



Asamblea General

Distr. general
1 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

29º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani

Resumen

En el presente informe, elaborado de conformidad con la resolución 23/8 del Consejo de Derechos Humanos, se ofrece una reseña de las actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos en el período transcurrido desde la presentación de su anterior informe al Consejo. También se ofrece un análisis temático de los derechos humanos de los desplazados internos en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015.

El objetivo de garantizar una vida digna para todos es la esencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda para el desarrollo después de 2015. Los desplazados internos se encuentran frecuentemente privados de sus derechos humanos y despojados de los elementos de su vida que proporcionan la dignidad: su hogar, los medios de vida y los ingresos, un sentimiento de pertenencia y de previsión de lo que depara el futuro, la seguridad y la justicia, el conocimiento de que serán capaces de alimentar, vestir y educar a sus hijos y la capacidad de tomar decisiones sobre su vida. La experiencia del desplazamiento es una experiencia de trauma, dependencia y supervivencia, dado que los desplazamientos a causa de conflictos llegan a prolongarse en promedio durante 17 años. La oferta de soluciones duraderas para los desplazados internos es un proceso complejo que exige incluir a los desplazados en objetivos y estrategias de desarrollo sostenible que traten de restablecer para ellos la normalidad en condiciones de dignidad y seguridad y un futuro seguro.

GE.15-06843 (S) 220415 240415



* 1 5 0 6 8 4 3 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato	3–17	3
A. Mandato	3	3
B. Relación con los países	4–10	3
C. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales	11–13	5
D. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas	14–17	6
III. Los desplazados internos en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015	18–90	7
A. Introducción y panorama general.....	18–25	7
B. Progresos hacia el objetivo de garantizar un lugar para los desplazados internos en los programas de desarrollo.....	26–34	8
C. Hacia una mayor atención a los desplazados internos en la agenda para el desarrollo después de 2015	35–41	10
D. Soluciones duraderas y desarrollo para los desplazados internos	42–45	12
E. ¿Por qué los desplazados internos deben ser una prioridad en el marco de los programas de desarrollo?.....	46–75	14
F. Aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible para los desplazados internos a escala nacional	76–78	21
G. Medidas fundamentales para incluir a los desplazados internos en los objetivos de desarrollo sostenible	79–88	22
H. Mitigación del impacto del desplazamiento provocado por el desarrollo.....	89–90	25
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	91–110	25

I. Introducción

1. El presente informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, se ha elaborado de conformidad con la resolución 23/8 del Consejo de Derechos Humanos. En la primera parte se ofrece un panorama general de las actividades del Relator Especial durante el período que abarca el informe, desde la presentación de su último informe al Consejo.

2. En la segunda parte se examinan los derechos humanos de los desplazados internos en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. Se insta a que se preste mayor atención a los desplazados internos en el marco de los procesos, las metas y las actividades de desarrollo en relación con soluciones duraderas. Asimismo se insta a los Estados a que incluyan a los desplazados internos, en particular los que se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongado, en sus programas y estrategias de desarrollo en calidad de beneficiarios y contribuyentes.

II. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato

A. Mandato

3. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 23/8, encomendó al Relator Especial que abordara el problema de los desplazamientos internos, en particular incorporando los derechos humanos de los desplazados internos en todos los ámbitos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, trabajando con miras a intensificar la respuesta internacional a las situaciones de desplazamiento interno, participando de manera coordinada en las iniciativas de difusión y las actividades internacionales dirigidas a mejorar la protección y el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos y prosiguiendo e intensificando el diálogo con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales y otros interlocutores pertinentes.

B. Relación con los países

Kenya

4. Durante su visita de seguimiento a Kenya, del 29 de abril al 7 de mayo de 2014, el Relator Especial hizo hincapié en que la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos era un proceso a largo plazo que exigía medidas humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz. Si bien se había progresado en el apoyo a las soluciones duraderas para los desplazados por la violencia que siguió a las elecciones de 2007-2008, seguía habiendo importantes obstáculos, muy en particular en lo que se refería a la participación socioeconómica y política. En Moyale, en el norte de Kenya, destacó la situación de los nuevos desplazados como consecuencia de la violencia étnica e intercomunal o los desastres naturales. Instó al Gobierno a que aplicara íntegramente su legislación progresista sobre asistencia y protección para los desplazados internos y las comunidades afectadas, promulgada en 2012, y ratificara la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).

Azerbaiyán

5. Del 18 al 24 de mayo de 2014, el Relator Especial visitó Azerbaiyán, en especial los asentamientos de desplazados internos de Bakú y alrededores y del distrito occidental de Agdam. Acogió favorablemente los progresos realizados por las autoridades en la mejora de las condiciones de vida de los desplazados internos. Señaló que el logro de una solución pacífica del conflicto pendiente en la región de Nagorno-Karabaj¹ y alrededores era imprescindible para resolver la prolongada situación de desplazamiento interno. Hizo hincapié en que la inclusión de los desplazados internos en las estrategias de planificación del desarrollo en esferas tales como la vivienda, la educación, la salud y el empleo era necesaria para aumentar su resiliencia, sus oportunidades de subsistencia y su autosuficiencia. Recalcó que los desplazados internos debían participar plenamente en las decisiones y los procesos de planificación del desarrollo y recomendó que se realizara una encuesta de intenciones y una evaluación basada en las necesidades, como preparación para la búsqueda de soluciones duraderas (A/HRC/29/34/Add.1).

