



# Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro

Informe del Panel de Alto Nivel sobre  
los Desplazamientos Internos  
del Secretario General de  
las Naciones Unidas



Naciones  
Unidas

Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos  
Internos del Secretario General de las  
Naciones Unidas



# **Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro**

Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas

Informe disponible en <https://internaldisplacement-panel.org>

**Sitio web:** <https://www.un.org/internal-displacement-panel/>

**Twitter:** @IDPs\_Panel

Copyright © Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas

Septiembre de 2021

#### **Agradecimientos**

David McDevitt (edición de la versión en inglés)

Diane Broadley (diseño gráfico)

**Nota:** Las opiniones expresadas en el presente informe son las del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista del Secretario General de las Naciones Unidas, la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas o las Naciones Unidas. Las denominaciones utilizadas en esta publicación y la forma en que se presenta su contenido no conllevan, por parte del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

# Índice

<b>Prefacio</b>	<b>ii</b>
<b>Miembros del Panel de Alto Nivel</b>	<b>v</b>
<b>1. Una crisis mundial</b>	<b>1</b>
<b>2. El imperativo de las soluciones duraderas</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Fortalecer la voluntad política, la capacidad y la acción de los Gobiernos</b>	<b>13</b>
<b>2.1.1 Lograr que las soluciones tengan una prioridad de titularidad nacional y pangubernamental</b>	<b>13</b>
<b>2.1.2 La voluntad política es fundamental y debería catalizarse</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Garantizar la implicación de toda la sociedad</b>	<b>23</b>
<b>2.3 Aprovechar mejor las capacidades del sector privado</b>	<b>27</b>
<b>2.4 Hacer que las Naciones Unidas sean idóneas y rindan cuentas de las soluciones</b>	<b>31</b>
<b>2.5 Recabar financiación internacional</b>	<b>37</b>
<b>2.6 Fortalecer el uso eficaz de los datos sobre el desplazamiento interno</b>	<b>42</b>
<b>3. Fortalecimiento de la prevención</b>	<b>47</b>
<b>3.1 Abordar los factores que provocan el desplazamiento y reducir los riesgos del desplazamiento</b>	<b>49</b>
<b>4. Mejora de la protección y la asistencia</b>	<b>57</b>
<b>4.1 Fortalecer la calidad de la protección y la asistencia a los desplazados internos y a las comunidades de acogida</b>	<b>61</b>
<b>5. Seguimiento</b>	<b>67</b>
<b>Anexos</b>	<b>70</b>
<b>Anexo 1. Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General</b>	<b>71</b>
<b>Anexo 2. Lista completa de recomendaciones</b>	<b>74</b>
<b>Anexo 3. Principales hitos de la acción mundial y regional en materia de desplazamiento interno</b>	<b>82</b>
<b>Glosario</b>	<b>84</b>
<b>Notas</b>	<b>88</b>

# Prefacio

Comenzamos nuestra labor como Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas en una reunión inaugural celebrada en febrero de 2020 en Ginebra (Suiza). En ese momento no sabíamos que el mundo estaba a punto de cambiar. Apenas unos días después, la Organización Mundial de la Salud declaró que la enfermedad por coronavirus (COVID-19) era una pandemia mundial. Para mantenernos a salvo y proteger a nuestras familias, muchos de nosotros pudimos quedarnos en casa y limitar nuestros movimientos. Sin embargo, para decenas de millones de personas, los riesgos planteados por el virus tuvieron menos peso que las amenazas de guerra, la violencia y los desastres, o una trágica combinación de factores. Para ellos, quedarse en casa no era una opción. Huir en busca de seguridad era la única salida.

Al presentar nuestro informe al Secretario General António Guterres, la crisis de los desplazamientos internos continúa e incluso se agrava. El título del informe, "Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro", refleja las dos principales preocupaciones que han impulsado nuestra labor. En primer lugar, el desplazamiento interno ha desaparecido en gran medida de la agenda internacional durante el último decenio. A pesar de los compromisos de "no dejar a nadie atrás", parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los desplazados internos a menudo son invisibles y marginados a nivel nacional, regional e internacional. En segundo lugar, está claro que no es aceptable seguir como hasta ahora. Deben lograrse mejoras concretas y cuantificables en cuanto a prevenir, abordar y solucionar el desplazamiento interno.

Decidimos centrarnos, sobre todo, en los millones de personas atrapadas en desplazamientos prolongados y en el imperativo de ayudarlos a buscar soluciones duraderas. Dedicamos nuestra atención principalmente a los contextos en los que el Estado ha demostrado un cierto grado de voluntad para abordar el desplazamiento interno. Creemos firmemente que si se redoblan los esfuerzos en apoyo de la búsqueda de soluciones en estos contextos, es posible lograr un gran avance para millones de desplazados internos, las comunidades de acogida y las naciones afectadas por el desplazamiento. Sin embargo, para ello será necesario introducir cambios fundamentales en el enfoque actual de las soluciones. Entre otras cosas, hay que hacer mucho más hincapié en trabajar con y mediante los sistemas gubernamentales para garantizar que los desplazados internos y las comunidades de acogida se beneficien de la protección y el apoyo del Estado que les corresponde por derecho.

La obtención de resultados mediante la aplicación de este enfoque exige un cambio de mentalidad, de métodos de trabajo y de acuerdos por las instancias nacionales e internacionales. La implicación, la responsabilidad y la rendición de cuentas nacionales deben ponerse en primer plano y los Estados deben reconocer a los desplazados internos y

a los miembros de las comunidades de acogida como ciudadanos y residentes de su país titulares de derechos. Es necesario ir más allá de responder al desplazamiento interno como una mera crisis humanitaria y entender que está directamente vinculado a retos más amplios de gobernanza, desarrollo, derechos humanos y paz. También está estrechamente vinculado a las realidades interconectadas del cambio climático, la urbanización y la fragilidad. En este contexto, se debe involucrar antes y de forma sistemática y amplia a los agentes del desarrollo, la paz y la reducción del riesgo de desastres, y también se deben aprovechar mucho mejor las capacidades del sector privado y la sociedad civil. Estos esfuerzos deben basarse en datos y pruebas sólidas. Todo ello requiere una financiación adecuada.

Creemos firmemente que este cambio de dirección tendrá efectos transformadores para los desplazados internos, las comunidades afectadas por el desplazamiento y sus países. Los avances en materia de soluciones también liberarán capacidad y recursos que se necesitan urgentemente para situaciones de emergencia. Sin embargo, para abordar realmente todo el espectro de problemas del desplazamiento, también es necesario prestar atención al fortalecimiento de la prevención y a la mejora de la protección y las respuestas.

Lograr mejoras importantes en la crisis mundial del desplazamiento interno no será una tarea fácil. Entre los numerosos retos figuran los efectos de la pandemia de COVID-19, que siguen haciéndose sentir y podrían llevar al desplazamiento interno a una posición aún más baja en la lista de prioridades mundiales. Movilizar a los Estados, a las Naciones Unidas, a otras organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG), y a las instituciones financieras internacionales (IFI) para que cambien sus formas de trabajar y aborden el desplazamiento interno como una prioridad urgente podría ser aún más difícil.

**Sin embargo, el desplazamiento interno es demasiado importante como para descuidarlo.** Si trabajamos juntos y creamos un impulso para el cambio, se puede superar la crisis. Los desplazados internos, las comunidades de acogida y los Gobiernos deben poder contar con el compromiso sostenido de la comunidad internacional.

Este informe es la culminación de amplias consultas, aportaciones y deliberaciones. Estamos inmensamente agradecidos a todos los que han contribuido a este esfuerzo. Extendemos nuestro más sincero agradecimiento, en primer lugar, a los desplazados internos y a los miembros de las comunidades de acogida que compartieron con nosotros sus experiencias, problemas y aspiraciones. También agradecemos a los Estados, las entidades de las Naciones Unidas, las ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los dirigentes del sector privado, los representantes de las IFI, los investigadores y otras personas que ofrecieron valiosas ideas, análisis y recomendaciones. Agradecemos a Alemania, el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos de América, Irlanda, Noruega, Suecia, Suiza y la Unión Europea su contribución a las necesidades financieras del proceso. En cuanto al equipo que ha apoyado la labor del Panel, estamos inmensamente en deuda con nuestros estimados

asesores expertos, que colaboraron estrechamente con nosotros a lo largo de este proceso, y con la secretaría del Panel por su incansable apoyo.

Nos honra que el Secretario General de las Naciones Unidas nos haya confiado una responsabilidad de tal magnitud. Esperamos haber estado a la altura de las expectativas y que nuestro informe contribuya a hacer avanzar la cuestión del desplazamiento interno y, sobre todo, la vida de los desplazados internos hacia un futuro mejor.

**Federica Mogherini**, Copresidenta

**Donald Kaberuka**, Copresidente

Septiembre de 2021

# Miembros del Panel de Alto Nivel

**Federica Mogherini**, Rectora del Colegio de Europa, ex Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y ex Vicepresidenta de la Comisión Europea (Copresidenta).

**Donald Kaberuka**, Presidente del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, ex Ministro de Finanzas de Rwanda y séptimo Presidente del Banco Africano de Desarrollo (Copresidente).

**Paula Gaviria**, Directora de la Fundación Compaz, ex Directora de la Unidad para las Víctimas, de Colombia, y ex Consejera Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia.

**Per Heggenes**, Director Ejecutivo de la Fundación IKEA.

**Nasser Judeh**, Senador, ex Viceprimer Ministro y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Reino Hachemita de Jordania.

**Mitiku Kassa Gutié**, Comisionado de la Comisión Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de la República Democrática Federal de Etiopía.

**Pauline Riak**, Profesora de Sociología y Vicerrectora de Asuntos Académicos de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Rumbek y Presidenta del Instituto Sudd, Sudán del Sur.

**Sima Samar**, miembro de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre Mediación del Secretario General, ex enviada especial del Presidente y ex Presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán.



CAPÍTULO UNO

# Una crisis mundial

Barrio destruido por los ataques aéreos de la coalición en el  
distrito de Cráter de Adén (Yemen). Noviembre de 2018.  
Créditos: OCHA/Giles Clarke

# 1. Una crisis mundial

**Todos los años, las personas de todo el mundo se enfrentan a los efectos devastadores de los conflictos, la violencia, los desastres y el cambio climático.** Decenas de millones de ellas huyen de sus hogares sin cruzar una frontera internacional. Estas personas, conocidas como desplazados internos, constituyen la gran mayoría de los desplazados en todo el mundo.

A finales de 2020, unos **55 millones de personas** vivían en situación de desplazamiento interno, una cifra abrumadora<sup>1</sup>. Aunque algunas regiones se ven más afectadas que otras, ninguna nación está libre de los riesgos del desplazamiento. **Las mujeres y las niñas** representan más de la mitad de los desplazados internos del mundo<sup>2</sup> 55 millones de estos son **personas con discapacidad**<sup>3</sup> y se estima que 2,6 millones son **personas de edad**<sup>4</sup>. Más de 30,5 millones son **niños y jóvenes**<sup>5</sup>.

No cabe duda: **se trata de una crisis mundial**.

Se trata de una crisis definida por tres características decisivas. **La primera es que el número de desplazados internos ha aumentado sin cesar**<sup>6</sup>. Aunque los datos históricos sobre los desplazamientos por desastres son limitados, las cifras de los entornos de conflicto muestran un panorama sombrío: en los dos últimos decenios, el número total de desplazados internos por los conflictos y la violencia se ha duplicado con creces<sup>7</sup>. La cifra a finales de 2020, más de 48 millones, fue la más alta jamás registrada<sup>8</sup>.

Una de las principales razones del aumento son los **desplazamientos nuevos**, ya que millones de personas se ven obligadas a huir de sus hogares cada año. Hay varios factores que impulsan esta tendencia. **Los conflictos y la violencia** siguen causando estragos en todo el mundo, dejando a menudo a los civiles sin otra opción que huir para protegerse a sí mismos y a sus familias<sup>9</sup>. **Los desastres y los efectos adversos del cambio climático** también son impulsores importantes

**FIGURA 1**

**Desplazamientos internos provocados por los conflictos y la violencia**  
Fuente: IDMC.



y son responsables de la mayoría de los nuevos desplazamientos internos cada año<sup>10</sup>. **La violencia delictiva y de las pandillas, la persecución y las violaciones de los derechos humanos**, así como los **efectos de los megaproyectos de desarrollo**<sup>11</sup>, también contribuyen al desplazamiento; además, los desastres tecnológicos, como los accidentes nucleares de Chernóbil y Fukushima, han desplazado permanentemente a algunas poblaciones. Muchas de estas amenazas son interseccionales y se agravan mutuamente.

El número de desplazados internos también sigue siendo alto porque **millones de personas están atrapadas en desplazamientos prolongados**<sup>12</sup>. Muchos desplazados internos no pueden volver a crear un hogar seguro y duradero porque los conflictos que los desplazaron aún persisten, sin que se vislumbre la luz al final del túnel<sup>13</sup>. En algunos casos, **dos e incluso tres generaciones de niños han nacido en situación de desplazamiento** y crecen sin haber conocido el hogar original de su familia. Aunque el desplazamiento por desastres suele considerarse un fenómeno a corto plazo, lo cierto es que también puede prolongarse. Según un análisis, se calcula que 7 millones de personas que huyeron de desastres seguían atrapadas en el desplazamiento interno a finales de 2020<sup>14</sup>.

### **La segunda característica que define esta crisis es el elevado nivel de violaciones de los derechos humanos y de sufrimiento humano.**

Como señaló Cecilia Jiménez-Damary, Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos: "la experiencia del desplazamiento interno a menudo entraña un número ingente de violaciones de los derechos humanos y abusos, antes, durante y después del desplazamiento, cuyas consecuencias persisten mientras las personas permanecen desplazadas e incluso después de que hayan logrado regresar físicamente, integrarse localmente o asentarse en otros lugares"<sup>15</sup>. Los desplazados internos son forzados a abandonar sus hogares, son desarraigados de sus medios de subsistencia y

### **RECUADRO 1**

#### **¿Quiénes son los "desplazados internos" y qué es el "desplazamiento interno"?**

De conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998:

*"Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"*<sup>16</sup>.

Esta definición descriptiva no confiere un estatuto jurídico, ya que los derechos y garantías a los que tienen derecho los desplazados internos provienen del hecho de ser **ciudadanos o residentes de su país**, aunque algunos desplazados internos puede ser apátridas y tener dificultades para acceder a los derechos básicos. Sin embargo, contar con un término para describir a esta población es importante, ya que los desplazados internos suelen tener **vulnerabilidades y necesidades específicas** derivadas del hecho de ser desplazados<sup>17</sup>.

Las causas enumeradas en la definición pretenden ser ejemplos y no una lista exhaustiva. Las **"catástrofes naturales o provocadas por el ser humano"** incluyen los desastres de evolución lenta y los de aparición súbita y los efectos adversos del cambio climático, así como los desastres tecnológicos y los proyectos de desarrollo que no tienen en cuenta las obligaciones de derechos humanos.

El **"desplazamiento interno"** se refiere al fenómeno del desplazamiento interno en todas sus dimensiones y a un conjunto más amplio de personas afectadas que únicamente los desplazados internos, en particular, las comunidades de acogida.

son separados de sus redes de apoyo y de sus familiares. Incluso en la relativa "seguridad" del desplazamiento, muchos viven en condiciones peligrosas y siguen enfrentándose a importantes riesgos y a violaciones de sus derechos. Las mujeres y las niñas están expuestas a mayores niveles de **violencia sexual y de género**, como agresiones, abusos, matrimonios precoces y forzados y explotación sexual<sup>18</sup>. Los niños pierden el acceso a la **educación** formal y pueden ser más vulnerables al reclutamiento por parte de pandillas o grupos armados, a la radicalización, a la trata de personas y a las estrategias negativas de afrontamiento<sup>19</sup>. Los desplazados internos con frecuencia carecen de **medios de subsistencia** y se encuentran entre los sectores de la población con mayor **inseguridad alimentaria**. La mayoría vive fuera de los campamentos y en **zonas urbanas**, donde se encuentran entre los más pobres de los pobres, **carecen de una vivienda segura**<sup>20</sup> y están expuestos a una amplia gama de riesgos sanitarios, sociales y económicos<sup>21</sup>.

A estos problemas se suma el hecho de que los desplazados internos a menudo no pueden acceder a la asistencia estatal y a los servicios básicos, como los sistemas de salud pública, y las prestaciones sociales, como las pensiones o las ayudas al desempleo<sup>22</sup>. Pueden carecer de la **documentación civil** que es crucial para integrarse en estos sistemas, solicitar empleo, votar en las elecciones o reclamar su vivienda, tierra u otras propiedades<sup>23</sup>. En particular, **las personas de edad y las personas con discapacidad** suelen tener dificultades para acceder a una asistencia y un apoyo eficaces<sup>24</sup>. **Los grupos de población que ya estaban marginados** antes del desplazamiento —por ejemplo, los pertenecientes a minorías étnicas o religiosas o a diversos grupos de orientación sexual o de género— a menudo se enfrentan a una mayor **estigmatización y exclusión**<sup>25</sup>. Sin embargo, a pesar de sus importantes necesidades, los desplazados internos pueden verse obligados a esconderse aún más **por miedo a quienes ostentan el poder**<sup>26</sup>. En todos los grupos, la experiencia de verse forzados a

huir de sus hogares y la dinámica de vivir en el desplazamiento pueden causar graves **trastornos psicológicos**.

En muchos contextos, el desplazamiento no se planifica, es arbitrario y representa una **ruptura del contrato social** entre los Estados y sus ciudadanos y residentes: el incumplimiento de la promesa y la obligación del Estado de mantener a su población a salvo de cualquier daño. Como se ilustra en los capítulos siguientes, la recuperación del desplazamiento consiste también en recuperar **la confianza** de la población en el Estado.

**La tercera característica que define la crisis mundial planteada por el desplazamiento es su impacto en el desarrollo, la estabilidad y la sociedad en general.** El desplazamiento interno no solo devasta a los desplazados, sino que también puede suponer una carga para las comunidades que los acogen. El desplazamiento prolongado a gran escala puede estancar e incluso revertir el progreso hacia la consecución de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** al aumentar la pobreza, exacerbar la desigualdad y exponer a los desplazados internos y a las comunidades de acogida a mayores riesgos para su salud y seguridad<sup>27</sup>. En las economías locales, la afluencia de poblaciones desplazadas puede afectar a los mercados e influir en los salarios medios y los precios de la vivienda en las zonas afectadas por el desplazamiento<sup>28</sup>. Si no se aborda el empobrecimiento y la marginación de los desplazados internos y las comunidades de acogida no reciben suficiente apoyo, el desplazamiento también puede contribuir a la **fragilidad**, crear **tensiones** y sembrar las semillas de **futuros riesgos de desplazamiento**.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? La respuesta apunta a una verdad incómoda pero innegable: se ha registrado **un fracaso colectivo para prevenir, abordar y solucionar el desplazamiento interno**.

Esto no es causado por una falta de esfuerzo específico. Por el contrario, a lo largo de los tres últimos

decenios, los Estados, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y la sociedad civil han tomado **medidas considerables para abordar el desplazamiento interno** y poner de relieve esta crisis mundial. Se ha elaborado un marco normativo mundial, se han adoptado marcos jurídicos regionales y nacionales y el Secretario General ha encargado a funcionarios de alto nivel que encabecen los principales aspectos de las respuestas al desplazamiento interno<sup>29</sup>. Sin embargo, a pesar de estas medidas, la crisis planteada por los desplazamientos internos sigue empeorando.

Nuestra conclusión es que la raíz del problema es mucho más profunda. Lo que más nos llama la atención es la **falta de voluntad política** para encarar la cuestión del desplazamiento interno. **Demasiados Estados no reconocen a sus ciudadanos y residentes desplazados ni se responsabilizan por ellos**. Las Naciones Unidas, los países donantes y las IFI, entre otras entidades, tampoco han demostrado el nivel de compromiso necesario para superar esta crisis mundial, especialmente en los contextos de desplazamiento prolongado.

Creemos que hay varios problemas interseccionales que contribuyen a esta falta de voluntad política. En primer lugar, en muchos casos, **no se aprecian plenamente los costos de largo alcance de la inacción** en materia de desplazamiento interno<sup>30</sup>. En segundo lugar, incluso cuando se comprende la importancia de la acción y existe voluntad política, **las deficiencias de capacidad y las limitaciones operacionales** suelen obstaculizar el progreso. En tercer lugar, el desplazamiento interno suele no tener prioridad, no se asume como propio ni se aborda debido a **objetivos contrapuestos**. Y en cuarto lugar, a pesar de las claras responsabilidades —incluidas, fundamentalmente, las de los Estados con sus ciudadanos y residentes desplazados— solo se exige una **rendición de cuentas limitada** a los agentes que no responden adecuadamente al desplazamiento interno o que lo provocan en primer lugar.

También hemos visto que, para todos los agentes, **el desplazamiento interno sigue siendo principalmente una cuestión humanitaria a corto plazo**. Aunque las organizaciones humanitarias desempeñan un papel fundamental para salvar vidas y aliviar el sufrimiento, el enfoque del desplazamiento interno como responsabilidad *de facto* de los agentes humanitarios internacionales ha restado importancia a la **obligación de los Estados** de pasar a ser los principales garantes de derechos y a dirigir las iniciativas sobre soluciones. Esto también ha significado que otros agentes clave del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz (nexo acción humanitaria-desarrollo-paz), así como de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático<sup>31</sup>, no han cumplido sus propias funciones en la prevención y la resolución sostenible del desplazamiento interno.

Como resultado de estos factores, con demasiada frecuencia el **desplazamiento interno se descuida** en las políticas y planes gubernamentales, las estrategias y orientaciones de las Naciones Unidas, la financiación para el desarrollo y la comunicación pública y los medios de comunicación. **Esta invisibilidad crea un círculo vicioso**: cuanto menos visibles son los desplazados internos, menos prioridad se les da. Y cuanta menos prioridad se les da, más se deslizan hacia el olvido y el descuido. Aunque el mundo se comprometió a “no dejar a nadie atrás” como parte de los ODS, incluido un reconocimiento específico de la necesidad de empoderar a los desplazados internos a través de la implementación de la Agenda 2030<sup>32</sup>, el desplazamiento interno aún no ha recibido la atención y la acción globales que requiere con tanta urgencia.

La crisis planteada por el desplazamiento interno también se ve agravada y exacerbada por otras dinámicas y **crisis mundiales simultáneas** en el entorno internacional más amplio. Uno de los factores que surgió mientras realizábamos

nuestro trabajo fue la rápida propagación de la **pandemia de COVID-19**, que tuvo consecuencias rápidas y mortíferas en todo el mundo. Millones de personas han perdido la vida a causa del virus y se calcula que 97 millones se han visto empujadas a la pobreza extrema por los efectos de la pandemia<sup>33</sup>. Para las familias desplazadas que viven en asentamientos abarrotados con acceso limitado a la atención sanitaria, a las redes de seguridad y a los ahorros, los efectos combinados de la crisis han sido especialmente graves<sup>34</sup>. La recesión económica mundial provocada por la pandemia también significa que los Gobiernos tienen que lidiar con el sostenimiento de sus economías mientras gestionan una crisis de salud pública, lo que deja aún menos margen para las necesidades relacionadas con el desplazamiento. Esto es cierto tanto para los países afectados por los desplazamientos como para los Estados donantes tradicionales<sup>35</sup>. En los países frágiles, la creciente competencia por recursos cada vez más limitados agudiza el riesgo de desplazamientos nuevos o renovados.

La **crisis climática mundial** también tendrá implicaciones en el desplazamiento interno, ya que se espera que el número de personas desplazadas por desastres aumente drásticamente en los próximos decenios, a medida que se vayan agravando los efectos del cambio climático<sup>36</sup>. Un análisis realizado por el Banco Mundial reveló que, a menos que se tomen medidas urgentes, podría haber más de 143 millones de migrantes climáticos internos<sup>37</sup> para 2050 en solo tres regiones del mundo<sup>38</sup>. Aunque no todos estos movimientos serán desplazamientos forzados, la cifra es alarmante. El cambio climático también aumentará el riesgo de desplazamiento a nuevos lugares, entre otros, a países que hasta ahora no se habían enfrentado a graves problemas de desplazamiento por desastres<sup>39</sup>. Sin embargo, el impacto del cambio climático no se sentirá por igual en todos los países. Los que tienen menos recursos o están más expuestos a los peligros probablemente se enfrenten a efectos más graves. En el Sahel, las comunidades han sufrido

**"La Covid-19 se ha cobrado muchas vidas en mi comunidad y ha desbordado nuestro centro de salud. También ha afectado negativamente a la economía de mi país."**

Desplazado interno en Somalia; consultas para el Panel

graves episodios de sequía y desertificación en los últimos 50 años<sup>40</sup>. En algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, el aumento del nivel del mar no solo supone un riesgo de desplazamiento, sino una amenaza existencial en la que naciones enteras podrían quedar sumergidas o convertirse en inhabitables<sup>41</sup>. Como destacó el Secretario General António Guterres: "Limitar el aumento de la temperatura global es una cuestión de supervivencia para los países vulnerables al clima. Y se nos acaba el tiempo"<sup>42</sup>.

Por último, el **decreciente compromiso con el multilateralismo** entre las principales potencias del mundo está dificultando la prevención y resolución de las crisis de desplazamiento. El crecimiento de la política nacionalista, el frecuente estancamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la erosión de los compromisos con los derechos humanos y las normas democráticas amenazan la capacidad del sistema internacional para aunar esfuerzos a fin de responder al desplazamiento interno. Si bien se ha logrado cierto grado de solidaridad en torno al tratamiento de los movimientos de migrantes y de refugiados, la percepción del desplazamiento interno como una cuestión interna de los países ha obstaculizado el avance de un enfoque de responsabilidad compartida, incluso en contextos en los que la solidaridad está claramente justificada.



CAPÍTULO DOS

# El imperativo de las soluciones duraderas

Madre desplazada con sus hijos en Cabo Delgado (Mozambique). Abril de 2021.  
Créditos: ACNUR/Martim Gray Pereira

## 2. El imperativo de las soluciones duraderas

En todo el mundo, **millones de desplazados internos están atrapados en situaciones de desplazamiento prolongado**. Han pasado años, y a veces decenios, en un limbo, sin poder terminar con su desplazamiento ni lograr una solución duradera. Examinamos de cerca varias de esas situaciones y escuchamos a personas que huyeron del conflicto en la República Árabe Siria, de la violencia de las pandillas en América Central y de las inundaciones y los ciclones en Bangladesh y Filipinas. En los 22 países en los que los desplazados internos compartieron sus opiniones y experiencias con el Panel<sup>43</sup>, hubo un mensaje común: **un día en situación de desplazamiento ya es demasiado**. Los desplazados internos necesitan ayuda para encontrar un hogar duradero.

En 2016, el Secretario General de las Naciones Unidas instó a que los desplazamientos internos nuevos y prolongados se redujeran por lo menos a la mitad antes de 2030<sup>44</sup>. Dado que el número de desplazados internos sigue aumentando, este llamamiento es más urgente que nunca. Es imprescindible aumentar los esfuerzos para ayudar a los desplazados internos a alcanzar soluciones duraderas. En este contexto **“soluciones duraderas”** se refiere a la capacidad de los desplazados internos para reintegrarse en la sociedad y llegar a un punto en el que ya no tengan necesidades relacionadas con su condición de desplazados. Se trata de un **proceso gradual y de largo plazo** por el que un desplazado interno deja atrás progresivamente los efectos nocivos del desplazamiento hasta encontrar una solución sostenible. Las soluciones pueden pasar por el regreso de los desplazados a sus lugares de origen, la integración local o el asentamiento en otra parte del país<sup>45</sup>. Un análisis explica claramente que “una solución duradera para

los desplazados internos es una solución que perdura. Si las personas regresan a sus hogares pero no están seguras, no han encontrado una solución. Si se cierra un campamento de desplazados internos, pero estos no tienen adónde ir, no han encontrado una solución duradera”<sup>46</sup>.

Tomamos la decisión de centrarnos principalmente en los contextos en los que la situación de seguridad o el impacto de los desastres han mejorado lo suficiente como para permitir soluciones y en los que las **autoridades muestran cierto grado de disposición** a tomar medidas para hacer frente a los desplazamientos. Aunque reconocemos que muchos millones de desplazados internos siguen atrapados en contextos en los que son rechazados, oprimidos o perseguidos por sus Gobiernos o se encuentran en zonas controladas por grupos armados no estatales (situaciones que, como se describe en secciones y capítulos posteriores, deben ser afrontadas con un liderazgo político y una responsabilidad internacionales mucho mayores), creemos que hay que aprovechar la oportunidad para impulsar un progreso significativo para los desplazados internos en lugares donde las soluciones están al alcance.

Si se redoblan los esfuerzos para apoyar las soluciones en estos contextos, entre otras cosas reconociendo que es fundamental para cumplir el compromiso mundial de “no dejar a nadie atrás”, estamos convencidos de que se puede lograr un gran avance para millones de personas atrapadas en el desplazamiento prolongado. Hacerlo comienza por reconocer que, como ciudadanos y residentes de sus países, los **desplazados internos tienen derecho a decidir dónde asentarse**. En nuestras consultas con los desplazados internos, constatamos que mientras cerca de la mitad de ellos esperaba volver a sus antiguos

hogares para reencontrarse con sus tierras ancestrales, sus comunidades y sus antiguos medios de subsistencia, la otra mitad prefería integrarse en la comunidad local o asentarse en otra parte del país.

En consonancia con las tendencias mundiales de urbanización, **es probable que cada vez más desplazados internos se instalen en zonas urbanas**. Aunque los datos precisos son limitados, sabemos que la gran mayoría de los desplazados internos ya viven en entornos distintos de los campamentos en pueblos y ciudades, en comunidades de acogida en zonas rurales y en asentamientos informales. La realidad del creciente desplazamiento interno urbano requiere que todos los agentes cambien sus enfoques de la respuesta<sup>47</sup>.

En todos los tipos de contextos es necesario centrarse en la creación de las condiciones necesarias para lograr **soluciones voluntarias, seguras y dignas**, de conformidad con las normas establecidas<sup>48</sup>.

Todas las soluciones deben ser reconocidas como igualmente legítimas. Aunque el retorno puede ser la mejor solución para muchos desplazados internos, los Estados y otros agentes deben dejar de tratar el retorno como la mejor o única opción<sup>49</sup>.

La búsqueda de soluciones es única para cada individuo y las **personas de diferentes edades, géneros y diversidades** tendrán distintas experiencias y necesidades que dan forma a este proceso. Estos factores deben tenerse en cuenta como parte de un enfoque basado en los derechos humanos para abordar el desplazamiento interno<sup>50</sup>. La **protección**, la seguridad y los derechos de los desplazados internos también deberían guiar la forma en que los agentes se relacionan con las autoridades y diseñan las estrategias de intervención<sup>51</sup>.

También hay una intersección y un solapamiento del desplazamiento interno con otras formas de

**"Las fábricas y los demás proyectos económicos que proporcionaban puestos de trabajo han sido destruidos. Si las personas regresan, no conseguirán empleo, ya que no hay un sector de la economía que funcione. Fueron incendiadas incluso las granjas de palmeras datileras."**

Desplazado interno, Libia; consultas para el Panel

movimientos de población internos y transfronterizos<sup>52</sup>. Por lo tanto, las soluciones para los desplazados internos deben examinarse junto con las soluciones para otros grupos, en particular los refugiados, las personas desplazadas fuera de su país por los desastres y los efectos del cambio climático, y los repatriados. El Panel alienta la adopción de un **enfoque holístico y de todos los tipos de desplazamiento** que tenga en cuenta las necesidades de todos estos grupos, así como las de las comunidades de las zonas de desplazamiento y de origen.

Basándonos en nuestras consultas con desplazados internos y en la investigación sobre el desplazamiento prolongado, hemos constatado que en general es necesario actuar en cinco esferas fundamentales para obtener soluciones. En primer lugar, es imperativo encarar los **riesgos persistentes de seguridad** que impiden a los desplazados internos establecer un hogar permanente, ya sea en los lugares de origen o en otros<sup>53</sup>. En algunos casos, los factores que han dado lugar al desplazamiento aún no se han resuelto: el conflicto activo persiste, las zonas siguen estando controladas por grupos armados o los impactos

duraderos de los desastres impiden el retorno o el asentamiento en otro lugar. También pueden haber surgido nuevos riesgos durante la crisis que obstaculizan la capacidad de las personas para reincorporarse a la sociedad, por ejemplo, cuando se percibe a los civiles desplazados como asociados a un grupo de la oposición o a una facción beligerante y son rechazados por quienes ostentan el poder. Además, las personas pueden temer futuros riesgos de desplazamiento, ya sea porque las tensiones aún persisten en las comunidades afectadas por el conflicto o porque no se ha mitigado el riesgo de desastres. Para que las personas se sientan lo suficientemente seguras como para restablecer sus vidas debe comprenderse y abordarse cada uno de estos riesgos.

En segundo lugar, para que los desplazados internos recuperen su autosuficiencia, necesitan **puestos de trabajo, medios de subsistencia y acceso a los ingresos y los sistemas de protección social**, como las pensiones y los fondos de desempleo. Esto se percibió con claridad en nuestras consultas con los desplazados internos. En algunos casos, las tierras agrícolas y los bienes esenciales para los medios de subsistencia han sido destruidos o contaminados o siguen siendo inaccesibles<sup>54</sup>. En otros contextos, los desplazados internos tienen capacidades o recursos limitados para mantener sus medios de subsistencia anteriores o familiares y carecen de acceso a nuevas oportunidades de empleo. Esto es especialmente frecuente en los casos de desplazados internos de segunda o tercera generación o de desplazados internos que se trasladan de un entorno rural a uno urbano, o viceversa. Los empleos que encuentran pueden ser precarios y suelen concentrarse en sectores poco cualificados, informales o poco regulados<sup>55</sup>.

Apoyar la recuperación de los medios de subsistencia requiere medidas selectivas basadas en la naturaleza del desafío al que se hace frente. En algunos casos, lo único que se necesita es restablecer el acceso a las antiguas tierras, o los desplazados internos pueden necesitar

solo ayuda marginal en forma de bienes esenciales, como semillas o herramientas. En otros contextos, sobre todo cuando los desplazados internos se integran localmente o se asientan en otro lugar, pueden necesitar ayuda para acceder a nuevos medios de subsistencia y a formación profesional. El **recuadro 2** destaca un ejemplo de programa de apoyo a los medios de subsistencia de los desplazados internos.

Un tercer elemento esencial es **la vivienda, la tierra y la propiedad**. Muchos desplazados internos describieron las dificultades a las que se enfrentaron para recuperar sus hogares dañados, destruidos o permanentemente inhabitables<sup>56</sup>. La presencia de restos explosivos de guerra puede hacer imposible que los desplazados internos vuelvan a ocupar sus antiguas casas o tierras, mientras que, en otros casos, las tierras y viviendas han sido ocupadas, tomadas ilegalmente o redistribuidas. La falta de documentación civil que demuestre la propiedad o la tenencia también es un obstáculo importante para reanudar la ocupación o reclamar una indemnización, sobre todo en contextos en los que estas cuestiones se gestionan mediante acuerdos consuetudinarios o informales<sup>57</sup>. Los desplazados internos que intentan integrarse a nivel local o establecerse en otro lugar también pueden enfrentarse a precios prohibitivos de la vivienda, a un mayor riesgo de desahucio (sobre todo en los casos de ocupación informal) y a una mayor vulnerabilidad a la explotación por parte de propietarios inescrupulosos. Para hacer frente a estos problemas se requiere un enfoque adaptado que puede incluir asistencia financiera o indemnización, apoyo jurídico y administrativo para recuperar la tenencia o ayuda para buscar nuevas viviendas o tierras.

En cuarto lugar, los desplazados internos —en particular los niños y los jóvenes— destacaron la **educación** como elemento constitutivo fundamental de las soluciones a largo plazo. El acceso al sistema educativo nacional es la forma más sostenible de ofrecer a los niños desplazados oportunidades de aprendizaje de calidad a largo

## RECUADRO 2

### Medios de subsistencia como elemento de las soluciones

Se mencionó al Panel repetidamente que los medios de subsistencia eran uno de los requisitos más críticos para lograr una solución duradera al desplazamiento. Muchas personas huyen de las zonas rurales a las ciudades y necesitan apoyo para acceder a otras formas de obtener ingresos durante el desplazamiento. Dependiendo de la solución que prefieran los desplazados internos –retorno, integración local o asentamiento en otro lugar–, también pueden necesitar apoyo para reanudar sus anteriores medios de subsistencia o tomar un nuevo trabajo a largo plazo. El restablecimiento de los medios de subsistencia de los desplazados internos requiere esfuerzos concertados de las autoridades nacionales y locales, así como de los agentes del desarrollo, de la paz y humanitarios.

