



# Asamblea General

Distr. general  
16 de julio de 2021  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

## Derechos humanos de los desplazados internos

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, presentado de conformidad con la resolución [74/160](#) de la Asamblea General y la resolución [41/15](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/76/150](#).



## **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary**

### *Resumen*

En el presente informe temático, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, aborda la prevención del desplazamiento arbitrario en situaciones de conflicto armado y violencia generalizada. Analiza las normas jurídicas internacionales sobre la prohibición del desplazamiento arbitrario y la obligación de prevenirlo y su relevancia respecto de la respuesta al desplazamiento a lo largo del ciclo de desplazamiento.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Normas jurídicas internacionales y regionales aplicables .....	5
A. Prohibición de los desplazamientos arbitrarios .....	6
B. Desplazamiento arbitrario como crimen internacional.....	9
C. Obligación de prevenir los desplazamientos arbitrarios .....	11
III. Conflictos armados contemporáneos, violencia generalizada y desplazamiento arbitrario ..	12
IV. Prevención del desplazamiento arbitrario a lo largo del ciclo de desplazamiento .....	14
A. Adopción de un enfoque de prevención basado en los derechos humanos.....	14
B. Marco legal, político e institucional nacional para prevenir el desplazamiento arbitrario .....	16
C. Prevención mediante asistencia y protección durante el desplazamiento.....	19
D. Prevención de la recurrencia de desplazamientos arbitrarios en los procesos de desarrollo de soluciones duraderas .....	20
V. Papel de la comunidad internacional .....	23
VI. Conclusión y recomendaciones .....	24

## I. Introducción

1. La cantidad de personas que viven en situación de desplazamiento interno debido a conflictos armados y violencia alcanzó los 48 millones en todo el mundo a fines de 2020<sup>1</sup>. Este es el número más alto jamás registrado y refleja la naturaleza cambiante de los conflictos y el desplazamiento resultante. Las situaciones de conflicto y violencia también pueden verse agravadas por los desastres como factores impulsores del desplazamiento y, desde 2020, por la pandemia debido a la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus efectos de largo alcance.

2. Estas tendencias preocupantes y la creciente presión sobre la ayuda humanitaria han dejado en claro que se debe hacer más para prevenir las crisis y afrontar las causas fundamentales<sup>2</sup> y los desencadenantes del desplazamiento. La prevención del desplazamiento arbitrario de acuerdo con las normas internacionales es responsabilidad primordial de los Estados y protege a la población de los daños asociados con el desplazamiento. Prevenir el desplazamiento arbitrario también redundaría en el interés de los Estados, ya que puede ser menos costoso y más sencillo que responder al desplazamiento una vez que ya ha ocurrido.

3. Sin embargo, es importante señalar que la libertad de movimiento y la libertad de elegir la propia residencia son derechos protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos<sup>3</sup>, y que el desplazamiento puede tener un carácter protector y prevenir otros daños y violaciones de los derechos humanos, especialmente en situaciones en las que las personas dejan sus hogares o lugares de residencia habitual en busca de seguridad. También es importante reconocer la peligrosa situación de las personas atrapadas en zonas de conflicto, a quienes se les debe permitir y posibilitar la salida de la zona. Por lo tanto, las medidas preventivas deben centrarse en afrontar las condiciones que conducen al desplazamiento y en proteger a las personas a fin de que no se vean obligadas a abandonar sus hogares, de conformidad con las normas internacionales, y no deben obstaculizar la búsqueda de seguridad por parte de los civiles ni tener como objetivo impedir la movilidad humana.

4. La comunidad internacional ha prestado cada vez más atención a la prevención de las crisis y sus consecuencias. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se basa en los derechos humanos, reconoce la interdependencia de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible y la necesidad de redoblar los esfuerzos con el fin de prevenir y resolver los conflictos. La comunidad internacional también ha reconocido la importancia de los derechos humanos y sus vínculos con la seguridad y el desarrollo para sostener la paz<sup>4</sup>. En 2016, el Secretario General pidió que los desplazamientos internos nuevos y prolongados se redujeran al menos en un 50 % para 2030<sup>5</sup>. En su llamado a la acción en favor de los derechos humanos en 2020, recordó que la prevención era una de las principales prioridades de las organizaciones de las Naciones Unidas y que no había “mejor garantía de prevención que el hecho de que los Estados Miembros asuman [sic] sus responsabilidades en materia de derechos humanos”<sup>6</sup>. La prevención fue uno de los pilares del Plan de Acción para Promover

<sup>1</sup> Consejo Noruego para Refugiados y Observatorio de Desplazamiento Interno, *Global Report on Internal Displacement 2021*.

<sup>2</sup> *Ibid.*, “Comprender las causas fundamentales del desplazamiento: hacia un enfoque integral de la prevención y las soluciones”, 8 de diciembre de 2015.

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12.

<sup>4</sup> Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad y resolución 70/262 de la Asamblea General. Véase también A/72/707-S/2018/43, que afirma los derechos humanos como una base fundamental para sostener la paz.

<sup>5</sup> A/70/709, párrs. 81 a 85, y anexo, págs. 54 y 55.

<sup>6</sup> Naciones Unidas, António Guterres, “La aspiración más elevada: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”.

la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos, lanzado por la Relatora Especial y otras partes interesadas en el vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>7</sup>, y es un área que está siendo examinada por el Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General.

5. Es evidente que las medidas para evitar las crisis y los conflictos son esenciales para prevenir las condiciones que conducen al desplazamiento. Sin embargo, estas medidas tienen como objetivo prevenir el contexto más amplio de crisis que subyacen a una serie de violaciones de los derechos humanos, las cuales incluyen, entre otros, el desplazamiento arbitrario. En el presente informe, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, tiene como objetivo aportar mensajes clave en el campo de la prevención con un enfoque particular en la prevención del desplazamiento interno arbitrario en situaciones de conflicto armado y violencia generalizada, adoptando un enfoque basado en los derechos que se fundamenta en la centralidad del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

6. En la preparación de este informe, la Relatora Especial se benefició de las consultas con una amplia gama de partes interesadas, incluida la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones, el Grupo Temático Mundial sobre Protección y los grupos temáticos de protección sobre el terreno, y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la Secretaría. La Relatora Especial quisiera expresar su agradecimiento a todos los interesados que participaron en las consultas por compartir sus opiniones. También le gustaría agradecer a Oxford Pro Bono Publico por la investigación comparativa sobre leyes y políticas nacionales realizada con el fin de asesorar este informe<sup>8</sup> y al Windesheim Honors College por su investigación teórica especializada<sup>9</sup>.

## II. Normas jurídicas internacionales y regionales aplicables

7. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que reafirman y aclaran las obligaciones legales internacionales relevantes para los desplazados internos con base en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, establecen de manera explícita la existencia del derecho a no ser desplazado de manera arbitraria, el cual se consideró implícito en virtud del derecho internacional<sup>10</sup>. El derecho a no ser desplazado implica: a) la prohibición del desplazamiento arbitrario; y b) la obligación de las autoridades de prevenir el desplazamiento arbitrario.

<sup>7</sup> Véase [www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/20180523-gp20-plan-of-action-final.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/20180523-gp20-plan-of-action-final.pdf).

<sup>8</sup> Véase [www.law.ox.ac.uk/research-and-subject-groups/oxford-pro-bono-publico/oxford-pro-bono-publico-project-work](http://www.law.ox.ac.uk/research-and-subject-groups/oxford-pro-bono-publico/oxford-pro-bono-publico-project-work).

<sup>9</sup> G. M. van Selm, “La prevención del desplazamiento arbitrario: un enfoque de teoría fundamentada”, Windesheim Honours College, 2021. Disponible en [https://hbo-kennisbank.nl/details/sharekit\\_windesheim:oai:surfsharekit.nl:d7fa7846-1d51-4a0e-bbf3-2f7a19bc5a42](https://hbo-kennisbank.nl/details/sharekit_windesheim:oai:surfsharekit.nl:d7fa7846-1d51-4a0e-bbf3-2f7a19bc5a42).

<sup>10</sup> E/CN.4/1998/53/Add. 1, párrs. 4 y 88.

## A. Prohibición de los desplazamientos arbitrarios

8. El Principio 6 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establece el derecho de todo ser humano a ser protegido contra el desplazamiento arbitrario y proporciona una lista no exhaustiva de situaciones en las que el desplazamiento sería arbitrario, mientras reconoce que en determinadas circunstancias el desplazamiento sería permisible de forma excepcional. Sin embargo, cuando se trata de la respuesta al desplazamiento interno, ya sea que el desplazamiento forzado sea arbitrario o permisible, las autoridades tienen la obligación de brindar asistencia y protección a los desplazados internos y brindarles soluciones duraderas.

9. En cuanto a la noción de “arbitrariedad”, explicada por el Comité de Derechos Humanos en relación con el derecho a la vida, “no debe equipararse con el de ‘contrario a la ley’, sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, el principio de las debidas garantías procesales y consideraciones relativas a la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad”<sup>11</sup>. Por lo tanto, para determinar si el desplazamiento es permisible o arbitrario, no es suficiente que el desplazamiento sea legal; debe evaluarse a la luz del derecho internacional. En particular, deben observarse tres criterios principales para esta determinación: los motivos del desplazamiento, las debidas garantías procesales y las salvaguardias que deben respetarse durante el desplazamiento y la duración del desplazamiento<sup>12</sup>.