Côte d'Ivoire

6. Del 16 al 20 de junio de 2014, dos años después de su misión oficial a Côte d'Ivoire, el Relator Especial visitó Abidján para evaluar los progresos realizados en el fomento de soluciones duraderas para los desplazados internos. Destacó que, aunque la mayoría de los desplazados internos habían regresado a sus lugares de origen, hacía falta prestar apoyo continuo para satisfacer sus necesidades básicas y para reconstruir sus vidas en forma sostenible. Los desplazados internos que necesitaban soluciones duraderas no podían quedar olvidados en un momento en que los agentes humanitarios estaban reduciendo sus actividades. Recalcó que la ratificación por Côte d'Ivoire de la Convención de Kampala en 2014 proporcionaba un marco para una acción concertada y señaló que los desplazados internos debían participar en las elecciones nacionales en 2015.

Haití

7. Del 29 de junio al 5 de julio de 2014, el Relator Especial visitó Puerto Príncipe para evaluar la situación general de los desplazados internos en Haití, cuatro años después del terremoto. Solicitó la transición de un planteamiento fundamentalmente humanitario a estrategias de desarrollo que incluyeran soluciones duraderas para los desplazados internos en un contexto de medidas frente a la vulnerabilidad y la extrema pobreza. Reafirmó la responsabilidad primaria del Gobierno de promover planteamientos del desarrollo basados en los derechos con el fin de mitigar la pobreza al mismo tiempo que se incorporaban soluciones duraderas para los desplazados internos (A/HRC/29/34/Add.2).

Ucrania

8. Del 16 al 25 de septiembre de 2014, el Relator Especial visitó Ucrania, en especial las regiones de Lugansk y Donetsk, en la zona oriental del país. Instó al Gobierno a que intensificara sus esfuerzos para satisfacer las necesidades y proteger los derechos humanos de los desplazados internos de la región oriental afectada por el conflicto y la República Autónoma de Crimea. Señalando la falta de datos exhaustivos sobre el número, la ubicación y las necesidades de los desplazados, recalcó que era imprescindible elaborar registros y perfiles completos de los desplazados internos que incluyeran una evaluación de sus necesidades. Debían armonizarse los procedimientos de registro para garantizar el acceso de los desplazados internos a los servicios esenciales, el empleo y las oportunidades

¹ Toda referencia a los territorios de la región de Nagorno-Karabaj y alrededores debe entenderse de plena conformidad con la resolución 62/243 de la Asamblea General, de 14 de marzo de 2008.

de subsistencia, y para que esas personas pudieran votar en las elecciones futuras (A/HRC/29/34/Add.3).

República Centroafricana

9. Del 10 al 14 de febrero de 2015, el Relator Especial visitó la República Centroafricana en una misión conjunta con la Subsecretaria General de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Director de Operaciones de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. La delegación visitó Bambari, Yaloke, Mpoko y el distrito PK5 en Bangui. El Relator Especial hizo hincapié en la necesidad de velar por la seguridad y la libertad de circulación de los desplazados internos y, al mismo tiempo, proteger el modo de vida de los grupos nómadas. Celebró la ratificación por la República Centroafricana de la Convención de Kampala, pero instó a que las consultas por el diálogo nacional (el Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional) fueran verdaderamente incluyentes para los desplazados internos.

Solicitudes de visitas a los países

10. Desde su anterior informe, el Relator Especial ha formulado o reiterado solicitudes para visitar Colombia, Filipinas, el Iraq, México, Nigeria y la República Árabe Siria.

C. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales

11. El Relator Especial colaboró estrechamente con la Unión Africana para promover la ratificación y aplicación de la Convención de Kampala. Visitó la sede de la Unión Africana en marzo de 2014 a fin de activar un plan de acción conjunta a nivel de todo el continente sobre la aplicación de la Convención. Exhortó a los Estados partes a que establecieran o fortalecieran los mecanismos internos destinados a promover el compromiso y la participación de las autoridades locales, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En noviembre de 2014, como orador principal en el Simposio Humanitario de la Unión Africana en Nairobi, habló de las intervenciones humanitarias y actividades de asistencia eficaces en situaciones de desplazamiento inducidas por conflictos. En diciembre de 2014, hizo un balance de la Convención e instó a lograr mayores progresos en un acto organizado por la Delegación Permanente de la Unión Africana ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra con ocasión del segundo aniversario de la entrada en vigor de la Convención.

12. En julio de 2014, el Relator Especial participó en una iniciativa conjunta de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con inclusión de delegaciones de los Estados participantes y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de aplicar a los desplazamientos un planteamiento de mayor colaboración utilizando la Lista de Verificación de la Protección elaborada conjuntamente por la OSCE, el ACNUR y su mandato. La Lista de Verificación es un instrumento para garantizar la protección de las poblaciones desplazadas y las comunidades afectadas en todas las etapas de un conflicto. Informó también a las delegaciones participantes en la OSCE de sus constataciones respecto de los Estados de la OSCE afectados por los desplazamientos.

13. El Relator Especial mantuvo una intensa colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Dentro de esa colaboración, agradeció el apoyo prestado por el Proyecto Brookings-London School of Economics sobre Desplazamientos Internos y la asociación estratégica con el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos, el Consejo Danés para los Refugiados y el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos

Internos. La sociedad civil ofreció un apoyo muy valioso al Relator Especial, en particular durante las visitas a los países.

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

14. El Relator Especial siguió apoyando la incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad humanitaria en general mediante su participación activa en la labor del Comité Permanente entre Organismos, el Grupo Temático Mundial sobre Protección y la serie de sesiones del Consejo Económico y Social sobre asuntos humanitarios. Hizo referencia a sus misiones recientes para ilustrar la importancia de los principios humanitarios al atender las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos, tanto en la etapa de emergencia de los conflictos como en la búsqueda de soluciones duraderas.