Hemos observado iniciativas eficaces en varios contextos. Por ejemplo, en el norte del Afganistán, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) puso en marcha el proyecto Road to Jobs (R2J) para

encarar las limitaciones en los sectores agrícola y manufacturero, de modo que el Gobierno y las empresas pudieran innovar y crear más y mejores empleos para los desplazados internos y los miembros más pobres de las comunidades locales, en particular los jóvenes y los hogares encabezados por mujeres. Tras un profundo análisis del mercado, los desplazados internos recibieron formación sobre las competencias que buscaban las empresas de los sectores seleccionados. Al mismo tiempo, esas empresas acordaron desarrollar modelos de negocio inclusivos que aumentaran la productividad y crearan oportunidades de trabajo decente para los grupos marginados. El proyecto demostró con éxito las ventajas de formar y contratar a desplazados internos locales para ayudar a reducir los costos de producción y mejorar la productividad. Gracias al proyecto, la contratación de desplazados internos en la zona ha aumentado considerablemente, y una empresa sola ha contratado a más de 100 desplazados internos<sup>58</sup>.

plazo. Sin embargo, en muchos lugares, la integración de los niños desplazados en las escuelas locales se ve dificultada por los problemas que afectan a los sistemas educativos (por ejemplo, la destrucción u ocupación de los edificios escolares, la falta de personal o la superpoblación) o los obstáculos particulares a los que se enfrentan los niños desplazados (por ejemplo, los años de escolarización perdidos, las barreras lingüísticas o los costos de la educación)<sup>59</sup>. Para superar estos impedimentos, es necesario invertir en la infraestructura de la educación pública, el apoyo a los docentes y la asistencia selectiva a los niños y jóvenes desplazados. En situaciones en las que los niños o los jóvenes han perdido años de escolarización, los programas de aprendizaje acelerado y de vía rápida pueden ser muy valiosos. El aprendizaje basado en la comunidad

**“Nos encanta la educación y queremos volver a la escuela, obtener títulos e ir a la universidad, pero nos enfrentamos a muchos obstáculos, especialmente nosotras las niñas.”**

Joven desplazada interna, Siria, consultas para el Panel

también puede ser una medida provisional útil en los casos en los que el sistema educativo local está gravemente perturbado o no existe<sup>60</sup>.

En quinto lugar, el acceso a otras formas de **infraestructura y servicios básicos** es vital para que los desplazados internos puedan reintegrarse en la sociedad. Los hospitales públicos, los sistemas de agua y saneamiento y la electricidad son esenciales para la vida cotidiana, pero estos sistemas muchas veces están destruidos o agotados, o el personal que los administra ha huido. Incluso en los casos en que esos sistemas siguen funcionando, es posible que no tengan los recursos o la capacidad para atender al gran número de desplazados internos. Si no se tratan estas cuestiones, tanto los desplazados internos como las comunidades de acogida tendrán dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y recuperarse de la crisis.

Creemos que es necesario un **cambio fundamental en la forma de abordar la búsqueda de soluciones**. En los contextos en que se ha alcanzado una estabilidad relativa, es necesario ir más allá del modelo humanitario diseñado para la prestación de asistencia vital, hacia un **enfoque orientado al desarrollo** que se centre en el **fortalecimiento de los sistemas y servicios públicos** en su conjunto a fin de poder absorber a los desplazados internos y garantizar que estos, junto con otros miembros de la comunidad local, estén protegidos y respaldados por el Estado. Esto exige un énfasis mucho mayor en la **acción de titularidad nacional** y un reconocimiento de los derechos y la capacidad de actuar de los desplazados internos como ciudadanos y residentes de su país. Esto también requiere un compromiso más temprano y previsible de los **agentes del desarrollo, la paz y la gestión de desastres** para encarar los componentes de gobernanza, infraestructura, cohesión social, seguridad y reducción del riesgo, que son esenciales para lograr soluciones a gran escala. Paralelamente, hay que seguir apoyando **soluciones adaptadas** a las personas vulnerables y los grupos marginados, entre otras cosas para garantizar que las personas de todas las edades, géneros y diversidades puedan encontrar un final seguro y duradero a su desplazamiento. Por último,

también se requiere la **solidaridad internacional** con los desplazados internos y las comunidades de acogida y un firme compromiso de los agentes internacionales para apoyar la búsqueda de soluciones por los países afectados.

Para lograr estos cambios es necesario adoptar medidas que fomenten una **visión compartida y orientada al desarrollo** de las soluciones duraderas que, entre otros elementos, reconozca que abordar el desplazamiento es crucial para la consecución de los ODS. Como se explica más adelante, el desplazamiento interno debe encararse de forma proactiva como parte de los esfuerzos de desarrollo para garantizar que el compromiso de "no dejar a nadie atrás" incluya a los desplazados internos y a las comunidades que los acogen.

Estamos convencidos de que esta visión puede alcanzarse si existen los siguientes elementos:

- Una fuerte voluntad política y la capacidad gubernamental para liderar las iniciativas de soluciones duraderas de manera que reúnan a todos los ministerios competentes y a todos los niveles de gobierno.
- Un papel clave para los desplazados internos, las comunidades locales, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector académico.
- Un mayor uso de las capacidades del sector privado.
- Un sistema de las Naciones Unidas con un liderazgo y una rendición de cuentas reforzados en materia de soluciones.
- Una financiación previsible para catalizar la acción en materia de soluciones y apoyar la titularidad nacional a largo plazo.
- Sistemas para generar y analizar los datos y conocimientos necesarios.

En las siguientes secciones se describe en más profundidad cómo llevar a la práctica estos requisitos.

## 2.1 Fortalecer la voluntad política, la capacidad y la acción de los Gobiernos

Los Estados son los principales responsables de apoyar a sus ciudadanos y residentes desplazados para lograr el fin de su desplazamiento. No se trata solo de una obligación jurídica, sino también de una necesidad operacional: hemos comprobado que el **liderazgo gubernamental es crucial para resolver la cuestión del desplazamiento de forma sostenible y a gran escala**. Como ilustra el **recuadro 3**, hemos visto que con esfuerzos concertados —incluido el compromiso de resolver las causas fundamentales de las crisis— se pueden lograr y se han logrado soluciones.

Examinamos la cuestión del liderazgo gubernamental en materia de soluciones desde dos ángulos. En primer lugar, la **sección 2.1.1** describe las medidas que deben tomar los Gobiernos en apoyo de sus poblaciones desplazadas para lograr una solución. En segundo lugar, en la **sección 2.1.2** se detallan los pasos para catalizar la voluntad política y la acción de los Gobiernos en los contextos en que se carece de esta.

### 2.1.1 Lograr que las soluciones tengan una prioridad de titularidad nacional y pangubernamental

Un punto de partida importante para una acción gubernamental eficaz es reconocer que, como ciudadanos y residentes de un país, **los desplazados internos deberían ser responsabilidad de todas las partes del Gobierno**, desde los más altos niveles de liderazgo político hasta las autoridades locales y municipales y todos los ministerios pertinentes<sup>61</sup>. Reconocer el desplazamiento como una prioridad nacional es esencial para dar respuestas que promuevan el pleno restablecimiento de los derechos de los desplazados internos y reconstruyan la confianza de los desplazados internos y las comunidades

#### RECUADRO 3

##### Éxitos de las soluciones

En los últimos tres decenios, varios países han logrado encontrar soluciones para sus poblaciones desplazadas. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, más de 1 millón de desplazados internos regresaron a sus hogares tras el Acuerdo de Paz de Dayton de 1995 y la promulgación de la Ley de Refugiados, Retornados y Desplazados. En Sierra Leona, casi 500.000 desplazados internos regresaron tras el Acuerdo de Paz de Lomé de 1999 en el marco de un programa nacional de reasentamiento de desplazados internos. En Uganda, casi todos los 1,8 millones de desplazados en el norte durante la insurgencia del Ejército de Resistencia del Señor regresaron o encontraron hogares duraderos tras el acuerdo de cesación de las hostilidades de 2006.

de acogida. También es un elemento constitutivo fundamental para garantizar que todos los sectores de la sociedad puedan beneficiarse del desarrollo nacional y contribuir a este.

En la actualidad, muchos países encomiendan los desplazamientos internos exclusivamente a sus ministerios de ayuda humanitaria u oficinas de gestión de desastres. Si bien este enfoque puede ser apropiado inmediatamente después de una crisis, cuando la ejecución rápida y racionalizada de la asistencia humanitaria es fundamental, mantener esta estructura a largo plazo dificulta el aprovechamiento de todas las capacidades del Estado para resolver la cuestión del desplazamiento interno. Por el contrario, creemos que es vital que los Estados adopten un **enfoque “pangubernamental”** en el que todas las partes

del Gobierno contribuyan activamente a las soluciones, y las autoridades locales, de ciudades y de municipios reciban un apoyo firme<sup>62</sup>.

Este enfoque pangubernamental es esencial para **integrar un enfoque del desarrollo en el desplazamiento interno** por los Gobiernos. Para consolidar este cambio, es importante incorporar soluciones al desplazamiento interno en los **planes de desarrollo nacionales y locales** y en los **planes sectoriales** de los distintos ministerios<sup>63</sup>. Preferiblemente, los planes deberían contener objetivos cualitativos y cuantitativos armonizados con los ODS. Sobre esta base, los Estados también deberían informar de cómo sus esfuerzos de desarrollo nacional abordan los derechos y necesidades de los desplazados internos como parte de sus exámenes nacionales voluntarios<sup>64</sup>.

No puede subestimarse el valor de abordar el desplazamiento de forma proactiva como parte de las iniciativas de desarrollo nacional y local. Hacerlo sitúa las soluciones en el marco de las **prioridades compartidas** más amplias y facilita la acción conjunta de todas las partes del gobierno que trabajan en pos de un objetivo común. También puede ayudar a **reconstruir el contrato social** en contextos en que los desplazados internos han sido dejados de lado o desatendidos por las autoridades y a restablecer la confianza de la población en el Estado. Integrar las respuestas al desplazamiento en los planes de desarrollo también ayuda a atraer la participación de los agentes internacionales del desarrollo y recursos financieros. En última instancia, estos esfuerzos son fundamentales para **reducir la fragilidad** y alcanzar los **ODS**.

Reconociendo que el desplazamiento interno es un fenómeno cada vez más urbano y que muchos desplazados internos se asentarán permanentemente en las ciudades, también es **esencial que el desplazamiento interno se aborde como parte de la planificación urbana**. Las ciudades no deberían considerarse únicamente el telón de

fondo en el que se producen los desplazamientos, sino un rico ecosistema que puede contribuir a la resolución de la cuestión del desplazamiento<sup>65</sup>. La presencia de mercados, infraestructura, servicios y oportunidades de trabajo puede ayudar a los desplazados internos a recuperar su independencia. Para aprovechar al máximo este potencial y ayudar a los desplazados internos y a las ciudades a prosperar, el desplazamiento debería tenerse en cuenta en la planificación territorial de las ciudades y considerarse un elemento importante de los sistemas y servicios sectoriales. Las autoridades municipales deben recibir el apoyo de las autoridades nacionales en estos esfuerzos, tanto con políticas y marcos que guíen su trabajo como con los recursos financieros que les permitan tomar medidas. La experiencia de San Pedro Sula (Honduras), descrita en el **recuadro 4**, muestra cómo un país y un municipio han encarado esta cuestión. Como se detalla en secciones posteriores del informe, las respuestas urbanas eficaces también requieren que los agentes internacionales colaboren mucho más estrechamente con los sistemas locales de las ciudades y a través de estos<sup>66</sup>.

En muchos contextos, puede ser necesario que los planes urbanos y de desarrollo generales que abordan el desplazamiento interno se complementen con una **estrategia de soluciones** nacional o local más centrada y **un plan, incluidos los costos**, que proporcione más detalles sobre cómo los diferentes ministerios y agentes se unirán para facilitar las soluciones. Esta estrategia puede ser especialmente valiosa para ayudar a los agentes humanitarios (que generalmente no participan en los planes de desarrollo) a comprender su papel en la contribución a las soluciones. Para ello, es fundamental que los Gobiernos, las Naciones Unidas, las ONG, las entidades de financiación internacionales, el sector privado y la sociedad civil trabajen juntos para articular dicha estrategia. Esta debería diseñarse en consulta y colaboración con los representantes de los desplazados internos y de la comunidad de todas las edades,

## RECUADRO 4

### Integración del desplazamiento interno en los planes y programas locales de San Pedro Sula (Honduras)

Honduras forma parte del Triángulo Norte de Centroamérica, donde la violencia de las pandillas y la delincuencia organizada son las principales causas de desplazamiento. San Pedro Sula, la segunda ciudad más grande del país, es uno de los municipios más afectados por el desplazamiento interno. En los últimos años, la ciudad ha adoptado una serie de medidas para garantizar un **enfoque integrado del desplazamiento interno a nivel municipal**. Su Plan Maestro de 2017 incluye las aportaciones de los desplazados internos y las comunidades locales. En 2018, el municipio también elaboró un plan específico de respuesta al desplazamiento en el marco de la estrategia nacional sobre el desplazamiento interno.

Como parte del Plan, las autoridades de la ciudad crearon **un comité técnico para responder al desplazamiento**, entre otras cosas mediante intervenciones centradas en la prestación de servicios sociales, la prevención, la seguridad y movilidad

urbana, la formación laboral y el apoyo financiero. Las **políticas municipales**, como la de la infancia y la adolescencia, incluyen ahora medidas dirigidas a los desplazados internos. El municipio **registra las tierras y viviendas** que los desplazados internos se vieron obligados a abandonar, y la información específica sobre los desplazados internos también se recoge en el sistema de información estadística de la ciudad. En una conversación con el Panel, el municipio destacó que el **apoyo técnico** internacional había sido fundamental para la elaboración de su plan de desplazamiento interno y ayudar a ejecutar partes de la programación de apoyo a los desplazados internos. El municipio también destacó lo mucho que se había beneficiado del aprendizaje entre pares, especialmente de una visita del personal a Colombia, facilitada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y ONG, para aprender cómo los municipios habían abordado el desplazamiento allí<sup>67</sup>.

géneros y diversidades para garantizar una comprensión matizada del contexto y un acuerdo compartido sobre las prioridades.

Las **estructuras de coordinación** son cruciales para garantizar un enfoque conjunto. Estos mecanismos deberían reunir a todas las partes pertinentes del Gobierno, de todos los ministerios y a todos los niveles, a fin de crear una plataforma previsible para intercambiar información y trabajar colectivamente en la búsqueda de soluciones. Habida cuenta de que las autoridades locales y municipales suelen estar en la primera línea del desplazamiento, será fundamental que tengan voz en estos foros. El órgano de coordinación también será útil para identificar y armonizar los casos en que las prioridades de ciertas partes del Gobierno puedan estar en desacuerdo con la resolución de

la cuestión del desplazamiento o la prevención de su aparición o recurrencia. El **recuadro 5** muestra un ejemplo de la elaboración de un enfoque de coordinación por un país, Somalia.

También es esencial establecer **vínculos entre los organismos gubernamentales pertinentes y las Naciones Unidas y otros agentes internacionales**. Los organismos de las Naciones Unidas, las ONG, los donantes y entidades de financiación internacionales, y los agentes del sector privado pueden ser valiosos aliados y colaboradores del Gobierno en su labor de búsqueda de soluciones. Sin embargo, en la actualidad vemos que la comunicación y la coordinación entre estos agentes no siempre son lo suficientemente previsibles o sistemáticas. Por ello, alentamos a los Gobiernos y a los coordinadores residentes de las Naciones

## RECUADRO 5

### Creación de un sistema de coordinación de soluciones duraderas en Somalia

El Gobierno Federal de Somalia ha aumentado sostenidamente su orientación a las soluciones duraderas del desplazamiento interno desde 2012, tras una grave hambruna que desplazó a millones de personas. En 2016, puso en marcha la **Iniciativa de Soluciones Duraderas** junto con el Representante Especial Adjunto del Secretario General y Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios y con el apoyo del Viceprimer Ministro. Lo que comenzó como una iniciativa conjunta entre el Gobierno y las Naciones Unidas se convirtió en un **sistema de coordinación de titularidad nacional**. En noviembre de 2018, el Gobierno Federal creó la **Dependencia de Soluciones Duraderas** en el Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico. Al año siguiente, para garantizar un enfoque pangubernamental, se creó la **Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas** para facilitar la coordinación entre 14 entidades gubernamentales, incluida la Oficina del Primer Ministro. La Secretaría proporciona asesoramiento técnico y orientación y supervisión estratégicas de alto nivel para garantizar que las iniciativas de

soluciones duraderas se prioricen y se apliquen de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, la Hoja de Ruta Nacional de Desarrollo Social y otros marcos y políticas gubernamentales pertinentes.

Para generar datos sobre lo que se necesitaba y crear un consenso, el Gobierno, junto con los agentes humanitarios, del desarrollo y de la paz, elaboró y puso en práctica **la reunión, el análisis y el seguimiento de los datos**. Sobre la base de estos esfuerzos, se formuló la **Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas** y se adoptará una **ley nacional de desplazados internos** de conformidad con la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Somalia también ha elaborado mecanismos de coordinación sobre soluciones duraderas en las **administraciones regionales**, como en Banadir, donde se encuentra la capital, Mogadiscio, y ha creado un grupo de coordinación de soluciones duraderas entre la Dependencia de Soluciones Duraderas del Gobierno y la Oficina del Coordinador Residente<sup>68</sup>.

Unidas a colaborar para establecer un mecanismo sólido que facilite este tipo de vínculo a nivel nacional y local. Es fundamental que esta coordinación incluya también a los representantes de los desplazados internos y de las comunidades de acogida y a la sociedad civil local.

Para apuntalar todos estos elementos, los Estados deberían garantizar la **existencia de leyes y políticas** que detallen los derechos y protecciones específicos de los desplazados internos. Los Gobiernos que han desarrollado este tipo de políticas han destacado que tienen efectos de gran alcance, entre otras cosas, al proporcionar una base para la planificación, la presupuestación y la acción en los diferentes ministerios y entidades gubernamentales. Las

autoridades municipales también nos han descrito lo mucho que valoran el hecho de contar con leyes y políticas que aportan claridad a las expectativas y las responsabilidades. Estas también pueden servir de base inestimable para los mecanismos nacionales de rendición de cuentas. Reconociendo que los papeles de género tradicionales a menudo se ven afectados por el desplazamiento interno, estas leyes también ofrecen una oportunidad para corregir las desigualdades jurídicas o sociales que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos, por ejemplo, a tener o heredar propiedades o a transmitir la ciudadanía a sus hijos<sup>69</sup>. Encomiamos a las 43 naciones que ya han adoptado leyes y políticas en materia de desplazados internos<sup>70</sup> y alentamos a los Gobiernos que aún

no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de emprender una revisión de los marcos jurídicos aplicables existentes para identificar las deficiencias que deben subsanarse. Los Estados también deberían evaluar qué leyes existentes necesitan modificarse para evitar efectos discriminatorios contra los desplazados internos. Sin embargo, es igualmente importante garantizar la aplicación de las leyes y políticas existentes, lo que consideramos es una laguna clave en muchos de los países con marcos actualmente en vigor<sup>71</sup>.

El desplazamiento interno también debe integrarse en otros tipos de políticas y procesos que no se centran principalmente en el desplazamiento, pero que son muy relevantes para resolverlo. Por ejemplo, los **procesos de paz** no han abordado sistemáticamente las cuestiones del desplazamiento interno, y los propios desplazados internos (en particular las mujeres<sup>72</sup>, los jóvenes y los grupos minoritarios) rara vez han tenido voz en ellos<sup>73</sup>. Se trata de una oportunidad crítica perdida para promover una paz sostenible y alentamos a que se incluya el desplazamiento y a los desplazados internos de forma mucho más sistemática en este tipo de iniciativas<sup>74</sup>.

Además de los procesos de paz, la **restitución** de los bienes dejados atrás y la **indemnización** por los bienes destruidos o perdidos son cruciales para que los desplazados internos puedan reconstruir sus vidas y las comunidades que han sufrido durante las crisis puedan obtener el cierre que necesitan. La **justicia de transición**, es decir, las iniciativas destinadas a promover la recuperación de las violaciones generalizadas de los derechos mediante el reconocimiento de los daños<sup>75</sup> y los esfuerzos para promover la **cohesión social** por medio de un diálogo y reconciliación eficaz entre las comunidades también son esenciales para la resolución sostenible de los conflictos y para prevenir la aparición o el resurgimiento de nuevos conflictos en el futuro. Sin embargo, observamos que este tipo de iniciativas no se utilizan suficientemente. Muchos países

carecen de los recursos para ofrecer una indemnización eficaz, mientras que en otros, los enfoques informales de la vivienda y la tenencia de la propiedad son un problema para los desplazados internos que reclaman sus derechos. Incluso cuando los medios están disponibles, muchos Estados no dan prioridad a este tipo de iniciativas. Instamos encarecidamente a las autoridades a que promuevan activamente este tipo de esfuerzos que contribuyen a la cicatrización de las heridas, la recuperación, la reconciliación y la cohesión social.

También es **esencial que los Estados proporcionen los recursos adecuados** para resolver la cuestión del desplazamiento interno<sup>76</sup>. Las asignaciones presupuestarias deberían realizarse basándose en datos actualizados sobre los usuarios actuales y potenciales de los sistemas y servicios públicos, velando por que se incluya a los desplazados internos. Al evaluar este aspecto, es importante considerar cómo difieren las necesidades de los desplazados internos de las de otros segmentos de la población. Por ejemplo, los desplazados internos pueden tener mayor necesidad de apoyo en materia de salud mental o de programas de ayuda relativos al empleo que las personas no desplazadas, lo que puede requerir recursos adicionales para estos servicios públicos en las zonas muy afectadas por el desplazamiento. Además, los alcaldes y otros agentes municipales y locales con los que hablamos destacaron que tener acceso a fondos específicos para responder al desplazamiento interno, en lugar de tener que recurrir a los presupuestos generales de desarrollo o a los fondos municipales, facilita mucho la integración de los desplazados internos en los sistemas y servicios locales.

Un último aspecto que consideramos crucial es que los Estados den prioridad a los **datos de alta calidad**. Como se explica en la **sección 2.6**, es necesario que los sistemas nacionales reúnan, gestionen y analicen los datos sobre el desplazamiento interno. Esta información es importante para que los Gobiernos reconozcan y admitan el

desplazamiento y para impulsar la asignación de prioridades y la acción del Estado. También permite al Gobierno tomar decisiones basadas en datos empíricos que se utilicen en las políticas

y estrategias, los planes operacionales y la elaboración de presupuestos, entre otras cosas para anticipar y mitigar los riesgos de futuros desplazamientos.

## **Recomendación 1. Lograr que en las soluciones se dé prioridad a la titularidad nacional y a su carácter pangubernamental**

Más concretamente:

- Se insta a los Estados a que reconozcan a los desplazados internos y las situaciones de desplazamiento interno y a que garanticen que la acción para abordar el desplazamiento sea una prioridad nacional, admitiendo que es tanto un deber del Estado para con sus ciudadanos y residentes como un paso fundamental para el desarrollo, la paz y la prosperidad.
- Los Estados deberían adoptar un enfoque del desplazamiento interno orientado al desarrollo, entre otras cosas, integrándolo sistemáticamente en los planes de desarrollo nacionales y locales y en los planes de los ministerios competentes, e informando sobre cómo sus esfuerzos de desarrollo nacional tratan los derechos y las necesidades de los desplazados internos en sus exámenes nacionales voluntarios.
- Los Estados deben reconocer que el desplazamiento interno probablemente sea cada vez más un fenómeno urbano y deberían apoyar a las autoridades locales para que lo encaren deliberadamente como parte de la planificación urbana, incluida la planificación territorial, y aprovechen plenamente los recursos, la infraestructura y las capacidades de las ciudades para contribuir a las soluciones.
- Los Estados deberían encarar el desplazamiento en los procesos de paz, incluir a los desplazados internos de todas las edades, géneros y diversidades en los diálogos conexos y promover iniciativas de indemnización, restitución, justicia transicional y cohesión social como parte del proceso de recuperación.
- Se alienta a los Estados a trabajar con los desplazados internos, las comunidades de acogida, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado, las Naciones Unidas, las ONG y las entidades de financiación internacionales para desarrollar estrategias de soluciones específicas y planes operacionales que incluyan los costos.
- Los Estados deberían institucionalizar un enfoque pangubernamental para tratar el desplazamiento interno, prestar apoyo a las autoridades locales y municipales y establecer mecanismos claros para coordinar la acción de todas las partes gubernamentales competentes.
- Los Estados deberían trabajar con el coordinador residente de las Naciones Unidas para establecer un mecanismo de coordinación con los agentes internacionales y locales pertinentes, incluidos los representantes de las comunidades desplazadas y de acogida.
- Los Estados deberían aprobar y aplicar leyes y políticas sobre el desplazamiento interno que tengan en cuenta los derechos humanos.
- Se insta a los Estados a que asignen fondos para las soluciones con cargo a los presupuestos nacionales, entre otras cosas para apoyar a las autoridades locales y municipales, y a que garanticen que las asignaciones de fondos se basen en las cifras actuales de la población regional y municipal, incluidos los desplazados internos, y en las distintas necesidades de servicios de estos.

## **2.1.2 La voluntad política es fundamental y debería catalizarse**

Como parte de sus deberes soberanos, los Estados tienen la responsabilidad principal de proteger a sus ciudadanos y responder a sus necesidades. Sin embargo, observamos que los Estados tienen **distintos grados de voluntad política y capacidad** para abordar el desplazamiento interno. En algunos casos, los Gobiernos están comprometidos con la adopción de medidas pero carecen de la capacidad técnica o financiera para hacerlo. En otros, las capacidades están presentes pero el desplazamiento no se considera prioritario. En casos extremos, los Estados no pueden ni quieren responder al desplazamiento o incluso son responsables de haberlo causado. En todos los contextos, hay una **rendición de cuentas** limitada por la inacción o los fracasos.

Creemos que es necesario **catalizar la voluntad política**, la capacidad y la acción en los casos en que estas son frágiles o no existen.

De nuestras investigaciones y consultas, hemos llegado a la conclusión de que se necesita una **combinación de incentivos positivos y medidas de rendición de cuentas** para aumentar la voluntad política y cambiar la mentalidad de los dirigentes con respecto al desplazamiento interno. La voluntad política suele ser más fuerte cuando los Estados sienten que es beneficioso **intensificar las acciones** para encarar el desplazamiento. Los intereses del Estado por mantener o cultivar una reputación internacional positiva, generar apoyo público interno, acceder a la financiación y facilitar las inversiones pueden ser motivaciones poderosas. Estas pueden aprovecharse y servir de base para lograr el cambio. Al mismo tiempo, los Estados deben sentir que habrá **consecuencias por no encarar el desplazamiento o por violar los derechos de los desplazados internos**. Como se explica más adelante, esto requiere reforzar la rendición de cuentas en todos los niveles.

Es decisivo que la **acción para impulsar el cambio** se arraigue y prospere, en primer lugar, a **nivel local y nacional**. Los defensores de los desplazados internos y de las comunidades de acogida, las instituciones nacionales de derechos humanos<sup>77</sup>, y los agentes de la sociedad civil y de los medios de comunicación locales han demostrado sus agallas y su determinación al llamar la atención sobre los derechos humanos y las cuestiones relacionadas con el desplazamiento, y han contribuido a promover la presión pública en favor de la acción<sup>78</sup>. Su compromiso puede servir de catalizador positivo para la acción gubernamental, ofreciendo un posible apoyo popular a los dirigentes que trabajan para resolver la cuestión del desplazamiento, y también puede ayudar a que los Gobiernos rindan cuentas. Alentamos a los agentes locales y nacionales a que prosigan con estos esfuerzos y a que utilicen sus voces para sensibilizar acerca de la acción sobre el desplazamiento interno y movilizarla. Estos agentes deberían destacar especialmente los riesgos, las realidades, los problemas y las oportunidades que existen en su contexto. Los dirigentes políticos, tanto dentro como fuera del Gobierno, también deberían asumir el desplazamiento interno como una cuestión prioritaria y deberían pedir a sus colegas políticos que aborden los derechos y las necesidades de sus ciudadanos y residentes desplazados. Asimismo, los sistemas judiciales nacionales han sido decisivos al obligar a la acción en lo que se refiere al desplazamiento en varios contextos y esperamos que sigan comprometidos activamente a impulsar el cambio<sup>79</sup>.

Los agentes internacionales también pueden desempeñar un papel fundamental para ayudar a catalizar la voluntad política y la acción. Una vía crucial para ello es el fortalecimiento del **compromiso diplomático y la promoción ante los Estados al más alto nivel político**. Los representantes de los Estados, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas describieron los cambios positivos en el comportamiento de los Estados y el compromiso político que

observaron tras las visitas de alto nivel dedicadas a la cuestión del desplazamiento interno. Hay varios agentes del sistema de las Naciones Unidas que ya han asumido parte de ese compromiso, en particular el Coordinador del Socorro de Emergencia, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, los coordinadores residentes y los jefes de organismos de las Naciones Unidas a nivel mundial y nacional. También hay agentes ajenos al sistema de las Naciones Unidas que trabajan en el ámbito de la diplomacia y la promoción, como los representantes de otros Estados, las organizaciones regionales, las ONG y las entidades de financiación, entre otros. Sin embargo, hemos observado que siguen existiendo lagunas, sobre todo en relación con el compromiso de alto nivel de los Estados en contextos de desplazamiento prolongado y en cuestiones relacionadas con las soluciones.

Es esencial reforzar este compromiso de alto nivel. Creemos que esto debería lograrse fortaleciendo el trabajo de los agentes existentes, como se explica en más detalle en la **sección 2.4**, y nombrando un **representante especial del Secretario General para las soluciones al desplazamiento interno** que pueda encabezar la promoción y la diplomacia en materia de soluciones. Estamos convencidos de que solo con un nuevo puesto de alto nivel específico podrá lograrse la necesaria previsibilidad y coherencia del compromiso.

Además del nombramiento de un representante especial del Secretario General, también alentamos al Secretario General a que elabore un informe anual sobre el **estado de las soluciones al desplazamiento interno**. Un informe de este tipo daría visibilidad a los Estados que han tomado medidas positivas para resolver la cuestión del desplazamiento y a la vez mejoraría la rendición de cuentas al documentar las esferas en las que aún se necesitan mejoras. Creemos que podría ser una herramienta valiosa para ampliar la voluntad política y la acción. Un informe

de este tipo también ayudaría a hacer el seguimiento y medir el progreso global de la respuesta al desplazamiento interno, que creemos debe llevarse a cabo de forma más sistemática.

**Las organizaciones regionales** tienen un papel crucial que desempeñar y las alentamos a que se comprometan antes y de forma más previsible con los Estados para **distender los conflictos y resolver las crisis de desplazamiento**. También deberían seguir impulsando los avances a nivel jurídico y normativo. La Unión Africana ha estado a la vanguardia de algunos de los mayores logros normativos en la promoción de los derechos de los desplazados internos, en particular al aprobar la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, que proporcionó el primer –y hasta ahora único– marco jurídico vinculante sobre el desplazamiento interno para todo un continente<sup>80</sup>. Otras organizaciones regionales (como la Liga de los Estados Árabes, la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa) han aprobado resoluciones sobre los desplazados internos<sup>81</sup>. Se trata de los primeros pasos importantes, y **alentamos a las regiones a seguir fortaleciendo los marcos jurídicos y de políticas** sobre el desplazamiento interno. Sin embargo, también creemos que es esencial que las organizaciones regionales promuevan una aplicación más firme de las resoluciones y los marcos existentes.

La actuación del Estado en materia de desplazamiento interno no es solo una cuestión de voluntad política, sino también de capacidad. Muchas autoridades nacionales y locales nos dijeron que, aunque estaban preparadas y dispuestas a actuar, les faltaba la necesaria asistencia técnica. Para ello, creemos que es fundamental garantizar que los Estados tengan **acceso a un apoyo previsible en materia de capacidad** que les permita aprovechar toda la gama de conocimientos técnicos disponibles de otros Estados, organizaciones regionales, el sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, el Movimiento

Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las entidades de financiación y el sector académico. Para ello, es necesario adoptar un conjunto de medidas, entre las que figuran la adscripción de expertos a las oficinas gubernamentales y el fortalecimiento de las redes de expertos académicos. En caso de que se designe un representante especial del Secretario General como hemos recomendado, también alentamos a que su oficina se utilice como punto de entrada para las solicitudes de asistencia técnica sobre el desplazamiento interno.

A partir de los comentarios de los Estados y de las organizaciones regionales, también hemos llegado a la conclusión de que es necesario crear un **compromiso más sistemático entre los Estados**, dentro y fuera de las regiones, en el que los Gobiernos puedan compartir experiencias, presentar sus logros y aprender unos de otros<sup>82</sup>. Este tipo de compromiso tiene el doble beneficio de apoyar la capacidad de los Estados y de proporcionar reconocimiento a los Estados que están dando pasos positivos. Alentamos a las organizaciones regionales a que tomen la iniciativa de convocar estos compromisos y a que aprovechen los mecanismos existentes cuando sea posible. Las organizaciones regionales también podrían aprovechar el apoyo de las Naciones Unidas y de la sociedad civil, y podrían capitalizar iniciativas como la PR2.0, una iniciativa de múltiples interesados que ha facilitado en el pasado el compromiso entre Estados en materia de desplazamiento interno<sup>83</sup>. Sin dejar de centrarse en este compromiso, también sugerimos que se recabe la participación de expertos y representantes de la sociedad civil, el sector académico, las organizaciones de las Naciones

Unidas, el sector privado y las entidades de financiación.

Asimismo, **la financiación** también es un factor clave para ejercer influencia en los niveles de voluntad política y facilitar la acción. Como se explica en la **sección 2.5**, la mejora del acceso a la financiación no solo proporciona una mayor capacidad operacional, sino que, al hacerlo, puede contribuir a dar mayor prioridad a la respuesta al desplazamiento interno. El acceso a la financiación es importante no solo para los Gobiernos nacionales, sino también para las autoridades municipales y otros agentes locales.

Por último, para catalizar la acción es necesario **poner fin a la cultura de impunidad y hacer que los Estados rindan cuentas de sus actos**. Creemos que la rendición de cuentas debe abordarse por medio de canales diferentes y complementarios, comenzando por la base. Los tribunales nacionales y los mecanismos como la Corte Penal Internacional pueden y deben utilizarse para procesar los casos más atroces de abuso por parte de los agentes armados estatales y no estatales, entre otras cosas por el desplazamiento forzado en sí mismo y por otros delitos que contribuyen al desplazamiento. Además, creemos que se necesitan medidas para fortalecer la rendición de cuentas en una gama más amplia de contextos. Los procesos y los informes de las Naciones Unidas pueden ser una herramienta importante para ello, como los órganos creados en virtud de tratados, el Examen Periódico Universal, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (en particular la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos) y las misiones de investigación<sup>84</sup>.

## **Recomendación 2. La voluntad política es fundamental y debería catalizarse**

Más concretamente:

- Los agentes locales y nacionales, tanto de los Gobiernos como de la sociedad civil, deberían impulsar el cambio y llevar la atención al desplazamiento, fomentar la presión pública en favor de la acción y hacer que los dirigentes rindan cuentas por la respuesta al desplazamiento interno.
- Las organizaciones regionales deberían aprobar marcos jurídicos y políticos sobre el desplazamiento interno y trabajar para su implementación.
- Las organizaciones regionales, con el apoyo de otros agentes pertinentes, deberían facilitar oportunidades previsibles para el compromiso entre los Estados sobre el desplazamiento interno, en virtud del cual los Estados puedan presentar sus logros, intercambiar sus experiencias y aprender unos de otros.
- Los representantes de las Naciones Unidas, los Estados, las organizaciones regionales, las ONG y las entidades de financiación deberían fortalecer su diplomacia con los Estados en materia de desplazamiento interno, especialmente para promover soluciones.
- El Secretario General debería reforzar la diplomacia y las actividades de promoción de las Naciones Unidas nombrando un representante especial del Secretario General para las soluciones al desplazamiento interno que se encargue de mantener un compromiso continuo con los Estados en lo que respecta a las soluciones.
- Se alienta al Secretario General a que elabore un informe anual sobre el estado de las soluciones al desplazamiento interno en el que documente las medidas positivas adoptadas para resolver la cuestión del desplazamiento, así como las esferas en las que aún se necesitan mejoras.
- Las Naciones Unidas deberían trabajar para mejorar el acceso de los Estados a un apoyo técnico previsible, proporcionando capacidad de expertos a los Gobiernos y racionalizando la asistencia técnica de las Naciones Unidas, entre otras cosas utilizando la oficina del representante especial como punto de entrada para las solicitudes.
- Las autoridades jurídicas nacionales y, cuando sea pertinente, internacionales, deberían investigar y procesar a quienes desplazan poblaciones por la fuerza o cometen otras violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal que contribuyen al desplazamiento.