### Motivos del desplazamiento

10. El Principio 6 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos prevé algunas excepciones en las que el desplazamiento forzado está permitido. En el contexto de un conflicto armado, el desplazamiento forzado de las partes en un conflicto armado por motivos relacionados con el conflicto es arbitrario, a menos que se lleve a cabo por la seguridad de los civiles involucrados o por razones militares imperiosas (Principio 6 2) b)). Cuando el desplazamiento se utiliza como un castigo colectivo o “basados en políticas de *apartheid*, limpieza étnica o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada”, siempre es arbitrario (Principio 6 2) a) y e)), ya que estas prácticas están absolutamente prohibidas por el derecho internacional.

11. La prohibición del desplazamiento arbitrario tal como se enuncia en el Principio 6 surge de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos sobre la libertad de circulación y elección de residencia (que incluye el derecho a permanecer en el hogar)<sup>13</sup>, la libertad de injerencia arbitraria en el hogar<sup>14</sup> y el derecho a una vivienda adecuada, lo que implica el derecho a vivir en un lugar

<sup>11</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), párr. 12.

<sup>12</sup> Véanse E/CN.4/1998/53/Add.1; y Romola Adeola, “El derecho a no ser desplazado de manera arbitraria en virtud de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas”, *African Human Rights Law Journal*, vol. 16, núm. 1 (2016).

<sup>13</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22, párr. 1); Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 12, párr. 1); Protocolo núm. 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 2, párr. 1); y Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 26, párr. 1). Véase también el Principio 9 de los principios sobre restitución de vivienda y propiedad para refugiados y personas desplazadas.

<sup>14</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 11; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 8 (1); y Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 21.

seguro, en paz y con dignidad<sup>15</sup>. Dado que estos derechos no son absolutos y de manera excepcional pueden estar sujetos a algunas restricciones cuando sea necesario, proporcionadas y con base en razones objetivas, el desplazamiento forzado puede permitirse excepcionalmente en determinadas circunstancias. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, en algunas circunstancias pueden imponerse restricciones a la libertad de circulación y a la elección de residencia con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y las libertades de los demás, que deben considerarse en el contexto de una sociedad democrática, y debe respetar una serie de estándares (enumerados a continuación)<sup>16</sup>.

12. En situaciones de conflicto armado, la prohibición del desplazamiento arbitrario establecida en el Principio 6 se basa en el derecho internacional humanitario. A diferencia del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario contiene prohibiciones explícitas del desplazamiento forzado, aunque de alcance más limitado. Según el derecho internacional humanitario, las partes de un conflicto no pueden deportar o desplazar por la fuerza a la población civil por motivos relacionados con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas. Estos son los únicos motivos admisibles para el desplazamiento forzado de las partes de un conflicto en relación con un conflicto armado. Esta prohibición se aplica con algunos matices tanto a los conflictos armados internacionales, en relación con los territorios ocupados, como a los conflictos armados no internacionales, y ha adquirido estatus consuetudinario<sup>17</sup>. Cubre el desplazamiento forzado, ya sea dentro o fuera de los límites del territorio nacional<sup>18</sup>.

13. Por tanto, no todos los desplazamientos forzosos relacionados con los conflictos constituyen una violación del derecho internacional humanitario. Para constituir una violación del derecho internacional humanitario, una parte en el conflicto debe haber desplazado por la fuerza a la población civil, por ejemplo, al ordenar a la población que abandone una zona o al transportar físicamente a la población civil fuera de una zona, por motivos no permitidos (es decir, distintos de las dos excepciones permitidas). Además, cuando una parte en conflicto comete violaciones del derecho internacional humanitario (por ejemplo, ataques dirigidos contra la población civil o bienes de carácter civil o ataques indiscriminados), con la intención de obligar a la población a que se vaya, eso también equivaldría a un desplazamiento forzado prohibido por el derecho internacional humanitario.

14. A nivel regional, la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) reafirma y profundiza estas normas de los derechos humanos internacionales y el derecho

---

<sup>15</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11; y Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 38. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991).

<sup>16</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12 (3); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 4; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22, párrs. 3) y 4); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 8, párr. 2); y Protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 2, párrs. 3) y 4).

<sup>17</sup> Cuarto Convenio de Ginebra, art. 49; Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, art. 17; Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2009), norma 129. Véase también el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, arts. 51 7) y 78 1); Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, art. 4 3) e).

<sup>18</sup> Cuarto Convenio de Ginebra, art. 49; y Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, art. 17 2). Véase también CICR, *Customary International Humanitarian Law*, explicación de la norma 129.

internacional humanitario. El artículo 4 4) reafirma el Principio 6 2) y suma a la lista (no exhaustiva) de situaciones en las que el desplazamiento es arbitrario, haciendo referencia al desplazamiento utilizado de manera intencional como método de guerra o como resultado de otras violaciones del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado, desplazamiento provocado por violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos y desplazamiento como consecuencia de prácticas nocivas.

### **Debidas garantías procesales y otras salvaguardias**

15. El desplazamiento también debe cumplir con los requisitos mínimos de debidas garantías procesales y otras salvaguardias, que se pueden enumerar de la siguiente manera: necesidad; proporcionalidad; legalidad; participación y consentimiento libre e informado; salvaguardias durante el desplazamiento; y provisión de recursos<sup>19</sup>.

16. El Principio 7 1) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establece que: “Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos”. Este principio refleja los requisitos de necesidad y proporcionalidad. El desplazamiento forzado debe ser necesario para proteger los intereses legítimos que constituyen la base del desplazamiento. Debe ser un medio de último recurso, cuando no existan otras alternativas viables para proteger esos intereses. El desplazamiento debe ser proporcionado a los intereses legítimos que se protegen, adecuado para lograr esta protección y ser el medio menos intrusivo disponible para hacerlo.

17. “Licitud” significa que la decisión debe estar prevista por la ley y ser adoptada por una autoridad facultada para hacerlo por ley, no debe menoscabar la existencia del derecho restringido y debe ser compatible con otros derechos humanos, incluidos los principios de igualdad y no discriminación. Antes del desplazamiento, debe buscarse el consentimiento libre e informado de los afectados. Deben estar plenamente informados sobre los motivos del desplazamiento y cómo se llevará a cabo, y sobre sus derechos. Las personas afectadas tienen derecho a participar en la toma de decisiones y en la planificación y gestión de su desplazamiento<sup>20</sup>.

18. El desplazamiento también debe llevarse a cabo en cumplimiento de otras obligaciones derivadas de los derechos humanos. En particular, deben establecerse salvaguardias para garantizar condiciones satisfactorias de seguridad, nutrición, salud e higiene, que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, y para preservar la unidad familiar. Se debe proteger a los desplazados internos, especialmente en lo que respecta a sus derechos a la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad. No debe trasladarse a las personas de noche o

<sup>19</sup> Véanse los Principios 7 y 8 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que se aplican tanto si el desplazamiento es arbitrario como si no. Véanse también Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 16 (1998), núm. 27 (1999) y núm. 31 (2004); Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997); Walter Kälin, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Anotaciones* (American Society for International Law, 2008); y Deborah Casalin, “*Prohibitions on arbitrary displacement in international humanitarian law and human rights: a time and a place for everything*” (Prohibiciones del desplazamiento arbitrario en el derecho internacional humanitario y los derechos humanos: un tiempo y un lugar para todo), en *Convergences and Divergences between International Human Rights, International Humanitarian and International Criminal Law*, Paul de Hert, Stefaan Smis y Mathias Holvoet, eds. (Intersentia, 2018).

<sup>20</sup> Véase A/72/202.

en condiciones especialmente adversas, y debe proporcionarse a las personas desplazadas un alojamiento alternativo en la mayor medida posible.

19. Finalmente, las personas desplazadas deben tener acceso a la justicia y a recursos efectivos, incluida la revisión judicial de la decisión de desplazarlos, y reparaciones. Deben eliminarse todas las barreras que impiden que las personas desplazadas accedan al sistema judicial y, en la medida de lo posible, debe brindarse asistencia jurídica.

20. Sin embargo, en situaciones de conflicto armado, los requisitos aplicables deben considerarse en el contexto de las obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario. Por ejemplo, cuando se requiere una evacuación, es posible que las autoridades no puedan cumplir plenamente con el requisito de legalidad y el requisito de participación y consentimiento libre e informado, dada la urgencia de la situación. Esto es reconocido por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que establecen que varios de estos requisitos deben respetarse “si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes” (Principio 7 3)).

#### **Duración del desplazamiento**

21. Incluso cuando el desplazamiento se lleva a cabo por motivos permisibles y de conformidad con las debidas garantías procesales y las salvaguardias requeridas, si el desplazamiento se prolonga y dura más de lo necesario, viola la necesidad y la proporcionalidad requeridas, según el derecho internacional de los derechos humanos, para imponer restricciones a los derechos de libertad de circulación y elección de residencia, y a la protección de la injerencia con el hogar<sup>21</sup>. Por lo tanto, el desplazamiento que estaba permitido al principio puede volverse arbitrario a la luz de su duración. En situaciones de conflicto armado, el derecho internacional humanitario establece que una evacuación debe durar mientras existan las condiciones que la justifiquen; las personas desplazadas tienen derecho a regresar de manera voluntaria en condiciones de seguridad a sus hogares o lugares de residencia habitual tan pronto como dejen de existir las razones de su desplazamiento, por ejemplo, cuando hayan cesado las hostilidades en la zona<sup>22</sup>. Esta norma está reconocida en el Principio 6 3) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que establece que el desplazamiento no debe durar más de lo exigido por las circunstancias<sup>23</sup>.