15. En mayo de 2014, tomó la palabra ante el Consejo de Seguridad en una reunión celebrada con arreglo a la fórmula Arria sobre el tema "La protección de los desplazados internos: problemas y función del Consejo de Seguridad"², en que trató de los objetivos comunes del Consejo y sus asociados, entre otros, la protección de los civiles, en especial los desplazados internos en las zonas de refugio, durante la huida y en el momento del regreso; y las soluciones duraderas que suponen desafíos no solo humanitarios y de desarrollo sino también en materia de consolidación de la paz. En octubre tomó la palabra de nuevo ante el Consejo, en un debate sobre el tema "La mujer, la paz y la seguridad – Las mujeres y las niñas desplazadas: dirigentes y supervivientes". Destacó que con frecuencia las mujeres desplazadas dentro del país se enfrentaban a una doble discriminación, por ser desplazadas internas y por ser mujeres. Tropezaban con problemas particulares de derechos humanos a causa de la intersección del género con factores tales como la edad, la afiliación de grupo, la discapacidad, el estado civil o la situación socioeconómica. A pesar de los avances positivos, en las actuaciones respecto de los desplazamientos internos aún no se atendían debidamente las preocupaciones específicas de las mujeres y las niñas.

16. En junio de 2014, el Relator Especial participó en una consulta sobre África Central y Occidental celebrada en Abidján como preparativo de la Cumbre Humanitaria Mundial, y del 2 al 6 de marzo de 2015 participó en una consulta regional sobre Oriente Medio y el Norte de África celebrada en Ammán. En esas consultas puso de relieve estrategias para mitigar el desplazamiento prolongado, fomentar la coherencia entre los gobiernos, los asociados para el desarrollo y la comunidad humanitaria, y apoyar a las comunidades afectadas por los desplazamientos. Destacando la falta de preparación de los actores regionales y nacionales para responder rápidamente a las necesidades de los desplazados internos, afirmó que había que adoptar instrumentos regionales y leyes y políticas nacionales sobre los desplazamientos internos e instó a que se concertaran asociaciones eficaces con el fin de satisfacer las necesidades de emergencia en las zonas urbanas.

17. En septiembre de 2014, el Relator Especial participó en una mesa redonda sobre el tema "Soluciones duraderas para el desarrollo después de las crisis", en el contexto de la Segunda Conferencia Mundial sobre Reconstrucción, organizada por el Banco Mundial. Hizo hincapié en la importancia de la participación de los asociados para el desarrollo a fin de alcanzar soluciones duraderas. Recurriendo a ejemplos de sus misiones, comentó los desafíos y oportunidades que se habían presentado al elaborar soluciones duraderas para los desplazamientos a raíz de las crisis.

² Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ArriaFormula_SC_on_protection_of_IDPs.pdf.

III. Los desplazados internos en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015

A. Introducción y panorama general

18. El fenómeno del desplazamiento representa, actualmente más que nunca, una crisis mundial. En diciembre de 2013, un total estimado de 33,3 millones de personas habían sido desplazadas dentro de las fronteras nacionales por los conflictos y la violencia en todo el mundo. Además, solo en 2013, unos 22,4 millones de personas quedaron desplazadas dentro de su propio país a causa de desastres. En vista de las crisis nuevas y en curso, es probable que estas cifras hayan aumentado en 2014, con lo que el desplazamiento alcanzaría el nivel más alto desde la Segunda Guerra Mundial.

19. El desplazamiento causado por los conflictos, la violencia o los desastres generalmente conduce a la pobreza extrema y hace que los desplazados internos sean muy vulnerables. Normalmente se traduce en pérdida de tierras, viviendas y bienes, pérdida del empleo o los medios de vida, inseguridad alimentaria, falta de acceso a los servicios básicos, como el agua y el saneamiento y la atención de salud, y falta de acceso a la educación. El desplazamiento puede causar que los desplazados internos corran mayor riesgo de ser víctimas de la violencia, en particular la violencia sexual y de género, la trata y otras formas de maltrato, ya sea en el contexto de los conflictos en curso o debido a las peligrosas y deficientes condiciones en que se encuentran los desplazados internos. El desplazamiento causa la desintegración de la cohesión de la comunidad y la familia y de las redes y los mecanismos de apoyo socioeconómico.

20. Si las cifras de los desplazados internos son alarmantes, una estadística aún más sorprendente es que la duración media de los desplazamientos provocados por los conflictos alcanza actualmente los 17 años³. Aunque algunos desplazados internos pueden regresar a su hogar de manera relativamente rápida y con toda la asistencia necesaria, para muchos el desplazamiento es una experiencia prolongada que cambia su vida y que puede durar decenios.

21. Los problemas a que se enfrentan los desplazados internos se han reconocido desde hace mucho tiempo en el plano internacional. En 1998, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, observó que los desplazamientos internos se habían convertido en una de las grandes tragedias humanas de nuestros tiempos y que los desplazados internos se contaban entre los grupos más vulnerables de la familia humana. El ex Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas y actual Secretario General del Consejo Noruego para Refugiados, Jan Egeland, ha declarado que "algo va terriblemente mal en cómo estamos reaccionando y actuando ante esta cuestión"⁴. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, ha afirmado que "tenemos una responsabilidad compartida de actuar para poner fin a este sufrimiento masivo. La protección y asistencia inmediata a los desplazados internos es un imperativo humanitario"⁵.