## 2.2 Garantizar la implicación de toda la sociedad

Incluso con un fuerte liderazgo gubernamental, no pueden lograrse soluciones al desplazamiento interno sin el compromiso de otras instancias pertinentes. Para avanzar realmente hacia el fin del desplazamiento prolongado será necesario aprovechar los conocimientos técnicos y las capacidades de los desplazados internos y las comunidades locales, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector académico. Aunque estos pasos se analizan aquí en relación con las soluciones al desplazamiento, tienen la misma relevancia para la acción de prevención de nuevos riesgos de desplazamiento y para la respuesta humanitaria eficaz.

Un punto de partida fundamental para este **enfoque de "toda la sociedad"** es reconocer que **los desplazados internos tienen derechos, capacidad de actuación y competencias**. A menudo, se considera a los desplazados internos simples "beneficiarios" con necesidades. En realidad, los desplazados internos demuestran fuerza, resiliencia y adaptabilidad notables frente a dificultades enormes y tienen valiosas competencias que pueden utilizar, y de hecho utilizan, para buscar soluciones por sí mismos. Muchos desplazados internos están deseosos de reconstruir sus vidas y podrían hacerlo de forma independiente si contaran con los recursos adecuados. Para aprovechar este potencial es necesario que todos los agentes vayan más allá de la mera evaluación de las necesidades de los desplazados internos, comprendan mejor sus capacidades y diseñen los programas de asistencia de forma que respeten y promuevan la capacidad de actuación de los desplazados internos y les den la posibilidad de elegir su futuro.

De todo ello se desprende que los desplazados internos y las comunidades de acogida deben

**"Nos sentimos como si no fuéramos ciudadanos de nuestro propio país, ya que no se comparte información con nosotros."**

Miembro de la comunidad de acogida,  
Sudán del Sur; consultas para el Panel

poder **ejercer su derecho a participar en las decisiones que los afectan**. Con demasiada frecuencia, no son escuchados por los encargados de formular políticas y no pueden forjar su propio futuro como responsables de las decisiones por derecho propio. Como surge de nuestras consultas, esto es especialmente cierto para las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), los jóvenes y las personas de grupos indígenas y marginados. Una forma importante de abordar esta cuestión es garantizar que, como mínimo, los desplazados puedan **ejercer su derecho a participar en los procesos cívicos**. Es posible que los Gobiernos tengan que tomar medidas proactivas para garantizar que esto suceda, por ejemplo, permitiendo que los desplazados internos voten en su ubicación actual en lugar de en sus zonas de origen o facilitando los requisitos de documentación<sup>85</sup>.

También creemos que es fundamental utilizar mejor la **planificación basada en la comunidad**. Esto no solo ayudaría a crear cohesión social en las zonas de integración local, sino que también sería una importante herramienta de consolidación de la confianza y la paz en las

zonas de retorno. Para contribuir a ello, recomendamos la creación de **órganos consultivos** que incluyan sistemáticamente a los desplazados internos y a las comunidades locales en la elaboración de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno, las estrategias y los planes relativos a soluciones, y los procesos de paz. La participación de las mujeres desplazadas<sup>86</sup>, los jóvenes y los representantes de los grupos marginados en estos órganos es especialmente importante. El lenguaje utilizado en estos debates también debería garantizar que las personas y los representantes puedan seguir fácilmente el diálogo y participar activamente en este. El **recuadro 6** destaca cómo una autoridad regional de la región ucraniana de Luhansk apoyó el fortalecimiento de las consultas con los desplazados internos.

También es necesario tomar más medidas para **aprovechar las capacidades de los agentes de la sociedad civil local**, especialmente las ONG locales, los líderes comunitarios, las organizaciones confesionales, las organizaciones de mujeres y otros agentes comunitarios. El papel de estos decisivos agentes locales como personal de respuesta de primera línea e impulsor del cambio sigue siendo valorado y apoyado insuficientemente. A pesar de los compromisos de los donantes internacionales, solo una mínima parte de la financiación les llega directamente. Esto debe cambiar. Los agentes de la sociedad civil deben ser reconocidos como verdaderos asociados en las respuestas, en particular en los procesos de planificación estratégica. Los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deberían proporcionar inversiones técnicas y financieras para reforzar sus capacidades, entre otras cosas en sus estructuras de gestión e institucionales.

**Los medios de comunicación**, en particular los nacionales, son otro importante aliado. Pueden ser cruciales para aumentar la comprensión del público sobre la crisis planteada por los desplazamientos y su impacto, despertar el interés de

## RECUADRO 6

### **Consejos de desplazados internos en la región de Luhansk (Ucrania)**

Los mecanismos de consulta y participación de los desplazados internos y los miembros de la comunidad de acogida pueden adoptar muchas formas. En la región de Luhansk, en Ucrania oriental, en 2020 se crearon cuatro **Consejos de Desplazados Internos** regionales integrados por representantes de los desplazados internos, miembros de la comunidad de acogida y autoridades locales. Estos Consejos, iniciados por las autoridades locales con el apoyo de los desplazados internos, la población local y asociados internacionales, como el Consejo Noruego para los Refugiados, asesoran a las autoridades locales sobre cuestiones relevantes para los desplazados internos, opinando sobre las medidas para abordar los retos específicos a los que se enfrentan. También proporcionan información importante a los desplazados internos, por ejemplo, sobre sus derechos de acceso a determinados servicios sociales. A nivel nacional, **los Consejos de Desplazados Internos realizan campañas de sensibilización** sobre la situación de los desplazados internos en Ucrania oriental. Un representante del Consejo de Desplazados Internos que habló con el Panel explicó que los Consejos eran un **canal importante para que los desplazados internos tuvieran una interacción previsible y regular con las autoridades**, tanto para garantizar que se los tenga en cuenta en las políticas y programas regionales como para proporcionar información a las autoridades sobre su implementación<sup>87</sup>.

la población y movilizar la presión pública y, en última instancia, dar forma a la narrativa en torno al desplazamiento y generar un impulso para el cambio. Entre las generaciones más jóvenes, los medios de comunicación no tradicionales

(especialmente los medios sociales) son fundamentales. Sin embargo, en la actualidad, las entidades mediáticas formales no se dedican con regularidad a abordar el desplazamiento interno. En algunos casos, los Gobiernos suprimen deliberadamente su trabajo y bloquean el acceso a los medios sociales. Los medios de comunicación también han sido utilizados por las partes en conflicto para promover sus agendas y hasta ahora los esfuerzos para regular o prevenir esas actividades han sido limitados. Alentamos a los medios de comunicación (así como a los usuarios de los medios sociales) a que informen sobre los desplazamientos internos de forma proactiva y responsable, centrándose especialmente en compartir historias de interés humano que ayuden a fomentar una cultura de tolerancia, comprensión y coexistencia pacífica. Destacamos la importancia de que los Gobiernos permitan a los medios de comunicación informar libremente y sin injerencias indebidas, al tiempo que subrayamos que estos no deberían ser utilizados como instrumento para fines perjudiciales.

El **sector académico** también puede comprometerse más a informar al público sobre los desplazamientos internos, aportar sus conocimientos técnicos a los Gobiernos<sup>88</sup> y establecer una vía para el cambio. Sin embargo, el compromiso del sector académico con el desplazamiento interno ha sido más limitado que en el caso de otras formas de migración forzada. Esto se debe, en parte, al nivel limitado de prioridad que las instituciones académicas dan a esta cuestión

y a la escasez de fondos disponibles para estas iniciativas. Además, los Gobiernos y el personal internacional de respuesta no consultan suficientemente a los investigadores y expertos disponibles, incluidos los de los países afectados por los desplazamientos. Para ello, instamos a las instituciones académicas y a sus donantes a que den prioridad a la cuestión y, más concretamente, a que amplíen las **redes de investigadores que trabajan sobre el desplazamiento interno**<sup>89</sup>, especialmente los de países afectados por el desplazamiento y las instituciones académicas del Sur Global. Las nuevas iniciativas deberían basarse en las redes existentes y apoyarlas siempre que sea posible, sin dejar de explorar posibles nuevas alianzas<sup>90</sup>.

También creemos en la importancia de **involucrar a toda la sociedad para impulsar el cambio**. Esto podría lograrse por diversos medios según el contexto, pero un modelo podría ser el de **diálogos públicos** en los que participen grupos de la sociedad civil, escuelas, líderes tradicionales y medios de comunicación y se aborde la cuestión del desplazamiento interno. Estos diálogos podrían contribuir a la comprensión y la sensibilización acerca de los derechos humanos, la igualdad de género y la no discriminación, la coexistencia, la resolución de conflictos y la responsabilidad ambiental. Estas cuestiones también pueden representarse artísticamente, por ejemplo, a través de la música, la pintura o la escultura.

### **Recomendación 3. Garantizar la implicación de toda la sociedad**

Más concretamente:

- Los Estados y otros agentes deberían reconocer los derechos y la capacidad de actuación de los desplazados internos para impulsar sus propias soluciones y tratar de entender y promover las capacidades de los desplazados internos de forma más deliberada.
- Los Estados y otros agentes deben aplicar medidas para garantizar que los desplazados internos puedan ejercer su derecho a la participación, entre otras cosas votar y participar en los asuntos comunitarios, gubernamentales y públicos en general como ciudadanos y residentes de su país, así como en los procesos de adopción de decisiones relacionadas específicamente con el desplazamiento (por ejemplo, a través de órganos consultivos y la planificación basada en la comunidad).
- Los Estados, las Naciones Unidas, las ONG y los donantes deben tomar medidas para garantizar la participación, la representación y el liderazgo significativos de los agentes de la sociedad civil locales y nacionales como asociados clave en la planificación estratégica y las respuestas, y reforzar sus capacidades proporcionando apoyo técnico y financiero.
- Se alienta a los medios de comunicación a que informen sobre el desplazamiento interno de forma proactiva y responsable y le den visibilidad, centrándose especialmente en compartir historias de interés humano que ayuden a fomentar una cultura de tolerancia, comprensión y coexistencia pacífica; y se exhorta a los Gobiernos a que les permitan hacerlo sin injerencias indebidas.
- Deberían realizarse esfuerzos para crear, ampliar y apoyar las redes de investigadores que trabajan en el ámbito del desplazamiento interno, en particular en los países afectados por el desplazamiento y en el Sur Global, entre otras cosas fortaleciendo las inversiones de los donantes en las universidades, los grupos de reflexión y las iniciativas que apoyan estos esfuerzos.
- Los grupos de la sociedad civil, los docentes y los líderes comunitarios, entre otros, deberían aprovechar todas las oportunidades para fomentar la comprensión y la concienciación acerca de las cuestiones relacionadas con la prevención y la resolución de las situaciones de desplazamiento interno.

## 2.3 Aprovechar mejor las capacidades del sector privado

En los últimos años, los agentes del sector privado han aumentado su compromiso y colaboración con los Gobiernos y los agentes humanitarios en los entornos de refugiados. Han hecho valiosas contribuciones a los medios de subsistencia, la vivienda y la infraestructura de servicios básicos para los refugiados. Sin embargo, hasta ahora no hemos visto este mismo nivel de compromiso en contextos de desplazamiento interno.

Sobre la base de nuestras investigaciones y consultas, creemos que el **compromiso del sector privado con las soluciones al desplazamiento interno podría ser un factor de cambio**.

Si bien en el transcurso de nuestra labor observamos situaciones en las que el desplazamiento estaba causado por los intereses o la acción de las empresas<sup>91</sup>, también reconocemos el importante **potencial sin explotar que tiene el sector privado para contribuir** positivamente a las soluciones para los desplazados internos. Al igual que en los contextos de refugiados, las entidades del sector privado –ya sean locales, nacionales o internacionales– pueden ser una fuente de empleo para los desplazados internos, ayudar a proporcionar viviendas y utilizar sus recursos y redes para reparar la infraestructura mucho más rápidamente de lo que podría ser el caso de los Gobiernos o el sistema de las Naciones Unidas. El sector privado también puede impulsar un cambio positivo en la política gubernamental. El **recuadro 7** contiene ejemplos de este tipo de compromisos en situaciones de desplazamiento.

Varios **obstáculos deben superarse** para que el sector privado se comprometa de forma más proactiva. En nuestras consultas, los dirigentes del sector privado destacaron su preocupación por los riesgos y el carácter delicado de trabajar en contextos de desplazamiento interno

(especialmente en situaciones de fragilidad o de conflicto persistente), la falta de la información y los datos necesarios, entre otras cosas sobre los mercados locales y las competencias de los desplazados internos, y la ausencia de asociados o conexiones para ayudar a atraer su participación.

Para mitigar estos obstáculos, creemos que es necesario tomar una serie de medidas. En primer lugar, las empresas del sector privado (sobre todo las internacionales) deberían reconocer que involucrarse en entornos de desplazamiento interno no es solo una cuestión de responsabilidad social empresarial, sino también una oportunidad para obtener **resultados mutuamente beneficiosos** para la vida de los desplazados internos y para sus empresas. Si bien es cierto que toda labor en contextos de desplazamiento debe basarse en normas éticas sólidas<sup>92</sup> y enfoques basados en los derechos, los agentes del sector privado deberían reconocer que los desplazados internos son consumidores de productos y servicios, empleados potenciales y futuros dirigentes empresariales<sup>93</sup>.

En segundo lugar, **debe reconocerse al sector privado como algo más que un simple donante**. La financiación es ciertamente importante, e instamos a las empresas y fundaciones a que continúen con sus contribuciones financieras, pero los Gobiernos, las Naciones Unidas y las ONG deben comenzar a reconocer al sector privado como un verdadero asociado e identificar y capitalizar proactivamente su experiencia, sus activos y sus capacidades.

En tercer lugar, los Gobiernos y las entidades de financiación deberían trabajar para crear **entornos favorables a las empresas**<sup>94</sup> mediante la adopción de políticas, prácticas e infraestructura que puedan incentivar la participación del sector privado. Esto podría lograrse mediante el apoyo a los bonos de impacto social, la financiación combinada<sup>95</sup> o los

## RECUADRO 7

### Agentes del sector privado que impulsan la recuperación y el cambio

Los agentes y las alianzas del sector privado en todo el mundo ya están participando activamente en contextos de desplazamiento y contribuyendo a las soluciones. Las empresas son una importante fuente de medios de subsistencia para las personas desplazadas y también se han beneficiado de las competencias y capacidades de los desplazados internos. Por ejemplo, la Philippine Disaster Resilience Foundation es una red de agentes del sector privado que apoya a los desplazados internos y a las comunidades afectadas por conflictos y desastres. En 2018, organizó una feria de empleo que culminó con el ofrecimiento de 3.000 ofertas de empleo a personas afectadas por el conflicto de Marawi<sup>96</sup>.

Hemos visto que hay más ejemplos de compromiso del sector privado con las soluciones en los contextos de refugiados que en los de desplazamiento interno. Creemos que muchas de estas iniciativas ofrecen lecciones pertinentes para todo tipo de contextos. Por ejemplo, las fundaciones privadas han hecho importantes contribuciones para activar soluciones y la recuperación en varias comunidades de refugiados. En Etiopía,

la Fundación IKEA colaboró con el Gobierno y el ACNUR para invertir alrededor de 100 millones de dólares de los Estados Unidos en apoyo de programas de medios de subsistencia e infraestructura en cinco campamentos de refugiados remotos de Dollo Ado y sus alrededores entre 2011 y 2018. Esto ayudó a poner a los refugiados y a las comunidades de acogida en la vía de la autosuficiencia y ofrece modelos que podrían adoptarse en entornos de desplazamiento interno<sup>97</sup>.

Los agentes del sector privado también han contribuido al **cambio de políticas** que benefició tanto a sus empresas como a las poblaciones desplazadas. Por ejemplo, en Uganda, la GSMA (organismo que representa a los operadores de telefonía móvil) se asoció con el ACNUR para abogar ante el Gobierno por la modificación de los requisitos de documentación para acceder a una tarjeta SIM, con el fin de facilitar el acceso de los refugiados a la telefonía móvil. Este tipo de promoción del sector privado podría ser muy valioso en entornos de desplazamiento interno para ayudar a superar las barreras de políticas que afectan a los desplazados internos<sup>98</sup>.

mecanismos de seguros para reducir los riesgos de invertir y operar en estos contextos. Fortalecer el uso de las **alianzas público-privadas** también puede contribuir a la participación del sector privado y aportar mayor eficiencia y sostenibilidad a la prestación de servicios públicos.

Para apoyar esta colaboración reforzada con el sector privado, creemos que es valioso establecer **plataformas nacionales y locales del sector privado** que reúnan a empresas, funcionarios gubernamentales, agentes operacionales con experiencia en el contexto local de desplazamientos y entidades de financiación. Estas plataformas podrían:

- Servir de "mercado" para ayudar a poner en contacto a las empresas y a desplazados internos que son empresarios con oportunidades de negocios, inversores y mentores.
- Constituir una red permanente a la que los Gobiernos, el personal humanitario y las organizaciones de desarrollo puedan recurrir cuando vean un posible papel para un agente del sector privado.
- Proporcionar un punto de contacto para los agentes del sector privado que busquen asesoramiento sobre el contexto o los elementos delicados de la labor con poblaciones de desplazados internos.

- Ayudar a compartir las mejores prácticas y proporcionar datos para ayudar a los agentes del sector privado a comprender mejor las posibles oportunidades de negocio.
- Servir de base para comprender dónde es necesaria la promoción colectiva ante los Gobiernos u otros agentes.
- Promover la colaboración para obtener resultados mutuamente beneficiosos, respetando plenamente las normas éticas y los derechos de los desplazados internos y las comunidades de acogida.

**Ya existen plataformas de este tipo** en varios contextos y podrían ser un modelo útil. Por ejemplo, la Smart Communities Coalition fue creada en 2018 por Mastercard y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y ahora es una alianza de 55 miembros centrada en facilitar una prestación de servicios más sostenible por el sector privado a los refugiados y las comunidades de acogida en Uganda y Kenia<sup>99</sup>. La Iniciativa de Conexión Empresarial (CBI), auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OCHA, es otro ejemplo. En 2020, la CBI prestó apoyo a 17 redes del sector privado de todo el mundo para participar estratégicamente en la respuesta a los desastres<sup>100</sup>.

Los agentes del sector privado también destacaron la importancia de aprender de sus pares, especialmente en cuestiones como la participación en entornos de desplazamiento interno, que podrían ser nuevas para muchas empresas. Facilitar oportunidades para que los agentes del sector privado muestren su trabajo a sus pares y a sus clientes podría motivar a otros a participar en estos entornos. En este contexto, creemos que el establecimiento de **promotores del sector privado** del desplazamiento interno a nivel nacional y mundial podría ayudar a movilizar una acción más activa del sector privado. **Las plataformas mundiales como el Foro Económico Mundial también pueden utilizarse para dar visibilidad a la participación** y las buenas prácticas del sector

**“Si el Gobierno o una organización me dieran un préstamo, pondría en marcha un pequeño negocio rentable para lograr mis ambiciones personales y financieras y dejar atrás estas difíciles circunstancias... Uno de mis proyectos soñados es abrir una tienda de ropa y decoración para el hogar o un salón de belleza para mujeres.”**

Desplazada interna, el Iraq; consultas para el Panel

privado y generar compromisos de acción por agentes del sector privado y donantes<sup>101</sup>.

Las entidades de financiación y los organismos humanitarios y de desarrollo también deberían utilizar sus propias operaciones para **prestar apoyo al sector privado local**. Por ejemplo, los donantes bilaterales deberían asegurarse de que sus acuerdos de donaciones exijan que los materiales se obtengan localmente, y los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deberían comprometerse a realizar adquisiciones locales siempre que sea posible<sup>102</sup>. De este modo se respalda la economía local y se reduce el posible impacto negativo de las corrientes de ayuda en los mercados locales.

Por último, la creación de alianzas significativas con el sector privado también requerirá que las Naciones Unidas y las ONG **inviertan en mejorar su comprensión del sector privado**, entre otras cosas mediante la contratación de personas procedentes del sector privado.

## **Recomendación 4. Aprovechar mejor las capacidades del sector privado en materia de soluciones**

Más concretamente:

- Se insta a los agentes del sector privado a que busquen oportunidades de participación en las que puedan contribuir a las soluciones al desplazamiento interno.
- Los Gobiernos y las entidades de financiación deberían crear entornos favorables a las empresas mediante la adopción de políticas y normativas que puedan incentivar la participación del sector privado, entre otras cosas mediante el uso de alianzas público-privadas, bonos de impacto social, financiación combinada o mecanismos de seguros para reducir el riesgo de invertir y operar en contextos de desplazamiento interno.
- Los Gobiernos, los agentes del sector privado, las entidades de financiación, las Naciones Unidas y las ONG deberían trabajar en conjunto para establecer plataformas nacionales y locales del sector privado con objeto de compartir conocimientos y crear oportunidades para fortalecer las alianzas y la participación del sector privado.
- Los agentes del sector privado comprometidos deberían ofrecerse como promotores a nivel nacional o mundial de la participación en entornos de desplazamiento interno, y las plataformas mundiales, como el Foro Económico Mundial, deberían ofrecer un espacio para que los agentes del sector privado muestren las buenas prácticas y se comprometan a actuar.
- Los donantes y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían comprometerse a adquirir productos del sector privado local siempre que sea posible.
- Las Naciones Unidas y las ONG deberían invertir en mejorar su comprensión del sector privado, entre otras cosas contratando a personas con experiencia en el sector privado.

## 2.4 Hacer que las Naciones Unidas sean idóneas y rindan cuentas de las soluciones

Poner fin al desplazamiento prolongado exigirá cambios fundamentales en el modo en que los agentes internacionales humanitarios, del desarrollo y de la paz participan en los contextos de desplazamiento interno. Si bien las Naciones Unidas, las ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros agentes ya están haciendo importantes contribuciones a las soluciones, sigue habiendo desafíos que deben abordarse, especialmente en la esfera **del liderazgo y la coordinación**. Esta sección tiene como principal objetivo el sistema de las Naciones Unidas, como agente encargado de proporcionar una gran parte del liderazgo y la coordinación. Sin embargo, muchas de nuestras recomendaciones son también pertinentes para la labor de otras organizaciones internacionales y ONG, y esperamos que estas apliquen las lecciones principales a su propio trabajo.

El primer reto importante es que parece haber una persistente **desconexión entre la narrativa sobre los enfoques de las soluciones y cómo tiene lugar la acción en la práctica**. Esta desconexión es particularmente visible en dos frentes. En primer lugar, aunque las Naciones Unidas y la comunidad internacional reiteran periódicamente la importancia de la titularidad y la responsabilidad del Estado, en la práctica el apoyo a los desplazados internos para lograr el fin del desplazamiento sigue siendo **tratado en general como una tarea de facto de los agentes humanitarios internacionales**. Si bien las organizaciones humanitarias desempeñan un papel fundamental en la respuesta a las crisis y, como se explica en el **capítulo 4**, pueden y deben sentar las bases de las soluciones, su contribución a estas solo puede llegar hasta cierto punto.

En segundo lugar, a pesar de que desde hace tiempo se reconoce la importancia de la acción

conjunta en el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz, las iniciativas destinadas a reforzar este enfoque **no han logrado cambios ni resultados tangibles** a la escala necesaria. En consecuencia, las cuestiones fundamentales para el logro de soluciones —por ejemplo, los medios de subsistencia, la vivienda, la cohesión social y la gobernanza— no suelen recibir suficiente atención. Los agentes del **desarrollo, la paz, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático** no se comprometen de forma previsible con las respuestas al desplazamiento interno y sus equipos nacionales no siempre parecen considerarse responsables de apoyar las soluciones. Como nos lo describieron algunos agentes, si bien se espera que los agentes humanitarios se comprometan con el enfoque del nexo y se adapten a este, ello no sucede con los demás agentes del nexo, lo que hace que **la carga del cambio recaiga por completo en el sistema humanitario** y se afiance aún más un enfoque humanitario a corto plazo.

Creemos que hay varias medidas que pueden corregir esto. Como punto de partida, sostenemos que es importante que el Secretario General **fortalezca el liderazgo de las Naciones Unidas en materia de soluciones a nivel nacional**. Esto incluye tener en claro las responsabilidades y la rendición de cuentas para movilizar un enfoque reorientado entre los agentes internacionales y garantizar un compromiso de alto nivel con el Gobierno. A pesar de que según la decisión del Comité de Políticas de la Secretaría General de 2011, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas dirigirían la elaboración de una estrategia de soluciones duraderas, su aplicación ha sido fragmentaria y la colaboración con los Gobiernos en materia de soluciones no ha sido sistemática<sup>103</sup>. Sin embargo, creemos que

el mandato transversal de los coordinadores residentes de supervisar las actividades humanitarias, de desarrollo y de paz los hace idóneos para proporcionar el liderazgo que creemos necesario. La puesta en marcha de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (SNUD) también ofrece una valiosa oportunidad para reforzar el compromiso de los coordinadores residentes y del sistema para el desarrollo en general en cuanto a las soluciones<sup>104</sup>.

Para subsanar las deficiencias de aplicación observadas tras la aprobación de la decisión de 2011 y reforzar el liderazgo de los coordinadores residentes en materia de soluciones, creemos que debería adoptarse una serie de medidas. En primer lugar, el Secretario General debería **reafirmar formalmente la responsabilidad de los coordinadores residentes** de liderar en lo que respecta a las soluciones dentro del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países e integrar esta responsabilidad en sus mandatos y en las evaluaciones del desempeño. En segundo lugar, los coordinadores residentes necesitan **apoyo técnico y de capacidad** para poder desempeñar esta función. Este apoyo podría tomar la forma de capacitación o de asesores específicos, pero, aún más importante, será necesario que los organismos de las Naciones Unidas y las ONG aumenten su compromiso y se comprometan a liderar partes del proceso de soluciones, ya sea las funciones de coordinación, aspectos de la respuesta operacional o la aportación de personal o conocimientos técnicos a la oficina del coordinador residente. En este sentido, alentamos a los organismos de las Naciones Unidas y a las ONG pertinentes de todo el espectro humanitario, del desarrollo y de la paz a formar una **“coalición de promotores”** a nivel de país para apoyar al coordinador residente en cuanto a las soluciones.

Además de fortalecer el liderazgo en materia de soluciones a nivel nacional, también es fundamental que todos los agentes se unan como parte de un **enfoque coordinado y cohesionado**. Mientras que la respuesta humanitaria cuenta

con una arquitectura de coordinación previsible<sup>105</sup>, no existe tal previsibilidad para la coordinación de soluciones. Por lo tanto, alentamos a los Gobiernos y a los coordinadores residentes a que trabajen juntos para establecer un mecanismo que garantice vínculos sólidos entre los organismos gubernamentales pertinentes y los agentes internacionales y nacionales, como se instó en la **sección 2.1.1**.

La forma de estas estructuras de coordinación dependerá del contexto<sup>106</sup>. En los lugares en los que el liderazgo gubernamental en materia de soluciones no se materializa, es esencial que las Naciones Unidas y otros agentes locales, nacionales e internacionales coordinen sus respectivos esfuerzos lo antes posible para sentar las bases de las soluciones. Para ello, sugerimos que el coordinador residente establezca un **grupo de trabajo sobre soluciones** y designe a uno o más puntos focales de organismos de las Naciones Unidas u ONG pertinentes para que lo encabecen. Estos órganos deberían reunir a representantes de todos los agentes locales, nacionales e internacionales pertinentes, haciendo especial hincapié en el papel central de los agentes del desarrollo. También deberían incluir a representantes de los desplazados internos y de las comunidades de acogida. Cuando proceda, los grupos de trabajo sobre soluciones a nivel nacional deberían reproducirse a nivel local o regional, incluido el nivel municipal en contextos de desplazamiento urbano.

Para garantizar que las modalidades de coordinación más amplias no se atrincheren innecesariamente en un modelo puramente humanitario, el coordinador residente también debería velar por que se lleve a cabo una **revisión anual de la coordinación**, como se pidió en la Agenda Transformativa de 2011<sup>107</sup> y en el manual para el coordinador residente y de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas<sup>108</sup>. Esta revisión es una oportunidad importante para hacer un balance del potencial para avanzar hacia una estructura más centrada en las soluciones, en

la que las autoridades nacionales y locales y los agentes del desarrollo, entre otros, puedan desempeñar un papel más central.

Un sólido **análisis conjunto** es una base fundamental para mejorar la cooperación en el ámbito humanitario, del desarrollo y de la paz. Para ello es preciso lograr una comprensión común del modo en que el desplazamiento interno afecta al contexto político, económico y de desarrollo más amplio y es afectado por este. El análisis común sobre el país de las Naciones Unidas<sup>109</sup> y la evaluación del riesgo y la resiliencia del Banco Mundial<sup>110</sup> son herramientas útiles para este tipo de análisis macro y el desplazamiento interno debería ser considerado sistemáticamente como parte de estos procesos en los países afectados por el desplazamiento. Disponer de una base analítica sólida para responder al desplazamiento también requiere un análisis más selectivo con objeto de comprender las necesidades y capacidades de los desplazados internos, los problemas específicos a los que se enfrentan los diferentes grupos de población (entre otras cosas por edad, género y diversidad), los riesgos de seguridad, y las capacidades y la voluntad de los sistemas locales y nacionales para absorber a los desplazados internos. Como se explicará más adelante, este tipo de análisis detallado debería servir de base para el diseño de enfoques de apoyo a las soluciones.

Reiteramos nuestro llamamiento a los Gobiernos para que trabajen con las Naciones Unidas, las ONG, las entidades de financiación internacionales, el sector privado, la sociedad civil y los representantes de las comunidades afectadas por los desplazamientos en la **elaboración de una estrategia de soluciones y un plan, incluidos los costos**, que se base en el análisis mencionado. Hasta ahora no se han elaborado estrategias y planes específicos y las soluciones rara vez se incluyen en los marcos de desarrollo de las Naciones Unidas. En su lugar se han utilizado reiterados planes y llamamientos humanitarios y, aunque estos pueden y deben tratar de sentar las bases para las soluciones, no deberían

considerarse el vehículo principal para la planificación de soluciones<sup>111</sup>. En los casos en que el Gobierno no haya desarrollado una estrategia nacional o local, el coordinador residente debería iniciar este proceso por conducto del grupo de trabajo sobre soluciones.

Las soluciones también deberían abordarse específicamente en el **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible** y los procesos conexos. Esto proporcionará una plataforma común para que los agentes de las Naciones Unidas a nivel de país, trabajando junto con el Gobierno nacional, articulen **las conclusiones colectivas**<sup>112</sup> a fin de abordar el desplazamiento interno y ayudará a fortalecer el seguimiento y la presentación de informes de las contribuciones de la Organización a las soluciones. Ya hay algunos ejemplos positivos, como los de Somalia y Colombia, donde los respectivos Marcos de Cooperación para 2021-2025 destacan la importancia de buscar soluciones para los desplazados internos y detallan un conjunto de medidas previstas.

Las Naciones Unidas también deben adoptar medidas en el plano mundial. Un punto de partida fundamental para ello es garantizar que los agentes pertinentes del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz se comprometan de forma más proactiva a resolver la cuestión del desplazamiento interno.

Creemos que los **agentes de las Naciones Unidas para el desarrollo deben reforzar drásticamente su trabajo en materia de soluciones para los desplazados internos** y reconocerlo como algo fundamental para su labor de promoción de los ODS.

Estamos convencidos de que los agentes del desarrollo tienen claras ventajas comparativas para encarar las cuestiones institucionales y sistémicas, trabajar con los Gobiernos a fin de fortalecer sus capacidades y promover la recuperación a largo plazo, que es esencial para las

soluciones sostenibles. Potenciar su compromiso es un elemento crucial para mejorar las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas a las soluciones. Para ello, instamos al Secretario General a que **comunique formal e inequívocamente su expectativa de que los agentes de las Naciones Unidas para el desarrollo intensifiquen su compromiso con las soluciones al desplazamiento interno**. Este compromiso debería comenzar desde el inicio de una crisis, en alianza con los agentes humanitarios, y deberá ser previsible y sistemático.

Los organismos de desarrollo no son los únicos que deben fortalecer su compromiso. La creación de un entorno propicio para las soluciones requerirá que **los agentes políticos, de la paz y de la seguridad de las Naciones Unidas**<sup>113</sup> se comprometan de forma más proactiva, en particular para tratar los persistentes riesgos de seguridad. En otros contextos, **los agentes de la reducción del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático**<sup>114</sup> serán fundamentales a fin de garantizar que las soluciones propuestas no sean vulnerables a riesgos futuros y de apoyar a las comunidades a prepararse para nuevas crisis y soportarlas. Todos estos agentes ya contribuyen a las soluciones, pero no necesariamente las reconocen como una prioridad central de su labor y pueden no haber invertido en fomentar las capacidades internas pertinentes.

Para fortalecer la calidad y la previsibilidad de este compromiso a nivel mundial, creemos que el Secretario General debería solicitar a todos los organismos y departamentos de las Naciones Unidas pertinentes en todo el espectro de la acción humanitaria, del desarrollo y de la paz, que **elaboren un plan institucional** sobre cómo desarrollarán las capacidades internas y aplicarán medidas más sistemáticas sobre soluciones en sus operaciones en los países. Una vez elaborados estos planes, los jefes de los organismos deberían comunicar de forma proactiva cómo se espera que sus representantes en los países apoyen las soluciones al desplazamiento interno.

**No debemos subestimar la magnitud de los cambios necesarios.** Creemos que el sistema de las Naciones Unidas es capaz de hacer estos cambios, pero, como han demostrado algunas reformas anteriores, lograr una acción conjunta en el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz es un desafío. Aunque varios agentes tienen funciones, operaciones y capacidades que contribuyen a encarar y resolver la cuestión del desplazamiento interno<sup>115</sup>, no existe ninguna función o mecanismo que reúna a estos diferentes agentes. Del mismo modo, no hay un punto de contacto previsible para los Gobiernos sobre las cuestiones relacionadas con las soluciones, o para los coordinadores residentes que necesitan apoyo en materia de soluciones, ya sea para involucrar a los Gobiernos al más alto nivel o para obtener asesoramiento estratégico y operacional.

Lo cierto es que, **a pesar de los considerables esfuerzos de los agentes de todo el sistema de las Naciones Unidas, la crisis mundial del desplazamiento interno sigue empeorando** y los esfuerzos para impulsar el cambio dentro y fuera de la Organización no han sido suficientes.

Tememos que si no se presta una atención específica y de alto nivel a esta cuestión, no se logrará incorporar un enfoque orientado al desarrollo ni una acción conjunta de búsqueda de soluciones. Para ello, recomendamos que el **Secretario General nombre un representante especial para las soluciones al desplazamiento interno**. Este proporcionaría un punto único de liderazgo y rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas a nivel mundial y serviría como defensor de los enfoques del nexo para el desplazamiento interno, promoviendo la planificación, la programación y la financiación conjuntas en todo el espectro humanitario, del desarrollo y de la consolidación de la paz, así como de la reducción del riesgo de desastres y del cambio climático. Como se describió en la **sección 2.1.2**, el representante especial también garantizaría **un compromiso previsible**

**y continuo con los Estados** para promover la titularidad nacional a través de la diplomacia de alto nivel y para trabajar con las entidades de financiación, el sector privado y otros agentes para catalizar una acción eficaz sobre el desplazamiento interno.