## **B. Desplazamiento arbitrario como crimen internacional**

22. En determinadas circunstancias, los actos de desplazamiento arbitrario pueden constituir crímenes internacionales, que generan responsabilidad penal individual además de la responsabilidad del Estado que también puede derivarse del derecho internacional. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece que la deportación o el traslado de la población civil, si se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra cualquier población civil que tenga conocimiento del ataque, constituye un crimen de lesa humanidad<sup>24</sup>. En este contexto, se define deportación o traslado forzoso de población al desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coercitivos, de la zona en que estén

<sup>21</sup> Walter Kälin, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Anotaciones*, anotación en el Principio 6 3).

<sup>22</sup> Cuarto Convenio de Ginebra, art. 49 2); y CICR, *Customary International Humanitarian Law*, norma 132.

<sup>23</sup> Véase también Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) núm. 169, art. 16 3).

<sup>24</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 7, párr. 1) d).

legítimamente presentes, sin motivos permitidos por el derecho internacional<sup>25</sup>. El Estatuto de Roma incluye disposiciones sobre crímenes de guerra relacionados con actos de desplazamiento forzado en virtud del derecho internacional humanitario en conflictos armados tanto internacionales como no internacionales<sup>26</sup>. También establece que el traslado forzoso de niños del grupo a otro grupo equivale a genocidio si se comete con la intención de destruir, total o parcialmente, un grupo nacional, étnico, racial o religioso<sup>27</sup>. Los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Especial para Sierra Leona y la Ley sobre el establecimiento de las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya también contienen disposiciones que tipifican como delito varios de estos actos<sup>28</sup>. En situaciones de desplazamiento arbitrario también pueden ser relevantes otros crímenes internacionales. Por ejemplo, el desplazamiento forzado cometido por motivos discriminatorios puede constituir un crimen de lesa humanidad de persecución<sup>29</sup>, y el desplazamiento arbitrario puede cometerse como parte del crimen de lesa humanidad del *apartheid*<sup>30</sup>. El traslado forzoso puede constituir crímenes de lesa humanidad como “otros actos inhumanos”<sup>31</sup>.

23. Sin embargo, el desplazamiento arbitrario no siempre constituye un crimen internacional. Para que los actos de desplazamiento arbitrario constituyan un crimen internacional, deben cumplirse todos los elementos del crimen<sup>32</sup>. Por ejemplo, deben estar presentes los elementos contextuales de los crímenes internacionales (crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio). El acto del perpetrador debe haber contribuido al desplazamiento forzado, por ejemplo, al ordenar el desplazamiento o crear una situación que obligue a las personas a desplazarse (por ejemplo, destruir propiedad civil o crear de manera intencional un ambiente de miedo). Además, debe probarse la *mens rea* (es decir, la intención de provocar un desplazamiento).

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 7, párr. 2) d).

<sup>26</sup> *Ibid.*, arts. 8, párr. 2) a) vii), b) viii) y e) viii). Véase también CICR, *Customary International Humanitarian Law*, explicación de la norma 156.

<sup>27</sup> Estatuto de Roma, art. 6 e).

<sup>28</sup> Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia actualizado, arts. 2 g), 4 2) e) y 5 d); Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, arts. 2 2) e) y 3 d); Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona, art. 2 d); y Ley sobre el establecimiento de las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya, arts. 5 y 6.

<sup>29</sup> Estatuto de Roma, art. 7 1) h), y Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, art. 3 h); Véanse también Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Fiscalía c. Krnojelac*, Caso núm. IT-97-25-A, fallo de apelación, 17 de septiembre de 2003, párr. 218; y Guido Acquaviva, “Desplazamiento forzado y crímenes internacionales”, Serie de investigaciones sobre políticas legales y de protección (Ginebra, ACNUR, División de Protección Internacional, 2011), pág. 14.

<sup>30</sup> Estatuto de Roma, art. 7 1) j).

<sup>31</sup> *Ibid.*, art. 7 1) k); Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia actualizado, art. 5 i); y Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, art. 3 i). Véase también Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Fiscalía c. Stakić*, Caso núm. IT-97-24-A, Fallo de apelación, 22 de marzo de 2006, párr. 317.

<sup>32</sup> En relación con el Estatuto de Roma, véase Corte Penal Internacional, *Elementos de los crímenes* (La Haya, Países Bajos, 2011). Véase también Knut Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court – Sources and Commentary* [Elementos de los crímenes de guerra con arreglo al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional: fuentes y comentarios] (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2003).

### C. Obligación de prevenir los desplazamientos arbitrarios

24. La Sección II de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establece las obligaciones de los Estados y otros garantes de derechos de tomar medidas preventivas para proteger a las personas del desplazamiento, incluido, entre otros, del desplazamiento arbitrario. La referencia a “protección de” en lugar de “prevención” evita interpretaciones erróneas, dado que no se debe impedir que los civiles busquen seguridad y movilidad humana, ya que esto no debe impedirse.

25. El Principio 5 de los Principios Rectores establece que todas las autoridades y actores internacionales deben respetar y garantizar el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario con el fin de prevenir y evitar condiciones que puedan producir el desplazamiento de personas. Este Principio reconoce que los factores que impulsan el desplazamiento, como los conflictos armados y la violencia generalizada, y los factores estructurales de la sociedad que los alimentan, y los factores desencadenantes específicos del desplazamiento dentro de un contexto particular, como los ataques a civiles y propiedad civil u otra violencia contra la población, a menudo están vinculados a violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La protección de los derechos humanos evita así las crisis que exponen a las poblaciones a una serie de amenazas que dejan a las personas sin otra opción que la huida. Si bien no tiene la intención de analizarlas en el presente informe, la Relatora Especial reconoce la función clave de medidas como las relacionadas con la prevención de conflictos, la consolidación de la paz, la justicia y la rendición de cuentas, la prevención del delito y la aplicación de la ley, así como la importancia de subsanar las causas fundamentales de la violencia y los conflictos, como la pobreza persistente, la falta de oportunidades de ganarse la vida y las desigualdades socioeconómicas y los agravios debidos a la exclusión económica, política o social. En situaciones de conflicto armado, el derecho internacional humanitario desempeña un papel fundamental en la prevención de las condiciones que conducen al desplazamiento al restringir la conducta de las partes en un conflicto armado<sup>33</sup>.

26. El derecho a ser protegido contra el desplazamiento arbitrario se establece en el Principio 6 de los Principios Rectores<sup>34</sup>. Este derecho entraña la obligación de los Estados de proteger a las personas del desplazamiento arbitrario por parte del Estado o agentes no gubernamentales, incluso mediante medidas legislativas, judiciales y de otro tipo. La Convención de Kampala profundiza en estas obligaciones. En particular, el artículo 3 1) de la Convención de Kampala establece que los Estados partes se comprometen a abstenerse, prohibir y prevenir el desplazamiento arbitrario (subpárr. a)); garantizar la responsabilidad individual por actos de desplazamiento arbitrario de conformidad con el derecho penal nacional e internacional aplicable (subpárr. g)), y garantizar la rendición de cuentas de los agentes no estatales involucrados, incluidas las empresas multinacionales y las empresas militares o de seguridad privadas, por actos de desplazamiento arbitrario o complicidad en tales actos (subpárr. h)). El artículo 3 2) enumera las obligaciones de los Estados en relación con la incorporación de la Convención en el derecho interno mediante el establecimiento de los marcos legales, políticos e institucionales apropiados a nivel nacional y la incorporación de los principios de la Convención en las negociaciones y acuerdos de paz. El artículo 4 6) establece que los Estados partes declararán como delitos punibles por la ley a los actos de desplazamiento arbitrario que constituyan genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. El artículo 7 5) a),

<sup>33</sup> Véase también CICR, *Customary International Humanitarian Law*, explicación de la norma 129.

<sup>34</sup> Véase también Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, principio 5.

relacionado con situaciones de conflicto armado, establece que se prohibirá a los miembros de grupos armados realizar desplazamientos arbitrarios.

27. De conformidad con el Principio 9 de los Principios Rectores, los Estados también tienen la obligación particular de proteger contra el desplazamiento de los pueblos indígenas, las minorías, los campesinos, los ganaderos y “otros grupos con especial dependencia y apego a sus tierras”. Este Principio se basa en el derecho internacional de los derechos humanos, que contiene prohibiciones explícitas contra el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de sus tierras o cualquier forma de desplazamiento forzado que afecte los derechos de los pueblos indígenas<sup>35</sup>.

### III. Conflictos armados contemporáneos, violencia generalizada y desplazamiento arbitrario

28. Los informes han señalado la naturaleza cambiante de los conflictos armados, que se han vuelto más complejos, asimétricos y fragmentados, y que a menudo involucran a múltiples Estados y agentes no estatales<sup>36</sup>. En algunos contextos, la dinámica del conflicto puede mezclarse con situaciones de violencia generalizada que involucran a otros agentes no estatales, incluidas las pandillas y el crimen organizado. Los grupos armados involucrados pueden variar significativamente en términos de su nivel de organización, cohesión y capacidades, y pueden tener conexiones complejas con agentes de poder locales, regionales e internacionales. El cambio climático, la digitalización y las nuevas tecnologías también han agregado nuevas capas a la complejidad de los conflictos. Estas tendencias, entre otras, han dificultado la mejora del cumplimiento del derecho internacional humanitario y los derechos humanos y han aumentado el riesgo de violaciones. Las soluciones políticas se han vuelto más elusivas y los desplazamientos son cada vez más frecuentes y prolongados.