22. El desplazamiento interno también debe reconocerse como un imperativo de desarrollo que exige soluciones sostenibles. Si no se aborda debidamente mediante soluciones duraderas, el desplazamiento interno puede someter a gran presión la capacidad de las comunidades en que viven los desplazados, lo que puede dar lugar a un nuevo

³ Véase www.internal-displacement.org/blog/2014/a-record-33-3-million-now-displaced-by-conflict-and-violence-worldwide-as-one-family-flees-inside-syria-every-60-seconds.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

aumento de la inestabilidad, los conflictos y los desplazamientos. Las crisis de desplazamiento interno pueden obstaculizar el logro de los objetivos de desarrollo nacionales y desestabilizar las regiones afectadas, en particular en situaciones de conflicto o en entornos frágiles después de un conflicto. Sin embargo, allí donde se aplican soluciones duraderas basadas en el desarrollo, las contribuciones positivas de los desplazados internos a su propia comunidad y a la comunidad que los acoge pueden llegar a ser importantes a medida que los desplazados se adaptan a una nueva vida y a nuevos medios de subsistencia.

23. Los desafíos que plantea el desplazamiento interno y su duración cada vez más prolongada implican que este debe ser reconocido como un desafío de desarrollo para la comunidad internacional y todas las naciones que enfrentan situaciones de desplazamiento interno. De lo contrario, muchos millones de desplazados internos podrían quedar desatendidos y excluidos de los procesos de desarrollo. Lamentablemente, con frecuencia los desplazados internos quedan fuera de las redes de la acción para el desarrollo, en gran parte debido a la percepción de que las cuestiones de los desplazados requieren fundamentalmente soluciones humanitarias en lugar de soluciones de desarrollo. Aunque la asistencia humanitaria es imprescindible para apoyar a los desplazados internos durante la crisis inmediata y sus secuelas, los planteamientos basados en el desarrollo y la participación de los agentes del desarrollo y de la consolidación de la paz desde el inicio aseguran que se pongan a disposición de los desplazados internos soluciones duraderas.

24. En lugar de ser incluidos en las iniciativas de desarrollo, a lo largo del tiempo los desplazados internos suelen ir perdiendo la atención y el apoyo de las autoridades nacionales y los agentes internacionales. Esto es particularmente cierto en el caso de quienes viven fuera de los centros o campamentos colectivos, dispersos y acogidos en el seno de familias y comunidades afectadas por los desplazamientos, como, por ejemplo, en las zonas urbanas. Sin embargo, también puede observarse lo mismo cuando los campamentos de desplazados internos a largo plazo van quedando establecidos como asentamientos semipermanentes donde, debido a la necesidad, mejoran los mecanismos para hacer frente a las dificultades y las funciones económicas y sociales comienzan a surgir y arraigarse.

25. Existe el peligro de que los campamentos y sus poblaciones pasen a ser "invisibles" o se conviertan en una molestia que las autoridades nacionales procurarán eliminar clausurando o demoliendo las instalaciones. Lamentablemente, algunos gobiernos han adoptado la opinión de que la clausura de los campamentos o la prestación de subsidios en efectivo a los desplazados internos sin vincular los subsidios a medios de subsistencia y otras estrategias sostenibles constituyen una solución al desplazamiento que les exime de más responsabilidades. Esas medidas pueden ser impuestas o contar con la aceptación de los desplazados internos, que con frecuencia no son conscientes de sus derechos en virtud del derecho internacional.

B. Progresos hacia el objetivo de garantizar un lugar para los desplazados internos en los programas de desarrollo

26. En un momento en que el desplazamiento está en su nivel más alto desde la Segunda Guerra Mundial, es importante reexaminar las premisas fundamentales en que se basa el orden después de aquella guerra, en el contexto del desplazamiento. La Carta de las Naciones Unidas de 1945 (arts. 55 y 56) estableció una obligación para las Naciones Unidas y sus Estados Miembros de crear condiciones de estabilidad y bienestar basadas en el respeto de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, y promover y comprometerse a lograr, entre otras cosas, niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Esas

obligaciones también se refieren a los desplazados internos y requieren su inclusión en la agenda para el desarrollo después de 2015.

27. En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 (resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo) se pone de relieve que el desarrollo es un derecho humano inalienable. La Declaración establece que "Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este". No obstante, en las estrategias y los programas de desarrollo muchas veces se ha descuidado o excluido a los desplazados internos.

28. En un documento de 2014 de la Comisión Europea sobre "Desarrollo, refugiados y desplazados internos"⁶ se afirma lo siguiente:

A pesar de que suelen obtener asistencia humanitaria, los refugiados y los desplazados internos con frecuencia quedan excluidos de los programas y las actividades que llevan a cabo los agentes del desarrollo, con el resultado de que sus necesidades de desarrollo pueden quedar desatendidas y los esfuerzos por lograr soluciones sostenibles no reciben suficiente atención. Al mismo tiempo, es posible que las poblaciones de acogida no se beneficien de la asistencia humanitaria que se presta a los refugiados y los desplazados internos, lo que allana el camino a posibles conflictos entre las dos comunidades. Además, una vez se ha producido el regreso al país o la zona de origen, muchas veces no se tienen en cuenta las necesidades de desarrollo de los regresados y las estrategias a largo plazo para satisfacerlas.

29. El ACNUR destaca que aproximadamente las tres cuartas partes de las personas desplazadas, tanto refugiados como desplazados internos, se encuentran en situación de desplazamiento prolongado. Afirma que:

la percepción de que los desafíos del desplazamiento solo pueden abordarse a través de medios humanitarios está mal concebida, lo que o bien ha impedido o ha retrasado el logro de la sostenibilidad de las soluciones o bien ha resultado en prolongados desplazamientos con dificultades para romper el ciclo de dependencia de la ayuda humanitaria y seguir adelante con sus vidas y sus medios de vida⁷.