El representante especial del Secretario General sería un **defensor, convocador y enlace** que trabajaría estrechamente con otros agentes de todo el sistema de las Naciones Unidas. Para fortalecer el compromiso de los agentes del desarrollo y de los coordinadores residentes, el representante especial trabajaría en estrecha colaboración con el Secretario General Adjunto, el Jefe de la Oficina de Coordinación del Desarrollo y los jefes de los organismos operacionales que tienen un mandato de desarrollo. Para garantizar que la acción humanitaria siente las bases para las soluciones, el representante especial colaboraría con el Coordinador del Socorro de Emergencia y los jefes de los organismos humanitarios. Además, para reforzar las contribuciones de los agentes de la paz, colaboraría con los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y del Departamento de Operaciones de Paz. Cada uno de estos jefes de organismos y entidades seguiría siendo responsable de impulsar el cambio dentro de su estructura. La labor del representante especial también complementaría, pero no sustituiría, el trabajo de la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

Aunque el representante especial del Secretario General debería contar con el apoyo de una oficina dotada de personas con conocimientos y experiencia pertinentes, esta **no tendría una función operacional** ni conduciría a la creación de un nuevo organismo. Esta posición de duración limitada se eliminaría gradualmente según hitos específicos que se determinarían al definir el mandato y una vez que el enfoque de soluciones esté arraigado más firmemente en los métodos de trabajo de los diferentes agentes de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Hemos realizado una amplia consulta sobre esta recomendación de establecer la función del representante especial del Secretario General. Ha sido recibida con reacciones mixtas. Algunos agentes —en especial los organismos de las Naciones Unidas y los donantes— han expresado su preferencia por utilizar los mandatos, organismos y entidades existentes en lugar de crear una nueva función. Otros, entre los que se encuentran numerosos Estados afectados por los desplazamientos y muchas ONG, han apoyado firmemente la propuesta. En última instancia, nuestra opinión es que **más de lo mismo no es suficiente** y que es poco probable que asignar responsabilidades adicionales a los líderes mundiales que ya están sobrecargados de trabajo produzca el cambio que se necesita desesperadamente. Por lo tanto, estamos firmemente convencidos de que es necesario nombrar a un nuevo líder mundial específico para ayudar a impulsar el cambio dentro del sistema de las Naciones Unidas y a fortalecer la promoción de las soluciones ante los Estados y otros agentes<sup>116</sup>.

La incorporación de un enfoque conjunto de soluciones por parte de las Naciones Unidas y sus asociados también requerirá la **acción de los donantes**. Como se explicará en la próxima sección, esto comienza con la revisión y, cuando proceda, la reforma de sus propios enfoques de financiación para garantizar que no estén contribuyendo a compartimentos estancos entre los agentes humanitarios y del desarrollo y para no dar preferencia a modalidades de financiación que excluyan a los agentes nacionales y locales.

Por último, una vez que todos los agentes tengan una comprensión más clara de sus responsabilidades en materia de desplazamiento interno y estas estén formalizadas dentro de sus organizaciones, el desempeño debería gestionarse y evaluarse periódicamente. Esto es esencial, ya que se refiere no solo a las soluciones, sino también a las responsabilidades relativas al desplazamiento interno pertinentes

para la prevención y la respuesta humanitaria. Recomendamos dos pasos en este sentido. En primer lugar, las organizaciones internacionales humanitarias, de desarrollo y de paz, así como otros agentes pertinentes, deberían incorporar acciones sobre el desplazamiento interno en las

**evaluaciones del desempeño individual** de los altos funcionarios. En segundo lugar, alentamos al Secretario General a que aumente el uso de **evaluaciones independientes de las respuestas de las Naciones Unidas** al desplazamiento interno a nivel de país.

## **Recomendación 5. Hacer que las Naciones Unidas sean idóneas y rindan cuentas de las soluciones**

Más concretamente:

- El Secretario General debería formalizar el papel de los coordinadores residentes de encabezar los esfuerzos de las Naciones Unidas en materia de soluciones a nivel nacional, entre otras cosas incorporando las responsabilidades conexas en sus mandatos y las evaluaciones del desempeño.
- Los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y los donantes pertinentes deberían proporcionar a los coordinadores residentes la capacidad de apoyar su papel de liderazgo en materia de soluciones, entre otras cosas actuando como una "Coalición de Promotores" de las soluciones a nivel de país.
- El coordinador residente debería garantizar la existencia de un mecanismo adecuado para coordinar los esfuerzos relativos a soluciones, incluidos el análisis conjunto y la elaboración de una estrategia de soluciones y un plan que incluya los costos, y debería velar por que las soluciones se incluyan en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y en los procesos conexos.
- El Secretario General debería comunicar formal e inequívocamente su expectativa de que los agentes de las Naciones Unidas para el desarrollo intensifiquen su compromiso con las soluciones para el desplazamiento interno y reconozcan que esto es esencial para su trabajo relativo a los ODS.
- El Secretario General debería establecer unas expectativas claras para todas las partes del sistema de las Naciones Unidas sobre las soluciones y exigir a los organismos y entidades pertinentes de la Organización (humanitarios, de desarrollo, de paz y de desastres y cambio climático) que esbozen planes institucionales sobre cómo fomentarán la capacidad interna e intensificarán su compromiso con las soluciones.
- El Secretario General debería nombrar a un representante especial para las soluciones al desplazamiento interno con el fin de proporcionar un liderazgo de alto nivel dentro y fuera de las Naciones Unidas sobre las soluciones e impulsar el cambio en el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz.
- Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deberían incorporar la acción sobre el desplazamiento interno en las evaluaciones del desempeño individual y el Secretario General debería utilizar evaluaciones independientes para medir las respuestas de las Naciones Unidas al desplazamiento interno a nivel de país.

## 2.5 Recabar financiación internacional

A lo largo de nuestro trabajo, hemos escuchado que **la financiación es uno de los requisitos más necesarios** para una acción eficaz destinada a encarar el desplazamiento interno. Facilitar soluciones es costoso: cuando ha habido una destrucción generalizada durante un conflicto o un desastre, las soluciones pueden requerir reconstrucción y reparaciones intensivas en recursos. Como se analizó en la **sección 2.1.1, los Gobiernos nacionales deberían asignar recursos a apoyar las soluciones** para sus poblaciones desplazadas y sus comunidades afectadas por el desplazamiento. Al mismo tiempo, tenemos claro que **la financiación internacional puede ser inestimable** para catalizar la acción. No solo puede proporcionar a los Estados y a otros agentes una mayor capacidad operacional, sino que, al hacerlo, puede llevar a que el desplazamiento interno se trate con mayor prioridad. El uso cuidadoso de la financiación también puede contribuir a cambiar las políticas y promover la acción conjunta de los agentes internacionales en todo el espectro humanitario, del desarrollo y de la paz.

Sin embargo, en la actualidad hay una **brecha de financiación previsible para las soluciones**. Aunque algunos canales de financiación contribuyen a los resultados en materia de soluciones<sup>117</sup>, por ahora no hay mecanismos de financiación dedicados específicamente a esta cuestión<sup>118</sup>. Hemos visto que la financiación para el desarrollo, en particular, no aborda sistemáticamente el desplazamiento interno, en parte porque las soluciones no suelen ser una prioridad en los planes nacionales de desarrollo y las IFI y los donantes bilaterales para el desarrollo no exigen necesariamente que se preste atención específica a las soluciones o a los desplazados internos. En cambio, se depende en exceso de

las donaciones humanitarias a corto plazo que, en la mayoría de los casos, no son accesibles para los Estados, no permiten la acción holística y a largo plazo necesaria para las soluciones y no promueven un enfoque conjunto en el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz.

Creemos que abordar estos retos requiere un enfoque pragmático y deliberado. A la luz de **las presiones económicas y fiscales derivadas de la pandemia de COVID-19**, reconocemos que es probable que no se consiga nueva financiación significativa para el desplazamiento interno ni en los presupuestos nacionales ni en las entidades de financiación internacionales. Esto implica la necesidad de utilizar los fondos existentes de forma más eficaz para las soluciones y, al mismo tiempo, evitar una mayor presión sobre los fondos humanitarios, que ya están sobreexigidos.

Hemos analizado detenidamente la posibilidad de asignar mejor la **financiación para el desarrollo a las soluciones**. En nuestra labor con las IFI y los donantes bilaterales, observamos un creciente reconocimiento de los vínculos entre el desplazamiento interno y el desarrollo y una disposición a examinar cómo la financiación para el desarrollo puede apoyar las soluciones. El hecho de que el Banco Mundial haya publicado recientemente un documento de enfoque sobre el desplazamiento interno<sup>119</sup> es una prueba de ello y señala una oportunidad para fortalecer la colaboración. El enfoque está anclado en el mandato de reducción de la pobreza del Banco y, aunque no incluye la creación de una ventanilla para el desplazamiento interno, similar a la Ventana para las Comunidades de Acogida y los Refugiados de la Asociación Internacional de Fomento<sup>120</sup>, sí pretende responder de forma más proactiva a las dimensiones socioeconómicas y a mediano

plazo del desplazamiento interno como parte de la financiación para el desarrollo más amplia.

Sobre la base de estos pasos positivos, creemos que los agentes de la financiación para el desarrollo (tanto las IFI como los asociados bilaterales para el desarrollo) deben seguir **adaptando sus mecanismos, políticas y criterios de financiación para promover de forma más sistemática las soluciones** al desplazamiento interno. Hemos escuchado en repetidas ocasiones a los agentes del desarrollo expresar su preferencia por incorporar el desplazamiento interno en la financiación existente para garantizar que los desplazados internos se beneficien de la ayuda para el desarrollo en general, en lugar de poner en marcha intervenciones específicas para los desplazados internos o sobre soluciones. Aunque entendemos la justificación de este enfoque, también observamos la necesidad de medidas específicas y complementarias para evitar que los desplazados internos queden "integrados en el olvido". En particular, instamos a las IFI y los donantes bilaterales a que se comprometan a **incluir sistemáticamente las soluciones y la prevención de los riesgos del desplazamiento dentro de la financiación para el desarrollo** en situaciones en las que los países se enfrentan a desplazamientos internos prolongados y a gran escala. Las entidades de financiación deberían plantear de forma proactiva el tema del desplazamiento en sus diálogos con los Estados e insistir en que se incluya en la acción nacional de desarrollo.

Para garantizar una mayor previsibilidad, creemos que es necesario que las entidades de financiación para el desarrollo elaboren planes concretos que describan cómo **fortalecerán sus capacidades institucionales en materia de soluciones y cómo se comprometerán de forma más previsible** en este sentido a nivel nacional. Como mínimo, alentamos a todos los órganos de financiación para el desarrollo a que ofrezcan (o recaben apoyo para ofrecer) formación a sus representantes en los países

sobre la vinculación entre las soluciones para los desplazados internos y el desarrollo, y a que la incorporen en las herramientas y orientaciones para los procesos de análisis y planificación de los países. También alentamos a la identificación y el intercambio sistemáticos de la experiencia adquirida sobre la forma en que las intervenciones de desarrollo han respaldado soluciones en diferentes contextos nacionales. Los dirigentes de las instituciones de financiación para el desarrollo deberían proporcionar orientación explícita sobre las expectativas de lo que deberían hacer sus oficinas en los países en los casos en que el Gobierno no esté dispuesto a encarar el desplazamiento interno. Como mínimo, los desplazados internos deberían beneficiarse de una ayuda para el desarrollo más amplia y los representantes de los países deberían promover un enfoque más proactivo en apoyo de las soluciones y la recuperación.

Los esfuerzos en curso para apoyar la **aplicación de la recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) sobre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz**<sup>121</sup> también deberían utilizarse a fin de promover un enfoque más integrado para abordar el desplazamiento interno. La recomendación del CAD es un conjunto de principios comunes para guiar a los donantes y a las organizaciones operacionales en la ejecución de las acciones humanitarias, de desarrollo y de paz de una manera más colaborativa y complementaria. Precisamente se requiere este enfoque para ofrecer mejores resultados en materia de soluciones para el desplazamiento interno. Aplicar las recomendaciones del CAD requiere donantes, al menos para garantizar que sus propias aportaciones no contribuyan a crear comportamientos estancos. Sin embargo, más allá de esto, alentamos a todos los donantes, organismos y agentes involucrados en la aplicación de la recomendación del CAD a reconocer que las soluciones son un ejemplo importante de una cuestión a la que en la práctica puede y debe aplicarse un enfoque del nexo<sup>122</sup>.

Es importante que los donantes trabajen de forma proactiva para lograr un enfoque más colectivo **dentro del sistema internacional**, punto en el que hace hincapié la recomendación del CAD. Los donantes deberían utilizar su influencia para insistir en que los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas y las ONG intensifiquen sus esfuerzos en materia de soluciones y pidan la articulación sistemática de resultados colectivos (entre otras cosas como parte de los Marcos de Cooperación) que se basen en las funciones distintas pero complementarias de los diferentes agentes. El uso de marcadores puede proporcionar una indicación de la medida en que las intervenciones humanitarias y de desarrollo contribuyen a la resiliencia o a las soluciones al desplazamiento. Los donantes también deberían estar atentos para velar por que los asociados están cambiando realmente su enfoque y obteniendo resultados, y no se limitan a reformular su programación actual<sup>123</sup>.

También instamos a la ampliación de las **alianzas de financiación** para las soluciones entre donantes humanitarios y para el desarrollo, entre otras cosas mediante contribuciones conjuntas de donantes a una iniciativa o plan de soluciones. Además, deberían explorarse las alianzas a más largo plazo entre los agentes de la financiación humanitaria y de la financiación para el desarrollo. Animamos a los mecanismos de financiación de las Naciones Unidas, en particular el Fondo para la Consolidación de la Paz y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, así como a los donantes bilaterales y a las IFI, a que intensifiquen su compromiso con las soluciones y a que fomenten activamente estas alianzas. El **recuadro 8** destaca algunos ejemplos de alianzas de financiación recientemente establecidas que apoyan soluciones.

Consideramos importante que, en todas las vías de financiación, los donantes **aporten fondos a nivel local en la medida de lo posible**. Esto incluye destinar los recursos a las autoridades, ONG y agentes de la sociedad civil locales. Los

## RECUADRO 8

### Aprender de las alianzas de financiación recientes

En los últimos años se han establecido alianzas nuevas y creativas para apoyar las soluciones al desplazamiento. Una de estas iniciativas es la Prospects Partnership, un esfuerzo conjunto de los Países Bajos, el Grupo Banco Mundial, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OIT, que pretende “cambiar el paradigma de un enfoque humanitario a un enfoque de desarrollo para la respuesta a las crisis de desplazamiento forzado”. La Unión Europea también ha puesto en marcha recientemente el fondo de subvenciones Lives in Dignity, que “identificará y ampliará los enfoques innovadores impulsados por el desarrollo” para hacer frente al desplazamiento forzado. Estas iniciativas emergentes que promueven un enfoque conjunto y centrado en el desarrollo representan precisamente el tipo de cambio que creemos necesario. Esperamos que otros puedan aprender de este tipo de alianzas y aprovecharlas<sup>124</sup>.

donantes pueden aprender de las iniciativas piloto que están ejecutando ONU-Hábitat, el Consejo de Alcaldes para la Migración y otros para proporcionar financiación a largo plazo directamente a los municipios a fin de responder a la movilidad humana<sup>125</sup>. En el Gran Pacto sobre la financiación humanitaria<sup>126</sup> también se reconoció la necesidad de proporcionar una mayor proporción de financiación a los agentes de la sociedad civil y el personal de respuesta locales. Como se ha señalado en las secciones anteriores de este informe, los avances en relación con este compromiso han quedado rezagados desde entonces. Creemos que hay que redoblar estos esfuerzos.

Por último, incluso con todos los pasos señalados anteriormente, nos sigue preocupando

que sin una financiación específica para catalizar las soluciones al desplazamiento interno, no veamos los cambios que se necesitan urgentemente. Teniendo esto presente, exploramos algunas opciones de financiación específica, como las ventanillas o subventanillas de fondos existentes, los "pactos" multilaterales y la financiación selectiva de las IFI<sup>127</sup>. Después de haber analizado los diferentes enfoques posibles, recomendamos que los donantes internacionales, con el compromiso de los Estados afectados por los desplazamientos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado, establezcan un **fondo mundial para soluciones al desplazamiento interno**. Aprovechando la experiencia y las lecciones extraídas de los modelos existentes, como la Alianza Mundial para la Educación<sup>128</sup> y el Mecanismo Mundial de Financiamiento para las Mujeres, los Niños y los Adolescentes<sup>129</sup>, el fondo proporcionaría una **inyección catalizadora de asistencia financiera y técnica** en apoyo de los países afectados por los desplazamientos para poner en práctica los elementos prioritarios de las estrategias nacionales de soluciones y desturar los obstáculos más intrincados para resolver el desplazamiento.

Sobre la base de las propuestas elaboradas conjuntamente con dicho fondo, la **financiación estaría vinculada a los objetivos específicos con plazos definidos** que el país pretende alcanzar y estaría anclada en un sólido análisis del contexto local de desplazamiento. La financiación se diseñaría para **promover la responsabilidad y la rendición de cuentas nacionales** y se sometería a procesos de revisión independientes centrados en el rendimiento y el cumplimiento de las normas, los estándares y las mejores prácticas reconocidos internacionalmente. El fondo albergaría, compartiría y difundiría los recursos de aprendizaje pertinentes y se convertiría en un lugar de diálogo e intercambio entre pares para los asociados, los expertos, los profesionales y los encargados de formular políticas. Esto podría dar visibilidad mundial a las nuevas iniciativas y proporcionaría una motivación adicional para que

los Estados se conviertan en promotores de un nuevo enfoque para resolver el desplazamiento interno.

El fondo sería pionero en la transición de los enfoques tradicionales basados en proyectos a la respuesta al desplazamiento y ofrecería un modelo más sostenible diseñado para **permitir e incentivar el cambio transformador**. El acceso a los recursos financieros y técnicos del fondo ayudaría a los Gobiernos a asumir un papel de liderazgo en la resolución de la cuestión del desplazamiento en sus países y contribuiría a acelerar el progreso hacia metas globales como los ODS.

El fondo trataría de recabar recursos de las entidades de financiación para el desarrollo en lugar de depender de los donantes humanitarios y trabajaría para generar nuevas alianzas con el sector privado. Asimismo, aunque **el fondo sería una entidad independiente**, mantendría una estrecha relación con el sistema de las Naciones Unidas, las IFI y los donantes bilaterales.

Hemos hecho consultas amplias sobre esta propuesta de fondo y hemos observado diferentes reacciones. Algunos Estados donantes subrayaron que, a la luz de las restricciones financieras impuestas por la COVID-19, no era el momento de crear nuevos mecanismos de financiación. Las IFI, como se ha comentado anteriormente, indicaron su preferencia por integrar el desplazamiento interno en los enfoques existentes en lugar de crear nuevas ventanillas o fondos. Sin embargo, otros agentes expresaron su convicción de que, a menos que se establezca un nuevo mecanismo, se perdería una oportunidad crítica para catalizar la acción y desencadenar el cambio. Estamos firmemente de acuerdo con este punto de vista y creemos que el fondo ayudaría a aprovechar la financiación existente aunque los nuevos recursos fueran escasos. No consideramos que un mecanismo de financiación específico y un enfoque de integración sean mutuamente excluyentes. Por el

contrario, ambos son necesarios y se refuerzan mutuamente. Al igual que la financiación para el desarrollo en general, los recursos proporcionados por el fondo también fomentarían enfoques que beneficien a las comunidades afectadas por

el desplazamiento en su conjunto, en lugar de centrarse solo en los desplazados internos. En última instancia, **creemos que seguir adelante con la idea de un fondo mundial ofrece una oportunidad real de desencadenar el cambio.**

## Recomendación 6. Recabar financiación internacional para las soluciones

Más concretamente:

- Los donantes deberían proporcionar financiación al nivel local en la medida de lo posible y apoyar a las autoridades municipales y los agentes de la sociedad civil local para que refuercen sus capacidades institucionales.
- Las entidades de financiación para el desarrollo deberían incluir sistemáticamente soluciones al desplazamiento interno como parte de la financiación de la fragilidad y articular un plan concreto sobre cómo garantizar un compromiso institucional más previsible sobre el desplazamiento interno.
- De conformidad con la recomendación del CAD-OCDE sobre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz, las entidades de financiación deberían garantizar que sus recursos contribuyan a un enfoque conjunto de las soluciones.
- Las Naciones Unidas, en particular el Fondo para la Consolidación de la Paz y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los donantes bilaterales y las IFI deberían aumentar su compromiso con las soluciones y buscar activamente oportunidades de financiación complementaria en el nexo acción humanitaria-desarrollo.
- Los donantes, con el compromiso de los Estados afectados por el desplazamiento, las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado, deberían establecer un fondo mundial para soluciones al desplazamiento interno que proporcione apoyo financiero y técnico a los planes y estrategias nacionales relativos a las soluciones, promueva el seguimiento de los resultados y la rendición de cuentas, e incentive un cambio transformador que permita a las naciones superar los principales obstáculos a las soluciones.

## 2.6 Fortalecer el uso eficaz de los datos sobre el desplazamiento interno

Creemos firmemente que **los datos y las pruebas** son fundamentales para avanzar respecto de las soluciones al desplazamiento interno. Hemos dirigido nuestra atención, en particular, a la forma en que los datos y las pruebas podrían aprovecharse para **fortalecer la acción de titularidad nacional sobre el desplazamiento interno**<sup>130</sup>. Nos quedó claro que sin comprender la magnitud del desplazamiento, quiénes son los más afectados y cómo se ven afectados (prestando atención en particular a la edad, el género y la diversidad), las necesidades y capacidades de las personas y comunidades desplazadas y, fundamentalmente, los costos de la inacción, no es posible elaborar políticas públicas, planes y respuestas eficaces.

Las aportaciones que recibimos de los Estados, los agentes de datos y las organizaciones

operacionales destacaron valiosos ejemplos de **sistemas de datos gubernamentales** que apoyaban las respuestas pangubernamentales y permitían una planificación, una presupuestación y una acción de base empírica. Las experiencias de Colombia, Filipinas, Indonesia, el Japón y Malí demuestran que, cuando se elaboran y administran cuidadosamente, los sistemas nacionales de gestión de datos pueden constituir una valiosa plataforma desde la cual realizar un análisis de las tendencias, los riesgos y las necesidades de los distintos grupos de población. Estos tipos de sistemas ofrecen la posibilidad de que los asociados nacionales e internacionales se unan en torno a objetivos comunes y realicen un seguimiento colectivo y transparente del progreso en relación con las metas y los indicadores específicos de cada país.

### RECUADRO 9

#### Reunión de datos sobre el desplazamiento interno en Malí

En Malí, las respuestas operacionales y de políticas al desplazamiento interno están encabezadas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y su Dirección Nacional de Desarrollo Social, y se apoyan en un sistema de gestión de datos integral y de colaboración a nivel nacional. Utilizando la metodología de la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos<sup>131</sup>, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el sistema almacena datos e información sobre la ubicación, los movimientos y las necesidades de los desplazados internos y proporciona información a la comunidad humanitaria en general y a las autoridades. Se gestiona en alianza con organizaciones internacionales y nacionales, y una amplia

red de funcionarios gubernamentales y personal de organizaciones de la sociedad civil, así como los propios desplazados internos, se encargan de la reunión de los datos. La plataforma de datos permite seguir analizando las tendencias del desplazamiento, las condiciones de vida de los desplazados internos y el seguimiento de los movimientos de retorno y reintegración. Este sistema de gestión de datos sobre los desplazados internos sirve de base a la estrategia de planificación para casos de emergencia y preparación para casos de desastre y a la estrategia nacional de desarrollo sostenible y acción climática del Gobierno de Malí, así como a los planes y llamamientos anuales de respuesta humanitaria del país.

Sin embargo, también hemos observado que **no todos los países están actualmente en condiciones de poner en marcha** sistemas de este tipo. Los modelos y el enfoque para colaborar con los Gobiernos en materia de datos tendrán que adaptarse a las especificidades de cada contexto, incluidos la existencia y el cumplimiento de marcos institucionales y de políticas pertinentes, los niveles de capacidad técnica y financiera de los Gobiernos, y la seguridad y protección de los datos.

En los lugares en los que el Gobierno ha demostrado su voluntad de tomar medidas para abordar el desplazamiento interno y de hacerlo de conformidad con las normas pertinentes, recomendamos que se incremente la inversión en la **capacidad nacional de reunión y análisis de datos sobre el desplazamiento interno**, lo que creemos permitirá a los Gobiernos responder más eficazmente a las necesidades de las poblaciones desplazadas. Alentamos enérgicamente a los Gobiernos a que desarrollem sistemas nacionales de reunión, almacenamiento y análisis de los datos pertinentes y a que reconozcan que se trata de un elemento central de su capacidad para diseñar e implementar las respuestas al desplazamiento y vigilar su eficacia<sup>132</sup>. Los Gobiernos nacionales también tendrán que colaborar estrechamente con las autoridades locales y municipales a este respecto para garantizar que tengan acceso a los datos y las herramientas que necesitan para poder llevar a cabo una planificación urbana eficaz. Cuando proceda, los Estados deberían recibir apoyo financiero y técnico para ayudarlos a poner en marcha estos sistemas.

Si bien el liderazgo y la coordinación gubernamentales de estos sistemas y procesos son fundamentales, estos deberían gestionarse en **estrecha colaboración con los asociados locales, nacionales e internacionales en materia de datos**, incluidas las oficinas de estadística, los ministerios competentes, el sistema de las Naciones Unidas, las ONG, el sector académico y el sector privado. En contextos en que el Gobierno tiene la voluntad política de dirigir los sistemas de datos,

pero tiene capacidad limitada, estos asociados deberían trabajar con el Gobierno para fomentar la capacidad y crear gradualmente sistemas que puedan gestionar y mantener ellos mismos y hacer la transición hacia estos. Las oficinas nacionales de estadística pueden desempeñar un papel fundamental en este sentido. También recomendamos una inclusión más sistemática de los desplazados internos en los esfuerzos ordinarios de reunión de datos de los Gobiernos, en particular en las encuestas y los censos nacionales.

Creemos que la labor que está realizando el **Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos**<sup>133</sup>, que proporciona una importante plataforma para coordinar el fomento de la capacidad de los Estados, podría aprovecharse para apoyar estos esfuerzos. Los asociados internacionales en materia de datos sobre el terreno en los países afectados por los desplazamientos también pueden ayudar a iniciar los esfuerzos para poner en marcha estos sistemas.

Todo sistema nacional de datos debería diseñarse para que haya **interoperabilidad entre los departamentos gubernamentales y los organismos operacionales** y debería incluir definiciones e indicadores que sigan las recomendaciones internacionales sobre estadísticas de desplazados internos<sup>134</sup>. Debería alinearse con otros marcos de información nacionales e internacionales, como los utilizados para informar sobre los ODS y respetar las normas y los marcos jurídicos relativos a la protección de datos reconocidos internacionalmente<sup>135</sup>. Si el sistema de datos está diseñado para conservar información personal (por ejemplo, como parte de un registro para facilitar la prestación de asistencia), los agentes que recopilan o gestionan los datos deberían garantizar que estarán seguros y se manejarán de acuerdo con los derechos de los desplazados internos antes de compartirlos<sup>136</sup>.

En contextos con elevados riesgos de seguridad o en los que la probabilidad de uso indebido de los datos es alta, debe evitarse a toda costa la

transferencia de todo dato sobre los desplazamientos internos que identifique a las personas, ya que podría crear riesgos de protección para estos. En estos contextos, y de forma más general en aquellos en los que todavía no es posible establecer sistemas de datos nacionales, el papel de los agentes internacionales en la reunión, gestión y análisis de datos será crucial, entre otras cosas para permitir sus operaciones humanitarias y garantizar una comprensión de la dinámica de los desplazamientos y la evolución de las necesidades de base empírica. Es esencial que **los Gobiernos proporcionen un espacio para que los agentes humanitarios puedan desempeñar esta función.**

Hemos observado que el panorama de los datos entre los agentes internacionales suele estar plagado de competencia y duplicaciones innecesarias. Para ayudar a resolver esto y fortalecer la coordinación de los agentes internacionales y nacionales en materia de datos, proponemos la creación de **grupos de trabajo de datos sobre el desplazamiento interno a nivel de país** que reúnan a todos los agentes pertinentes (locales, nacionales, internacionales y en los ámbitos humanitario, del desarrollo, de la paz, de los desastres y climático) para coordinar y promover una mayor transparencia y coherencia en las iniciativas relativas a los datos<sup>137</sup>. Estos grupos de trabajo deberían iniciarse lo antes posible tras una crisis y, preferiblemente, estar dirigidos o codirigidos por el Gobierno. Si el liderazgo del Gobierno aún no es posible o no es adecuado, el coordinador residente debería nombrar a un agente pertinente para que dirija el grupo de trabajo hasta que el Gobierno pueda asumir el liderazgo.

Una de las principales responsabilidades del grupo de trabajo sobre datos debería ser la articulación de una **estrategia de datos específica por país** que establezca las prioridades de cada agente en las diferentes etapas del ciclo de vida del desplazamiento<sup>138</sup>. En última instancia, la estrategia debería incluir un plan de transición para ayudar al Gobierno a asumir el liderazgo principal de los esfuerzos en materia de datos, aunque en algunos contextos esta transición no sea posible en el corto plazo. La estrategia y los esfuerzos del grupo de trabajo también deberían alinearse con otros procesos pertinentes del Gobierno y de las Naciones Unidas y aportarles contribuciones, por ejemplo, los mecanismos para elaborar el análisis común sobre el país y el panorama de las necesidades humanitarias.

Por último, creemos que es necesario **aumentar el apoyo financiero** a las organizaciones e iniciativas que fomentan los conocimientos técnicos y la capacidad a nivel de país sobre la reunión, el análisis y la gestión de datos sobre los desplazados internos, o que contribuyen a una mejor comprensión de las **tendencias mundiales del desplazamiento interno**. Organizaciones como el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada (JIPS), la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos de la OIM, el ACNUR, la iniciativa REACH, el Centro Conjunto de Datos del Banco Mundial y el ACNUR, y la OCHA desempeñan un papel crucial en estos esfuerzos. También alentamos a estas organizaciones a seguir explorando cómo los **macrodatos**<sup>139</sup> y otras tecnologías de datos emergentes pueden contribuir a nuestra comprensión del desplazamiento.

## **Recomendación 7. Fortalecer el uso eficaz de los datos sobre el desplazamiento interno**

Más concretamente:

- Los Gobiernos deberían reconocer que los datos y las pruebas son fundamentales para el diseño de políticas, planes operacionales y respuestas eficaces relativos al desplazamiento interno, y comprometerse a adoptar un enfoque de acción de base empírica.
- Los Gobiernos deberían poner en marcha procesos y sistemas para reunir, analizar y gestionar los datos sobre el desplazamiento interno y, cuando proceda, recibir ayuda financiera y técnica para hacerlo.
- Todos los agentes deberían dar prioridad a la protección de los datos sensibles y asegurarse de que sus operaciones y sistemas se rigen por normas estrictas de protección de datos.
- Los Gobiernos deberían proporcionar un espacio para que los agentes internacionales puedan reunir y analizar los datos necesarios para sus operaciones.
- Deberían establecerse grupos de trabajo sobre datos relativos al desplazamiento interno específicos por país, dirigidos o codirigidos por los Gobiernos cuando sea posible, para coordinar la reunión y el análisis de datos con los agentes de datos pertinentes y para formular una estrategia que describa las prioridades de cada agente en las diferentes etapas del ciclo del desplazamiento.
- Los donantes internacionales deberían aumentar el apoyo financiero a los esfuerzos relativos a los datos en los países, así como a los esfuerzos a nivel mundial para comprender mejor las tendencias del desplazamiento interno.



## CAPÍTULO TRES

# Fortalecimiento de la prevención

El pueblo pesquero de Mamboro (Indonesia), tras el terremoto y tsunami de Sulawesi de 2018. Octubre de 2018.  
Créditos: OCHA/Anthony Burke

### 3. Fortalecimiento de la prevención

El continuo incremento de los desplazamientos relacionados con los conflictos, la violencia, los desastres y el cambio climático indica que, fundamentalmente, **no se han abordado suficientemente las causas profundas del desplazamiento**. Como dijo Jan Egeland, Secretario General del Consejo Noruego para Refugiados y ex Coordinador del Socorro de Emergencia: "Año tras año, los conflictos y la violencia desarraigán a millones de personas de sus hogares. Colectivamente, estamos fracasando estrepitosamente en la protección de las personas más vulnerables del mundo. Los políticos, los generales y los diplomáticos deben superar el estancamiento y buscar el alto el fuego y las conversaciones de paz, no las armas y las granadas. En esta época del coronavirus, continuar con la violencia política no tiene ningún sentido"<sup>140</sup>.

Si bien las partes en conflicto pueden impulsar los desplazamientos de forma inadvertida, en algunos casos lo hacen deliberadamente, en violación directa del derecho internacional humanitario<sup>141</sup> y el derecho penal internacional<sup>142</sup>. Otras tácticas, como la **destrucción selectiva o indiscriminada de infraestructura** y el uso de **armas explosivas**, sobre todo en zonas urbanas<sup>143</sup>, impulsan el desplazamiento e impiden el retorno y la recuperación. Del mismo modo, el uso de la **violencia sexual** como arma de guerra ha desencadenado el desplazamiento y, debido al estigma y la falta de justicia que a menudo sufren las supervivientes, puede dificultar su regreso a sus hogares y comunidades<sup>144</sup>.

La rendición de cuentas por los agentes estatales y no estatales que cometan estos delitos es **limitada o nula**. Asimismo, no ha existido el **compromiso político** coherente necesario para

encarar de forma significativa los principales conflictos, incluidas las **guerras subsidiarias** y las ocupaciones que contribuyen al desplazamiento. A pesar de iniciativas recientes, como el llamamiento del Secretario General a un alto el fuego mundial durante la COVID-19<sup>145</sup>, la iniciativa de la Unión Africana Silenciar las Armas para 2030<sup>146</sup> y las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre el sostenimiento de la paz<sup>147</sup>, las agendas políticas siguen prevaleciendo sobre el bien común de la humanidad.

Los esfuerzos para abordar el **cambio climático** también han quedado rezagados. Un reciente informe provisional de las Naciones Unidas sobre el cambio climático ha concluido que las actuales trayectorias de reducción de las emisiones son muy insuficientes para cumplir el objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura global a 1,5 °C para finales de siglo<sup>148</sup>. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la escala de los cambios recientes en el sistema climático no tiene precedentes en cientos o incluso miles de años y ya está afectando a los extremos meteorológicos y climáticos en todas las regiones del mundo<sup>149</sup>. A medida que las olas de calor, las lluvias fuertes, las sequías y los ciclones tropicales se intensifican, es probable que la escala y la gravedad de los riesgos de desplazamiento aumenten drásticamente<sup>150</sup>.

Paradójicamente, muchos de los países más expuestos a los efectos del cambio climático se encuentran entre los menos responsables de las emisiones que los provocan. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo, la amenaza que supone el cambio climático es real, tangible y

existencial. Los impactos de los desastres y del aumento del nivel del mar en estas naciones pueden ser especialmente graves: por ejemplo, en 2017 el huracán María desplazó a casi el 50 % de los habitantes de la isla caribeña de Dominica<sup>151</sup>.

Dado que nuestro objetivo principal son las soluciones, no hemos abordado la prevención con tanta profundidad. Sin embargo, hay una serie de medidas que creemos que deben tomarse urgentemente para **prevenir y mitigar los riesgos de desplazamiento**.

### 3.1 Abordar los factores que provocan el desplazamiento y reducir los riesgos del desplazamiento

Aunque a veces el desplazamiento es una estrategia de afrontamiento necesaria para las personas y las familias en riesgo de sufrir un daño inminente, se puede y se debe hacer más para reducir la frecuencia de las situaciones en las que las personas no tienen más remedio que huir de sus hogares. Asimismo, como señala la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos en su informe sobre la prevención: "Prevenir los desplazamientos arbitrarios también interesa a los Estados, ya que puede ser menos costoso y más fácil que responder a los desplazamientos una vez que se han producido"<sup>152</sup>.

Sin duda, la mejor manera de reducir los riesgos del desplazamiento inducido por los conflictos es **evitar que los conflictos y la violencia** se produzcan en primer lugar.

Para lograrlo, es necesario un verdadero **liderazgo político** y un compromiso renovado con un orden basado en los derechos. Los Estados deben reconocer que **la soberanía conlleva responsabilidad** y todos los agentes, incluido el Consejo de Seguridad, deben demostrar un **cambio de mentalidad** para dar prioridad a la humanidad. La comunidad internacional debe trabajar colectivamente para **acabar con la cultura de impunidad** que permite que las violaciones persistan sin control. Cuando hay señales tempranas de conflicto o de reanudación de la violencia, es necesario mejorar la acción para apoyar las capacidades nacionales de diálogo y garantizar que las Naciones Unidas, otros Estados y los medios se movilicen rápidamente para **apoyar la distensión, la negociación política y la resolución del conflicto**. A nivel local, los comités de paz y reconciliación y otros mecanismos similares han demostrado ser eficaces para prevenir y

mitigar la violencia intercomunitaria. En los casos en los que ya se han producido desplazamientos internos, estos deben tratarse sistemáticamente como parte de estos esfuerzos.