29. La guerra urbana, el uso indiscriminado de artefactos explosivos improvisados, el uso de armas explosivas en zonas densamente pobladas y la presencia de grupos armados no estatales entre la población civil exponen a la población a mayores riesgos. En muchos conflictos, los civiles han sido víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario por las partes del conflicto. Los civiles, los hospitales, las escuelas y los agentes humanitarios han sido atacados de manera deliberada o indiscriminada. Las partes han cometido actos de violencia sexual y han atacado de manera deliberada objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, como alimentos y campos agrícolas, lo que ha provocado hambrunas. Las partes han reclutado y utilizado a niños en las hostilidades y han llevado a cabo asesinatos, privaciones arbitrarias de la libertad y desapariciones forzadas<sup>37</sup>.

30. Al mismo tiempo, las cifras indican que los homicidios no relacionados con conflictos armados han matado a un número significativamente mayor de personas que todos los conflictos armados combinados y, en algunos países, las pandillas y el crimen organizado han impulsado los índices de homicidio, especialmente en partes de Centroamérica<sup>38</sup>. Las situaciones de violencia generalizada también son muy complejas, en ocasiones involucran a varios grupos con membresías opacas, niveles

<sup>35</sup> Convenio de la OIT núm. 169, art. 16, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 8 2) c) y 10.

<sup>36</sup> Véase [www.un.org/es/un75/new-era-conflict-and-violence](http://www.un.org/es/un75/new-era-conflict-and-violence). Véase también Naciones Unidas y Grupo Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Caminos para la paz: enfoques inclusivos para prevenir conflictos violentos) (Washington, D.C., 2018).

<sup>37</sup> Véase [S/2021/423](https://www.un.org/press/en/2021/423).

<sup>38</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Estudio mundial sobre el homicidio 2019* (Viena, 2019).

de organización y redes, y lealtades, intereses y motivaciones. Las redes del crimen organizado se han extendido más allá de las fronteras, lo que crea dinámicas regionales complejas. En muchos contextos, las pandillas y los grupos criminales han cometido violencia contra la población, como asesinatos, secuestros, intimidación y amenazas, extorsión, violaciones contra niños y violencia de género, lo cual ha afectado a familias, escuelas, hospitales, negocios locales y medios de vida, y ha obligado a las personas a huir de sus hogares en busca de seguridad<sup>39</sup>. No obstante, el desplazamiento en situaciones de violencia generalizada sigue en gran parte sin reconocerse en varios contextos.

31. A medida que las situaciones de conflicto armado y violencia generalizada se han vuelto cada vez más largas e intrincadas<sup>40</sup>, los patrones pendulares de desplazamiento se han convertido en la realidad de muchas comunidades que están expuestas a operaciones militares y de seguridad regulares en sus zonas, en especial donde las fuerzas gubernamentales no tienen la capacidad de retener territorio. Cuando se llevan a cabo incursiones o redadas temporales con regularidad para despejar áreas de elementos armados y van seguidas de la retirada de las fuerzas estatales, los residentes tienden a ser desplazados durante breves períodos de tiempo, pero regresan tan pronto como cesan los combates. Están expuestos repetidamente a los riesgos de hostilidades o violencia y desplazamiento, y a menudo son objeto de discriminación por parte de las fuerzas estatales y autoridades en la zona donde se refugiaron y de represalias por parte de los elementos armados cuando regresan a sus hogares.

32. Las situaciones de conflicto armado y violencia generalizada también pueden verse agravadas por los desastres como impulsores del desplazamiento<sup>41</sup>. Desde 2020, las situaciones de crisis también se han visto agravadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y su impacto socioeconómico, que han tenido un efecto desproporcionado en los más vulnerables, incluidos los desplazados internos<sup>42</sup>. Las restricciones de circulación relacionadas con la pandemia también han tenido un impacto en la movilidad humana, y las limitaciones en la circulación transfronteriza posiblemente contribuyan al aumento observado en el desplazamiento interno en 2020. También se cree que la pandemia ha tenido un impacto en la dinámica del conflicto, con un aumento de los desplazamientos internos provocados por el conflicto y la violencia<sup>43</sup>.

33. Estas preocupantes tendencias de los conflictos armados contemporáneos y las situaciones de violencia generalizada, y la cantidad cada vez mayor de personas desplazadas internamente por la violencia y los conflictos, exigen la atención urgente de los gobiernos y la comunidad internacional para prevenirlos.

---

<sup>39</sup> Véanse, por ejemplo, [A/HRC/32/35/Add.4](#) y [A/HRC/38/39/Add.1](#).

<sup>40</sup> Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace*.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, [A/75/207](#).

<sup>42</sup> Véase [www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx); [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx); [www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25763](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25763) y CICR, *As if the War Was not Enough: Stories of Hardship and Resilience in Times of COVID-19* (Como si la guerra no fuera suficiente: historias de adversidad y resiliencia en tiempos de COVID-19) (Geneva, 2021).

<sup>43</sup> Organización Internacional para las Migraciones, *COVID-19 and the State of Human Mobility in 2020* [COVID-19 y la Situación de la Movilidad Humana] (Geneva, 2021).

## **IV. Prevención del desplazamiento arbitrario a lo largo del ciclo de desplazamiento**

34. En primer lugar, un enfoque de prevención requiere que los Estados, la comunidad internacional y otros actores estén dispuestos a considerar los riesgos y tomar medidas tempranas en lugar de esperar a que surja un problema. La falta de voluntad política, la renuencia a reconocer los riesgos en las primeras etapas de las crisis y las limitaciones de recursos pueden desviar a los actores de tomar medidas preventivas y atraparlos en un enfoque reactivo. La prevención exige un pensamiento estratégico para evitar las consecuencias de gran alcance de las crisis y el desplazamiento arbitrario en la vida de las personas y en la sociedad. La recopilación de datos y su análisis y uso son fundamentales para la prevención, ya que permiten identificar, comprender y monitorear la aparición y evolución de los riesgos y las vulnerabilidades subyacentes de las comunidades afectadas. Proteger a las personas del desplazamiento requiere un enfoque pangubernamental y de toda la sociedad, basado en los derechos humanos, que afronte las causas fundamentales de las crisis y el desplazamiento de manera integral y utilice medidas específicas para prevenir el desplazamiento arbitrario cuando surge una crisis.

### **A. Adopción de un enfoque de prevención basado en los derechos humanos**

35. En su discurso ante el Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2017, el Secretario General dijo: “Quizás la mejor herramienta de prevención que tenemos es la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados que se derivan de ella. Los derechos establecidos en él identifican muchas de las causas fundamentales del conflicto, pero igualmente brindan soluciones para el mundo real a través de cambios reales sobre el terreno” [cita traducida].

36. Hay muchas razones para que los derechos humanos sean reconocidos como una herramienta de prevención tan eficaz<sup>44</sup>. En primer lugar, las causas fundamentales y los desencadenantes inmediatos del desplazamiento suelen estar relacionados con las violaciones de los derechos humanos. Las violaciones de los derechos humanos con frecuencia están en el origen de situaciones de conflicto armado y violencia generalizada que provocan el desplazamiento. La discriminación por motivos de origen étnico, religión u otros motivos; la desigualdad y la exclusión social, como el acceso desigual a las oportunidades de subsistencia, los recursos naturales y los servicios sociales; la pobreza, y las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales a menudo componen las causas estructurales de los conflictos y la violencia.

37. Además, las violaciones de los derechos humanos son consecuencia del desplazamiento arbitrario, comenzando por las violaciones de la libertad de circulación y elección de residencia, la ausencia de injerencias en el hogar y el derecho a una vivienda adecuada. Durante el desplazamiento, las personas corren un mayor riesgo de sufrir violencia y violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. En el contexto de una crisis existente, las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, cuando procede, a menudo

---

<sup>44</sup> Véase también la comunicación de la ACNUDH al Panel de Alto Nivel sobre Desplazamientos Internos en [www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published\\_ohchr\\_submission.pdf](http://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published_ohchr_submission.pdf).

desencadenan más desplazamientos<sup>45</sup>. Mientras los desplazados internos no puedan disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación basada en su desplazamiento, no se logrará una solución duradera y el desplazamiento puede prolongarse. Por lo tanto, respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos es el principal camino para prevenir las crisis y los desplazamientos relacionados, mitigar sus efectos cuando ocurren y resolverlos. Después de un conflicto, los derechos humanos brindan las herramientas para garantizar la recuperación y la no repetición mediante la rendición de cuentas y la reparación.

38. La vigilancia de los derechos humanos y la protección pueden ser un mecanismo eficaz de alerta temprana, ya que las violaciones de los derechos humanos constituyen signos tempranos del inicio de una crisis y ayudan a identificar problemas y riesgos emergentes. Los mecanismos de alerta temprana que incorporan plenamente los derechos humanos permiten la detección de áreas y comunidades de mayor riesgo, la identificación de una crisis emergente antes de que se intensifique y la emisión de alertas y advertencias a las autoridades, actores humanitarios y comunidades en riesgo con el fin de permitir una acción temprana que prevenga más daños, incluido el desplazamiento arbitrario.

39. Los derechos humanos, y el derecho internacional humanitario, cuando procede, establecen las normas con las que se miden las acciones de los gobiernos y otros garantes de derechos al aclarar cómo deben prevenir y responder al desplazamiento interno. El derecho internacional humanitario y de derechos humanos también brinda a las partes interesadas las herramientas para colaborar con los Estados sobre la base de las obligaciones que ya han acordado asumir. Las normas de derechos humanos también orientan la manera en que los garantes de derechos deben llevar a cabo las actividades programáticas. Por ejemplo, los derechos humanos prevén la participación de las comunidades afectadas en la toma de decisiones, lo que no solo es un derecho, sino también una herramienta poderosa para informar decisiones que sean implementables y sostenibles. Además, los mecanismos de derechos humanos brindan recomendaciones sobre cómo abordar las deficiencias e implementar las obligaciones de derechos humanos, lo que lleva a encontrar soluciones.