30. En su informe a la Asamblea General (A/68/225), en que abordó el papel de los agentes humanitarios y de desarrollo para lograr soluciones duraderas para los desplazados internos mediante la consolidación de la paz tras un conflicto, el Relator Especial señaló las iniciativas encaminadas a reducir la disparidad entre socorro y desarrollo. Por ejemplo, la Alianza de Soluciones se puso en marcha en abril de 2014, momento en que agentes humanitarios, organizaciones de desarrollo, Estados, donantes y sociedad civil se reunieron en Copenhague para estudiar soluciones a las situaciones de desplazamiento prolongadas y su gestión. En esa ocasión se hizo hincapié en que el desplazamiento de los refugiados y los desplazados internos presentaba importantes oportunidades y desafíos en materia de desarrollo, además de las necesidades humanitarias y el "imperativo" humanitario⁸.

31. En los últimos años, algunos agentes del desarrollo han prestado cada vez más atención a los desplazados internos. En 2012 el Banco Mundial elaboró las *Directrices para Evaluar los Efectos y los Costos de los Desplazamientos Forzados*, a fin de satisfacer la

⁶ Puede consultarse en http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2014_dev_refugees_idps_issuespaper.pdf.

⁷ ACNUR, "Nota conceptual: Iniciativa de Soluciones de Transición", pág. 1.

⁸ Roger Zetter, "Reframing displacement crises as development opportunities", nota de política preparada para la Mesa Redonda de Copenhague de la Iniciativa Mundial sobre Soluciones, 2 y 3 de abril de 2014, pág. 1.

necesidad de comprender y evaluar mejor los aspectos económicos y sociales de la migración forzada. En un informe más reciente del Programa Mundial sobre Desplazamiento Forzoso del Banco Mundial sobre el tema "Economía política y desplazamiento forzado: Orientaciones y enseñanzas de nueve estudios de casos por países" se utilizó un análisis de economía política como instrumento para demostrar las repercusiones de los desplazamientos en el desarrollo y promover los argumentos a favor de las iniciativas de desarrollo para ayudar a los desplazados internos y las comunidades de acogida.

32. Los logros positivos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio demuestran que es posible un progreso considerable de los Estados, en colaboración con los asociados internacionales para el desarrollo. Se pueden extraer enseñanzas, por ejemplo, de lo que se ha logrado en materia de reducción de la pobreza y acceso a la educación en los países menos adelantados. Sin embargo, también hay enseñanzas que extraer sobre dónde y por qué los Objetivos no beneficiaron a los grupos más pobres y vulnerables. Es imprescindible intensificar los esfuerzos para llegar a las personas, las comunidades y los grupos de la población, incluidos los desplazados internos, que han sido pasados por alto, desatendidos o defraudados.

33. A pesar de los compromisos expresos contraídos en la Declaración del Milenio de proteger a los vulnerables y "ayudar a todos los refugiados y personas desplazadas a regresar voluntariamente a sus hogares en condiciones de seguridad y dignidad, y reintegrarse sin tropiezos en sus respectivas sociedades"⁹, millones de desplazados internos en todo el mundo se encuentran entre los que quedaron atrás mientras se ayudaba a otros a salir de la pobreza. Todas las soluciones duraderas, no solo el retorno, sino también la integración local o el asentamiento en otro lugar en el país, deben ser consideradas como opciones a disposición de los desplazados internos. Todas ellas requieren la participación de los procesos, estrategias y agentes del desarrollo para su consecución.

34. A lo largo del período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, millones de personas en numerosos países han quedado sumidas en la pobreza extrema y la vulnerabilidad como resultado directo de los desplazamientos internos. En el *Informe de 2014 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* de las Naciones Unidas se constata que "cada día de 2013, 32.000 personas tuvieron que abandonar sus hogares para buscar protección, debido a un conflicto"¹⁰. El número de nuevos desplazados¹¹ se ha triplicado desde 2010, lo que representa un importante revés para los logros relativos a los Objetivos y demuestra una inquietante tendencia hacia el aumento de los desplazamientos que debe reconocerse en la agenda para el desarrollo después de 2015.

C. Hacia una mayor atención a los desplazados internos en la agenda para el desarrollo después de 2015

35. El Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible publicó en agosto de 2014 su propuesta de objetivos de desarrollo sostenible. Los objetivos propuestos son los siguientes: 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; 4) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; 5) Lograr

⁹ Resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 26.

¹⁰ Puede consultarse en

www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English.pdf.

¹¹ Desplazados dentro del país o más allá de las fronteras internacionales.

la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas; 6) Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos; 7) Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; 8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; 9) Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; 10) Reducir la desigualdad en y entre los países; 11) Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14) Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; 15) Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica; 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; 17) Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

36. Hay mucho de encomiable en el enfoque de la comunidad internacional respecto de la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. Si bien los objetivos y metas propuestos en la actualidad no contienen referencias expresas a los desplazados internos, varios de ellos tienen posibilidades, directas o indirectas, de tener un efecto positivo sobre esas personas, en particular mediante el aumento o la mejora de las esferas prioritarias, por ejemplo, para reducir la desigualdad; lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; y adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. No obstante, es indispensable que en las referencias y las definiciones en sentido amplio relativas a los grupos "vulnerables", "marginados" y "desfavorecidos" se incluya expresamente a los desplazados internos.

37. Dicho esto, no basta con incluir a los desplazados internos en una lista de grupos vulnerables. En una nota conjunta enviada al Secretario General de las Naciones Unidas en octubre de 2014, el Relator Especial, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) expresaron su preocupación por el hecho de que, pese al firme apoyo de muchos Estados Miembros, no se hubiera incluido una meta dedicada al desplazamiento en el informe final del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/68/970)¹². Una meta dedicada a la reducción del número de desplazados internos y refugiados mediante la provisión de soluciones duraderas, que se incluyera en el objetivo propuesto de desarrollo sostenible 16 sobre la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, supondría un valioso paso adelante en esa dirección.