Cuando se producen conflictos, es necesario garantizar que la acción militar **minimice los riesgos de daño** a la población civil y evite los desplazamientos ilegales. Esto requiere políticas claras, capacitación y mecanismos para proteger a los civiles de todas las edades, géneros y diversidades durante el conflicto, entre otras cosas para permitirles huir de forma segura si así lo deciden o se ven impulsados a hacerlo. En la actualidad, este tipo de esfuerzos no han sido sistemáticos. Aunque algunos Gobiernos han realizado una labor encomiable de capacitación de sus fuerzas armadas en la protección de civiles, otros aún no han dado este paso y muy pocos han adoptado políticas integrales de protección de civiles o han puesto en marcha medidas para investigar, rastrear o reparar sistemáticamente los daños causados a los civiles<sup>153</sup>. Para mejorar esta situación, hacemos nuestro el llamamiento del Secretario General en su informe de 2018 sobre la protección de los civiles<sup>154</sup> e instamos a todos los países a que aprueben políticas nacionales de protección de civiles que establezcan planes y compromisos concretos para reducir los daños a los civiles y los desplazamientos ilegales durante las operaciones militares. Esto se aplica también a los países que participan en conflictos a través de coaliciones, operaciones antiterroristas o misiones de mantenimiento de la paz.

A pesar de importantes iniciativas como Los Derechos Humanos Primero<sup>155</sup>, **el sistema de las Naciones Unidas tampoco se ha movilizado de forma previsible ni ha utilizado su peso colectivo para hacer frente a las amenazas a la población**

**civil** que pueden provocar desplazamientos forzados<sup>156</sup>. Creemos que es esencial que esta cuestión se aborde con carácter prioritario en todo el sistema de las Naciones Unidas, entre otras cosas en el marco del Llamamiento a la Acción en Favor de los Derechos Humanos<sup>157</sup>, del Secretario General, y que se refuerzen la formación y la rendición de cuentas para garantizar que todos los agentes –humanitarios, del desarrollo y de la paz– puedan actuar adecuadamente cuando se produzcan violaciones generalizadas de los derechos o la población civil se vea amenazada, y lo hagan. **Esto requerirá la colaboración de una amplia gama de agentes de las Naciones Unidas**, incluidos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz. En el caso de amenazas graves, la dirigencia de las Naciones Unidas también debe recurrir al Consejo de Seguridad, a los órganos de tratados y a otros órganos pertinentes de la Organización, y abogar proactivamente ante los Estados para que den prioridad a los derechos y al bienestar de la población civil.

También es urgente **redoblar los esfuerzos para hacer frente al cambio climático y sus efectos**. Ante la abrumadora evidencia de las amenazas que plantea el aumento de la temperatura global, simplemente no hay excusa para la inacción. Es necesario un liderazgo político mucho más firme si se quiere frenar y revertir las trayectorias actuales y salvar las vidas de las generaciones actuales y futuras. Los Gobiernos deben reformar urgentemente sus políticas, industrias y tecnologías para volver a encarrilar los esfuerzos para **lograr las metas del Acuerdo de París**. Además, los Estados deben asumir la responsabilidad de los impactos globales de sus emisiones, entre otras cosas reconociendo el papel que desempeñan sus emisiones y el cambio climático como motor del desplazamiento. También deben trabajar en solidaridad con las naciones más pobres para ayudarlas a prepararse para los

efectos del cambio climático. La acción contra el cambio climático, incluida la adaptación y la mitigación de los riesgos de futuros desplazamientos, debería estar al frente de las iniciativas bilaterales y multilaterales de desarrollo.

Es necesario adoptar medidas concretas para reforzar **la adaptación al cambio climático y reducir los riesgos que plantean los peligros conocidos**. Esto podría incluir la reforestación de colinas empinadas para evitar desprendimientos, la construcción de escolleras y otras defensas contra las inundaciones, y la planificación del desarrollo urbano de manera que se evite el asentamiento de personas en zonas de alto riesgo. En la actualidad, **solo el 5 % de la financiación climática se destina a la adaptación** y, de ese porcentaje, solo alrededor del 5 % se destina a los 15 países más vulnerables al cambio climático, 10 de los cuales tienen una respuesta humanitaria en curso y están afectados por desplazamientos internos<sup>158</sup>.

Instamos enérgicamente a que se destinen más fondos a las **intervenciones de adaptación al cambio climático que tengan en cuenta los desplazamientos**, especialmente en los países que corren mayor riesgo y en los que ya están experimentando desplazamientos relacionados con el clima.

Nos ha complacido ver el surgimiento del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos tras la COP21, que trabaja para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Creemos que se necesita una atención sostenida y colectiva para ampliar estos esfuerzos<sup>159</sup>. La agricultura climáticamente inteligente<sup>160</sup> y la adopción de medidas de defensa contra el cambio climático en las ciudades pueden ser muy valiosas, entre otras cosas para aumentar la resiliencia de las personas y las comunidades. Los Gobiernos también tienen la obligación de tomar medidas de protección contra el **desplazamiento de los pueblos indígenas, los pastores** y otros

grupos que tienen una **dependencia especial de sus tierras o un apego particular a ellas**. En las zonas en las que el cambio climático y los desastres probablemente provoquen la pérdida total de algunas tierras, los Gobiernos y los asociados deben trabajar con estas comunidades para encontrar soluciones adecuadas.

Para ayudar a facilitar los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres, alentamos a los Estados a velar por que las **leyes para la gestión de desastres incorporen los riesgos de desplazamiento**, incluida la posibilidad del desplazamiento prolongado, y aborden esta cuestión de manera más explícita y proactiva en los **planes de reducción del riesgo de desastres**<sup>161</sup>. La exhaustiva Política Nacional sobre el Cambio Climático y el Desplazamiento Inducido de Vanuatu es un ejemplo de ello y se destaca en el **recuadro 10**. Sin embargo, por ahora, solo una minoría de los Estados ha abordado específicamente los riesgos de desplazamiento en sus leyes de gestión de desastres y en sus estrategias de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático<sup>162</sup>. Se trata de una oportunidad crítica perdida que los Estados deberían remediar, y que debería reconocerse como fundamental para la aplicación del **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres**. Las directrices Words into Action, elaboradas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y sus asociados, guían a los Estados en la integración de las consideraciones sobre el desplazamiento en sus planes y pueden ser una herramienta útil<sup>163</sup>.

Muchos países experimentan una **combinación de riesgos** que impulsan los desplazamientos. En 2019, 45 de los 50 países y territorios con nuevos desplazamientos internos asociados a conflictos también experimentaron nuevos desplazamientos internos debido a desastres<sup>164</sup>. **La fragilidad, la mala gobernanza, la corrupción, la pobreza y la desigualdad** también pueden exacerbar otras amenazas más graves, contribuir a las tensiones socioeconómicas que conducen a

## RECUADRO 10

### **Política Nacional sobre el Cambio Climático y el Desplazamiento Inducido de Vanuatu (2018)**

Vanuatu, un país de 270.000 habitantes que viven en 83 islas, es una de las naciones más expuestas a los peligros de ciclones, tsunamis, erupciones volcánicas, terremotos, aludes de lodo, inundaciones y sequías. En 2018 aprobó la **Política Nacional sobre el Cambio Climático y el Desplazamiento Inducido**<sup>165</sup>. Aprovechando las lecciones extraídas de la devastación del ciclón tropical Pam, que azotó al país en 2015 y desplazó a una cuarta parte de su población, la Política se elaboró para hacer frente a las principales amenazas para la seguridad y el desarrollo del país planteadas por la creciente frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos debidos al cambio climático. La Política contempla una mejor **gestión de los centros de evacuación**, un mayor apoyo a los desplazados en las actividades de respuesta a la emergencia y de recuperación, e incluye aspectos relacionados con la reducción del riesgo de desastres, la movilidad humana, la protección ambiental y el desarrollo sostenible. También aborda cuestiones de urbanismo y vivienda, tierras y propiedad<sup>166</sup>. La Política se elaboró tras realizar **consultas amplias** en el seno del Gobierno y con las comunidades, y se creó un **Comité de Recuperación Nacional** en la Oficina del Primer Ministro para coordinar su aplicación. Sin embargo, la obtención de recursos para aplicar la Política sigue siendo un reto clave.

conflictos y limitar los recursos disponibles para mitigar las crisis. Sin embargo, con frecuencia los riesgos se tratan de forma aislada, sin examinar detenidamente sus interconexiones.

Para encarar esta cuestión, es importante que los Estados y otros agentes analicen

**la intersección y el solapamiento de los riesgos** y reflejen esta comprensión en las leyes, políticas y planes para reducir los riesgos de desplazamiento. Como explica un reciente documento conjunto del ACNUR y la OIM: "Una comprensión holística de las condiciones de vulnerabilidad, exposición y riesgo a nivel nacional y subnacional es importante para orientar las políticas y la práctica sobre el desplazamiento interno". Esto exige "apreciar las interacciones entre los conflictos y los desastres –y otros factores, como las brechas históricas y la marginación— que aumentan la exposición y las condiciones de vulnerabilidad"<sup>167</sup>. Esta comprensión matizada será crucial para formular estrategias de prevención eficaces.

## RECUADRO 11

### Mecanismos de alerta temprana en Colombia

En 1997, el Gobierno de Colombia aprobó la Ley núm. 387 para prevenir y encarar mejor al desplazamiento interno en el país. Una de las medidas contempladas en la Ley fue el establecimiento de **mecanismos de alerta temprana** para vigilar y promover la acción temprana en las zonas que corrían un riesgo identificado de desplazamiento<sup>168</sup>. De conformidad con la Ley, se crearon comités municipales para tratar los problemas de desplazamiento y se les encomendó la tarea de proponer **opciones alternativas de resolución de conflictos** para evitar que las personas se desplazaran. En el ámbito nacional, la Ley encomendó al Gobierno que promoviera la acción comunitaria y ciudadana para generar una **convivencia pacífica** y, además, lo obligaba a reforzar la acción de las **fuerzas del orden** contra los "agentes de disturbios". La Defensoría del Pueblo desempeña un papel destacado en el sistema de alerta temprana, reuniendo y verificando la información sobre los riesgos a los que se enfrenta la población civil en el contexto del conflicto armado, incluidos los riesgos de desplazamiento, y aler-

Creemos que es necesario reforzar la inversión y el apoyo en relación con los **mecanismos de alerta temprana y de prevención basados en la comunidad** que permitan a las comunidades y a las autoridades locales y municipales prepararse más eficazmente para los riesgos futuros y mitigarlos en todos los tipos de contextos de desplazamiento interno. Estas medidas han tenido un impacto considerable en los casos en que se han utilizado, como en el sistema de alerta temprana de Colombia que se presenta en el **recuadro 11**. Deberían formar parte de un enfoque holístico de la reducción del riesgo, que también incluya medidas para reducir la propia amenaza. Cuando no existan alternativas, los Estados deberían facilitar la emigración de las zonas de alto riesgo o

tando a las autoridades para que puedan tomar medidas adecuadas y oportunas. El sistema de alerta temprana se ajustó en 2016 a la luz del acuerdo de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y se complementó con un mecanismo de respuesta nacional. Desde 2017, la Defensoría del Pueblo ha emitido **207 alertas tempranas**, que ayudaron a prevenir casi 100 episodios de desplazamiento forzado<sup>169</sup>.

Una lección clave de la experiencia colombiana es la importancia de entender primero cómo las comunidades resuelven los problemas por sí mismas. Los mecanismos se basan en esto y se **diseñan en conjunto con la comunidad**. Debería haber una comprensión clara del **papel de cada agente pertinente** en los mecanismos de alerta temprana —desde el papel de los miembros de la comunidad y la función de protección de la sociedad civil y los agentes de protección internacionales, hasta la respuesta esperada del Estado, entre otros, de las fuerzas del orden.

emprender una **relocalización planificada** con el consentimiento y la participación de las comunidades afectadas. Las experiencias de Bangladesh han demostrado que este tipo de iniciativas holísticas pueden rendir frutos: tras los devastadores niveles de muertes y desplazamientos provocados por los ciclones, el Gobierno invirtió en sistemas de alerta temprana, en la construcción de refugios contra ciclones en lugares estratégicos y en la formación dirigida por la comunidad, lo que ayudó a garantizar la evacuación segura a los refugios de 2,5 millones de personas durante el ciclón Amphan en mayo de 2020<sup>170</sup>.

También debería prestarse más atención a la **protección de los medios de subsistencia de las personas, la promoción de la resiliencia y la capacidad de afrontamiento de las comunidades, y la utilización de los conocimientos locales y autóctonos** para fundamentar las estrategias de reducción del riesgo. A menudo, las comunidades ya cuentan con sofisticadas estrategias de auto-protección que podrían ampliarse si se les proporcionaran los recursos necesarios. Herramientas como los planes de microseguros y los programas de redes de seguridad social también pueden ayudar a las poblaciones a afrontar mejor los efectos adversos del cambio climático y deberían utilizarse de forma más proactiva.

Algunas de las deficiencias en la reducción de los riesgos de desplazamiento se deben a la **falta de inversiones financieras en la prevención**. Muchos países están limitados en cuanto a los recursos que pueden asignar a la reducción del riesgo. Estas mismas deficiencias en la financiación de la prevención se aplican también a los donantes internacionales: en 2017, solo el 2 % de la asistencia oficial para el desarrollo para contextos frágiles<sup>171</sup> de los países del CAD<sup>172</sup> se destinó a la prevención de conflictos<sup>173</sup>. Los decisivos enfoques de preparación, como la financiación basada en las previsiones, también siguen siendo subutilizados y los fondos para el clima y los desastres no se están utilizando de forma eficaz para la prevención de los desplazamientos<sup>174</sup>.

**“Si el Gobierno hubiera garantizado la seguridad en nuestras aldeas de origen, no habríamos sido desplazados.”**

Desplazado interno, Sudán; consultas para el Panel

Si bien se reconoce que la economía mundial está actualmente sometida a una gran presión por los efectos de la pandemia de COVID-19, es necesario obtener **nuevos fondos para la prevención**. Como se destaca en el **recuadro 12**, las herramientas

## RECUADRO 12

### Financiación basada en previsiones y acción anticipatoria

En todo el mundo, los países están reconociendo la importancia de invertir en la preparación para las crisis antes de que se produzca un desastre. Los mecanismos de apoyo a este tipo de iniciativas, conocidos como “acción humanitaria anticipatoria”, se están elaborando actualmente en al menos 60 países. Una herramienta de anticipación es la financiación basada en previsiones. Este enfoque funciona liberando fondos preaprobados para la acción humanitaria sobre la base de previsiones científicas y el análisis de riesgos. Estos fondos se han desembolsado en la fase previa a ciclones, frío extremo y caídas de cenizas volcánicas, y ahora se están elaborando para sequías y olas de calor. Por ejemplo, en enero de 2020, se asignó financiación a los pastores vulnerables de Mongolia basándose en las previsiones de un invierno extremo<sup>175</sup>.

anticipatorias de base empírica, como la **financiación basada en previsiones**, pueden ser una herramienta especialmente valiosa. Fortalecer la preparación mediante este tipo de financiación puede ayudar a proteger contra los desplazamientos, proporcionar condiciones más seguras y dignas durante los mismos y facilitar soluciones duraderas más oportunas. También creemos que

existe la posibilidad de utilizar mejor la **financiación para el cambio climático** a fin de prevenir los riesgos de desplazamiento por desastres, entre otras cosas, a través de mecanismos como el Fondo Verde para el Clima<sup>176</sup>. También debería considerarse la posibilidad de ampliar los microseguros y los "seguros climáticos" asequibles y accesibles<sup>177</sup>.

## **Recomendación 8. Abordar los factores que provocan el desplazamiento y reducir los riesgos del desplazamiento**

Más concretamente:

- Para evitar que los conflictos y la violencia se produzcan en primer lugar y reducir los riesgos del desplazamiento inducido por los conflictos, los Estados y, a nivel mundial, el Consejo de Seguridad, deberían demostrar un liderazgo político genuino y un compromiso renovado con un orden basado en los derechos que dé prioridad a la humanidad; además, deberían reconocer que la soberanía conlleva una responsabilidad y requiere trabajar colectivamente para poner fin a la cultura de impunidad que permite que las violaciones de derechos persistan sin control.
- Cuando haya indicios tempranos de conflicto, reanudación de la violencia o amenazas a civiles, las Naciones Unidas, los Estados y los mediadores deberían movilizarse rápidamente para apoyar la distensión, la negociación política y la resolución del conflicto, y abordar sistemáticamente el desplazamiento interno como parte de estos esfuerzos.
- Los Estados deberían aprobar políticas para mitigar los daños a los civiles en los conflictos armados e integrar la prevención del desplazamiento forzado de forma explícita en las leyes, los manuales y la capacitación de las fuerzas armadas.
- Las Naciones Unidas deberían movilizar y utilizar todo su peso para hacer frente a las amenazas a la población civil, entre otras cosas, garantizando que el personal de categoría superior de todas las partes del sistema esté capacitado y rinda cuentas de sus actos cuando se produzcan violaciones generalizadas de los derechos o la población civil se vea amenazada.
- Los Estados deberían adoptar medidas inmediatas para evitar el empeoramiento de la crisis climática mundial, entre otras cosas reduciendo sus emisiones de conformidad con las metas del Acuerdo de París y trabajando en solidaridad con las naciones más pobres para apoyarlas en la preparación para los efectos del cambio climático, incluido el desplazamiento.
- Los Estados deberían garantizar que las leyes, las políticas, las estrategias y las acciones relativas a la gestión de desastres y la reducción del riesgo de desastres traten los riesgos de desplazamiento (incluida la posibilidad del desplazamiento prolongado) de manera más explícita y proactiva, incluido el examen de la forma en que los riesgos se intersectan, se superponen y se agravan por los desafíos sociales más amplios.
- Las entidades de financiación deberían aumentar drásticamente la financiación para las intervenciones de adaptación al clima que tengan en cuenta los desplazamientos, entre otras cosas, a través de canales como el Fondo Verde para el Clima, centrándose en los países con mayor riesgo y en los que ya están teniendo lugar desplazamientos relacionados con el cambio climático.
- Las entidades de financiación deberían utilizar mejor la financiación basada en previsiones y otras herramientas de financiación anticipatoria que permitan una mayor preparación ante las crisis.
- Los Estados deberían invertir en medidas de aumento de la resiliencia, como planes de microseguros y programas de redes de seguridad social, que ayuden a las poblaciones a afrontar mejor los efectos adversos del cambio climático y a proteger sus medios de subsistencia, y deberían prestar especial atención a las necesidades de los indígenas, los pastores y otras personas que tienen apego especial a sus tierras.
- Cuando no existan alternativas para mitigar el riesgo de daño y de desplazamiento, los Estados deberían facilitar la emigración de las zonas de alto riesgo o emprender una relocalización planificada con el consentimiento y la participación de las comunidades afectadas.
- Los donantes y los Gobiernos deberían invertir en iniciativas de prevención y preparación basadas en la comunidad, incluidos mecanismos de alerta temprana e intervenciones que se basen en los conocimientos locales y autóctonos.



CAPÍTULO CUATRO

# Mejora de la protección y la asistencia

Niños desplazados en el estado de Rakáin (Myanmar).

Noviembre de 2012.

Créditos: OCHA/Nicole Lawrence

## 4. Mejora de la protección y la asistencia

En todo el mundo, millones de desplazados internos se enfrentan a graves carencias en materia de protección y asistencia humanitaria, a menudo caracterizadas por las permanentes amenazas a la seguridad y los derechos de las personas, y por la escasez de alimentos, alojamiento adecuado y otras necesidades de supervivencia. La pandemia de COVID-19 ha creado nuevos riesgos, tanto para la salud de los desplazados internos como para su capacidad de ejercer sus medios de subsistencia para cubrir las necesidades básicas de sus familias.

**Las deficiencias en materia de protección y asistencia** deberían reconocerse, en primer lugar, como un fracaso del Estado para satisfacer eficazmente las necesidades de sus ciudadanos y residentes desplazados. En algunos casos, las capacidades del Estado están simplemente desbordadas. Incluso países con recursos suficientes pueden encontrar a veces que sus sistemas no están preparados o están sobrecargados cuando se enfrentan a una crisis a gran escala. Cuando las zonas están bajo el control de grupos armados no estatales, es posible que los Estados no puedan llegar a todos los segmentos de la población afectada ni prestarles asistencia. En otros casos, las demandas que compiten entre sí (ya sean de seguridad, económicas, políticas o, más recientemente, por la COVID-19) empujan la cuestión de los desplazados internos a una posición inferior de la lista de prioridades o directamente la excluyen<sup>178</sup>. En casos especialmente alarmantes, los propios Estados provocan las necesidades y amenazas humanitarias, y simplemente renuncian a responsabilizarse por sus ciudadanos y residentes desplazados. Los Estados y otros agentes también interfieren regularmente en la capacidad de los agentes humanitarios para prestar una asistencia imparcial, lo que puede

agravar aún más las deficiencias de protección y asistencia<sup>179</sup>. Muchas veces, los Gobiernos no rinden cuentas de esta conducta.

Cuando los desplazados internos están amenazados por la violencia, a veces se recurre a **las misiones políticas especiales y las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas** para que intervengan y mantengan la seguridad de los desplazados internos y de las comunidades. Sin embargo, el papel fundamental de las ramas civil, militar y policial de estas misiones en la protección de los desplazados internos se ha visto limitado por la falta de recursos, capacitación y rendición de cuentas a las que se enfrentan estas misiones<sup>180</sup>.

Los agentes humanitarios, tanto locales como internacionales, también desempeñan la **función de salvar vidas para millones de personas** desplazadas por las crisis. No obstante, hay elementos del propio sistema humanitario que deben reforzarse. En primer lugar, las **necesidades únicas de protección y asistencia de los desplazados internos no siempre se distinguen suficientemente** de las de otros miembros de las poblaciones afectadas por la crisis. Aunque las necesidades de todas estas poblaciones pueden ser agudas, el hecho de que los desplazados internos hayan sido arrancados de sus hogares, medios de subsistencia y redes de apoyo significa que necesitarán un tipo de apoyo diferente, especialmente en relación con la búsqueda de un eventual fin a su desplazamiento. Las dificultades para reconocer y abordar las necesidades específicas de los desplazados internos pueden deberse, en parte, a que el **Comité Permanente entre Organismos no ha adoptado nuevas políticas ni orientaciones sobre el desplazamiento**

**interno** en más de diez años y, al parecer, no ha logrado transmitir un mensaje firme y coherente sobre las expectativas de respuesta al desplazamiento interno, entre otras cosas en lo que respecta a sentar las bases para las soluciones.

Además de estos problemas específicos del desplazamiento interno, observamos otros desafíos asociados con el **sistema humanitario en general** que tienen un impacto en los desplazados internos. Recibimos una cantidad considerable de aportaciones sobre esta cuestión, y varias partes interesadas instaron al Panel a emprender una revisión exhaustiva del sistema humanitario. Si bien el Panel llevó a cabo investigaciones y análisis sobre esta cuestión, en particular sobre la forma en que la respuesta humanitaria sentaba las bases para las soluciones, el enfoque general del Panel en las soluciones significó que no tuvimos la capacidad de llevar a cabo un examen a fondo del propio sistema humanitario. Sin embargo, creemos que es importante transmitir algunas de las preocupaciones que nos plantearon sobre la respuesta humanitaria y destacar otras cuestiones que identificamos en nuestras investigaciones y consultas.

En primer lugar, observamos que sigue habiendo una **falta de claridad y rendición de cuentas respecto de las funciones y responsabilidades relativas al desplazamiento interno** entre los agentes internacionales, entre otras cosas, en el liderazgo de la coordinación, la promoción y la colaboración con las autoridades. Esto ha dado lugar a la competencia y ha provocado duplicaciones y lagunas.

En segundo lugar, las **modalidades de coordinación internacional con frecuencia sustituyen a los sistemas y servicios nacionales y locales existentes**, incluso en los casos en que es posible utilizarlo<sup>181</sup>. Estos enfoques no solo no aprovechan las capacidades locales potencialmente vitales, sino que, en última instancia, socavan los sistemas existentes y retrasan la recuperación y las soluciones al desplazamiento interno<sup>182</sup>.

Observamos que estas tendencias a pasar por alto los sistemas locales son especialmente problemáticas en contextos urbanos, donde los agentes internacionales suelen infravalorar las importantes capacidades de liderazgo y de recursos de las autoridades municipales y de las ciudades.

En tercer lugar, la mayoría de las evaluaciones, los programas y los órganos de coordinación siguen estando **muy divididos** entre sectores, organismos y en todo el espectro humanitario, del desarrollo, de la paz y de los desastres. Esto ha dado por resultado que no se adopte un enfoque holístico para identificar, priorizar y encarar las necesidades y capacidades de los desplazados internos, y ha provocado incompatibilidades en la articulación y la obtención de resultados colectivos. En conjunto, esto ha estancado el progreso hacia soluciones al desplazamiento interno.

En cuarto lugar, pese a la retórica en torno a las **"respuestas impulsadas por las personas"** y de los considerables esfuerzos por mejorar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, aún queda un largo camino por recorrer para aplicar estos enfoques de forma sistemática. En palabras de Mark Lowcock, ex Coordinador del Socorro de Emergencia, "a pesar de todas nuestras buenas intenciones, el sistema humanitario actual está configurado para dar a las personas necesitadas lo que los organismos internacionales y los donantes creen que es mejor, y lo que los organismos tienen que ofrecer, en lugar de darles lo que ellas mismas dicen que más necesitan"<sup>183</sup>.

En reconocimiento de algunos de estos desafíos relacionados con la respuesta humanitaria y dado que habían pasado más de diez años desde la reforma humanitaria de 2005, en 2018, los directores del Comité Permanente entre Organismos acordaron que era necesario revisar los actuales sistemas de coordinación humanitaria en relación con el desplazamiento interno. No obstante, hasta la fecha, **esa revisión no se ha materializado**. Nos

parece evidente que dicha revisión no solo sigue estando justificada, sino que ahora es urgente.

Otro motivo de las deficiencias de protección y asistencia para el desplazamiento interno es la **escasez de financiación humanitaria**. No hay datos sobre la financiación específica para los desplazados internos y las comunidades de acogida, lo que es en sí mismo una indicación de las dificultades de esta cuestión, pero el panorama más amplio de la financiación humanitaria es revelador: en los últimos cinco años, se ha registrado un déficit de aproximadamente el 40 % entre las necesidades humanitarias mundiales y los fondos disponibles<sup>184</sup>. Esto no es el resultado de una falta de generosidad de los donantes, ya que, en términos absolutos, las contribuciones financieras han aumentado. Más bien, las necesidades humanitarias están aumentando a un ritmo que supera la financiación adicional prevista<sup>185</sup>. Como resultado, millones de personas (incluidos los desplazados internos) no reciben la asistencia y la protección que necesitan urgentemente. Lamentablemente, es probable que la COVID-19 amplíe aún más esta brecha, tanto al crear nuevas necesidades como al disminuir la disponibilidad de financiación para la ayuda en los próximos años.

A la luz del importante déficit de financiación humanitaria, es aún más importante garantizar que la **financiación humanitaria existente se utilice de manera eficiente**. En mayo de 2015, el Secretario General nombró el Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación Humanitaria, en cuyo informe se formula una serie de recomendaciones para satisfacer mejor las necesidades humanitarias<sup>186</sup>. Uno de los resultados de su trabajo fue el inicio del Gran Pacto sobre la financiación humanitaria, un acuerdo entre algunos de los

principales donantes y las organizaciones humanitarias para mejorar la eficacia y la eficiencia de la respuesta humanitaria, con especial énfasis en la financiación<sup>187</sup>. Aunque se han producido algunos avances en los compromisos del Gran Pacto, muchos de ellos, incluidos un mejor uso de la financiación plurianual y flexible y la canalización de una mayor proporción de la financiación a los agentes locales, siguen sin cumplirse.

También persisten los problemas relacionados con el impacto de algunas **sanciones y medidas de lucha contra el terrorismo**, incluidas las leyes, reglamentos y políticas que tratan de impedir el flujo de fondos hacia entidades sancionadas o grupos terroristas<sup>188</sup>. Dichas medidas, incluida la forma en que se traducen en condiciones de la financiación de los donantes, pueden imponer graves limitaciones a las organizaciones humanitarias que trabajan para prestar asistencia neutral e imparcial a los desplazados internos en zonas afectadas por el terrorismo o bajo el control de grupos armados no estatales o entidades sancionadas<sup>189</sup>.

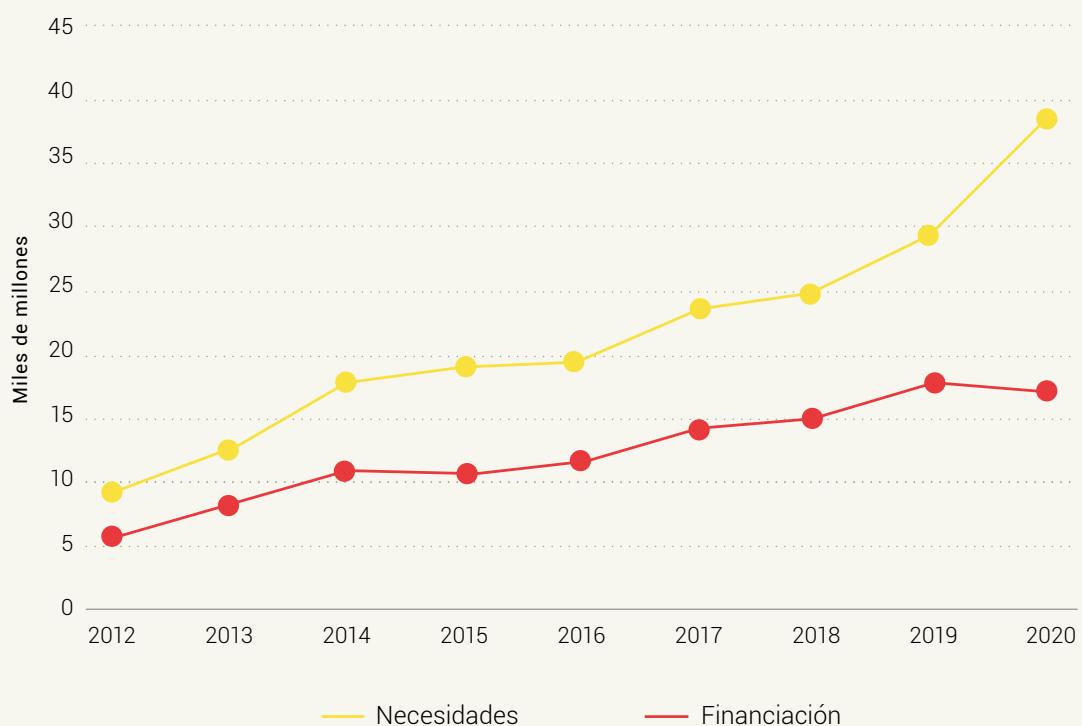
Para hacer frente al sufrimiento humano que está en el centro de la crisis mundial del desplazamiento interno, es necesario hacer más para cerrar la brecha entre las necesidades de los desplazados internos y la asistencia y la protección proporcionadas. Esto requerirá la participación de todos los agentes, incluidos los Gobiernos, los agentes de la paz, el sistema de las Naciones Unidas y los donantes. Esto es especialmente crítico en contextos de inseguridad persistente o cuando el Gobierno es parte del problema. En estas situaciones, la ayuda humanitaria y la protección externa pueden seguir siendo un recurso vital para las poblaciones desplazadas en el futuro previsible.

## FIGURA 2

### Déficits de financiación 2012-2020 (en dólares de los Estados Unidos)

Fuente: OCHA, Global Humanitarian Overview 2021

Déficits de financiación 2012-2020



## 4.1 Fortalecer la calidad de la protección y la asistencia a los desplazados internos y a las comunidades de acogida

Ante todo, instamos a los Estados a que den prioridad a la prestación de **protección y asistencia a sus poblaciones**. Esto significa reservar recursos presupuestarios específicos, garantizar que se tengan en cuenta sus necesidades de protección y asistencia al tomar decisiones sobre cuestiones de seguridad o inversiones económicas, y ser proactivos al consultar a los desplazados internos y a las poblaciones afectadas por la crisis. También requiere garantizar que, **independientemente de la etnia, la afiliación política percibida, la edad, el género u otras características**, todos los desplazados internos puedan beneficiarse de la protección y la asistencia. Los agentes del desarrollo deberían respaldar a los Gobiernos en estos esfuerzos e invertir en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para la prestación de servicios.

Cuando el Gobierno no puede o no está dispuesto a atender a las poblaciones de todas las partes en un conflicto o de todas las zonas afectadas por un desastre, es esencial que acepte (y, en situaciones de conflicto, también las otras partes en el mismo) la ayuda de los agentes internacionales y **permite a las organizaciones humanitarias actuar** de conformidad con los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad, independencia y humanidad. Los Estados deberían eliminar cualquier impedimento burocrático o administrativo que interfiera en la capacidad de las organizaciones humanitarias para proporcionar protección y asistencia a las poblaciones necesitadas. **Las Naciones Unidas y los Estados donantes deberían abogar firme y colectivamente por el acceso, también en nombre de las ONG**. Cuando persisten las restricciones injustificadas al acceso, los Estados deberían rendir cuentas mediante mecanismos y herramientas como los órganos de tratados, el Examen

Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y, en casos especialmente graves, el Consejo de Seguridad.

En situaciones en las que los desplazados internos están amenazados, también es importante que los agentes de la paz y la seguridad desempeñen un papel proactivo. En particular, instamos al Consejo de Seguridad a que incluya explícitamente **la protección de los desplazados internos como parte de los mandatos de protección de los civiles de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales**, y a que hagan rendir cuentas a los países que aportan tropas, a los países que aportan fuerzas de policía y a la dirigencia de las misiones por el cumplimiento de las funciones que se les ha encomendado. Los Estados que aportan tropas o fuerzas de policía deberían asegurarse de que estas cuentan con los recursos y la formación adecuados, y los alentamos especialmente a que desplieguen a mujeres y personas formadas en implicar a la comunidad. También alentamos a las misiones de las Naciones Unidas y a los agentes de consolidación de la paz a trabajar estrechamente con los agentes humanitarios y del desarrollo para garantizar una comprensión matizada del contexto y de las cuestiones de seguridad a las que se enfrentan los desplazados internos, y a articular conclusiones colectivas que promuevan la protección de los desplazados internos y apoyen el progreso hacia soluciones duraderas.

Cabe señalar que para colmar las lagunas de protección y asistencia es necesario fortalecer la eficacia del sistema humanitario internacional. Dado que la revisión propuesta en 2018 por el Comité Permanente entre Organismos nunca se materializó, **alentamos al Secretario General a**

**que encomienda una revisión independiente del sistema humanitario** para seguir fortaleciendo la calidad de las respuestas en contextos de desplazamiento interno. Sobre la base de los resultados de esta revisión, el Comité debería desarrollar una nueva **política sobre el desplazamiento interno y una guía operacional actualizada** que aclare las funciones y responsabilidades en este ámbito. Posteriormente, la aplicación de la política y la guía debería incorporarse en las evaluaciones y los procesos de revisión pertinentes.

También creemos que algunas medidas importantes pueden y deben tomarse sin necesidad de esperar a una revisión. Una de esas es aclarar y reiterar la **responsabilidad de liderazgo de las Naciones Unidas** en materia de desplazamiento interno. En los capítulos anteriores de este informe se ha pedido que se encomiende formalmente a los coordinadores residentes la responsabilidad de impulsar los esfuerzos sobre soluciones. En contextos de crisis activas, los coordinadores residentes también suelen actuar como coordinadores de asuntos humanitarios. Creemos que es importante que el Secretario General y el Coordinador del Socorro de Emergencia reiteren formalmente que el coordinador residente y de asuntos humanitarios es el responsable de **garantizar que se responda a las necesidades específicas de los desplazados internos de manera integral** desde el inicio de una crisis. Este último debería trabajar estrechamente con otros agentes para promover ante el Gobierno los derechos y necesidades de los desplazados internos y garantizar una coordinación eficaz para la prestación de asistencia y protección. Para prestarle apoyo en todos estos esfuerzos, como se indica en el capítulo 2, alentamos a los organismos de las Naciones Unidas y a las ONG pertinentes (en particular a los agentes que tienen responsabilidades formales en el marco del sistema del Comité Permanente entre Organismos) a que se ofrezcan como voluntarios para formar parte de una "Coalición de Promotores" que se ocupe del desplazamiento interno.