40. Un enfoque basado en los derechos humanos también toma en cuenta los impactos diferenciados del conflicto, la violencia y el desplazamiento en varios grupos, y sus vulnerabilidades particulares, agencia y mecanismos de afrontamiento, lo que es esencial para informar las estrategias de prevención y protección. Por ejemplo, a la luz de la obligación particular de los Estados de proteger a los pueblos indígenas, las minorías, los campesinos y los ganaderos del desplazamiento, es importante comprender el impacto de los grupos armados en los pueblos indígenas, que en algunos contextos han ingresado a tierras indígenas para realizar actividades delictivas, como el tráfico de drogas y la agricultura ilegal, la minería y la tala. Las estrategias también deben apuntar a afrontar las barreras encontradas por los pueblos indígenas con respecto al acceso al sistema de justicia, como las barreras culturales y de idioma, la falta de capacidad del sistema judicial para comprender y proteger los derechos indígenas o la distancia física. Los campesinos y los ganaderos podrían verse afectados de diferentes maneras a medida que los elementos armados se establezcan en las zonas rurales, lo que tendrá un impacto en las comunidades locales y dará lugar a diferentes patrones de desplazamiento, mecanismos de afrontamiento y perspectivas de soluciones duraderas. En algunos casos, los campesinos y ganaderos pueden estar directamente involucrados en disputas entre comunidades en áreas

---

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, CICR, *Displacement in Times of Armed Conflict: How International Humanitarian Law Protects in War, and Why it Matters* (El desplazamiento en los conflictos armados. Cómo protege el derecho internacional humanitario en la guerra y por qué es importante) (Geneva, 2019).

rurales, donde los agricultores y criadores se enfrentan por la tierra y los recursos naturales, lo que produce el desplazamiento de comunidades<sup>46</sup>.

41. También deben tenerse en cuenta las vulnerabilidades de los grupos específicos en situaciones de conflicto y violencia, como niños y jóvenes<sup>47</sup>, mujeres y niñas, y personas lesbianas, gais, bisexuales, trans y de género diverso. Un análisis de derechos humanos también permite comprender cómo otras formas de movilidad humana pueden interactuar con el desplazamiento. Por ejemplo, si los migrantes o refugiados son devueltos a su país de origen, pero su regreso no es seguro y digno y la reintegración no es sostenible de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, podrían convertirse en desplazados internos. O, como otro ejemplo, el conflicto puede empujar a los migrantes regulares a la irregularidad, lo que aumenta su vulnerabilidad y riesgo de desplazamiento.

42. Un enfoque basado en los derechos humanos también reconoce la agencia de los afectados y la importancia de las estrategias que desarrollan para protegerse de los daños y hacer frente a las crisis. Cuando son desplazados, se organizan para identificar la mejor manera de emprender su viaje, adónde ir y cómo proteger a sus hijos y a otras personas. También adoptan mecanismos de protección basados en la comunidad y de alerta temprana. Por ejemplo, las redes de protección de mujeres en los campamentos pueden facilitar el mapeo de puntos críticos, la elaboración de perfiles de los perpetradores y el análisis de amenazas para informar la alerta temprana<sup>48</sup>. Los esfuerzos para prevenir y responder al desplazamiento arbitrario deben tomar en cuenta los mecanismos de autoprotección basados en la comunidad y apuntar a fortalecer dichos mecanismos a través de la participación de las comunidades afectadas en el diseño e implementación de estrategias<sup>49</sup>.

## **B. Marco legal, político e institucional nacional para prevenir el desplazamiento arbitrario**

43. Antes de que ocurra el desplazamiento o antes de que pueda identificarse un riesgo de desplazamiento arbitrario, los Estados deben realizar una revisión de sus obligaciones legales internacionales y su legislación nacional, sus políticas y marcos institucionales con el fin de identificar posibles brechas. Los Estados deben establecer o adaptar las leyes, los reglamentos, las políticas y los procedimientos adecuados para prevenir, responder y resolver los desplazamientos internos, de conformidad con las obligaciones y los estándares internacionales. Esto incluye la ratificación de tratados sobre el derecho internacional humanitario y de derechos humanos, como la Convención de Kampala, y la adopción de medidas para implementar sus obligaciones a nivel nacional. Las leyes y políticas sobre desplazamiento interno deben asignar responsabilidades claras dentro del gobierno, establecer las estructuras administrativas pertinentes para hacer operativas sus responsabilidades y establecer mecanismos de rendición de cuentas.

44. Las leyes y políticas relacionadas con la protección de los desplazados internos deben garantizar una respuesta adecuada al desplazamiento interno cuando se produzca, a fin de evitar múltiples desplazamientos. Esto incluye modificar las leyes y políticas que tengan un efecto discriminatorio sobre los desplazados internos en el ejercicio de sus derechos, lo que perpetúa el desplazamiento y obstaculiza las soluciones duraderas. Este es el caso, por ejemplo, de las leyes y políticas que exigen

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, [A/HRC/38/39/Add.3](#).

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, [A/HRC/32/35/Add.4](#) párrs. 13, 23 y 30.

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, [S/2021/312](#), párr. 54.

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, Angela Cotroneo y Marta Pawlak, “Protección basada en la comunidad: el enfoque del CICR”, *Forced Migration Review*, núm. 53, octubre de 2016.

documentación irrazonablemente detallada de los desplazados internos para acceder a la educación, la atención médica, el empleo, la seguridad social, la vivienda y los derechos sobre la tierra y la propiedad. Los desplazados internos a menudo no pueden presentar dicha documentación, ya que a muchos se les ha destruido, confiscado o perdido. Las leyes y políticas deben tener en cuenta a todos los tipos de desplazamiento y sus causas, incluidos, entre otros, los conflictos armados, la violencia generalizada, los desastres y los proyectos de desarrollo.

45. Varios Estados han aprobado leyes que prohíben el desplazamiento arbitrario e incluyen disposiciones para proteger a las personas del desplazamiento. Por ejemplo, en Colombia, la Ley núm. 387 de 1997, sobre desplazamiento forzado en situaciones de conflicto armado interno, violencia generalizada y violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, establece el derecho a no ser desplazado por la fuerza. La Ley núm. 56 de 2012 de Kenya establece que ninguna persona causará de manera intencional un desplazamiento arbitrario (secc. 23 2) a)). Más recientemente, El Salvador aprobó una ley sobre el desplazamiento interno causado por la violencia de las pandillas que establece que deben adoptarse medidas preventivas y de protección antes, durante y después del desplazamiento (art. 7). Establece que las autoridades deben adoptar medidas para identificar las causas del desplazamiento forzado y ajustar las políticas necesarias para prevenirlas, y adoptar un sistema de alerta temprana para la identificación oportuna de lugares, causas y situaciones que desencadenan el desplazamiento.

46. Varios Estados partes en la Convención de Kampala han aprobado leyes para aplicarla y otros están en proceso de hacerlo. Por ejemplo, la Ley núm. 2018-74 del Níger afirma el derecho a ser protegido contra el desplazamiento arbitrario (art. 10) y prevé medidas para prevenir las condiciones que conducen al desplazamiento en diferentes contextos, incluido el conflicto armado y la violencia generalizada (cap. II). Varios países han elaborado proyectos de ley para la incorporación de la Convención de Kampala a la legislación nacional que están pendientes de aprobación.

47. Varios países no tienen una ley específica sobre el desplazamiento interno, pero tienen disposiciones sobre los desplazados internos dispersas en diferentes instrumentos. Otros países han adoptado políticas nacionales sobre desplazamiento interno en lugar de disposiciones legales. Por ejemplo, la política de Nepal sobre desplazados internos adoptada en 2007 establece que el Estado no causará desplazamientos, excepto en proyectos de desarrollo e industria/ocupación para intereses públicos y nacionales. Uganda adoptó su Política Nacional para Personas Desplazadas Internamente en 2004, que establece que todas las personas están protegidas contra el desplazamiento arbitrario.

48. En algunos países, las leyes y políticas prevén la protección específica de los campesinos, ganaderos o pueblos indígenas contra el desplazamiento arbitrario<sup>50</sup>. Algunos países tienen leyes o políticas que definen el desplazamiento que dura más de lo necesario como arbitrario<sup>51</sup>. Las leyes y políticas relacionadas con los diferentes sectores deben integrar los derechos de los desplazados internos y garantizar su acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones con el resto de la población.

---

<sup>50</sup> Véanse, por ejemplo, Filipinas, Ley de derechos de los pueblos indígenas de 1997; Colombia, Plan Nacional de Atención Integral, y Nepal, política nacional sobre desplazados internos de 2007

<sup>51</sup> Véase, por ejemplo, Uganda, Política nacional para desplazados internos de 2004, cap. 3, secc. 3.3 vi).

49. Los Estados también deben tipificar como delito el desplazamiento arbitrario, al menos cuando constituye un crimen de lesa humanidad, un crimen de guerra o un genocidio. El desplazamiento arbitrario está tipificado como delito en varios países. Algunos han incluido disposiciones en su código penal que tipifican como delito determinados actos de desplazamiento arbitrario<sup>52</sup> o reflejan disposiciones sobre crímenes de guerra o derecho internacional humanitario<sup>53</sup>. Otros han adoptado leyes que implementan el Estatuto de Roma o tratados de derecho internacional humanitario que penalizan los actos de desplazamiento arbitrario que constituyen crímenes internacionales<sup>54</sup>. En aquellos países en donde se ha adoptado una ley sobre desplazamiento interno, también puede incluir disposiciones penales<sup>55</sup>.