38. En diciembre de 2014, en el informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015¹³, se ponían de manifiesto las cuestiones sin abordar y se hacían referencias expresas a los desplazamientos internos. Se pedía un cambio transformador fuera de la rutina y se proponían seis "elementos esenciales": dignidad: acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades; personas: garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños; prosperidad:

¹² En un proyecto anterior de los objetivos propuestos figuraba una meta específica sobre los desplazados internos y los refugiados que no obtuvo el necesario consenso. En el 13º período de sesiones del Grupo de Trabajo Abierto, en julio de 2014, más de 20 países abogaron por una meta relativa a los refugiados/desplazados internos en relación con el objetivo 16.

¹³ El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta (A/69/700).

desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora; planeta: proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para nuestros hijos; justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas; asociaciones: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible.

39. En el informe de síntesis se reconocen las tendencias cada vez más negativas que presentan los desplazamientos. En la sección relativa a la "dignidad" se afirma que ninguna sociedad puede alcanzar su pleno potencial si hay sectores enteros de la sociedad que no pueden participar en el desarrollo, contribuir a él ni beneficiarse de él. Se señala que la agenda "no debe excluir a los migrantes, los refugiados, los desplazados ni a las personas afectadas por los conflictos y la ocupación". En el capítulo titulado "Síntesis" se afirma que debe prestarse especial atención a los países en situaciones de fragilidad y conflicto y que deben tenerse presentes las condiciones específicas de cada país. Hay un llamamiento constante a "no dejar a nadie atrás" y asegurar la igualdad, la no discriminación, la equidad y la inclusión. Se afirma en el informe: "Debemos prestar especial atención a las personas, grupos y países más necesitados. Debemos incluir a los pobres, los niños, los adolescentes, los jóvenes y los ancianos, así como a los desempleados, las poblaciones rurales, los habitantes de los barrios marginales, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, *los migrantes, los refugiados y los desplazados, los grupos vulnerables* y las minorías. Entre estos se cuentan también los afectados por el cambio climático".

40. Sobre la "justicia", el informe pone de relieve la necesidad de "mejorar la reconstrucción y reintegración de las sociedades después de las crisis y los conflictos. Debemos abordar la cuestión de la fragilidad de los Estados, *apoyar a los desplazados internos* y contribuir a la resiliencia de las personas y las comunidades. La reconciliación, la consolidación de la paz y la creación del Estado son esenciales para que los países dejen de ser frágiles y desarrollen sociedades cohesionadas e instituciones sólidas. Estas inversiones son esenciales para mantener los beneficios del desarrollo y evitar retrocesos en el futuro". Por último, en el informe se recalca que, entre otras cosas, debemos "hacer frente a las desigualdades en todas las esferas acordando que *ningún objetivo o meta se puede considerar cumplida si no se cumple para todos los grupos sociales y económicos*".

41. El informe de síntesis contiene un llamamiento claro a la inclusión de los desplazados internos. Las negociaciones políticas continúan en 2015 y culminarán en una Cumbre Especial sobre el Desarrollo Sostenible, con la presencia de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebrará en Nueva York del 25 al 27 de septiembre y en que se aprobarán la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. El Relator Especial subraya la necesidad de los debates que se están llevando a cabo para abordar la cuestión del desplazamiento. Las cuestiones relacionadas con el desplazamiento también deben tomarse en consideración al formular los indicadores para las metas cuya obtención puede afectar al bienestar de los desplazados internos, y en particular las relativas a la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres; la igualdad de oportunidades; y la inclusión social, económica y política.

D. Soluciones duraderas y desarrollo para los desplazados internos

42. Las soluciones duraderas para los desplazados internos y los objetivos de desarrollo sostenible están intrínsecamente vinculados y se refuerzan mutuamente. Para las soluciones duraderas se prevén tres hipótesis: la reintegración sostenible en el lugar de origen (regreso); la integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos (integración local); o la integración sostenible en cualquier otra parte

del país¹⁴. Los desplazados internos deben tener la posibilidad de tomar decisiones de forma voluntaria, mediante una elección fundamentada, sobre las soluciones que satisfagan sus necesidades. Liberar a los desplazados internos del ciclo de dependencia es el objetivo fundamental de las soluciones duraderas, y el mejor modo de lograrlo es mediante la inclusión de los desplazados en estrategias de desarrollo y enfoques basados en los derechos que reconozcan su situación particular y le den respuesta. El ex Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos Walter Kälin sostuvo en su informe de 2009: "Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición"¹⁵.

43. Los Estados y demás agentes nacionales e internacionales muchas veces no comprenden qué constituyen soluciones duraderas. Ni el regreso al lugar de origen ni el establecimiento de un asentamiento permanente en otro lugar constituyen, por sí solos, soluciones duraderas. En los lugares de origen, las viviendas, la infraestructura y los medios de vida pueden haber quedado destruidos, por lo que son indispensables proyectos de desarrollo para la recuperación temprana y la reconstrucción. Los bienes pueden haber sido ocupados o vendidos, lo que crea obstáculos importantes por resolver. Los desplazados internos que opten por la integración local necesitan asistencia para el desarrollo a fin de superar los obstáculos a la integración. La mejora de la oferta de vivienda o los subsidios en efectivo, por ejemplo, no constituyen soluciones duraderas si no se combinan con estrategias para alcanzar los objetivos respecto de los medios de subsistencia y la integración. Las comunidades de acogida afectadas también pueden necesitar asistencia para el desarrollo de manera sostenida.