Es importante que la **respuesta humanitaria siente las bases para las soluciones lo antes posible** y que los agentes del desarrollo y de la paz se impliquen lo antes posible después de una crisis. Aunque las soluciones podrían no ser factibles aún en todos los casos y, en algunos, discutir soluciones podría ser realmente peligroso si conduce a cierres prematuros de campamentos o a retornos forzados, siempre se debería tratar de reducir la vulnerabilidad, mejorar la resiliencia y proporcionar un camino hacia la recuperación<sup>190</sup>. Para ello, hay que centrarse en respetar y restablecer los derechos, tratar las pérdidas y reducir gradualmente las necesidades de protección y asistencia. La figura 3 ilustra cómo puede hacerse esto en las diferentes etapas de una crisis.

No hay un enfoque único sobre la aplicación; este deberá basarse en las **opiniones de los desplazados internos y los miembros de la comunidad local**. Estas personas, con sus diferentes edades, géneros y diversidades, están en mejor posición para determinar lo que necesitan para salir del desplazamiento. Por lo tanto, los agentes humanitarios y los donantes deben redoblar sus esfuerzos para llevar a cabo la **Revolución de la Participación** prometida en el Gran Pacto<sup>191</sup>. Asimismo, las respuestas deberían basarse en la capacidad de actuación y las capacidades de los propios desplazados internos, cuyo análisis debería ser parte integrante de las evaluaciones humanitarias y de herramientas como el Marco Conjunto de Análisis Intersectorial<sup>192</sup>. Este análisis debería servir como aportación para las medidas que los agentes humanitarios tomen a fin de sentar las bases de las soluciones, que también deberían **reflejarse en el plan de respuesta humanitaria**<sup>193</sup>.

La creación de vías de búsqueda de soluciones durante la respuesta humanitaria tendrá repercusiones tanto en los tipos de programación necesarios como en el enfoque de la prestación de servicios. A nivel programático, esta orientación hacia las soluciones requiere apoyar intervenciones que ayuden a las personas a

### FIGURA 3

**Cómo abordar el desplazamiento prolongado en diferentes escenarios**  
Fuente: OCHA, Breaking the Impasse, 2017, pág. 22

SITUACIÓN	SITUACIÓN	SITUACIÓN
El conflicto o desastre ha finalizado.	El conflicto o desastre en curso afecta a una parte del país, mientras que los desplazados internos se encuentran en una parte del país no afectada.	El conflicto o desastre en curso afecta a todo el país o a zonas en que se encuentran los desplazados internos.
RESULTADO DESEADO	RESULTADO DESEADO	RESULTADO DESEADO
Soluciones duraderas mediante el retorno, la integración local o la reubicación sostenibles.	Soluciones duraderas para quienes eligen la integración local o la reubicación. Reducción de las vulnerabilidades en espera del retorno para quienes eligen esa vía.	Reducción de las vulnerabilidades en espera de soluciones duraderas.

**recuperar la autosuficiencia.** Garantizar el acceso a la **educación** es una de estas esferas y debería reconocerse como vital para ayudar a los niños y jóvenes a que en última instancia encuentren empleos y medios de subsistencia. También hay que ayudar a los desplazados internos a recuperar **la documentación civil**, que será crucial para la reintegración en los sistemas nacionales a largo plazo. **La vigilancia de las actividades de protección** también debería realizarse para ayudar a comprender las necesidades y los riesgos singulares a los que se enfrentan los diferentes segmentos de la población desplazada e identificar dónde puede ser necesario un apoyo selectivo para facilitar las soluciones. También debe proporcionarse **apoyo psicosocial y a la salud mental** para ayudar a los desplazados internos y a otras poblaciones afectadas a recuperarse de la experiencia y el trauma de las crisis.

También debe prestarse atención a **cómo se prestan los servicios**. Alentamos al personal de respuesta humanitaria a invertir en el **trabajo con los sistemas locales y mediante estos** en la medida de lo posible, y no crear sistemas paralelos para la prestación de servicios. Esto podría incluir la reparación de los sistemas de abastecimiento de agua en lugar de proporcionar el transporte de agua en camiones durante períodos largos o financiar los salarios de los maestros locales y garantizar la inclusión de los desplazados internos en las escuelas locales en lugar de establecer centros de aprendizaje separados. En la mayoría de los casos, la prestación de asistencia en efectivo (entre otras cosas mediante los sistemas de protección social existentes)<sup>194</sup> es también más eficaz que la asistencia en especie<sup>195</sup>. Aunque trabajar mediante los sistemas gubernamentales y restablecer los servicios públicos puede no ser factible en todos

los contextos por motivos de capacidad, protección u otras razones operacionales, cuando lo es puede contribuir mucho a la recuperación de las capacidades de las zonas afectadas y garantizar que las comunidades locales de acogida también se beneficien de la asistencia.

En relación con esto, como se describe en la **sección 2.4**, creemos que es necesario **fortalecer la coherencia y los resultados colectivos en todo el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz**. Creemos firmemente que es posible reforzar el compromiso en todo el nexo, al tiempo que se respetan los principios humanitarios, que siguen siendo una base vital para la acción humanitaria<sup>196</sup>.

Sentar las bases para las soluciones también exige **mejorar las modalidades de coordinación**. Como se ha analizado en los capítulos anteriores, garantizar que las estructuras de coordinación humanitaria a nivel de país se revisen anualmente de conformidad con las directrices de las Naciones Unidas<sup>197</sup> es importante para examinar las oportunidades de transición hacia un enfoque más orientado a las soluciones. También es

esencial promover la participación y el liderazgo activos de los agentes de la sociedad civil nacionales y locales dentro de estas estructuras de coordinación y garantizar que las reuniones de coordinación se celebren en el idioma local (o, como mínimo, se ofrezca la traducción al mismo)<sup>198</sup>.

Por último, creemos que es necesario seguir prestando atención a garantizar la eficiencia de los actuales enfoques de **financiación humanitaria**. Los compromisos del Gran Pacto siguen siendo tan pertinentes como siempre: entre otros, la importancia de aumentar el uso de una financiación plurianual previsible y flexible y, como se ha destacado en capítulos anteriores, la necesidad de proveer una mayor proporción de financiación directamente a los agentes locales. Instamos a que prosigan los esfuerzos para cumplir estos compromisos. También instamos a los donantes a que creen excepciones para los agentes humanitarios en la legislación de lucha contra el terrorismo, a fin de garantizar que estos agentes puedan seguir prestando asistencia vital de manera que se respeten los principios humanitarios.

## **Recomendación 9. Fortalecer la calidad de la protección y la asistencia a los desplazados internos y a las comunidades de acogida**

Más concretamente:

- Los Gobiernos nacionales deberían dar prioridad a la protección y la asistencia humanitaria en la adopción de decisiones y las asignaciones presupuestarias en general, y ser proactivos al consultar a los desplazados internos de todas las edades, géneros y diversidades sobre sus necesidades y preocupaciones.
- En los casos en que las capacidades del Estado se vean desbordadas, los Estados deberían facilitar el espacio para que los agentes humanitarios puedan prestar asistencia y protección humanitaria de forma neutral, imparcial e independiente, sin injerencias indebidas.
- En los casos en los que el acceso humanitario es indebidamente restringido o denegado, las Naciones Unidas y los Estados donantes deberían abogar de forma proactiva ante el Gobierno y hacerle rendir cuentas mediante mecanismos como los órganos creados en virtud de tratados, el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y, en casos especialmente graves, el Consejo de Seguridad.
- El Consejo de Seguridad debería incluir explícitamente la protección de los desplazados internos en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales, y deberían hacer rendir cuentas a los países que aportan contingentes o fuerzas de policía y a la dirigencia de las misiones por cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas.
- El Secretario General y el Coordinador del Socorro de Emergencia deberían reafirmar

formalmente que los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios son responsables de asegurar que las necesidades específicas de los desplazados internos se identifiquen y se encaren de manera integral y coordinada durante la respuesta humanitaria.

- El Secretario General debería encargar una revisión independiente del sistema humanitario en contextos de desplazamiento interno y, basándose en sus conclusiones, el Comité Permanente entre Organismos debería actualizar su política y sus orientaciones operacionales de la respuesta al desplazamiento interno para garantizar una respuesta más previsible a las necesidades específicas de los desplazados internos.
- Los agentes humanitarios deberían sentar las bases para las soluciones al desplazamiento interno tan pronto como sea posible y garantizar que los planes de respuesta humanitaria describan la forma en que la respuesta creará una vía hacia las soluciones.
- La respuesta humanitaria debería invertir en el trabajo con los sistemas locales y mediante estos en la medida de lo posible, y no crear sistemas paralelos para la prestación de servicios.
- Los donantes deberían seguir reforzando la financiación humanitaria trabajando en la aplicación de los compromisos del Gran Pacto y creando excepciones para los agentes humanitarios en la legislación de lucha contra el terrorismo para reducir los impedimentos a las operaciones humanitarias.



## CAPÍTULO CINCO

# Seguimiento

Un padre, acompañado de su hijo, mira desde su casa en el campamento de desplazados internos del pueblo awá en Villagarzón (suroeste de Colombia). Diciembre de 2017.  
Créditos: ACNUR/Ruben Salgado Escudero

## 5. Seguimiento

Nuestro informe se presenta al Secretario General quien, como autoridad constituyente del Panel, tiene la responsabilidad general de decidir sobre los próximos pasos en relación con el informe y las recomendaciones del Panel. Aprovechamos la ocasión para ofrecer algunas sugerencias.

En primer lugar, es crucial que la culminación de la iniciativa del Panel y la publicación de este informe no se consideren el final del proceso de construcción de compromisos nacionales, regionales y mundiales sobre el desplazamiento interno. Por el contrario, **ahora más que nunca es necesario actuar** para lograr un cambio significativo. Tanto la letra como el espíritu de las recomendaciones del Panel deberían empezar a aplicarse en términos concretos y prácticos. Hay que mantener el impulso que llevó a la creación del Panel y fue el motor de nuestra labor.

A estos efectos, creemos que **el compromiso y el liderazgo del Secretario General** serán fundamentales para el seguimiento del informe y sus recomendaciones y para que el desplazamiento interno pase a ser una cuestión prioritaria en las Naciones Unidas y en todo el mundo. Exhortamos al Secretario General a que guíe estos esfuerzos tanto personalmente como motivando a otros agentes a adoptar las medidas e iniciativas necesarias con energía, creatividad y compromiso.

Exhortamos a los Gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, otras organizaciones internacionales, los agentes de la sociedad civil, el sector privado y las IFI a que hagan lo mismo. Instamos a todos ellos a que tomen la iniciativa, sin esperar a los procesos formales de seguimiento, para **avanzar de forma proactiva y resuelta en la aplicación de las recomendaciones** que les conciernen específicamente

y, al mismo tiempo, a que colaboren con otros agentes para avanzar en relación con las recomendaciones que requieren esfuerzos colectivos.

Con respecto a las **acciones a nivel nacional**, sugerimos que los Estados encarguen a sus respectivos ministerios de ayuda humanitaria y de desarrollo y a otros ministerios competentes que convoquen conjuntamente una reunión de funcionarios de alto nivel, expertos y autoridades locales para reflexionar sobre las recomendaciones del Panel y elaborar un plan sobre cómo llevarlas adelante a nivel nacional y local. Los coordinadores residentes, con el apoyo de los organismos pertinentes, deberían alentar y ayudar a los Gobiernos a convocar dicha reunión.

A **nivel regional**, también pedimos que se realicen esfuerzos proactivos para reflejar, consolidar y llevar adelante las recomendaciones del Panel. Alentamos a toda organización regional interesada a que convoque una **cumbre ministerial regional** para debatir cómo se aplicarán las recomendaciones del Panel en su región. Al mismo tiempo, esperamos que las regiones aprovechen todas las oportunidades para aprender de las experiencias de otras regiones.

Para catalizar y cristalizar el impulso relativo a las recomendaciones del Panel de manera más amplia, sugerimos que se organice un **evento de alto nivel sobre desplazamiento interno**. Este reuniría a los líderes mundiales para examinar el problema del desplazamiento interno a nivel mundial y **asumir compromisos** con respecto a las recomendaciones del Panel.

También creemos que será útil continuar con el **Grupo de Amigos**, que ha desempeñado un papel

decisivo en nuestra labor al reunir periódicamente a los Estados para dialogar, proporcionarnos información y movilizar la atención sobre la cuestión del desplazamiento interno. Se necesitarán esfuerzos de convocatoria y apoyo similares para llevar adelante las recomendaciones del Panel y, como parte de esto, creemos que la continuación del Grupo de Amigos (reconfigurado y rebautizado según sea necesario) será un importante activo.

Además, recomendamos la creación de una **pequeña coalición de promotores de los desplazados internos** para trabajar conjuntamente sobre los próximos pasos, principalmente para impulsar un enfoque de las soluciones al desplazamiento más orientado al desarrollo. La coalición reuniría a los agentes pertinentes del espectro humanitario y del desarrollo, la paz, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

En relación con esto, consideramos importante aplicar medidas para apoyar el seguimiento por las entidades de financiación para el desarrollo. Con este fin, alentamos la creación de un **Grupo de Contacto para el Desarrollo** que reúna a los donantes bilaterales para el desarrollo, las IFI y la OCDE para apoyar el seguimiento de las recomendaciones del Panel sobre financiación.

Para facilitar un mayor compromiso del sector privado, también alentamos la creación de una **junta consultiva del sector privado**. Un órgano de este tipo ayudaría a identificar la forma en que el sector privado puede llevar adelante las recomendaciones del Panel creando oportunidades económicas para los desplazados internos y las comunidades locales, entre otras cosas aprendiendo de los esfuerzos exitosos en contextos de refugiados.

En conjunto, las acciones y pasos que recomendamos en este informe ayudarían a aumentar la visibilidad del desplazamiento interno. Además, creemos que se necesitan dos acciones específicas para mantener el impulso y hacer el seguimiento del progreso en los próximos años. En primer lugar, alentamos a la Asamblea General a que designe un **Día Mundial del Desplazamiento Interno** que tenga lugar cada año en abril y que coincida con el aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. El Día proporcionaría una importante oportunidad para involucrar a los medios de comunicación, atraer la atención del público y proporcionar el espacio para acciones selectivas a nivel nacional, regional y mundial sobre el desplazamiento interno.

En segundo lugar, para hacer el seguimiento de los avances en relación con los cambios generales descritos en este informe, alentamos al Secretario General a que, como hemos recomendado en capítulos anteriores, publique un informe anual sobre el **estado de las soluciones al desplazamiento interno** que se daría a conocer en el propuesto Día Mundial del Desplazamiento Interno. El informe sería una oportunidad para mostrar los avances e identificar los aspectos en los que es necesario redoblar los esfuerzos.

Por último, tras la presentación de nuestro informe al Secretario General y la conclusión de nuestro mandato, la secretaría del Panel seguirá apoyando los aspectos administrativos del seguimiento inicial y la aplicación de las recomendaciones del informe durante dos meses y finalizará sus actividades a finales de noviembre de 2021. Para apoyar la coordinación general, el seguimiento y la presentación de informes después de este período, recomendamos que el Secretario General establezca en su oficina una **pequeña secretaría** u otro mecanismo adecuado para este fin.

## **Recomendación 10. Mantener el impulso y garantizar un seguimiento sólido**

Más concretamente:

- Se insta al Secretario General a que asuma un fuerte liderazgo en relación con el seguimiento del informe del Panel y a que incorpore el desplazamiento interno como una cuestión prioritaria en todo el sistema de las Naciones Unidas y el mundo.
- Todos los agentes deberían actuar de manera proactiva y resuelta para avanzar en la aplicación de las recomendaciones del Panel que les conciernen específicamente.
- A nivel nacional, cada Estado, con el apoyo del coordinador residente, debería convocar una reunión de funcionarios superiores y expertos pertinentes para elaborar un plan de aplicación nacional de las recomendaciones del Panel.
- Las organizaciones regionales deberían convocar una cumbre ministerial regional para debatir cómo se aplicarán las recomendaciones del Panel en sus respectivas regiones.
- Debería convocarse un evento de alto nivel sobre el desplazamiento interno en el que los Estados y otros agentes se comprometan con la cuestión del desplazamiento interno a la luz del informe y las recomendaciones del Panel.
- El Secretario General debería establecer una pequeña coalición de promotores de todas las comunidades humanitaria, del desarrollo, de la paz, de la reducción del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático para apoyar el seguimiento y otras acciones pertinentes a la luz de las recomendaciones del Panel.
- Los Estados miembros deberían mantener el Grupo de Amigos del Panel, reconfigurado y rebautizado según sea necesario, para apoyar el impulso y el seguimiento de las recomendaciones del Panel.
- Los donantes bilaterales de desarrollo, las IFI y la OCDE deberían convocar un grupo de contacto para apoyar la integración del desplazamiento interno en los enfoques de financiación para el desarrollo.
- El Secretario General debería crear una junta consultiva del sector privado para ayudar a atraer la participación del sector privado como parte de las soluciones.
- La Asamblea General debería designar un Día Mundial del Desplazamiento Interno que tenga lugar cada año en abril y que coincida con el aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.
- El Secretario General debería publicar un informe anual sobre el estado de las soluciones al desplazamiento interno en el que se haga un seguimiento de los avances en relación con los cambios generales descritos en el informe del Panel y en el que se recojan las medidas positivas que los agentes hayan adoptado para hacer frente al desplazamiento interno, así como a los retos y obstáculos que persisten.
- El Secretario General debería establecer en su oficina una pequeña secretaría u otro mecanismo adecuado para garantizar la coordinación administrativa general permanente, el seguimiento, la presentación de informes y la difusión de información sobre la aplicación de nuestro informe y nuestras recomendaciones.



# Anexos

Niño desplazado en la ciudad de Chasov Iar (Ucrania).

Septiembre de 2019.

Créditos: ACNUR/Oksana Parafeniuk

# Anexo 1. Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General

El 10 de mayo de 2019, 57 Estados Miembros pidieron al Secretario General de las Naciones Unidas que estableciera un panel independiente de alto nivel para examinar la crisis mundial del desplazamiento interno y proponer medidas para que los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias pertinentes "mejoren sus estrategias para responder al desplazamiento interno y reducirlo". Los Estados, entre los que se encontraban países de todas las regiones del mundo y aquellos afectados por el desplazamiento por diversas causas, expresaron su preocupación por el hecho de que "la atención internacional prestada al desplazamiento interno ha sido insuficiente en comparación con las necesidades crecientes"<sup>199</sup>.

En octubre de 2019, el Secretario General anunció la creación del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos<sup>200</sup>. El mandato del Panel pedía que este "pusiera la atención internacional sobre la cuestión del desplazamiento interno y sus repercusiones y preparara un informe para el Secretario General con recomendaciones concretas y prácticas para los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias pertinentes sobre cómo responder mejor al desplazamiento interno, en particular cuando es prolongado, y lograr soluciones gubernamentales duraderas al desplazamiento interno"<sup>201</sup>. Más concretamente, el mandato solicitaba que se formularan recomendaciones sobre cinco esferas:

1) Fortalecer la capacidad de los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias pertinentes para garantizar una protección y una asistencia adecuadas a los desplazados internos, prevenir esos desplazamientos y reducirlos con vistas a lograr soluciones duraderas, de manera acorde con el derecho y

las normas internacionales, y como se refleja en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y otros marcos pertinentes.

2) Fomentar la colaboración entre los agentes humanitarios, del desarrollo y, en su caso, de la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y la paz para respaldar mejor a los Estados Miembros afectados al encarar y reducir los desplazamientos internos y facilitar el intercambio de lecciones y buenas prácticas entre los Estados afectados y otros agentes pertinentes.

3) Promover la participación e inclusión de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento en la realización de la Agenda 2030 y, al hacerlo, tener presentes las necesidades específicas de aquellos que podrían ser especialmente vulnerables, incluidos las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

4) Mejorar la reunión, el análisis y el uso de datos de calidad relativos al desplazamiento interno, teniendo en cuenta las consideraciones de género y los enfoques sensibles a la edad.

5) Examinar mecanismos y estrategias de financiación innovadores para apoyar la respuesta al desplazamiento interno.

Al inaugurar nuestra labor en febrero de 2020, el Secretario General nos pidió que "pensáramos con audacia, libertad y creatividad y que hiciéramos lo correcto", y nos instó a prestar especial atención a las soluciones para el desplazamiento prolongado. Partiendo de esta guía, nos hemos centrado principalmente en identificar cómo las soluciones de titularidad nacional al

desplazamiento interno podían llevarse a cabo de forma más previsible y exitosa. Aunque mantenemos este enfoque principal en las soluciones, también consideramos importante analizar ciertos elementos relacionados con una mejor prevención y trato del desplazamiento interno. En nuestra reunión inicial, acordamos las cuestiones clave de nuestro trabajo y elaboramos un ambicioso plan de investigación, reunión de información y consultas. Teníamos previsto visitar casi una docena de países afectados por el desplazamiento, donde entrevistaríamos directamente a los propios desplazados internos, las autoridades nacionales y locales, y la sociedad civil. Las misiones a los países se habrían complementado con consultas y relaciones con otras instancias a nivel regional y mundial.

Lamentablemente, poco después de comenzar nuestra labor, la COVID-19 se extendió por todo el mundo y paralizó la mayoría de los viajes y las reuniones presenciales. No obstante, nos pareció imperativo escuchar a los desplazados internos y a otros agentes del plano local, nacional, regional e internacional. Por ello, nuestro mandato se

amplió seis meses para permitirnos realizar estas consultas básicas de diferentes maneras. A través de sus asociados, el Panel consultó a más de 12.500 desplazados internos y miembros de las comunidades de acogida en 22 países. Hemos recibido aportaciones directas de autoridades nacionales y locales; organizaciones regionales; gobiernos donantes e instituciones financieras; agentes humanitarios, del desarrollo y de la paz; agentes del sector privado; representantes del sector académico; y especialistas en la reducción del riesgo de desastres. Solicitamos y recibimos más de 100 presentaciones escritas, realizamos más de 100 consultas bilaterales, organizamos y participamos en 6 intercambios temáticos y 4 regionales y emprendimos o nos beneficiamos de 15 productos de investigación adaptados a nuestros fines.

A partir de estas consultas e investigaciones, el Panel consolidó un importante conjunto de información que, con el apoyo de nuestros asesores expertos y de la secretaría, hemos utilizado para fundamentar las conclusiones y recomendaciones reflejadas en este informe.

## Miembros del Panel de Alto Nivel

**Federica Mogherini**, Rectora del Colegio de Europa, ex Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y ex Vicepresidenta de la Comisión Europea (Copresidenta).

**Donald Kaberuka**, Presidente del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, ex Ministro de Finanzas de Rwanda y Séptimo Presidente del Banco Africano de Desarrollo (Copresidente).

**Paula Gaviria**, Directora de la Fundación Compaz, ex Directora de la Unidad para las Víctimas de Colombia y ex Consejera Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia.

**Per Heggenes**, Director Ejecutivo de la Fundación IKEA.

**Nasser Judeh**, Senador, ex Viceprimer Ministro y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Reino Hachemita de Jordania.

**Mitiku Kassa Gutile**, Comisionado de la Comisión Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de la República Democrática Federal de Etiopía.

**Pauline Riak**, Profesora de Sociología y Vicerrectora de Asuntos Académicos de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Rumbek y Presidenta del Instituto Sudd, Sudán del Sur.

**Sima Samar**, miembro de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre Mediación del Secretario General de las Naciones Unidas, ex enviada especial del Presidente y ex Presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán.

## Miembros del Grupo Consultivo de Expertos del Panel

**Chaloka Beyani**, Profesor Adjunto de Derecho Internacional de la London School of Economics y ex Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

**Alexandra Bilak**, Directora del Observatorio de Desplazamiento Interno.

**Elizabeth Ferris**, Profesora Investigadora del Institute for the Study of International Migration de la Universidad de Georgetown.

**Walter Kaelin**, Profesor Emérito de Derecho Internacional en la Universidad de Berna, Enviado de la Presidencia de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres y ex Representante del Secretario General para los derechos humanos de los desplazados internos.

## Miembros de la secretaría del Panel

La secretaría del Panel estuvo dirigida por el Subsecretario General George Okoth-Obbo y estuvo integrada por Rosemary Addo Yirenkyi, Ryan Arias Delafosse, Caelin Briggs, Giovanni Cassani, Smita Kenkare, Imran Khushnud Shah, Madevi Sun-Suon, Mark Yarnell y Greta Zeender.

La secretaría también recibió con gratitud el apoyo de las pasantes Amelia Espinosa, Mentewab Kebede, Leah Kramer y Chloe Siegel.

## Anexo 2. Lista completa de recomendaciones

### **Recomendación 1. Lograr que en las soluciones se dé prioridad a la titularidad nacional y a su carácter pangubernamental**

Más concretamente:

- Se insta a los Estados a que reconozcan a los desplazados internos y las situaciones de desplazamiento interno y a que garanticen que la acción para abordar el desplazamiento sea una prioridad nacional, admitiendo que es tanto un deber del Estado para con sus ciudadanos y residentes como un paso fundamental para el desarrollo, la paz y la prosperidad.
- Los Estados deberían adoptar un enfoque del desplazamiento interno orientado al desarrollo, entre otras cosas, integrándolo sistemáticamente en los planes de desarrollo nacionales y locales y en los planes de los ministerios competentes, e informando sobre cómo sus esfuerzos de desarrollo nacional tratan los derechos y las necesidades de los desplazados internos en sus exámenes nacionales voluntarios.
- Los Estados deben reconocer que el desplazamiento interno probablemente sea cada vez más un fenómeno urbano y deberían apoyar a las autoridades locales para que lo encaren deliberadamente como parte de la planificación urbana, incluida la planificación territorial, y aprovechen plenamente los recursos, la infraestructura y las capacidades de las ciudades para contribuir a las soluciones.
- Los Estados deberían encarar el desplazamiento en los procesos de paz, incluir a los desplazados internos de todas las edades, géneros y diversidades en los diálogos conexos y promover iniciativas de indemnización, restitución, justicia transicional y cohesión social como parte del proceso de recuperación.
- Se alienta a los Estados a trabajar con los desplazados internos, las comunidades de acogida, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado, las Naciones Unidas, las ONG y las entidades de financiación internacionales para desarrollar estrategias de soluciones específicas y planes operacionales que incluyan los costos.
- Los Estados deberían institucionalizar un enfoque pangubernamental para tratar el desplazamiento interno, prestar apoyo a las autoridades locales y municipales y establecer mecanismos claros para coordinar la acción de todas las partes gubernamentales competentes.
- Los Estados deberían trabajar con el coordinador residente de las Naciones Unidas para establecer un mecanismo de coordinación con los agentes internacionales y locales pertinentes, incluidos los representantes de las comunidades desplazadas y de acogida.
- Los Estados deberían aprobar y aplicar leyes y políticas sobre el desplazamiento interno que tengan en cuenta los derechos humanos.
- Se insta a los Estados a que asignen fondos para las soluciones con cargo a los presupuestos nacionales, entre otras cosas para apoyar a las autoridades locales y municipales, y a que garanticen que las asignaciones de fondos se basen en las cifras actuales de la población regional y municipal, incluidos los desplazados internos, y en las distintas necesidades de servicios de estos.

## **Recomendación 2. La voluntad política es fundamental y debería catalizarse**

Más concretamente:

- Los agentes locales y nacionales, tanto de los Gobiernos como de la sociedad civil, deberían impulsar el cambio y llevar la atención al desplazamiento, fomentar la presión pública en favor de la acción y hacer que los dirigentes rindan cuentas por la respuesta al desplazamiento interno.
- Las organizaciones regionales deberían aprobar marcos jurídicos y políticos sobre el desplazamiento interno y trabajar para su implementación.
- Las organizaciones regionales, con el apoyo de otros agentes pertinentes, deberían facilitar oportunidades previsibles para el compromiso entre los Estados sobre el desplazamiento interno, en virtud del cual los Estados puedan presentar sus logros, intercambiar sus experiencias y aprender unos de otros.
- Los representantes de las Naciones Unidas, los Estados, las organizaciones regionales, las ONG y las entidades de financiación deberían fortalecer su diplomacia con los Estados en materia de desplazamiento interno, especialmente para promover soluciones.
- El Secretario General debería reforzar la diplomacia y las actividades de promoción de las Naciones Unidas nombrando un representante especial del Secretario General para las soluciones al desplazamiento interno que se encargue de mantener un compromiso continuo con los Estados en lo que respecta a las soluciones.
- Se alienta al Secretario General a que elabore un informe anual sobre el estado de las soluciones al desplazamiento interno en el que documente las medidas positivas adoptadas para resolver

la cuestión del desplazamiento, así como las esferas en las que aún se necesitan mejoras.

- Las Naciones Unidas deberían trabajar para mejorar el acceso de los Estados a un apoyo técnico previsible, proporcionando capacidad de expertos a los Gobiernos y racionalizando la asistencia técnica de las Naciones Unidas, entre otras cosas utilizando la oficina del representante especial como punto de entrada para las solicitudes.
- Las autoridades jurídicas nacionales y, cuando sea pertinente, internacionales, deberían investigar y procesar a quienes desplazan poblaciones por la fuerza o cometan otras violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal que contribuyen al desplazamiento.

## **Recomendación 3. Garantizar la implicación de toda la sociedad**

Más concretamente:

- Los Estados y otros agentes deberían reconocer los derechos y la capacidad de actuación de los desplazados internos para impulsar sus propias soluciones y tratar de entender y promover las capacidades de los desplazados internos de forma más deliberada.
- Los Estados y otros agentes deben aplicar medidas para garantizar que los desplazados internos puedan ejercer su derecho a la participación, entre otras cosas votar y participar en los asuntos comunitarios, gubernamentales y públicos en general como ciudadanos y residentes de su país, así como en los procesos de adopción de decisiones relacionadas específicamente con el desplazamiento (por ejemplo, a través de órganos consultivos y la planificación basada en la comunidad).
- Los Estados, las Naciones Unidas, las ONG y los donantes deben tomar medidas para garantizar la participación, la representación

y el liderazgo significativos de los agentes de la sociedad civil locales y nacionales como asociados clave en la planificación estratégica y las respuestas, y reforzar sus capacidades proporcionando apoyo técnico y financiero.

- Se alienta a los medios de comunicación a que informen sobre el desplazamiento interno de forma proactiva y responsable y le den visibilidad, centrándose especialmente en compartir historias de interés humano que ayuden a fomentar una cultura de tolerancia, comprensión y coexistencia pacífica; y se exhorta a los Gobiernos a que les permitan hacerlo sin injerencias indebidas.
- Deberían realizarse esfuerzos para crear, ampliar y apoyar las redes de investigadores que trabajan en el ámbito del desplazamiento interno, en particular en los países afectados por el desplazamiento y en el Sur Global, entre otras cosas fortaleciendo las inversiones de los donantes en las universidades, los grupos de reflexión y las iniciativas que apoyan estos esfuerzos.
- Los grupos de la sociedad civil, los docentes y los líderes comunitarios, entre otros, deberían aprovechar todas las oportunidades para fomentar la comprensión y la concienciación acerca de las cuestiones relacionadas con la prevención y la resolución de las situaciones de desplazamiento interno.

#### **Recomendación 4. Aprovechar mejor las capacidades del sector privado en materia de soluciones**

Más concretamente:

- Se insta a los agentes del sector privado a que busquen oportunidades de participación en las que puedan contribuir a las soluciones al desplazamiento interno.
- Los Gobiernos y las entidades de financiación deberían crear entornos favorables a las

empresas mediante la adopción de políticas y normativas que puedan incentivar la participación del sector privado, entre otras cosas mediante el uso de alianzas público-privadas, bonos de impacto social, financiación combinada o mecanismos de seguros para reducir el riesgo de invertir y operar en contextos de desplazamiento interno.

- Los Gobiernos, los agentes del sector privado, las entidades de financiación, las Naciones Unidas y las ONG deberían trabajar en conjunto para establecer plataformas nacionales y locales del sector privado con objeto de compartir conocimientos y crear oportunidades para fortalecer las alianzas y la participación del sector privado.
- Los agentes del sector privado comprometidos deberían ofrecerse como promotores a nivel nacional o mundial de la participación en entornos de desplazamiento interno, y las plataformas mundiales, como el Foro Económico Mundial, deberían ofrecer un espacio para que los agentes del sector privado muestren las buenas prácticas y se comprometan a actuar.
- Los donantes y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían comprometerse a adquirir productos del sector privado local siempre que sea posible.
- Las Naciones Unidas y las ONG deberían invertir en mejorar su comprensión del sector privado, entre otras cosas contratando a personas con experiencia en el sector privado.

#### **Recomendación 5. Hacer que las Naciones Unidas sean idóneas y rindan cuentas de las soluciones**

Más concretamente:

- El Secretario General debería formalizar el papel de los coordinadores residentes de encabezar los esfuerzos de las Naciones Unidas

en materia de soluciones a nivel nacional, entre otras cosas incorporando las responsabilidades conexas en sus mandatos y las evaluaciones del desempeño.

- Los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y los donantes pertinentes deberían proporcionar a los coordinadores residentes la capacidad de apoyar su papel de liderazgo en materia de soluciones, entre otras cosas actuando como una "Coalición de Promotores" de las soluciones a nivel de país.
- El coordinador residente debería garantizar la existencia de un mecanismo adecuado para coordinar los esfuerzos relativos a soluciones, incluidos el análisis conjunto y la elaboración de una estrategia de soluciones y un plan que incluya los costos, y debería velar por que las soluciones se incluyan en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y en los procesos conexos.
- El Secretario General debería comunicar formal e inequívocamente su expectativa de que los agentes de las Naciones Unidas para el desarrollo intensifiquen su compromiso con las soluciones para el desplazamiento interno y reconozcan que esto es esencial para su trabajo relativo a los ODS.
- El Secretario General debería establecer unas expectativas claras para todas las partes del sistema de las Naciones Unidas sobre las soluciones y exigir a los organismos y entidades pertinentes de la Organización (humanitarios, de desarrollo, de paz y de desastres y cambio climático) que esbozen planes institucionales sobre cómo fomentarán la capacidad interna e intensificarán su compromiso con las soluciones.
- El Secretario General debería nombrar a un representante especial para las soluciones al desplazamiento interno con el fin de

proporcionar un liderazgo de alto nivel dentro y fuera de las Naciones Unidas sobre las soluciones e impulsar el cambio en el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz.

- Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deberían incorporar la acción sobre el desplazamiento interno en las evaluaciones del desempeño individual y el Secretario General debería utilizar evaluaciones independientes para medir las respuestas de las Naciones Unidas al desplazamiento interno a nivel de país.

## **Recomendación 6. Recabar financiación internacional para las soluciones**

Más concretamente:

- Los donantes deberían proporcionar financiación al nivel local en la medida de lo posible y apoyar a las autoridades municipales y los agentes de la sociedad civil local para que refuerzen sus capacidades institucionales.
- Las entidades de financiación para el desarrollo deberían incluir sistemáticamente soluciones al desplazamiento interno como parte de la financiación de la fragilidad y articular un plan concreto sobre cómo garantizar un compromiso institucional más previsible sobre el desplazamiento interno.
- De conformidad con la recomendación del CAD-OCDE sobre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz, las entidades de financiación deberían garantizar que sus recursos contribuyan a un enfoque conjunto de las soluciones.
- Las Naciones Unidas, en particular el Fondo para la Consolidación de la Paz y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los donantes bilaterales y las IFI deberían aumentar su compromiso con las soluciones y buscar activamente oportunidades de

financiación complementaria en el nexo acción humanitaria-desarrollo.

- Los donantes, con el compromiso de los Estados afectados por el desplazamiento, las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado, deberían establecer un fondo mundial para soluciones al desplazamiento interno que proporcione apoyo financiero y técnico a los planes y estrategias nacionales relativos a las soluciones, promueva el seguimiento de los resultados y la rendición de cuentas, e incentive un cambio transformador que permita a las naciones superar los principales obstáculos a las soluciones.

### **Recomendación 7. Fortalecer el uso eficaz de los datos sobre el desplazamiento interno**

Más concretamente:

- Los Gobiernos deberían reconocer que los datos y las pruebas son fundamentales para el diseño de políticas, planes operacionales y respuestas eficaces relativos al desplazamiento interno, y comprometerse a adoptar un enfoque de acción de base empírica.
- Los Gobiernos deberían poner en marcha procesos y sistemas para reunir, analizar y gestionar los datos sobre el desplazamiento interno y, cuando proceda, recibir ayuda financiera y técnica para hacerlo.
- Todos los agentes deberían dar prioridad a la protección de los datos sensibles y asegurarse de que sus operaciones y sistemas se rigen por normas estrictas de protección de datos.
- Los Gobiernos deberían proporcionar un espacio para que los agentes internacionales puedan reunir y analizar los datos necesarios para sus operaciones.