50. Los gobiernos también deben garantizar que los manuales militares, los códigos de conducta, los procedimientos operativos estándar y las reglamentaciones reflejen el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, según corresponda, y proporcionar capacitación y desarrollo de capacidades para los funcionarios gubernamentales y las fuerzas armadas y de seguridad a fin de garantizar el respeto de las leyes y las políticas. Por ejemplo, algunos países han adoptado procedimientos operativos estándar para la evacuación de civiles en situaciones de conflicto armado.

51. Adoptar las leyes y políticas adecuadas es un primer paso importante al que deben seguir las medidas necesarias para garantizar su plena implementación y seguimiento. Lamentablemente, la implementación es a menudo inadecuada debido a una financiación insuficiente, falta de planificación, coordinación o voluntad política, o una aplicación judicial débil. Para mejorar la implementación, es necesario establecer la estructura de gobernanza adecuada<sup>56</sup>. A este respecto, los gobiernos deberían asignar un funcionario de enlace nacional para los desplazamientos internos que se encargue de garantizar la coordinación entre los distintos poderes del Gobierno pertinentes, así como entre el Gobierno y otros agentes, incluidos los agentes de la sociedad civil, humanitarios, de desarrollo y de paz, y que esté ubicado en un alto nivel dentro del gobierno y tenga la autoridad y los recursos para cumplir con sus responsabilidades de manera efectiva.

52. Además de un funcionario de enlace nacional, es esencial asignar responsabilidades y recursos a las autoridades locales y desarrollar su capacidad. Las autoridades locales están en la mejor posición para identificar los riesgos en una etapa más temprana y desarrollar mecanismos de alerta temprana, pero a menudo tienen la menor cantidad de recursos y capacidades. En este sentido, la descentralización y el empoderamiento local pueden ser clave para tratar de manera eficaz las crisis a nivel local antes de que se conviertan en un problema más amplio.

53. El establecimiento de instituciones nacionales independientes de derechos humanos de conformidad con los Principios de París, con un mandato firme que cubra los desplazamientos internos, también es un paso crucial. La Relatora Especial ha dedicado un informe al papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en los desplazamientos internos, incluida la prevención<sup>57</sup>. El establecimiento de comités

---

<sup>52</sup> Véanse, por ejemplo, El Salvador, Código Penal de 1998, art. 152 a); y Colombia, Código Penal de 2000, art. 180.

<sup>53</sup> Véanse, por ejemplo, Colombia, Código Penal de 2000, art. 159; El Salvador, Código Penal de 1998, art. 362; el Níger, Código Penal, art. 208.3; y Rwanda, Código Penal de 2012, art. 123 7).

<sup>54</sup> Véanse, por ejemplo, Filipinas, Ley sobre crímenes contra el derecho internacional humanitario, genocidio y otros crímenes de lesa humanidad de 2009; Uganda, Ley de la Corte Penal Internacional de 2010; y Kenya, Ley de delitos internacionales de 2008.

<sup>55</sup> Véanse, por ejemplo, el Níger, Ley núm. 2018-74, art. 31; y Kenya, Ley núm. 56 de 2012, secc. 23 1), compárese Kenya, Ley de delitos internacionales de 2008.

<sup>56</sup> Véase [A/70/334](#).

<sup>57</sup> [A/HRC/41/40](#).

nacionales sobre derecho internacional humanitario u órganos similares también es importante para promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario<sup>58</sup>.

54. Los gobiernos también deben establecer mecanismos de monitoreo y alerta temprana que incorporen los derechos humanos y los riesgos de desplazamiento como parte de sus evaluaciones de riesgo, e incluir la recopilación y análisis de datos y evidencia sobre el desplazamiento interno de acuerdo con las normas internacionales. La capacidad de identificar los primeros signos y tendencias de desplazamiento es una herramienta valiosa que se puede utilizar para subsanar sus causas y prevenir nuevos desplazamientos. El desplazamiento también puede ser un indicador de que está surgiendo una crisis más amplia. La protección del espacio de la sociedad civil también es fundamental, y la sociedad civil puede contribuir a la alerta temprana a través de sus actividades. Las organizaciones no gubernamentales y los defensores de los derechos humanos pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de llamar la atención de las autoridades sobre las violaciones de los derechos humanos y las crisis emergentes, incluido el desplazamiento arbitrario, y adoptar medidas.

### **C. Prevención mediante asistencia y protección durante el desplazamiento**

55. Una vez que ya ha surgido una crisis, deben tomarse medidas inmediatas para evitar su escalada y mitigar sus peores efectos con el fin de evitar afectar a más personas. Ya sea ante los primeros signos de desplazamiento o en una crisis en toda regla, la respuesta al desplazamiento interno debe estar en consonancia con las obligaciones y normas de derechos humanos para evitar nuevos desplazamientos. La asistencia y protección humanitarias afrontan las necesidades inmediatas de los desplazados internos, pero también previenen el desplazamiento secundario al crear las condiciones para que las personas permanezcan en situación de seguridad y dignidad en un área durante la espera de una solución a su desplazamiento. Si no se dan las condiciones para la supervivencia, los desplazados internos podrían verse obligados a trasladarse nuevamente, por ejemplo, para escapar del hambre, la inseguridad o la violencia.

56. La presión demográfica resultante de la gran afluencia de desplazados internos a algunas zonas podría ejercer una presión adicional sobre los recursos limitados, como los recursos naturales, los servicios básicos, la vivienda y las oportunidades de subsistencia, y así generar tensiones entre las personas desplazadas y las comunidades de acogida. Las disputas por los recursos pueden agravarse aún más por los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, o acrecentarse por diferencias étnicas o religiosas, lo que genera violencia entre comunidades y más desplazamientos. Por lo tanto, un enfoque preventivo de la respuesta al desplazamiento interno debe abordar no solo las necesidades de los desplazados internos, sino también las de las comunidades de acogida, y promover la cohesión social y la integración. Con el fin de lograr esto, las respuestas deben integrar normas de derechos humanos de participación, inclusión e igualdad, y enfoques de consolidación de la paz para resolver las quejas. También es importante trabajar con las comunidades para fortalecer y desarrollar nuevas estrategias identificadas por las propias comunidades para prevenir y reducir su exposición a amenazas y mecanismos de afrontamiento dañinos.

---

<sup>58</sup> Véase CICR, *National Committees and Similar Entities on International Humanitarian Law: Guidelines for Success, Towards Respecting and Implementing International Humanitarian Law* (Comisiones nacionales de derecho internacional humanitario y organismos afines. Directrices para su óptimo funcionamiento. Hacia el respeto y la implementación del derecho internacional humanitario) (Geneva, 2018).

## **D. Prevención de la recurrencia de desplazamientos arbitrarios en los procesos de desarrollo de soluciones duraderas**

57. La respuesta al desplazamiento debe tener en cuenta las causas profundas del conflicto y la violencia con el fin de evitar que vuelva a ocurrir. Cuando ya existe una crisis de desplazamiento, es importante comprender de manera cabal por qué y cómo las personas fueron desplazadas, y aprovechar las enseñanzas extraídas a la hora de formular la respuesta con el fin de evitar que vuelva a suceder. Deben desarrollarse estrategias durante la crisis para allanar el camino hacia soluciones duraderas, por ejemplo, mediante intervenciones en las zonas de origen y destino de los desplazados internos con el fin de resolver las quejas y los patrones de exclusión y promover la conciliación y la cohesión social.

58. La prevención de la repetición de los desplazamientos arbitrarios exige un enfoque de las soluciones basado en los derechos humanos para que tales soluciones sean sostenibles. A este respecto, el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos sigue siendo una herramienta valiosa para orientar a los responsables de la formulación de políticas y las partes interesadas. La Relatora Especial quisiera destacar algunos puntos de preocupación con respecto a las tendencias emergentes en las respuestas al desplazamiento que en realidad desencadenan un mayor desplazamiento.

### **Cierres de campamentos, procesos de regreso y reasentamientos o reubicaciones**

59. En situaciones críticas en las que una gran afluencia de desplazados internos abruma las zonas urbanas o cuando el desplazamiento se prolonga, los gobiernos suelen estar bajo presión para resolver la situación. Con demasiada frecuencia, los intereses políticos determinan las políticas gubernamentales que favorecen un tipo de solución sobre otro, y las autoridades impulsan planes que podrían no cumplir con los estándares requeridos. En algunos contextos, los gobiernos han impuesto el cierre de los campamentos en un intento de poner fin por la fuerza a una crisis de desplazamiento.

60. En tales situaciones, las políticas gubernamentales a menudo han impuesto los regresos como la solución preferida al desplazamiento interno, lo cual privó a los desplazados internos de su derecho a elegir la solución duradera de su preferencia y condujo a situaciones en las que la reintegración sostenible no fue posible. En otros casos, bajo la etiqueta de “reubicación”, los gobiernos han transferido o facilitado el traslado de desplazados internos, en ocasiones con fines poco claros, incluso si fue para la prestación de asistencia humanitaria, con el fin de que el reasentamiento sea una solución duradera o impulsado por otras motivaciones.