44. Como se pone de relieve en el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, el logro de soluciones duraderas entraña resolver los problemas fundamentales de desarrollo, además de garantizar la seguridad y la no discriminación. Entre los aspectos principales, cabe mencionar el acceso a medios de subsistencia, a la educación y a la salud en las zonas de retorno, de integración local o de reasentamiento; la ayuda para establecer o restablecer estructuras de gobierno locales y el estado de derecho; y el apoyo a la reconstrucción de las viviendas y la infraestructura. Los agentes humanitarios y de desarrollo internacionales deben tener un acceso rápido y sin obstáculos para ayudar a los desplazados internos a hallar soluciones duraderas. Esos agentes desempeñan un papel complementario junto con las autoridades nacionales y deben colaborar entre todos para establecer un proceso basado en los derechos a fin de apoyar soluciones duraderas para los desplazados internos.

45. Las actuaciones humanitarias frente al desplazamiento con frecuencia son a corto plazo y se centran en las necesidades inmediatas a pesar de que las crisis crónicas y prolongadas han pasado a ser la norma y resultan en gran medida previsibles. Los agentes humanitarios suelen centrarse en mandatos y objetivos definidos, por ejemplo el suministro de vivienda, agua, saneamiento e higiene, alimentos, atención de salud o educación. La coordinación de la asistencia humanitaria ha mejorado enormemente, entre otras cosas mediante la utilización de grupos temáticos y, en algunas situaciones, grupos de trabajo sobre soluciones duraderas. Sin embargo, las actuaciones rara vez reúnen los criterios que permitan considerarlas soluciones duraderas para situaciones de desplazamiento prolongado. Los enfoques de desarrollo integral tienen objetivos de largo plazo y sostenibles que reconocen, por ejemplo, la interconexión fundamental entre vivienda y

¹⁴ Comité Permanente entre Organismos, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (Washington, DC, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, 2010).

¹⁵ A/HRC/13/21/Add.4.

medios de subsistencia, y su importancia para la salud, la seguridad alimentaria y la educación.

E. ¿Por qué los desplazados internos deben ser una prioridad en el marco de los programas de desarrollo?

46. Debido a los conflictos y a factores políticos, sociales y de otra índole, incluida la inobservancia de las normas internacionales, muchos desplazados internos de todas las regiones se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongado. Lo que en un principio eran soluciones "temporales" lamentablemente pueden convertirse en lugares de asentamiento más permanentes. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, cuando los gobiernos y los organismos internacionales son conscientes de esa realidad, deben reconocer que "los desplazamientos internos no solo son una cuestión humanitaria, sino, en definitiva y ante todo, una cuestión de desarrollo a largo plazo que requiere un compromiso pleno y permanente de diversos agentes nacionales e internacionales"¹⁶.

47. Como señaló el Relator Especial en la nota conjunta presentada al Secretario General en octubre de 2014 con Valerie Amos, António Guterres y William Lacy Swing:

A menudo los desplazados quedan excluidos del desarrollo y la planificación institucional a más largo plazo. Si no se toman medidas al respecto, los desplazamientos prolongados aumentan la marginación, la desigualdad, la fragilidad y la vulnerabilidad y merman la capacidad de recuperación de las personas. Ello perjudica gravemente a todos los pilares actuales del desarrollo sostenible, tanto para las personas desplazadas como para las comunidades de acogida. Los agentes del desarrollo deben involucrarse más desde el comienzo de las crisis para velar por que se aborden los aspectos de los desplazamientos relativos al desarrollo. Así pues, la agenda para el desarrollo después de 2015 debe tratar los desplazamientos prolongados, garantizando un apoyo eficaz para el logro de soluciones duraderas¹⁷.

48. Los desplazamientos suelen dejar en ruinas los hogares, la infraestructura, las empresas y los medios de subsistencia, y requieren proyectos de desarrollo socioeconómico y de reconstrucción a gran escala. También hay que prestar atención a sus efectos en las comunidades y el bienestar psicológico de los desplazados internos para reconstruir comunidades que funcionen adecuadamente. Cuando los desplazados internos regresan a entornos en que ha habido conflictos, los agentes del desarrollo pueden introducir elementos de cohesión comunitaria, justicia y reconciliación en los proyectos de desarrollo puestos en práctica en comunidades previamente afectadas por conflictos como iniciativas clave de desarrollo y consolidación de la paz.

49. El examen desde la perspectiva de los desplazamientos internos de algunos de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos, teniendo en cuenta las normas relativas a los desplazados internos, y como la labor y las visitas del Relator Especial y sus predecesores ponen de manifiesto que existen razones evidentes para prestar atención a esta cuestión.

¹⁶ Hansjoerg Strohmeyer, Jefe de Formulación de Políticas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "The forgotten millions". Puede consultarse en <https://medium.com/@UNOCHA/the-forgotten-millions-6a18188d165c>.

¹⁷ Nota conjunta de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUR, la OIM y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos al Secretario General de las Naciones Unidas (octubre de 2014).

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

50. Los desplazados internos a menudo pierden sus hogares, tierras, posesiones, medios de subsistencia y recursos financieros. Se encuentran entre los más pobres de los pobres, y su vulnerabilidad puede verse acrecentada tanto por la hostilidad y la inseguridad como por el trauma del desplazamiento y la ruptura de la cohesión comunitaria. Los desplazados internos suelen tener mecanismos de supervivencia peores y menos consolidados que otras comunidades pobres, y los pocos recursos que tienen se destinan en general a atender las necesidades más básicas. Debido a sus circunstancias especiales, aunque sus mecanismos de supervivencia y sus actividades de generación de empleo e ingresos pueden mejorar con el tiempo, la pobreza de los desplazados suele ser más extrema y persistente que la experimentada por otros sectores de la sociedad, y requiere de programas específicos para abordarla. Por consiguiente, el objetivo de erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo para 2030 no podrá alcanzarse si no se aborda la situación de los desplazados internos.