- Deberían establecerse grupos de trabajo sobre datos relativos al desplazamiento interno específicos por país, dirigidos o codirigidos por los Gobiernos cuando sea posible, para coordinar la reunión y el análisis de datos con los agentes de datos pertinentes y para formular una estrategia que describa las prioridades de cada agente en las diferentes etapas del ciclo del desplazamiento.
- Los donantes internacionales deberían aumentar el apoyo financiero a los esfuerzos relativos a los datos en los países, así como a los esfuerzos a nivel mundial para comprender mejor las tendencias del desplazamiento interno.

### **Recomendación 8. Abordar los factores que provocan el desplazamiento y reducir los riesgos del desplazamiento**

Más concretamente:

- Para evitar que los conflictos y la violencia se produzcan en primer lugar y reducir los riesgos del desplazamiento inducido por los conflictos, los Estados y, a nivel mundial, el Consejo de Seguridad, deberían demostrar un liderazgo político genuino y un compromiso renovado con un orden basado en los derechos que dé prioridad a la humanidad; además, deberían reconocer que la soberanía conlleva una responsabilidad y requiere trabajar colectivamente para poner fin a la cultura de impunidad que permite que las violaciones de derechos persistan sin control.
- Cuando haya indicios tempranos de conflicto, reanudación de la violencia o amenazas a civiles, las Naciones Unidas, los Estados y los mediadores deberían movilizarse rápidamente para apoyar la distensión, la negociación política y la resolución del conflicto, y abordar sistemáticamente el desplazamiento interno como parte de estos esfuerzos.

- Los Estados deberían aprobar políticas para mitigar los daños a los civiles en los conflictos armados e integrar la prevención del desplazamiento forzado de forma explícita en las leyes, los manuales y la capacitación de las fuerzas armadas.
- Las Naciones Unidas deberían movilizar y utilizar todo su peso para hacer frente a las amenazas a la población civil, entre otras cosas, garantizando que el personal de categoría superior de todas las partes del sistema esté capacitado y rinda cuentas de sus actos cuando se produzcan violaciones generalizadas de los derechos o la población civil se vea amenazada.
- Los Estados deberían adoptar medidas inmediatas para evitar el empeoramiento de la crisis climática mundial, entre otras cosas reduciendo sus emisiones de conformidad con las metas del Acuerdo de París y trabajando en solidaridad con las naciones más pobres para apoyarlas en la preparación para los efectos del cambio climático, incluido el desplazamiento.
- Los Estados deberían garantizar que las leyes, las políticas, las estrategias y las acciones relativas a la gestión de desastres y la reducción del riesgo de desastres traten los riesgos de desplazamiento (incluida la posibilidad del desplazamiento prolongado) de manera más explícita y proactiva, incluido el examen de la forma en que los riesgos se intersectan, se superponen y se agravan por los desafíos sociales más amplios.
- Las entidades de financiación deberían aumentar drásticamente la financiación para las intervenciones de adaptación al clima que tengan en cuenta los desplazamientos, entre otras cosas, a través de canales como el Fondo Verde para el Clima, centrándose en los países con mayor riesgo y en los que ya están teniendo lugar desplazamientos relacionados con el cambio climático.
- Las entidades de financiación deberían utilizar mejor la financiación basada en previsiones y otras herramientas de financiación anticipatoria que permitan una mayor preparación ante las crisis.
- Los Estados deberían invertir en medidas de aumento de la resiliencia, como planes de microseguros y programas de redes de seguridad social, que ayuden a las poblaciones a afrontar mejor los efectos adversos del cambio climático y a proteger sus medios de subsistencia, y deberían prestar especial atención a las necesidades de los indígenas, los pastores y otras personas que tienen apego especial a sus tierras.
- Cuando no existan alternativas para mitigar el riesgo de daño y de desplazamiento, los Estados deberían facilitar la emigración de las zonas de alto riesgo o emprender una relocalización planificada con el consentimiento y la participación de las comunidades afectadas.
- Los donantes y los Gobiernos deberían invertir en iniciativas de prevención y preparación basadas en la comunidad, incluidos mecanismos de alerta temprana e intervenciones que se basen en los conocimientos locales y autóctonos.

### **Recomendación 9. Fortalecer la calidad de la protección y la asistencia a los desplazados internos y a las comunidades de acogida**

Más concretamente:

- Los Gobiernos nacionales deberían dar prioridad a la protección y la asistencia humanitaria en la adopción de decisiones y las asignaciones presupuestarias en general, y ser proactivos al consultar a los desplazados internos de todas las edades, géneros y diversidades sobre sus necesidades y preocupaciones.

- En los casos en que las capacidades del Estado se vean desbordadas, los Estados deberían facilitar el espacio para que los agentes humanitarios puedan prestar asistencia y protección humanitaria de forma neutral, imparcial e independiente, sin injerencias indebidas.
- En los casos en los que el acceso humanitario es indebidamente restringido o denegado, las Naciones Unidas y los Estados donantes deberían abogar de forma proactiva ante el Gobierno y hacerle rendir cuentas mediante mecanismos como los órganos creados en virtud de tratados, el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y, en casos especialmente graves, el Consejo de Seguridad.
- El Consejo de Seguridad debería incluir explícitamente la protección de los desplazados internos en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales, y deberían hacer rendir cuentas a los países que aportan contingentes o fuerzas de policía y a la dirigencia de las misiones por cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas.
- El Secretario General y el Coordinador del Socorro de Emergencia deberían reafirmar formalmente que los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios son responsables de asegurar que las necesidades específicas de los desplazados internos se identifiquen y se encaren de manera integral y coordinada durante la respuesta humanitaria.
- El Secretario General debería encargar una revisión independiente del sistema humanitario en contextos de desplazamiento interno y, basándose en sus conclusiones, el Comité Permanente entre Organismos debería actualizar su política y sus orientaciones operacionales de la respuesta al desplazamiento interno para garantizar una respuesta más previsible a las necesidades específicas de los desplazados internos.
- Los agentes humanitarios deberían sentar las bases para las soluciones al desplazamiento interno tan pronto como sea posible y garantizar que los planes de respuesta humanitaria describan la forma en que la respuesta creará una vía hacia las soluciones.
- La respuesta humanitaria debería invertir en el trabajo con los sistemas locales y mediante estos en la medida de lo posible, y no crear sistemas paralelos para la prestación de servicios.
- Los donantes deberían seguir reforzando la financiación humanitaria trabajando en la aplicación de los compromisos del Gran Pacto y creando excepciones para los agentes humanitarios en la legislación de lucha contra el terrorismo para reducir los impedimentos a las operaciones humanitarias.
- La respuesta humanitaria debería invertir en el trabajo con los sistemas locales y mediante estos en la medida de lo posible, y no crear sistemas paralelos para la prestación de servicios.
- Los donantes deberían seguir reforzando la financiación humanitaria trabajando en la aplicación de los compromisos del Gran Pacto y creando excepciones para los agentes humanitarios en la legislación de lucha contra el terrorismo para reducir los impedimentos a las operaciones humanitarias.

## **Recomendación 10. Mantener el impulso y garantizar un seguimiento sólido**

Más concretamente:

- Se insta al Secretario General a que asuma un fuerte liderazgo en relación con el seguimiento del informe del Panel y a que incorpore el desplazamiento interno como una cuestión prioritaria en todo el sistema de las Naciones Unidas y el mundo.

- Todos los agentes deberían actuar de manera proactiva y resuelta para avanzar en la aplicación de las recomendaciones del Panel que les conciernen específicamente.
- A nivel nacional, cada Estado, con el apoyo del coordinador residente, debería convocar una reunión de funcionarios superiores y expertos pertinentes para elaborar un plan de aplicación nacional de las recomendaciones del Panel.
- Las organizaciones regionales deberían convocar una cumbre ministerial regional para debatir cómo se aplicarán las recomendaciones del Panel en sus respectivas regiones.
- Debería convocarse un evento de alto nivel sobre el desplazamiento interno en el que los Estados y otros agentes se comprometan con la cuestión del desplazamiento interno a la luz del informe y las recomendaciones del Panel.
- El Secretario General debería establecer una pequeña coalición de promotores de todas las comunidades humanitaria, del desarrollo, de la paz, de la reducción del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático para apoyar el seguimiento y otras acciones pertinentes a la luz de las recomendaciones del Panel.
- Los Estados miembros deberían mantener el Grupo de Amigos del Panel, reconfigurado y rebautizado según sea necesario, para apoyar el impulso y el seguimiento de las recomendaciones del Panel.
- Los donantes bilaterales de desarrollo, las IFI y la OCDE deberían convocar un grupo de contacto para apoyar la integración del desplazamiento interno en los enfoques de financiación para el desarrollo.
- El Secretario General debería crear una junta consultiva del sector privado para ayudar a atraer la participación del sector privado como parte de las soluciones.
- La Asamblea General debería designar un Día Mundial del Desplazamiento Interno que tenga lugar cada año en abril y que coincida con el aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.
- El Secretario General debería publicar un informe anual sobre el estado de las soluciones al desplazamiento interno en el que se haga un seguimiento de los avances en relación con los cambios generales descritos en el informe del Panel y en el que se recojan las medidas positivas que los agentes hayan adoptado para hacer frente al desplazamiento interno, así como a los retos y obstáculos que persisten.
- El Secretario General debería establecer en su oficina una pequeña secretaría u otro mecanismo adecuado para garantizar la coordinación administrativa general permanente, el seguimiento, la presentación de informes y la difusión de información sobre la aplicación de nuestro informe y nuestras recomendaciones.

## Anexo 3. Principales hitos de la acción mundial y regional en materia de desplazamiento interno

En los últimos decenios se han registrado importantes iniciativas para encarar el desplazamiento interno a nivel internacional y regional.

A nivel mundial, en 1991, la Asamblea General encomendó al Coordinador del Socorro de Emergencia que coordinara la asistencia humanitaria a todas las personas afectadas por crisis humanitarias —incluidos los desplazados internos— por medio de un nuevo Comité Permanente entre Organismos y un enfoque interinstitucional<sup>202</sup>. El año siguiente, el Secretario General nombró al primer Representante del Secretario General para los desplazados internos, al que se encomendó la tarea de trabajar con los Gobiernos afectados y la comunidad mundial para responder mejor al desplazamiento interno. En 1997, el Secretario General reafirmó el papel del Coordinador del Socorro de Emergencia como principal punto focal sobre el desplazamiento interno dentro del sistema de respuesta de las Naciones Unidas.

El año 1998 marcó un punto de inflexión decisivo en los esfuerzos para abordar el desplazamiento interno a nivel mundial. Tras los esfuerzos sostenidos del Representante del Secretario General, se presentaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ahora Consejo de Derechos Humanos)<sup>203</sup>. Fundamentados en el derecho internacional, los Principios Rectores establecieron una definición de “desplazado interno”, afirmaron la responsabilidad nacional y presentaron un marco basado en los derechos para la prevención, la respuesta y las soluciones relativas al desplazamiento interno. También en 1998, el Consejo Noruego para Refugiados creó el Proyecto Mundial sobre Desplazados Internos (que posteriormente pasó a llamarse Observatorio de Desplazamiento

Interno), que luego fue reconocido en múltiples resoluciones de la Asamblea General. También en 1998 se incluyó el desplazamiento forzado en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Durante el decenio siguiente, se tomaron medidas adicionales para abordar el desplazamiento interno a nivel mundial. En la Cumbre Mundial 2005, más de 190 Jefes de Estado reconocieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como “marco internacional importante para proteger a los desplazados internos”<sup>204</sup>. Ese mismo año se creó el sistema de grupos temáticos humanitarios para coordinar mejor las respuestas en contextos de desplazamiento interno. En 2010, el Comité Permanente entre Organismos aprobó el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos<sup>205</sup>. El año siguiente, el Comité de Políticas del Secretario General emitió una decisión sobre soluciones duraderas que buscaba establecer prioridades y responsabilidades claras para apoyar la aplicación de soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados que regresaban después de un conflicto<sup>206</sup>. En 2020, los Estados aprobaron las recomendaciones internacionales sobre estadísticas de desplazados internos. Ese año fue el 20º aniversario de la publicación de los Principios Rectores y un conjunto de asociados puso en marcha el Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020 (PR20) y recopiló las prácticas nacionales<sup>207</sup>. El PR20 se está implementando ahora con el nuevo nombre de PR2.0 y sigue promoviendo el aprendizaje sobre la acción para prevenir, proteger y resolver los desplazamientos internos. Las medidas para encarar el desplazamiento interno también se reflejan, entre otros, en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Convención

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana. Aunque los desplazados no están incluidos en las metas específicas de los ODS, se destaca que son un grupo vulnerable que necesita ser empoderado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>208</sup>.

También se han registrado varios avances importantes a nivel regional. En 2006, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos aprobó el Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos. Tres años más tarde, en 2009, la Unión Africana aprobó la Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Esta sigue siendo la primera y única convención sobre el desplazamiento interno

jurídicamente vinculante a nivel continental. En 2017, la Unión Africana celebró su primera conferencia de Estados partes en la Convención de Kampala y, dos años después, declaró 2019 el Año de los Refugiados, los Retornados y los Desplazados Internos. Otras organizaciones regionales aprobaron resoluciones específicas sobre los desplazados internos, como el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos y la Liga de los Estados Árabes<sup>209</sup>. En América Central y México, la aplicación regional del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) incluye un Grupo de Trabajo sobre el Desplazamiento Interno que permite a los funcionarios gubernamentales de la región debatir y aprender unos de otros y escuchar a los expertos acerca de las respuestas a las crisis de desplazados internos.

# Glosario

**Adaptación al cambio climático.** Proceso de ajuste al cambio climático actual o previsto y a sus efectos. Algunos ejemplos de medidas de adaptación son el fortalecimiento de los ecosistemas (por ejemplo, proteger los manglares para evitar las inundaciones), el fomento de los seguros y la diversificación de los medios de subsistencia, y la promoción de la reubicación desde las zonas con alto riesgo climático.

**Agentes del desarrollo.** Se refiere a los agentes que desempeñan un papel principalmente en el desarrollo, como las instituciones financieras internacionales, los donantes bilaterales para el desarrollo, el sector privado empresarial y ciertos agentes de las Naciones Unidas y de ONG.

**Apatridia.** Condición por la que ningún Estado considera a una persona nacional suya.

**Comunidades de acogida.** Comunidades locales en zonas de desplazamiento.

**Conclusiones colectivas.** Resultados concretos y medibles que los agentes humanitarios y del desarrollo y otros agentes pertinentes quieren lograr en conjunto durante un período de varios años para reducir las necesidades, los riesgos y las vulnerabilidades de las personas y aumentar su resiliencia.

**Contrato social.** Se refiere a la legitimidad de la autoridad del Estado sobre la persona. Es un acuerdo implícito o explícito entre los miembros de una sociedad para cooperar en beneficio de la sociedad, por ejemplo, sacrificando parte de la libertad individual a cambio de la protección por parte del Estado del resto de sus derechos y del mantenimiento del orden social.

**Crisis de aparición lenta.** Desastres que surgen gradualmente a lo largo del tiempo, como la sequía, la desertificación o el aumento del nivel del mar.

**Desalojo forzoso.** Hacer salir contra su voluntad a personas, familias o comunidades de los hogares o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles el acceso a ellos.

**Desplazamiento prolongado.** Se refiere a la situación de los desplazados internos que, durante un período de tiempo importante, no pueden o se les impide tomar medidas para reducir progresivamente su vulnerabilidad, empobrecimiento y marginación y encontrar una solución duradera.

**Enfoque basado en la edad, el género y la diversidad.** Edad se refiere a las diferentes etapas del ciclo vital. Género se refiere a los papeles socialmente construidos de las mujeres y los hombres, que a menudo son fundamentales para la forma en que las personas se definen a sí mismas y son definidas por los demás. Diversidad se refiere a los diferentes valores, actitudes, perspectivas culturales, creencias, orígenes étnicos, nacionalidades, orientaciones sexuales, identidades de género, capacidades, estados de salud, condiciones sociales, competencias y otras características personales específicas. El análisis de las dimensiones del enfoque como características personales interrelacionadas ayuda a comprender los multifacéticos riesgos de protección y capacidades de las personas y las comunidades, y a abordarlos y apoyarlos con mayor eficacia.

**Enfoque conjunto.** Cuando las partes de un sistema se “unen”, trabajan juntas de forma complementaria y eficaz (en lugar de trabajar en compartimentos estancos o aisladas).

**Enfoque de toda la sociedad.** Se refiere a la participación conjunta de todas las instancias pertinentes, incluidos los desplazados internos y las comunidades de acogida, las organizaciones confesionales, la sociedad civil, el sector académico, los medios de comunicación, las asociaciones de voluntarios y, según proceda, el sector privado y la industria.

**Enfoque pangubernamental.** Se refiere a un enfoque que promueve la coherencia entre las diferentes partes del gobierno y aprovecha las capacidades complementarias de los ministerios competentes y las administraciones nacionales y locales con el fin de proporcionar una solución común a problemas o cuestiones particulares.

**Financiación basada en la previsión.** Un enfoque que permite el acceso a la financiación para la acción temprana, que puede ser tomada en base a un análisis predictivo e información, combinado con un análisis del riesgo. Su objetivo es anticiparse a los desastres, prevenir su impacto, si es posible, y reducir el sufrimiento y las pérdidas humanas.

**Financiación combinada.** Modelo de financiación de proyectos de desarrollo que combina una inversión inicial, a menudo de una entidad filantrópica o gubernamental, con una inversión comercial posterior. La inversión inicial, a menudo denominada inversión en condiciones favorables, asume una gran parte del riesgo del proyecto.

**Financiación en condiciones favorables.** Préstamos y financiación en condiciones más generosas que las habituales del mercado. Por lo general, incluye tipos de interés inferiores a los del mercado, períodos de gracia en los que el beneficiario del préstamo no está obligado a

realizar pagos de la deuda durante varios años, o una combinación de ambas cosas.

**Financiación para el desarrollo.** Se refiere a la financiación de todos los sectores (como la energía, la atención de la salud, la infraestructura crítica, la tecnología y la educación) que son fundamentales para el desarrollo de un país. Esto incluye el apoyo a los gobiernos nacionales y locales, así como la financiación a empresas privadas para crear puestos de trabajo y el apoyo a los sistemas bancarios locales.

**Fondo de preparación para desastres.** Mecanismo de financiación utilizado para la organización, educación y formación de la población y de todas las instituciones pertinentes para las operaciones de alerta temprana, evacuación, rescate, socorro y asistencia en caso de desastre o emergencia.

**Grupo armado no estatal.** Agente armado que participa en un conflicto y no es una fuerza gubernamental. Tienen tamaño, estructura, capacidades y motivaciones muy diversas.

**Guerra subsidiaria.** Conflicto armado entre dos o más agentes estatales o no estatales que actúan por instigación o en nombre de otras partes que no participan directamente en las hostilidades.

**Instituciones financieras internacionales.** Instituciones mundiales o regionales creadas por un grupo de países, como el Banco Mundial o los bancos multilaterales de desarrollo regionales, que proporcionan financiación y asesoramiento profesional para promover el desarrollo.

**Justicia de transición.** Enfoque utilizado para abordar violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos tan numerosas y graves que el sistema de justicia normal no puede, o no quiere, dar una respuesta adecuada. Busca el reconocimiento de las víctimas y el fomento de las posibilidades de paz, justicia y reconciliación.

**Mecanismos de alerta temprana.** Políticas, procedimientos y herramientas diseñados para predecir y mitigar los daños de los desastres naturales o antropogénicos y otros acontecimientos no deseados.

**Medidas de lucha contra el terrorismo.** Medidas que también incluyen las leyes, políticas, tácticas, técnicas y estrategias que los Gobiernos, las fuerzas armadas, los agentes del orden, las empresas y los servicios de inteligencia utilizan para combatir o prevenir el terrorismo.

**Nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.** Concepto que pretende lograr una mayor colaboración, coherencia y complementariedad entre las intervenciones humanitarias, del desarrollo y de la paz centrándose en abordar la vulnerabilidad general de las personas y las necesidades insatisfechas.

**Plan de desarrollo.** Plan elaborado por las autoridades nacionales o locales para guiar la aplicación de medidas de amplio alcance sobre, por ejemplo, la reducción de la pobreza, la disponibilidad de viviendas asequibles y el desarrollo comunitario.

**Planificación basada en la comunidad.** Procesos participativos inclusivos para apoyar la elaboración de una visión global y de las prioridades a nivel local a través de una serie de consultas en profundidad. Ofrece la oportunidad de involucrar en el proceso de planificación a las autoridades locales y los líderes comunitarios, así como a los desplazados internos, las comunidades de acogida, los retornados, los grupos marginados, los jóvenes y las mujeres, entre otros.

**Principios humanitarios.** Humanidad (hacer frente al sufrimiento humano allí donde se encuentre), neutralidad (no tomar partido en las hostilidades), imparcialidad (trabajar solo en función de las necesidades) e independencia operacional (tener autonomía respecto de los

objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que tenga cualquier agente). Estos principios constituyen la base de la acción humanitaria y son fundamentales para establecer y mantener el acceso a las personas afectadas.

**Reducción del riesgo de desastres.** Un enfoque sistemático para identificar, evaluar y reducir el riesgo de desastres. Tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad socioeconómica ante los desastres y hacer frente a los peligros ambientales y de otro tipo que los desencadenan.

**Reparto de la responsabilidad.** Concepto elaborado en contextos de refugiados que se refiere al mecanismo de cooperación y solidaridad internacional de apoyo a los Estados de acogida, teniendo en cuenta las distintas capacidades y recursos disponibles en los Estados.

**Residente.** Se refiere a una persona que vive en un país aunque no tenga la condición de ciudadano.

**Sociedad civil.** Se refiere a entidades independientes de los Gobiernos que suelen operar sin fines de lucro, como grupos comunitarios, ONG, organizaciones de derechos humanos, activistas independientes y defensores de los derechos humanos, organizaciones confesionales, entidades benéficas, fundaciones, universidades, sindicatos y asociaciones jurídicas.

**Solución duradera.** El proceso de alcanzar un estado en que las personas dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por su condición de desplazadas. Puede lograrse mediante la reintegración sostenible en el lugar de origen (retorno); la integración local sostenible en las zonas donde se refugian los desplazados internos (integración local); o la integración sostenible en otra parte del país (asentamiento en otro lugar del país).

**Tenencia.** En el contexto de la vivienda y la tenencia de la tierra, se refiere a la relación de particulares y grupos con la tierra y la vivienda, que puede estar definida de manera jurídica, informal o consuetudinaria. La tenencia puede tener muchas formas, como el alquiler, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los

asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad.

**Voluntad política.** La intención y el compromiso de los agentes de emprender acciones para lograr un conjunto de objetivos relacionados con el bien público y de aplicar y mantener esas acciones en el tiempo.

# Notas

1. Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), *Global Report on Internal Displacement 2021*.
2. IDMC, *Women and Girls in Internal Displacement*, 2018.
3. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, A/HRC/44/41, mayo de 2020, párr. 17.
4. IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2021*.
5. *Ibid.*
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*
9. Cuando las zonas se ven envueltas en conflictos y violencia, las personas a menudo no tienen otra opción que huir de sus hogares en busca de seguridad y de la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. En muchos casos, las personas también huyen preventivamente en busca de seguridad antes de que la violencia llegue a una zona. En casos especialmente atroces, el desplazamiento forzoso es utilizado como estrategia y táctica deliberada por las partes en un conflicto, en violación directa del derecho internacional humanitario.
10. IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2021*.
11. Un megaproyecto puede incluir la construcción de infraestructura, como grandes presas, y la "limpieza" de zonas para preparar grandes eventos deportivos.
12. No existe una definición común acordada de lo que constituye un desplazamiento interno "prolongado". Algunas organizaciones utilizan tres años o más como umbral, mientras que otras utilizan cinco años o más. Para facilitar una mejor comprensión del alcance de este problema, alentamos a los agentes pertinentes (especialmente a los agentes de datos) a reunirse y acordar una definición común.
13. Según análisis recientes, la duración media de las guerras civiles se ha duplicado con creces entre 1991 y 2015. Véase Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, 2018.
14. IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2021*.
15. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, "Derechos de los desplazados internos", A/73/173, julio de 2018.
16. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Principios rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.
17. Walter Kälin, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *The Guiding Principles on Internal Displacement – Annotations*, edición revisada, 2008.
18. Un estudio reciente realizado en Colombia y Liberia reveló que las mujeres desplazadas habían declarado tener entre un 40 % y un 55 % más probabilidades de sufrir violencia de pareja durante el año anterior, en comparación con sus homólogas no desplazadas. Jocelyn Kelly, Amalia Rubin, Uche Ekhator-Mobayode, Diana J. Arango, *The Risk that Travels with You: Links between Forced Displacement, Conflict and Intimate Partner Violence in Colombia and Liberia*. Véanse *Overview: Policy Implications of the Gender Dimensions of Forced Displacement Research Program*, de próxima publicación; y World Bank, Policy Research Working Paper, de próxima publicación.
19. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Lost at Home: The risks and challenges for internally displaced children and actions needed to protect them*, mayo de 2020, pág. 5.

- 20.** Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, [Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno](#), A/HRC/47/37, abril de 2021.
- 21.** Una investigación reciente realizada en Darfur para el Banco Mundial reveló que los desplazados internos tienen un 22 % más probabilidades de ser pobres que las personas no desplazadas. Véanse Tilman Brück y Wolfgang Stojetz, "The double burden of female protracted displacement: Survey evidence on gendered livelihoods in El Fasher, Darfur", en *Overview: Policy Implications of the Gender Dimensions of Forced Displacement Research Program*, de próxima publicación; y Banco Mundial, *Policy Research Working Paper*, de próxima aparición.
- 22.** The Academy of Medical Sciences, [Health and Internal Displacement](#), febrero de 2021.
- 23.** Consejo Noruego para Refugiados, presentación al [Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos](#) (en inglés), mayo de 2020, párr. 15.
- 24.** Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, [Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno](#), A/HRC/44/41, mayo de 2020, párr. 17.
- 25.** Minority Rights Group International, [No escape from discrimination: minorities, indigenous peoples and the crisis of displacement](#), diciembre de 2017, pág. 2, párr. 1.
- 26.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/SOAS de la Universidad de Londres, [Towards Development Solutions to Internal Displacement: A Political Economy Approach](#), junio de 2021.
- 27.** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015, proporciona un proyecto compartido de paz y prosperidad para las personas y el planeta. Los [17 ODS](#) son un llamamiento urgente a la acción por parte de todos los países para abordar cuestiones que van desde la pobreza hasta el cambio climático. Véanse también el análisis sobre la intersección del desplazamiento y los ODS en United Nations Association of Great Britain and Northern Ireland (UNA-UK), [Tackling internal displacement through the SDGs](#), marzo de 2017; e Instituto Internacional de la Paz, [Reaching Internally Displaced Persons to achieve the 2030 Agenda](#), noviembre de 2018.
- 28.** Paulo Verme and Kirsten Schuettler, [The Impact of Forced Displacement on host communities: A review of the empirical literature in economics](#), publicación del Banco Mundial, febrero de 2019.
- 29.** Véase el anexo 3 para más información sobre los hitos mundiales y regionales en la respuesta al desplazamiento interno.
- 30.** Varias presentaciones escritas al Panel subrayaron que la importancia de comprender el costo de la exclusión era clave para la voluntad política; véase, por ejemplo, la [presentación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados](#) (ACNUR) (en inglés).
- 31.** Véase el glosario para la definición de estos términos.
- 32.** International Peace Institute, [Reaching Internally Displaced Persons to achieve the 2030 Agenda](#), noviembre de 2018.
- 33.** Para las cifras de mortalidad, véase John Hopkins [Coronavirus Resource Center](#) y para el aumento de la pobreza, véase Blogs del Banco Mundial, [Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?](#), Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?", 24 de junio de 2021.
- 34.** En el Iraq, muchos desplazados internos no podían pagar el alquiler y, ante el riesgo de desalojo, recurrieron a la venta de sus bienes, el endeudamiento y el trabajo infantil. En el Afganistán, la recesión económica y el aumento de los precios de los productos básicos empujaron a los desplazados internos a una mayor pobreza e inseguridad alimentaria. Muchos de ellas recurrieron a matrimonios precoces y forzados, al trabajo infantil y a la mendicidad, aumentando el riesgo de violencia y abuso; véase IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2021](#), pág. 72.

- 35.** Un análisis (en inglés) realizado en octubre de 2020 mostró que los países en desarrollo perderían casi 1 billón de dólares de los Estados Unidos en 2020 (por la caída combinada de la inversión extranjera directa, la ayuda para el desarrollo, las remesas, los ingresos por turismo y los ingresos públicos), una pérdida que se mantendría durante muchos años. Los donantes mundiales se enfrentan a crecientes presiones para utilizar los recursos a fin de responder a las necesidades económicas internas, dejando menos ayuda disponible para los países afectados por el desplazamiento. El mismo análisis constató que entre 2019 y 2020, los donantes bilaterales habían disminuido sus compromisos de ayuda en aproximadamente un 36 %.
- 36.** Una investigación del IDMC reveló que el riesgo de ser desplazado por terremotos, tormentas, sequías e inundaciones se había duplicado con creces desde la década de 1970. Véase IDMC, [Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters](#), julio de 2015, pág. 8.
- 37.** El Banco Mundial define a los "migrantes climáticos internos" como personas que se desplazan dentro de las fronteras nacionales debido a los efectos de lenta aparición del cambio climático sobre los medios de subsistencia, producidos por los cambios en la disponibilidad de agua y la productividad de los cultivos, o por factores como el aumento del nivel del mar o las marejadas ciclónicas. Muchas de estas personas están incluidas en la definición de desplazado interno de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.
- 38.** Banco Mundial, [Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration](#), 2018. Las tres regiones incluidas en la cifra estimada son América Latina, África Subsahariana y Asia Meridional.
- 39.** Por ejemplo, en la temporada de incendios 2019-2020 en Australia, se quemaron 17 millones de hectáreas y más de 65.000 personas se vieron obligadas a evacuar sus hogares y huir. Tras el hecho, el análisis (en inglés) de un equipo internacional de científicos concluyó que el riesgo de incendios forestales en Australia había aumentado un 30 % en los últimos 100 años como consecuencia del cambio climático.
- 40.** Reunión conjunta del Consejo Económico y Social y la Comisión de Consolidación de la Paz, [Linkages between Climate Change and Challenges to Peacebuilding and Sustaining Peace in the Sahel](#), 13 de noviembre de 2018.
- 41.** Por ejemplo, se prevé que Tuvalu quedará totalmente sumergido por el aumento del nivel del mar y la erosión costera en los próximos 50 a 100 años, y 2 de sus 9 islas ya están cerca de ese momento y el resto tiene una media de solo 3 m sobre el nivel del mar. Junto con Fiji y Kiribati, el país se ha visto obligado a iniciar reubicaciones preventivas y programas de "retirada voluntaria" para proteger a sus comunidades. Véase Eleanor Ainge Roy, [One day we'll disappear': Tuvalu's sinking islands](#), *The Guardian*, mayo de 2019; y Carol Farbotko, [No Retreat: Climate Change and Voluntary Immobility in the Pacific Islands](#), Migration Policy Institute, junio de 2018, párr. 11.
- 42.** Secretario General de las Naciones Unidas, [mensaje en vídeo del Secretario General para la Cumbre de Financiación de los Países Vulnerables al Clima](#) (en inglés), julio de 2021.
- 43.** Debido a las restricciones a los viajes por la COVID-19, el Panel no pudo llevar a cabo misiones a los países afectados por desplazamientos. En cambio, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG realizaron consultas en nombre del Panel, llegando a más de 12.500 desplazados internos y miembros de la comunidad de acogida en 22 países. El sitio web del Panel contiene la lista de países y un [resumen de las constataciones de esas consultas](#) (en inglés). El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también facilitó un debate entre los miembros del Panel y los desplazados internos de Sudán del Sur.
- 44.** Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial, [Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida](#), A/70/709, febrero de 2016, págs. 22 a 24, 54 y 55.