61. La forma en que se han llevado a cabo los regresos y reubicaciones o reasentamientos también ha variado en cuanto a la medida en que se obtuvo el consentimiento libre e informado de los afectados y se aseguró su participación en el proceso de planificación, si su traslado se llevó a cabo con respeto a las normas de derechos humanos y el grado de participación de los agentes humanitarios. En algunos casos, los gobiernos han impuesto cierres prematuros de campamentos y han desalojado por la fuerza a los residentes mientras no se daban las condiciones para soluciones duraderas. Los procesos de regreso, reubicación y reasentamiento que no proporcionan suficiente aviso o información para que las personas desplazadas elijan libremente si regresar, permanecer o establecerse en otro lugar y puedan prepararse para ello, que brindan medios inadecuados de transporte sin acceso a alimentos, agua y servicios sanitarios, o que exponen a las personas a la inseguridad, el acoso y la violencia pueden constituir un desplazamiento arbitrario. Los desplazados internos también pueden sufrir un desplazamiento secundario para escapar de esos procesos

de regreso y reubicación y trasladarse a asentamientos informales u otros alojamientos temporales donde están expuestos al riesgo de desalojos y nuevos desplazamientos.

62. Los procesos de solución duraderos deben ser seguros, informados, voluntarios y dignos. Para ser voluntario, el movimiento debe respetar el requisito de consentimiento libre, previo e informado y debe estar libre de cualquier forma de coerción. Si las personas están siendo desalojadas y no se les da ninguna o poca alternativa con respecto a dónde ir, si se interrumpe la asistencia a los desplazados internos con la intención de obligarlos a trasladarse, o si no se les proporciona información completa sobre su viaje y las condiciones en la zona de destino de regreso o reasentamiento, su movimiento no es voluntario. Cuando su transporte sea asistido, se les debe avisar con suficiente antelación para que se preparen, y se debe garantizar su seguridad durante el viaje, así como la de sus pertenencias. Las familias no deben ser separadas y las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas mayores, las minorías y cualquier grupo que pueda estar en mayor riesgo de discriminación, violencia o violaciones o abusos de los derechos humanos en un contexto determinado deben ser protegidos y sus necesidades específicas deben ser atendidas.

63. También es fundamental garantizar las condiciones adecuadas en las áreas de regreso o reasentamiento. En algunos casos, los desplazados internos fueron devueltos a zonas que eran inseguras debido a la presencia de actores armados o a la contaminación de la tierra por minas y municiones sin detonar. Cuando el desplazamiento está vinculado a tensiones étnicas o religiosas, las personas que regresan también pueden estar expuestas al riesgo de discriminación, violencia entre comunidades, acoso y violencia. Los regresos pueden ejercer una mayor presión sobre los servicios y recursos locales, lo que exacerba las tensiones entre los que regresan y las comunidades y, en algunos casos, provoca violencia y enfrentamientos que generan más desplazamientos. Las personas que regresan pueden encontrar que la infraestructura y sus casas han sido destruidas, ocupadas o dañadas. Es posible que no puedan reanudar sus medios de vida y carezcan de acceso a servicios esenciales como atención médica, educación, electricidad, agua y saneamiento.

64. En algunos contextos, como parte de los procesos de reubicación o reasentamiento, las personas fueron trasladadas a lugares fuera de los concurridos centros urbanos que estaban pensados como campamentos o asentamientos, pero que carecían de las condiciones adecuadas para recibirlos. En algunos casos, los desplazados internos fueron trasladados a campamentos remotos donde se les proporcionó refugio y algún nivel de asistencia humanitaria, pero no pudieron acceder a oportunidades de subsistencia y educación, lo que perpetuó su dependencia de la asistencia y prolongó su desplazamiento. En otros casos, a los desplazados internos se les asignaron tierras en lugares remotos donde no pudieron establecerse debido a la falta de servicios básicos. Cuando las condiciones en las áreas de regreso, reubicación o reasentamiento son inadecuadas, las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos persisten o incluso aumentan, mientras que los actores humanitarios pueden encontrar desafíos para identificar y acceder a los necesitados y reorientar la respuesta humanitaria en consecuencia.

65. Los cierres prematuros de campamentos y los regresos o reasentamientos en condiciones que no permiten una (re)integración sostenible no ponen fin al desplazamiento. Por el contrario, en lugar de brindar soluciones, estas medidas tienden a provocar más desplazamientos, agravar la crisis y perturbar la prestación de asistencia humanitaria y servicios de protección a los desplazados. Los gobiernos deben garantizar que las áreas de regreso o reasentamiento sean seguras y ofrezcan las condiciones necesarias para recibir a las personas, de conformidad con el Marco

de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos. Los gobiernos también deben garantizar que los desplazados internos tengan acceso a la justicia y recursos efectivos por cualquier violación cometida durante los procesos de regreso, reubicación o reasentamiento.

### Procesos de paz

66. En situaciones posteriores a un conflicto, los procesos de paz que incluyen cuestiones de desplazamiento y la participación de los desplazados internos y las comunidades afectadas desempeñan un papel fundamental en la resolución del desplazamiento interno y la prevención de su repetición. Los acuerdos de paz han incluido cada vez más disposiciones para dar respuesta al desplazamiento interno y proteger los derechos de los desplazados internos, aunque en diferentes grados<sup>59</sup>. Esta práctica es encomiable y debería ampliarse para abarcar una amplia gama de cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno e incluir soluciones duraderas como objetivo específico del proceso de paz.

67. Por ejemplo, la inclusión de disposiciones sobre vivienda, tierra y propiedad en los acuerdos de paz y los procesos de justicia transicional es esencial para responder a las violaciones perpetradas durante el conflicto y, cuando corresponda, las quejas anteriores al conflicto y las causas y desigualdades estructurales que llevaron al conflicto. Las viviendas y la tierra pueden haber sido destruidas o dañadas durante el conflicto, u ocupadas por otras personas después del desplazamiento de la población, lo que plantea numerosos desafíos para las soluciones duraderas. En muchos contextos, las violaciones de la vivienda, la tierra y la propiedad han sido parte de estrategias discriminatorias para desplazar a ciertos grupos por su afiliación religiosa, étnica, social o política e impedir su regreso. Por lo tanto, ofrecer reparación por violaciones pasadas de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad es clave para el logro de soluciones duraderas, la consolidación de la paz, el desarrollo y el regreso al estado de derecho<sup>60</sup>.

68. La obligación de prevenir el desplazamiento arbitrario también conlleva el deber de investigar, enjuiciar y sancionar los actos de desplazamiento arbitrario. Sin embargo, los desplazados internos pueden encontrar numerosas barreras para acceder a la justicia, incluida la discriminación por motivos de género, etnia, religión, afiliación política o desplazamiento, o la imposibilidad de acceder a servicios jurídicos y pagar honorarios y otros costos. Los conflictos y la violencia también pueden haber tenido un impacto en los sistemas judiciales. Estos obstáculos deben eliminarse. En situaciones posteriores a un conflicto, la justicia transicional puede ayudar a prevenir un mayor desplazamiento mediante el enjuiciamiento penal de los perpetradores de desplazamiento arbitrario cuando equivale a un delito, así como el enjuiciamiento de otras violaciones que llevaron a un desplazamiento arbitrario. Las comisiones de la verdad pueden investigar, denunciar y reconocer oficialmente el desplazamiento como una cuestión seria de derechos humanos. Ya sea a través de procesos judiciales o no judiciales, la justicia transicional puede brindar a las víctimas una reparación por el daño sufrido, como restitución, indemnización, disculpas y garantías de no repetición, lo que ayuda a sanear agravios y reparar el tejido social<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Véanse, por ejemplo, el Acuerdo de Paz Integral entre el Gobierno de Nepal y el Partido Comunista de Nepal (Maoísta) de 2006 y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

<sup>60</sup> Véase [A/HRC/47/37](#).

<sup>61</sup> Véase [A/73/173](#).

## V. Papel de la comunidad internacional

69. La comunidad internacional ha estado participando en numerosos programas para apoyar a los Estados en la implementación de sus obligaciones de prevenir el desplazamiento arbitrario. Por ejemplo, los agentes de protección han apoyado a los gobiernos en la revisión de sus marcos jurídicos nacionales en busca de deficiencias y han brindado asistencia técnica para la redacción de nueva legislación con el fin de cumplir las obligaciones internacionales. La comunidad internacional ha llevado a cabo actividades de formación y sensibilización en el país y ha promovido ante las autoridades y las partes en conflictos el respeto de los derechos humanos internacionales y el derecho internacional humanitario. Los agentes humanitarios han brindado asistencia para salvar vidas durante las crisis que se desarrollaban rápidamente y que abrumaron la capacidad de respuesta de los gobiernos, así como en situaciones prolongadas en las que los recursos se llevaban al límite.

70. La alerta y la acción tempranas son herramientas poderosas para prevenir y mitigar las crisis y los desplazamientos resultantes. En este sentido, el mecanismo regional de revisión mensual, un marco de evaluación de riesgos para todo el sistema de las Naciones Unidas concebido en el marco de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero para evaluar mejor los riesgos y prevenir las crisis como un esfuerzo de colaboración, ha mejorado el intercambio de información y el análisis conjunto en todo el sistema de las Naciones Unidas. El mecanismo se basa en la experiencia y la información recopiladas a nivel mundial por diferentes partes de las Naciones Unidas y utiliza una combinación de análisis de desarrollo, políticos, de derechos humanos y humanitarios para llevar información a los líderes de las Naciones Unidas de manera oportuna y coordinar la acción temprana de la Organización.

71. El desafío al que se enfrentan los mecanismos de alerta temprana existentes a nivel nacional e internacional suele ser asegurar una acción temprana sobre los riesgos identificados. La vacilación de la comunidad internacional en ocasiones también ha retrasado la acción. Puede resultar difícil involucrar a los actores políticos en cuestiones que aún no han surgido por completo y lograr que los gobiernos reconozcan los riesgos mientras pueden prevalecer otros intereses políticos. La voluntad política de los gobiernos es fundamental, y la comunidad internacional puede desempeñar un papel fundamental en dirigir la atención de los gobiernos hacia sus responsabilidades y el potencial transformador de un enfoque preventivo.

72. La comunidad internacional también puede mejorar las capacidades nacionales para prevenir y responder a los desplazamientos internos, y para proporcionar igualdad de acceso a los medios de vida y los servicios básicos a las comunidades desplazadas. Es evidente que la resolución de los desplazamientos internos y la prevención de su repetición requieren un enfoque conjunto que incluya a los actores humanitarios, de desarrollo y de paz. Los agentes humanitarios pueden mejorar el acceso a los servicios básicos mediante el apoyo estructural o mediante la creación de capacidad y el fortalecimiento del marco jurídico nacional. Los actores del desarrollo pueden apoyar las políticas dirigidas por el gobierno para afrontar los problemas socioeconómicos estructurales que generan conflictos y la violencia y los aspectos socioeconómicos del desplazamiento que plantean obstáculos a las soluciones y prolongan el desplazamiento<sup>62</sup>. Una acción humanitaria, de desarrollo y de paz concertada en el marco de los derechos humanos es fundamental a fin de que los esfuerzos de prevención den respuesta a las causas y los efectos de los conflictos

---

<sup>62</sup> Véanse también las presentaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial al Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General. Disponible en [www.un.org/internal-displacement-panel/content/Inputs-from-Stakeholders](http://www.un.org/internal-displacement-panel/content/Inputs-from-Stakeholders).

y las crisis. Esto abarca acciones para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Orden para con el fin de atacar las causas fundamentales, así como sostener la paz para prevenir el inicio, la escalada, la continuación y la repetición del conflicto.

73. Los actores de la paz tienen un papel importante que desempeñar en la resolución y prevención de la recurrencia del desplazamiento al apoyar y monitorear los procesos de paz y promover la conciliación y la participación de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento en los procesos de paz. Las misiones de paz han avanzado la protección de los civiles, previniendo así el desplazamiento inducido por conflictos, y han apoyado la resolución de conflictos, el acceso a la justicia y la rendición de cuentas por los crímenes cometidos durante los conflictos. Por ejemplo, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo estableció Células de Apoyo a la Fiscalía para apoyar a las autoridades de justicia civil y militar en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos más graves cometidos por miembros de grupos armados<sup>63</sup>. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán tiene un programa de apoyo a los mecanismos locales de resolución de conflictos, que en Nangarhar facilitó la resolución de una disputa de larga data sobre los recursos hídricos, lo que permitió a las familias desplazadas regresar a sus hogares y a los niños regresar a las escuelas<sup>64</sup>.

## VI. Conclusión y recomendaciones

**74. Al contrario de una idea errónea común, la pertinencia de la prevención no se limita a las etapas anteriores a que se produzca el desplazamiento. También deben tomarse medidas preventivas durante el desplazamiento y en los procesos de soluciones duraderas para evitar múltiples desplazamientos y su repetición una vez que se hayan logrado las soluciones. Las estrategias de prevención eficaces requieren un enfoque pangubernamental y de toda la sociedad, con consultas significativas e inclusivas y la participación de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento, y el apoyo de los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz.**

**75. La Relatora Especial exhorta a los interesados que se indica a continuación a tomar las siguientes medidas:**

*Estados*

**a) Ratificar y aplicar los instrumentos internacionales y regionales para la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;**

**b) Reconocer que es necesario prevenir el desplazamiento arbitrario y responder a él mediante la acción concertada de todas las partes del gobierno, y establecer un marco jurídico, político e institucional nacional adecuado para la implementación de las obligaciones del Estado de prevenir y responder al desplazamiento, incluso mediante:**

**i) Incorporar las normas jurídicas internacionales pertinentes en los sistemas jurídicos nacionales, incluida la prohibición del desplazamiento arbitrario y la criminalización de los actos de desplazamiento arbitrario, como mínimo, cuando esos actos constituyan crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio;**

<sup>63</sup> Véase <https://monusco.unmissions.org/en/what-rule-law-section-mandate>.

<sup>64</sup> Véase <https://unama.unmissions.org/un-backed-local-peace-initiative-ends-longstanding-dispute-nangarhar>.

- ii) Establecer las estructuras de gobernanza necesarias para implementar las obligaciones internacionales, incluso mediante la identificación de un funcionario de enlace nacional para los desplazados internos, el establecimiento de mecanismos de coordinación eficaces a nivel nacional y local y entre ellos y la asignación de responsabilidades claras y recursos suficientes, con especial atención a la mejora de las capacidades, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales a nivel local;
- iii) Establecer mecanismos para asegurar la participación de las comunidades afectadas en la toma de decisiones para la prevención y respuesta al desplazamiento, incluidos los desplazados internos y las comunidades de acogida;
- c) Fortalecer la recopilación de datos y su análisis y uso para la prevención, incluso a través del monitoreo de los derechos humanos y la protección, con el fin de comprender la evolución de los riesgos y las vulnerabilidades subyacentes de comunidades afectadas;
- d) Establecer y mejorar mecanismos de alerta temprana que integren plenamente las normas de derechos humanos y presten la debida consideración a las señales tempranas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la violencia de género, como posibles impulsores, desencadenantes y síntomas del desplazamiento; garantizar que los mecanismos de alerta y acción temprana activen eficazmente medidas y respuestas oportunas a las amenazas identificadas, e involucrar a las comunidades afectadas en tales mecanismos;
- e) Mejorar el cumplimiento de las fuerzas militares y de seguridad del Estado con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos según corresponda al:
  - i) Asegurar que los manuales militares, los procedimientos operativos estándar y otros materiales para guiar las operaciones militares y de seguridad incorporen plenamente el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
  - ii) Brindar capacitación y creación de capacidades a los miembros de las fuerzas militares y de seguridad para asegurar el conocimiento y la sensibilidad hacia los derechos de las comunidades afectadas por la violencia y los conflictos y los derechos de los desplazados internos, incorporando una perspectiva de género y diversidad;
  - f) Garantizar que las leyes, políticas y autoridades no discriminen a las personas desplazadas internamente y a las comunidades afectadas por conflictos, violencia y desplazamiento por ningún motivo, incluida, entre otras, la discriminación por parte de las autoridades contra las poblaciones que residen o se desplazan de áreas bajo el control o la influencia de grupos armados no gubernamentales, y promover una cultura institucional conducente al respeto de los derechos humanos al asegurar que la protección de los civiles y de las poblaciones esté integrada en la evaluación del éxito de las operaciones militares y de seguridad;
  - g) Mejorar las medidas de protección para las comunidades más expuestas al impacto de los conflictos y otras formas de violencia, incluida la violencia criminal y de pandillas, antes y durante el desplazamiento, teniendo en cuenta las vulnerabilidades diferenciadas a la luz de su diversidad y las formas interseccionales de discriminación y desigualdad, y proporcionar asistencia

humanitaria y protección a los desplazados internos al mismo tiempo que se atienden las necesidades de las comunidades de acogida;

h) Asegurar que los cierres de campamentos, los regresos y otros procesos de soluciones duraderas se lleven a cabo de acuerdo con las obligaciones y normas internacionales, incluso en relación con el carácter voluntario, la seguridad y la dignidad de esos procesos, el acceso a la información y la consulta y la participación de los afectados en la toma de decisiones y la planificación;

i) Garantizar el acceso efectivo a la justicia para los desplazados internos y la rendición de cuentas de los perpetradores, fortalecer la capacidad de los sistemas judiciales para investigar y enjuiciar actos de desplazamiento arbitrario y otorgar recursos efectivos a las víctimas;

j) Garantizar la inclusión de cuestiones vinculadas al desplazamiento interno arbitrario en los acuerdos de paz y la participación significativa e inclusiva en los procesos de paz de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento, incluidas mujeres, niños y jóvenes, y personas de diversos orígenes étnicos y religiosos;

*Comunidad internacional*

k) Brindar apoyo técnico, creación de capacidad y sensibilización a los gobiernos con respecto a la incorporación a la legislación nacional y la implementación de las normas jurídicas internacionales relativas a la prevención del desplazamiento arbitrario;

l) Apoyar a los gobiernos en el establecimiento y mejoramiento de los mecanismos nacionales, locales y comunitarios de alerta y acción temprana, y en la adopción e implementación de leyes, políticas y estrategias basadas en los derechos humanos para prevenir el desplazamiento arbitrario y su reaparición, incluso mediante la promoción de mecanismos de resolución de conflictos, acceso a la justicia y la rendición de cuentas, la reconciliación y la cohesión social, y promover procesos de paz inclusivos y participativos que protejan los derechos de los desplazados internos y las comunidades afectadas;

m) Establecer políticas y mecanismos de rendición de cuentas y debida diligencia, entre otras medidas, para asegurar que cualquier apoyo brindado a las fuerzas militares y de seguridad sea consistente y promueva el respeto por el derecho internacional humanitario y de derechos humanos;

n) Mejorar la colaboración de los actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz en los esfuerzos de prevención, e implementar programas comunitarios flexibles que contengan elementos de autosuficiencia, cohesión social, consolidación de la paz y medidas para desarrollar la resiliencia de las poblaciones afectadas con el fin de prevenir futuros desplazamientos, involucrando regularmente a los desplazados y a las comunidades de acogida en las diferentes fases del proceso.

---