- 45.** Comité Permanente entre Organismos, [Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos](#), abril de 2010.
- 46.** Dr. Elizabeth Ferris, [Durable Solutions for IDPs](#), agosto de 2020.
- 47.** Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se prevé que esta proporción aumentará hasta el 68 % antes de 2050. Es probable que las tendencias de desplazamiento urbano sigan aumentando a la par. La región con más desplazados internos, África Subsahariana, tiene la menor proporción de personas que viven en zonas urbanas, pero es la que se está urbanizando más rápidamente. Por lo tanto, es probable que las personas desplazadas se trasladen cada vez más a las ciudades también allí, e incluso que se aceleren las tendencias de urbanización. Véanse Earle et al., [When Internal Displacement Meets Urbanization: Making Cities Work for Internally Displaced People](#), *Refugee Survey Quarterly*, vol. 38, núm. 4 (diciembre de 2020), págs. 494 a 506; y CICR, [Displaced in Cities: Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps](#), junio de 2020.
- 48.** Comité Permanente entre Organismos, [Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos](#), abril de 2010.
- 49.** Como explicó la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos: "Con demasiada frecuencia, los intereses políticos determinan las políticas gubernamentales para favorecer un tipo de solución sobre otra, y las autoridades impulsan planes que podrían no cumplir las normas requeridas [...] En esas situaciones, las políticas gubernamentales a menudo han impuesto el retorno como la solución preferida al desplazamiento interno, privando a los desplazados internos de su derecho a elegir la solución duradera de su preferencia y conduciendo a situaciones en las que la reintegración sostenible no era posible". Véase Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, "La prevención de los desplazamientos arbitrarios en situaciones de conflicto armado y de violencia generalizada" (de próxima publicación).
- 50.** Aunque nuestro informe utiliza el término "desplazados internos" en general, siempre debe entenderse que incluye la atención a las experiencias diferenciadas de las personas de todas las edades, géneros y diversidades.
- 51.** Entre otros elementos, estas consideraciones sobre la protección tendrán que reflejarse en la forma en que los agentes internacionales se asocian con los Gobiernos, especialmente en contextos en los que el Estado es parte en el conflicto o está implicado en violaciones de derechos. El Comité Permanente entre Organismos ha desarrollado una útil [tipología de hipótesis de interacción](#) (en inglés) que examina la mejor manera de tratar con los agentes gubernamentales dependiendo de su papel en la crisis. Si bien el Comité Permanente entre Organismos se centra en la respuesta humanitaria, la tipología también puede ser útil para analizar las estrategias de interacción sobre las soluciones al desplazamiento interno.
- 52.** Los actuales desplazados internos pueden convertirse en los refugiados del futuro, y los migrantes y refugiados que regresan pueden convertirse en desplazados internos si persiste la falta de seguridad y de oportunidades de reintegración en su país de origen. Véanse David Cantor y Jacob Ochieng Apollo, [Internal Displacement, International Migration and Refugee Flows: Connecting the Dots](#), *Refugee Survey Quarterly*, vol. 39, núm. 4, diciembre de 2020, págs. 647 a 664; e IDMC, [The Displacement Continuum](#), junio de 2020.
- 53.** Esta fue una de las cuestiones planteadas más frecuentemente por los desplazados internos en nuestras consultas. Véase [Summary of Key Trends from Consultations with IDPs and Host Communities 2020](#).
- 54.** Por ejemplo, según un estudio de la Universidad de Georgetown y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre los desplazados internos en el Iraq, la mayoría de los retornados que trabajaban en la agricultura tenían dificultades para encontrar empleo

- debido a las dificultades para conseguir dinero para las reparaciones e inversiones necesarias, así como a la presencia de municiones sin detonar. Véase OIM Iraq y Universidad de Georgetown, [Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq: Four Years in Displacement](#), 2019, págs.30 a 32.
- 55.** Organización Internacional del Trabajo, [presentación al Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos](#) (en inglés), mayo de 2020.
- 56.** Por ejemplo, durante el terremoto y tsunami de 2018 en Sulawesi (Indonesia), grandes franjas de tierra simplemente se licuaron. Véase REACH Initiative, [Central Sulawesi Earthquake, Tsunami, and Liquefaction: Population Needs - Multi-Sector Needs Assessment](#), Executive Summary Report, febrero de 2019.
- 57.** Un reto relacionado es que “en situaciones en las que, tras varias oleadas de desposesiones, múltiples partes reclaman los mismos derechos y existen varios propietarios legítimos de un mismo bien”. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, [Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno](#), A/HRC/47/37, abril de 2021.
- 58.** Véanse más detalles en la [presentación de la OIT al Panel](#) (en inglés).
- 59.** UNICEF e IDMC, [Equitable access to quality education for internally displaced children](#), julio de 2019.
- 60.** La educación basada en la comunidad se refiere a un enfoque en el que la educación es proporcionada por un agente no gubernamental, aunque el plan de estudios está diseñado en consonancia con el sistema nacional. Véase la [presentación de Save the Children](#) (en inglés) al Panel.
- 61.** Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, [Protección y asistencia a los desplazados internos](#), A/70/334, agosto de 2015, párr. 19.
- 62.** Para más información sobre las medidas que los Gobiernos pueden y deben tomar para abordar el desplazamiento interno, véase Brookings Institution, [\*Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility\*](#), 2005.
- 63.** Los planes que abordan los impactos adversos del cambio climático también deberían incluir esfuerzos reforzados para abordar la búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento interno, según las [Recomendaciones del informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático](#), aprobadas por la COP21 en 2018.
- 64.** El examen nacional voluntario es un proceso mediante el cual los países evalúan y presentan los progresos realizados en la consecución de los ODS y el compromiso de “no dejar a nadie atrás”.
- 65.** Véase un análisis más detallado en la [presentación conjunta del International Institute for Environment and Development \(IIED\), el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada \(JIPS\) y ONU-Hábitat](#) (en inglés) al Panel.
- 66.** Para más información sobre la respuesta al desplazamiento interno urbano, véase ONU-Hábitat, IIED y JIPS, [Internal Displacement in an Increasingly Urbanized World: Synthesis report on urban internal displacement](#), mayo de 2021; Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos, ONU-Hábitat, IIED y JIPS, [Event Report – Internal Displacement in an Increasingly Urbanized World: Challenges and Opportunities](#), abril de 2021.
- 67.** Consulta del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos con la Municipalidad de Honduras, informe interno, 29 de marzo de 2021.
- 68.** Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020 (PR20), [Somalia Data and Analysis to Inform](#)

- [Collaborative Approaches to Finding Durable Solutions](#), 2020; y [presentación de Somalia](#) (en inglés) al Panel.
- 69.** En un análisis realizado en el Pakistán, los investigadores observaron que, en general, tanto los hombres como las mujeres de diferentes edades tenían sentimientos positivos sobre los cambios en las relaciones de género que se habían producido durante el desplazamiento, como el aumento de la escolarización de las niñas y el hecho de que las mujeres ganaran un sueldo y que los maridos contribuyeran a las responsabilidades del hogar. Véase el documento de trabajo del Grupo de Política Humanitaria, [Changing gender relations on return from displacement to the newly merged districts of Pakistan](#), octubre de 2020.
- 70.** Grupo Temático Mundial sobre Protección, [Global Database on IDP Laws and Policies](#), 2021.
- 71.** Phil Orchard, [Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality](#), Routledge Global Institutions Series, 2018.
- 72.** El papel decisivo de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y en las iniciativas de consolidación de la paz es bien conocido y fue reafirmado formalmente por el Consejo de Seguridad en 2000 en su [resolución 1325 \(2000\)](#), pero es necesario redoblar los esfuerzos para apoyar la participación de las mujeres en estos procesos. Se trata de una parte fundamental de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad.
- 73.** Donald Steinberg, [Bringing Displaced Persons into Peace Processes: Good for Them, Good for Peace](#), International Crisis Group, abril de 2010.
- 74.** Hay algunos buenos ejemplos en los que basarse: por ejemplo, el Acuerdo de Paz de Colombia aborda el tema de los desplazados internos, al igual que el reciente Acuerdo de Paz de Yuba en Sudán del Sur.
- 75.** Para más información sobre la justicia de transición en contextos de desplazamiento interno, véase el [informe de 2018](#) de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, A/73/173.
- 76.** Algunos Estados ya han realizado esfuerzos considerables en este sentido. Por ejemplo, el Gobierno de Tuvalu creó el [Fondo para la Supervivencia al Cambio Climático y los Desastres Naturales](#) (sitio web en inglés) en 2015 para garantizar que el Gobierno pudiera prestar asistencia inmediata a las personas afectadas por los desastres y el cambio climático.
- 77.** La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos presentó un [informe sobre los desplazamientos internos y la función de las instituciones nacionales de derechos humanos](#), que incluía valiosas recomendaciones para las instituciones nacionales de derechos humanos y los Gobiernos nacionales, todas las cuales el Panel hace suyas.
- 78.** Los ejemplos de múltiples países de América Latina han mostrado el papel fundamental que pueden desempeñar los agentes de la sociedad civil local para catalizar el cambio, ya sea documentando el problema del desplazamiento (como en el caso de [México](#)) o utilizando el litigio estratégico para obligar al Gobierno a prestar atención y actuar (como en el caso de [El Salvador](#)). Los agentes de la sociedad civil, incluidos los líderes religiosos, también pueden desempeñar un papel esencial en la consolidación de la paz y en el apoyo a la recuperación de la cohesión social después de las crisis (como se expone en el informe del Secretario General sobre [Consolidación y sostenimiento de la paz](#), A/74/976-S/2020/773, 2020).
- 79.** Más recientemente en [El Salvador](#) tras una sentencia de 2018 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y, sobre todo, en [Colombia](#), donde una sentencia de la Corte Constitucional de 2004 puso en marcha la elaboración de una [Ley de Víctimas](#) y una estrategia de respuesta integral.
- 80.** Unión Africana, [Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África \(Convención de Kampala\)](#), 2009.
- 81.** Véanse, por ejemplo, Consejo de Europa, [Rec\(2006\)6 of the Committee of Ministers to member states](#); la [resolución 2850](#) de la Organización de Estados Americanos sobre

- desplazados internos (2014); y la resolución 761 (2016) de la Liga de los Estados Árabes.
- 82.** Los Estados afectados nos comentaron los beneficios únicos de aprender de otros países que han experimentado el desplazamiento y han avanzado en la respuesta a este. Las organizaciones regionales también señalaron que a menudo habían encontrado que los Estados eran más receptivos a las ideas ofrecidas por sus pares que las de expertos "externos".
- 83.** PR2.0 es la iniciativa de múltiples interesados sucesora del PR20, de tres años de duración, puesta en marcha para conmemorar el 20º aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.
- 84.** Un análisis de cómo han abordado el desplazamiento interno los mecanismos internacionales de rendición de cuentas, incluidos el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Examen Periódico Universal, reveló que solo se había emitido un número reducido de recomendaciones a los Estados en relación con el desplazamiento interno, en comparación con las emitidas en el contexto de los refugiados y solicitantes de asilo. Véase Plan International/World Vision, [Realizing National Accountability and International Responsibility: InterAgency Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement](#), abril de 2021.
- 85.** En Colombia, la Ley de Víctimas dispone específicamente la participación de los desplazados internos. Se trata de una buena práctica que podría aprovecharse en otros países.
- 86.** Las desplazadas internas a menudo se enfrentan a distintos obstáculos para participar en la toma de decisiones. Véase ACNUR, [Tearing Down the Walls: Confronting the Barriers to Internally Displaced Women & Girls' Participation in Humanitarian Settings](#), 2019.
- 87.** Véase la [presentación de la Administración Estatal Regional de Luhansk](#) (en ruso) al Panel.
- 88.** En el Sudán, por ejemplo, la Universidad de Jartum y la Universidad Alemana de Ammán prestaron apoyo al Ministerio de Planificación en la elaboración de un Plan Estratégico Regional Especial y de planes urbanos. Para más detalles, véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), [Reducing Protracted Internal Displacement](#), junio de 2019.
- 89.** La [Red Académica Mundial Interdisciplinaria](#) (en inglés), surgida del pacto mundial sobre los refugiados, es un modelo útil para reunir a académicos, responsables de formular políticas, profesionales y otros expertos con el fin de lograr un compromiso coherente.
- 90.** El Panel se benefició de la investigación y el análisis realizados gratuitamente mediante una alianza con el [Programa de Investigación sobre el Desplazamiento Interno](#) (sitio web en inglés) de la Refugee Law Initiative de la Universidad de Londres. El Programa facilita la creación de [redes regionales de investigadores](#) sobre el desplazamiento interno (sitio web en inglés) en África, América Latina y el Oriente Medio.
- 91.** Por ejemplo, las industrias extractivas y el desarrollo de infraestructura de gran envergadura que a veces expulsan a las comunidades de sus tierras.
- 92.** Véanse, por ejemplo, los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#).
- 93.** Alexander Betts, "IDP Economies: Towards a Research and Policy Agenda, Submission to the Panel" (inédito), septiembre de 2020.
- 94.** Véase la [presentación del ACNUR](#) (en inglés) al Panel.
- 95.** La financiación combinada suele ser una combinación de financiación en condiciones favorables y financiación comercial facilitada por las instituciones financieras internacionales.
- 96.** Para más información, véase la [presentación de la CBI](#) (en inglés) al Panel.
- 97.** Alexander Betts, Raphael Bradenbrink, Jonathan Greenland, Naohiko Omata y Olivier Sterck, [Refugee Economies in Dollo Ado: Development Opportunities in a Border Region of Ethiopia](#) Refugee Studies Centre, Universidad de Oxford, 4 de octubre de 2019.
- 98.** Consulta del Panel con la GSMA, 2020.
- 99.** Para más información, véase el [sitio web de la Smart Communities Coalition](#).

- 100.** Para más información, véase la [presentación de la CBI](#) (en inglés) al Panel.
- 101.** Estos compromisos deberían, como mínimo, reflejar los diez principios del [Pacto Mundial](#), pero preferiblemente deberían ir más allá e incluir compromisos específicos para ayudar a resolver la cuestión del desplazamiento interno.
- 102.** Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se ha comprometido a que el 10 % de sus compras de alimentos procedan de pequeños agricultores y actualmente adquiere alimentos de pequeños agricultores en 29 países. Véase PMA, [Apoyo a pequeños agricultores](#).
- 103.** El Panel ha identificado una serie de desafíos interrelacionados que, en su opinión, han impedido una aplicación más sistemática de la decisión de 2011. Para empezar, las soluciones no se integraron formalmente como una responsabilidad en el mandato de los coordinadores residentes tras la decisión, y el apoyo a los coordinadores residentes para cumplir esa función fue limitado. El Grupo Temático sobre Recuperación Temprana, que junto con el Grupo Temático sobre Protección debía servir como mecanismo clave de apoyo al coordinador residente en materia de soluciones, experimentó dificultades en muchos contextos y finalmente fue abandonado a nivel mundial. El hecho de asignar la responsabilidad de las soluciones a los Grupos Temáticos también significó que las soluciones se trataron como una tarea humanitaria, lo que afianzó aún más los enfoques a corto plazo y dejó en gran medida de lado la responsabilidad de los agentes del desarrollo y la paz y otros. Asimismo, hubo poca rendición de cuentas por los coordinadores residentes que no dieron prioridad a las soluciones. Más recientemente, las soluciones al desplazamiento interno no se abordaron directamente en la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (SNUD).
- 104.** En respuesta a la [resolución 71/243 de la Asamblea General](#) de diciembre de 2016, el Secretario General se propuso reposicionar el SNUD para cumplir la Agenda 2030 a través de las siguientes medidas: 1) revitalizar el sistema de coordinadores residentes; 2) proporcionar dirección estratégica, supervisión y rendición de cuentas por los resultados de todo el sistema y 3) proponer nuevos acuerdos de financiación para el SNUD. Además, la reforma del SNUD ofreció una oportunidad para aumentar la coordinación y la planificación entre los agentes humanitarios y del desarrollo. La Asamblea General hizo suyas estas propuestas en mayo de 2018.
- 105.** El sistema de grupos temáticos se creó en 2005 en el marco de una reforma humanitaria para mejorar la previsibilidad, la rendición de cuentas y las alianzas en la respuesta a las crisis no relacionadas con los refugiados. Los grupos temáticos son grupos de organizaciones humanitarias, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a estas, en cada uno de los principales sectores de la acción humanitaria: por ejemplo, el agua, la salud y la logística. Son designados por el Comité Permanente entre Organismos y se encargan de la coordinación.
- 106.** Por ejemplo, en Somalia, el Gobierno Federal y el Coordinador Residente pusieron en marcha una [Iniciativa de Soluciones Duraderas](#) (sitio web en inglés) basada en “un fuerte liderazgo gubernamental y en los esfuerzos colectivos de los asociados humanitarios, del desarrollo, de la construcción del Estado y de la consolidación de la paz, con la inclusión de las propias comunidades afectadas por el desplazamiento”.
- 107.** Véase la [Agenda Transformativa](#) (sitio web en inglés) del Comité Permanente entre Organismos de 2011 y el [Módulo de referencia para la coordinación de grupos temáticos \(clusters\) a nivel nacional](#) de 2015.
- 108.** Comité Permanente entre Organismos, [Leadership in Action: Handbook for the UN Resident and Humanitarian Coordinator](#), 2021.
- 109.** El [análisis común sobre el país](#) de las Naciones Unidas (en inglés) es la evaluación y el análisis independientes, imparciales y colectivos del sistema de las Naciones Unidas sobre la situación de un país. Se utiliza internamente para desarrollar el Marco de Cooperación

de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Examina los avances, las deficiencias, las oportunidades y los cuellos de botella en relación con el compromiso de un país con la consecución de la Agenda 2030, las normas y los estándares de las Naciones Unidas y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, como se refleja en los principios rectores del Marco de Cooperación.

- 110.** La evaluación del riesgo y la resiliencia es una herramienta de diagnóstico utilizada por el Banco Mundial como base de sus documentos estratégicos a nivel de país. Su objetivo es identificar los riesgos contextuales que contribuyen a la fragilidad. Véase [How is the World Bank Group tailoring its approach in countries experiencing Fragility, Conflict and Violence?](#)
- 111.** La excesiva dependencia de los llamamientos humanitarios para cumplir esta función ha dado lugar tanto a la incapacidad de aportar soluciones eficaces como a un mayor drenaje de la respuesta humanitaria de sus fondos, ya insuficientes.
- 112.** Las conclusiones colectivas son los resultados concretos y medibles que los agentes humanitarios y del desarrollo y otros agentes pertinentes quieren lograr en conjunto durante un período de tres a cinco años para reducir las necesidades, los riesgos y las vulnerabilidades de las personas y aumentar su resiliencia.
- 113.** Incluidos el Consejo de Seguridad y los Departamentos de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, y de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, entre otros.
- 114.** Incluidas la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), entre otros.
- 115.** Como el Coordinador del Socorro de Emergencia, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y los organismos y oficinas de las Naciones Unidas, incluidos la OCHA, el ACNUR, la OIM, el PMA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

el UNICEF, la Oficina de Coordinación del Desarrollo, el PNUD, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, el Departamento de Operaciones de Paz, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ONU-Hábitat, la UNDRR y la OIT.

- 116.** Para más detalles sobre esta propuesta, véase el análisis adicional en la [nota de antecedentes del Panel sobre la propuesta relativa a un representante especial del Secretario General](#) (en inglés).
- 117.** Incluidos la financiación del nexo por los donantes estatales, la financiación de la fragilidad por las IFI y los fondos humanitarios como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y los fondos mancomunados para países concretos.
- 118.** Las IFI han expresado su preocupación por el hecho de que el establecimiento de mecanismos de este tipo pueda crear incentivos perversos para que los Estados impulsen o perpetúen los desplazamientos. Sin embargo, cabe señalar que el Panel no ha encontrado datos que justifiquen estas preocupaciones.
- 119.** Grupo Banco Mundial, [A Development Approach to Conflict-Induced Internal Displacement](#), 2021.
- 120.** La [Ventana para las Comunidades de Acogida y los Refugiados](#) (sitio web en inglés) presta apoyo a los países que acogen a importantes poblaciones de refugiados para crear oportunidades de desarrollo a mediano y largo plazo tanto para los refugiados como para las comunidades que los acogen. Esta financiación reconoce el importante reto al que se enfrentan estos países al tratar de alcanzar sus propios objetivos de desarrollo al tiempo que acogen a refugiados, a menudo en zonas donde las propias comunidades locales carecen de servicios básicos y recursos.
- 121.** OCDE, [DAC Nexus Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus](#), OECD/LEGAL/5019.
- 122.** Otro recurso que podría ser útil es la [Common Position on Comprehensive Solutions to](#)

- [Refugee Situations](#) de la Red Internacional sobre Conflictos y Estabilidad, que aunque se centra en contextos de refugiados, también contiene importantes lecciones para los entornos de desplazamiento interno. Este recurso se basa en el documento de políticas de la OCDE sobre [financiación para situaciones de refugiados](#) (en inglés), que expone los principios de las mejores prácticas sobre cómo la financiación, tanto en términos de cantidad como de calidad, puede promover soluciones.
- 123.** Como dijo un representante del Overseas Development Institute durante una de las consultas del Panel: "Con demasiada frecuencia, las Naciones Unidas y los agentes operacionales han vuelto a reformular la asistencia ordinaria, la educación u otras actividades como enfoques del nexo que contribuyen a la paz. Las nuevas estrategias colectivas de soluciones duraderas ofrecen oportunidades para que los donantes pidan la rendición de cuentas de los agentes por la obtención de resultados más sólidos en la consolidación de la paz".
- 124.** Para más información, véanse [Prospects Partnership](#) y [Fondo de Subvenciones Vivir con Dignidad](#).
- 125.** El Fondo de Ciudades Globales para una Respuesta Inclusiva a la Pandemia tiene como objetivo responder a las necesidades insatisfechas de las ciudades que apoyan a los migrantes, los refugiados y los desplazados internos como parte de la respuesta de las ciudades a la COVID-19, en particular a la luz de la reducción de los presupuestos de los gobiernos locales. Véase [UN-Habitat works with Mayors Migration Council on fund for COVID-19 response to support migrants, refugees and IDPs](#), junio de 2021.
- 126.** El [Gran Pacto](#) (sitio web en inglés), puesto en marcha en 2016 en la Cumbre Humanitaria Mundial, es un acuerdo único entre algunos de los mayores donantes y las organizaciones humanitarias que se han comprometido a hacer llegar más recursos a las personas necesitadas y a mejorar la eficacia y la eficiencia de la acción humanitaria.
- 127.** Para más información sobre algunas de las opciones que analizó el Panel, véase el documento de debate del Panel sobre la [financiación de la acción contra el desplazamiento interno](#) (en inglés).
- 128.** Para más información, consulte el sitio web de la [Global Partnership for Education's](#).
- 129.** Para más información, consulte el sitio web del [Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents'](#).
- 130.** Véase el análisis adicional en el [resumen de la mesa redonda sobre datos del Panel](#) (en inglés).
- 131.** La [Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos](#) (sitio web en inglés) reúne y analiza datos sobre la movilidad, las vulnerabilidades y las necesidades de las poblaciones desplazadas y móviles para que los responsables de las decisiones y el personal de respuesta puedan ofrecer a estas poblaciones una mejor asistencia en función del contexto.
- 132.** Por ejemplo, en Colombia, un sistema de seguimiento del Departamento Nacional de Planeación integra los datos del Registro Único de Víctimas y de 49 instituciones diferentes para hacer el seguimiento del progreso de los compromisos y las soluciones.
- 133.** En 2016, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas decidió crear un Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Refugiados y Desplazados Internos a nivel nacional integrado por autoridades nacionales y miembros de organizaciones internacionales de estadística, así como otros expertos técnicos. Se recomendó al Grupo de Expertos la elaboración de recomendaciones, normas y orientaciones internacionales para mejorar las estadísticas sobre el desplazamiento forzado.
- 134.** Las [recomendaciones internacionales sobre estadísticas de desplazados internos](#) (en inglés) describen un marco acordado internacionalmente para que los países y las organizaciones internacionales mejoren la producción, la coordinación y la difusión de estadísticas oficiales de alta calidad sobre los desplazados internos que sean coherentes a lo largo del tiempo y comparables entre regiones y países.

- 135.** Véanse, por ejemplo, los [Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales](#), de las Naciones Unidas. Muchos organismos nacionales y regionales también han elaborado directrices y normas jurídicas. Véase, por ejemplo, el [Reglamento \(UE\) 2016/679](#) relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales en la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo.
- 136.** Para más información sobre la ética y la protección en materia de datos en contextos de desplazamiento, véanse Comité Permanente entre Organismos, *Operational Guidance on Data Responsibility in Humanitarian Action*; CICR, *Manual sobre protección de datos en la acción humanitaria*; y el material elaborado por el [Humanitarian Data Science and Ethics Group](#).
- 137.** Este grupo de trabajo podría complementar la labor del grupo de trabajo de gestión de la información humanitaria o del grupo de trabajo sobre datos del equipo de las Naciones Unidas en los países donde existan.
- 138.** Durante la fase de crisis inmediata, habrá que dar prioridad a garantizar la coordinación de los datos humanitarios, entre otras cosas para promover enfoques y normas comunes, maximizar el uso de datos abiertos siempre que sea posible y garantizar unas salvaguardias sólidas y el respeto de las normas de protección de datos. A medida que la situación comienza a estabilizarse, debería prestarse más atención a apoyar los sistemas de datos gubernamentales, incluida la elaboración de políticas y procedimientos sobre qué información se compartirá entre los agentes internacionales y los nacionales y la forma de hacerlo.
- 139.** La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) [define](#) los macrodatos como "un paradigma para hacer posible la recopilación, el almacenamiento, la gestión, el análisis y la visualización, potencialmente en condiciones de tiempo real, de grandes conjuntos de datos con características heterogéneas". Este tipo de datos podría utilizarse para comprender las macrotendencias relacionadas con el desplazamiento interno.
- 140.** IDMC, [Record 50.8 million people displaced inside own countries by conflict, violence and disasters](#), comunicado de prensa del IDMC GRID, Ginebra, abril de 2020.
- 141.** Véanse el artículo 49 del [Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra](#), el artículo 17 de su [Protocolo II adicional](#) y la [norma 129](#) de la base de datos del derecho internacional humanitario consuetudinario del CICR.
- 142.** Véanse arts. 7, párr. 1 d), y 8, párr. 2 a) vii), del [Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional](#), 1998.
- 143.** OCHA, [Reducing the humanitarian impact of the use of explosive weapons in populated areas, Policy and Studies Series](#), octubre de 2017, pág. 10.
- 144.** Consejo de Seguridad, [Shame, Stigma Integral to Logic of Sexual Violence as War Tactic, Special Advisor Tells Security Council, as Speakers Demand Recognition for Survivors](#), cobertura de la 7936<sup>a</sup> sesión del Consejo de Seguridad, SC/12819, mayo de 2017, párr. 16.
- 145.** Iniciativa Impacto Académico de las Naciones Unidas, [UN-Secretary General Calls for Global Ceasefire to Focus on Ending the COVID-19 Pandemic](#), marzo de 2020.
- 146.** Unión Africana, [Silencing the Guns: Creating Conducive Conditions for Africa's Development](#), 2020.
- 147.** Resolución 70/262 de la Asamblea General y resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad.
- 148.** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, [NDC Synthesis Report](#), febrero de 2021.
- 149.** Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, [Summary for Policymakers](#), 2021. Contribución del Grupo de Trabajo I al Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- 150.** Banco Mundial, [Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration](#) (2018), pág. 74.

Además, en reconocimiento de estos riesgos, se aprobó el [Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático](#) como parte de la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Este promueve enfoques integrales para hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a los efectos del cambio climático, incluido el desplazamiento.

**151.** Unas 35.000 personas, el 47,4 % de la población de Dominica, fueron desplazadas en 2017 por el huracán María. IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2018](#), pág. 43.

**152.** Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, "La prevención de los desplazamientos arbitrarios en situaciones de conflicto armado y de violencia generalizada" (de próxima publicación).

**153.** Sin embargo, hay notables excepciones: el Afganistán, Australia, los Estados Unidos, Francia, Nigeria, Nueva Zelanda, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Sudán, Suiza y Ucrania han adoptado o están en proceso de articular políticas de protección de civiles.

**154.** Informe del Secretario General, [Protección de los civiles en los conflictos armados](#), S/2018/462, 2018, pág. 19.

**155.** Comité Permanente entre Organismos, [Human Rights Up Front: An Overview](#), julio de 2015.

**156.** Siete años después del informe del grupo interno encargado de la revisión de Sri Lanka, que dio lugar a la creación de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, otra investigación independiente volvió a constatar un "fallo sistemático" de las Naciones Unidas al responder a las violaciones generalizadas de los derechos humanos, esta vez en Myanmar. Véase Gert Rosenthal, [A Brief and Independent Inquiry into the Involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018](#), mayo de 2019, pág. 16.

**157.** El [Llamamiento a la Acción en Favor de los Derechos Humanos](#), el sucesor de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, ofrece una

importante oportunidad para seguir promoviendo un enfoque para todas las Naciones Unidas a fin de responder a las amenazas a los derechos humanos, en particular en los casos más graves.

**158.** Samuel Cheung y Sebastian von Einsiedel, [Internal displacement: reflections on prevention, protection and solutions](#), *Forced Migration Review*, noviembre de 2020.

**159.** Véase el [informe del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos](#).

**160.** Véase [la presentación de la FAO](#) (en inglés) al Panel.

**161.** Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, [Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response](#), que muestra cómo los Estados pueden integrar el desplazamiento interno en la legislación sobre desastres.

**162.** Michelle Yonetani, [Mapping the Baseline: To What Extent are Displacement and Other Forms of Human Mobility Integrated in National and Regional Disaster Risk Reduction Strategies?](#), Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, octubre de 2018, pág. 27. Las investigaciones realizadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también han revelado que el desplazamiento, incluido el debido a los riesgos relacionados con el clima, a menudo no figura o no se trata adecuadamente en el derecho relativo a los desastres. Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, [El Derecho y la Preparación y Respuesta ante los Desastres – Informe de síntesis multipaís](#), Programa de Derecho Relativo a los Desastres, noviembre de 2019, pág. 69.

**163.** UNDRR, [Words into Action, Engaging for resilience in support of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030](#), 2019.

**164.** IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2019](#), pág. 5.

**165.** Vanuatu: [National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement](#), (2018); véanse también PR20, [Vanuatu Climate](#)

- change and disaster-induced displacement policy, 2020; y OIM, [Vanuatu Displacement Management – Factsheet 2019](#).
- 166.** Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, [Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno](#), A/HRC/47/37, 21 de abril de 2021.
- 167.** ACNUR y OIM, [Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia](#), 2021.
- 168.** Gobierno de Colombia, [Ley núm. 387](#), 1997.
- 169.** Gobierno de Colombia, [sitio web de alertas tempranas](#).
- 170.** PNUD/SOAS de la Universidad de Londres, [Towards Development Solutions to Internal Displacement: A Political Economy Approach](#), junio de 2021.
- 171.** El [CAD-OCDE define la asistencia oficial para el desarrollo \(AOD\)](#) (en inglés) como la asistencia a los Gobiernos que promueve y tiene como objetivo específico el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Una parte de esa AOD está destinada a "contextos frágiles", es decir, a países que experimentan una "combinación de exposición al riesgo e insuficiente capacidad de afrontamiento del Estado, los sistemas o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar esos riesgos". Véase información adicional en el documento de trabajo de cooperación para el desarrollo de la OCDE, [States of Fragility and Official Development Assistance](#), 2020.
- 172.** El CAD está compuesto actualmente por 30 Estados miembros que representan a la mayoría de los principales donantes del mundo para el desarrollo. Véase la [lista de miembros del CAD](#) (en inglés).
- 173.** CAD-OCDE, [Trends and Insights on Development Finance](#), 2019, pág. 9.
- 174.** Véanse más detalles en el documento de debate del Panel sobre la [financiación de la acción sobre el desplazamiento interno](#) (en inglés).
- 175.** Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Centro sobre el Clima de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, [Forecast-based Financing and Disaster Displacement](#), Issue Brief, 2020; y PR20, [Mongolia: Forecast-Based Financing to Avoid Disaster Displacement](#), 2020.
- 176.** El [Fondo Verde para el Clima](#) (sitio web en inglés) se creó para limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo y ayudar a las sociedades vulnerables a adaptarse a los impactos inevitables del cambio climático. Es el mayor fondo del mundo dedicado a hacer frente al cambio climático.
- 177.** Para más información, véase la [presentación de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres](#) (en inglés).
- 178.** Algunos Gobiernos –en particular los de pequeños Estados insulares en desarrollo– también han expresado una comprensible frustración por el hecho de que se les pida sistemáticamente que utilicen sus propios y escasos fondos para responder a los desplazamientos y desastres relacionados con el cambio climático, de cuya creación han tenido escasa responsabilidad.
- 179.** El análisis de ACAPS reveló que, en 2020, los desplazados internos y las poblaciones afectadas por crisis de más de 60 países no recibían la ayuda humanitaria que necesitaban debido a las limitaciones de acceso. Véase ACAPS, [Humanitarian Access Overview](#), diciembre de 2020, pág. 2.
- 180.** Estos fallos de protección han sido ampliamente documentados tanto por las Naciones Unidas como por evaluaciones externas. En un [informe de la Junta de Investigación de las Naciones Unidas](#) (en inglés) tras un incidente especialmente grave en Sudán del Sur, los evaluadores concluyeron que la Misión de las Naciones Unidas no había respondido eficazmente a la amenaza "a todo nivel", lo que en última instancia "hizo que los civiles corrieran graves riesgos en el mismo lugar al que habían acudido en busca de protección".

- 181.** Por ejemplo, una evaluación de la respuesta al tifón Haiyan en Filipinas observó que "la respuesta interinstitucional fue eficaz, pero dejó de lado a muchos miembros del personal en el país, no aprovechó adecuadamente los sistemas nacionales y acabó creando estructuras paralelas de planificación y coordinación". Para más detalles, véase OCHA, *Leaving No One Behind - Humanitarian effectiveness in the age of the Sustainable Development Goals*, 2016.
- 182.** Como se expuso en una de las presentaciones al Panel: "Se considera que la tendencia a dejar de lado a las autoridades municipales y los sistemas locales, sumada a los cortos plazos, era, en el mejor de los casos, ineficiente y, en el peor, que socavaba activamente las mejoras sostenibles a largo plazo del bienestar de los desplazados internos y de los pobres urbanos. De forma menos visible, pero no menos perjudicial, hay casos bien documentados de esta programación fragmentaria que erosiona la fe de la población en las capacidades y la pertinencia de sus propios gobiernos locales". Véase Karen Büscher y Koen Vlassenroot, *Humanitarian presence and urban development: new opportunities and contrasts in Goma, DRC, Disasters*, marzo de 2010.
- 183.** Mark Lowcock, *What's wrong with the humanitarian aid system and how to fix it*, abril de 2021.
- 184.** Según el *Servicio de Seguimiento Financiero* (sitio web en inglés) de la OCHA, los llamamientos humanitarios y los planes de respuesta se financiaron el 49,7 % en 2020, el 63,5 % en 2019, el 60,7 % en 2018, el 61,3 % en 2017 y el 60,5 % en 2016, es decir, un déficit de más del 40 % entre las necesidades humanitarias mundiales y los fondos disponibles en los últimos cinco años.
- 185.** OCHA, *Global Humanitarian Overview*, 2021.
- 186.** Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación Humanitaria, *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*, 2016.
- 187.** Véase más información en el *sitio web oficial del Gran Pacto del Comité Permanente entre Organismos* (en inglés).
- 188.** En algunas jurisdicciones, las actividades humanitarias esenciales, como la prestación de atención médica a los heridos y enfermos de los grupos armados no estatales designados como "terroristas" o la prestación de asistencia en las zonas controladas por dichos grupos pueden estar penalizadas o ser objeto de multas elevadas. Los riesgos jurídicos, financieros y para la reputación en los que se incurre han llevado a las entidades del sector privado cuyos servicios se necesitan en la cadena de prestación de ayuda a dejar de prestar dichos servicios a las organizaciones humanitarias en contextos de alto riesgo o a imponer condiciones exorbitantes. Ha aumentado la preocupación por la política de riesgo cero de los donantes en relación con el desvío de la ayuda a grupos armados no estatales considerados "terroristas" o están sancionados de algún otro modo, con, por ejemplo, cláusulas de donaciones que exigen una investigación exhaustiva de los asociados o beneficiarios. Estas podrían asociar activamente a los agentes humanitarios a la ejecución de un programa político y militar, y podrían dar lugar a que se excluyan las personas con derecho a recibir asistencia humanitaria de los programas humanitarios.
- 189.** Kate Mackintosh y Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, OCHA/Consejo Noruego para los Refugiados, julio de 2013, pág. 69.
- 190.** CICR, *Pathways to durable solutions: bolstering interim solutions to internal displacement*, 2021.
- 191.** La Revolución de la Participación es una iniciativa de la comunidad humanitaria para incluir a las personas afectadas por las crisis humanitarias en las decisiones que las afectan, con el fin de garantizar que la respuesta humanitaria sea pertinente, oportuna, eficaz y eficiente. Para más información, consúltese el sitio web "*Participation Revolution*".
- 192.** El Marco Conjunto de Análisis Intersectorial es un nuevo enfoque para analizar las múltiples necesidades de las poblaciones en las crisis. Se introdujo en el ciclo de programación

- humanitaria en 2020 y consiste en analizar el contexto, los acontecimientos, las conmociones, el impacto y las condiciones humanitarias en un país determinado, con el fin de ofrecer un panorama holístico de cómo se ha visto afectada una población, y la gravedad y magnitud de sus necesidades. Para más información, véase el [sitio web del Marco Conjunto de Análisis Intersectorial](#).
- 193.** El plan de respuesta humanitaria articula una visión de la acción humanitaria en un país, la estrategia para hacer realidad esa visión, las medidas que deberán adoptarse para aplicar la estrategia y el acuerdo sobre el seguimiento de la respuesta colectiva. Para más información sobre el plan de respuesta humanitaria (en inglés) haga clic [aquí](#).
- 194.** Por ejemplo, en Mogadiscio el PMA trabajó con la Autoridad Regional de Benadir para entregar dinero en efectivo a las familias de los desplazados internos a través del Programa de la Red de Seguridad Urbana. Véase [Somalia Annual Country Report 2020](#).
- 195.** Se trata de un compromiso clave de la Cumbre Humanitaria Mundial y desde entonces se han producido avances constantes.
- 196.** Véase Filipa Schmitz Guinote, [ICRC and the "humanitarian-development-peace nexus" discussion, International Review of the Red Cross](#), vol. 101, núm. 912, pág. 1059.
- 197.** Véase la [Agenda Transformativa](#) (sitio web en inglés), el [Módulo de referencia para la coordinación de grupos temáticos \(clusters\) a nivel nacional](#) y el [Handbook for the Resident and Humanitarian Coordinator](#).
- 198.** Comité Permanente entre Organismos, [Guidance on Strengthening Participation, Representation and Leadership of Local and National Actors in IASC Humanitarian Coordination Mechanisms](#), julio de 2021.
- 199.** Véase la [carta](#) (en inglés) de los Estados Miembros en la que solicitan la creación del Panel.
- 200.** [Secretary-General's statement announcing the establishment of a High-Level Panel on Internal Displacement](#), 23 de octubre de 2019.
- 201.** Véase [Principales hitos de la acción mundial y regional en materia de desplazamiento interno](#) (en inglés).
- 202.** [Resolución 46/182](#) de la Asamblea General. Si bien los desplazados internos no se mencionan explícitamente en la resolución, están incluidos implícitamente. La resolución se aprobó después de que las Naciones Unidas revisaran su capacidad para prestar asistencia a las personas necesitadas. La revisión determinó que la mayoría de estas eran los desplazados dentro de los Estados y de ahí el requisito de la resolución de que la asistencia humanitaria se prestara "en principio", con el consentimiento del Estado en cuestión.
- 203.** La Comisión de Derechos Humanos aprobó por unanimidad una resolución en la que tomaba nota de los [Principios Rectores de los Desplazamientos Internos](#).
- 204.** Véase el [Documento Final de la Cumbre Mundial aprobado por la Asamblea General](#) el 16 de septiembre de 2005, párr. 132. La Asamblea General ha reiterado esta mención a los desplazados internos al menos ocho veces desde entonces, y el Consejo de Derechos Humanos al menos cinco veces.
- 205.** Véase Comité Permanente entre Organismos, "[Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos](#)", abril de 2010.
- 206.** Véase la [decisión del Comité Político de 2011](#) (en inglés).
- 207.** Véanse las [recomendaciones internacionales sobre estadísticas de desplazados internos](#) (en inglés) y la [recopilación de prácticas nacionales del PR20](#) (en inglés).
- 208.** Naciones Unidas, [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), 2015, párr. 23.
- 209.** Véase, por ejemplo, Consejo de Europa, [Rec\(2006\)6 of the Committee of Ministers to member states](#); la [resolución 2850](#) de la Organización de Estados Americanos sobre desplazados internos (2014); y la resolución 761 (2016) de la Liga de los Estados Árabes).





**Naciones  
Unidas**

Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos  
Internos del Secretario General de las  
Naciones Unidas