51. Durante la visita que realizó a Haití en julio de 2014, el Relator Especial señaló que uno de los principales obstáculos en la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos seguía siendo la extrema pobreza que sufría una gran parte de la población y que afectaba especialmente a los desplazados por el terremoto de 2010. En ese contexto, el Relator Especial también reafirmó la responsabilidad primordial del Gobierno de promover criterios de desarrollo basados en los derechos, con el fin de mitigar la pobreza, que previeran soluciones duraderas para los desplazados internos.

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

52. Con frecuencia, el hambre y la inseguridad alimentaria son los problemas más apremiantes de los desplazados internos. Al haber perdido el acceso a sus tierras y medios de subsistencia, la capacidad de producir o adquirir alimentos puede ser limitada, lo que hace que dependan en gran medida de la ayuda humanitaria y la caridad de las familias y comunidades de acogida, que también pueden sufrir inseguridad alimentaria. Cuando la situación de desplazamiento se prolonga sin que haya soluciones duraderas, los problemas de seguridad alimentaria y nutrición pueden ser particularmente acuciantes, en especial cuando la ayuda humanitaria ha disminuido o ha terminado. Dado que en general carecen de mecanismos de supervivencia adecuados, los desplazados internos se encuentran entre las comunidades más vulnerables en términos de seguridad alimentaria.

53. Si bien los alimentos básicos de la ayuda humanitaria suelen consistir en arroz, frijoles, aceite y latas de conservas, así como productos para satisfacer las necesidades nutricionales de los niños, a menudo escasean los alimentos de mayor valor y los productos perecederos, como la carne, el pescado y las verduras. Una dieta restringida durante mucho tiempo puede dar lugar a una nutrición inadecuada y a la malnutrición, lo que tiene efectos duraderos en la salud y la propensión a padecer enfermedades. En ese sentido, el Relator Especial subraya la importancia de tener en cuenta las necesidades concretas de los niños, las madres lactantes y los grupos con hábitos alimentarios específicos, como los pueblos nómadas. La aplicación sistemática de un enfoque del hambre y la seguridad alimentaria que reconozca la necesidad de velar por la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, implica tener en cuenta también a los desplazados internos.

54. Durante la visita conjunta realizada a la República Centroafricana en febrero de 2015, el Relator Especial fue testigo de las deplorables condiciones de vida de cerca

de 500 miembros del grupo minoritario peul, atrapados en un enclave de Yaloké¹⁸. Según los informes, los alimentos distribuidos en Yaloké no se adaptaban a las necesidades culturales y nutricionales de ese grupo minoritario. Los peul, cuya dieta se basa fundamentalmente en el consumo de carne y leche de ganado vacuno, no están acostumbrados al arroz y los frijoles que distribuyen los organismos humanitarios. En diciembre de 2014, más de 40 peul, la mayoría de ellos niños, habían muerto de malnutrición y otras enfermedades.

55. En muchas situaciones de desplazamiento, el acceso a la tierra, el ganado y el empleo son elementos esenciales de las soluciones y el desarrollo sostenibles que deben establecerse para que los desplazados internos puedan reducir o eliminar su dependencia de la ayuda humanitaria. Además, cuando las comunidades de acogida absorben a muchos desplazados internos, estos pueden representar una gran carga para la seguridad alimentaria de esas comunidades de no desplazados, cuyos recursos alimentarios debe repartirse aún más.

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

56. A menudo los desplazados internos dejan de tener acceso a la atención de salud y los medicamentos, y dependen en gran medida de la asistencia sanitaria humanitaria. La situación es particularmente grave en los países menos adelantados, donde la atención de salud suele ser deficiente, y en las zonas rurales, donde los servicios escasean. En los casos de desplazamientos a gran escala, los servicios de atención de salud existentes muchas veces no tienen capacidad suficiente para responder a las necesidades de atención psicológica y física de los desplazados internos. En el medio urbano, los retos que se plantean también son acuciantes e incluyen la falta de capacidad de los servicios de atención de salud y los problemas relacionados con la documentación y la posible discriminación. Con frecuencia, el costo de los servicios y los medicamentos hacen que el acceso a una atención sanitaria adecuada esté fuera del alcance de los desplazados internos.

57. Médicos Sin Fronteras ha puesto de relieve los retos sanitarios a los que se enfrentan los desplazados internos, en especial en el contexto de conflictos, y ha señalado que "aunque existen programas para proporcionar atención quirúrgica y de otro tipo a esas víctimas, la gran mayoría no recibe la atención que necesita porque vive en regiones cuyo sistema sanitario se ha colapsado y a las que es demasiado peligroso que los organismos de ayuda independientes accedan para desarrollar su labor"¹⁹. A fin de lograr ese objetivo "para todos en todas las edades", es necesario resolver los problemas relacionados con la atención de salud y el bienestar que experimentan los desplazados internos.

58. Durante la visita que realizó a Azerbaiyán en mayo de 2014²⁰, el Relator Especial hizo hincapié en las dificultades con que tropiezan los desplazados internos para acceder a los servicios de salud debido a la falta de disponibilidad y suministros en las comunidades de desplazados internos. También se hizo alusión al acceso limitado a los servicios de salud reproductiva. Durante la visita a Ucrania realizada en septiembre de 2014²¹, el Relator Especial supo que los desplazados internos carecían de acceso a los medicamentos esenciales, que no estaban disponibles de manera gratuita. Los desplazados internos que requieren atención médica urgente o servicios de salud materna y aquellos con

¹⁸ Véase ACNUR, Questions and answers: "UN rapporteur looks at how to restore stability and peaceful coexistence in CAR" (27 de febrero de 2015); puede consultarse en www.unhcr.org/54f090f06.html.

¹⁹ Puede consultarse en www.doctorswithoutborders.org/our-work/humanitarian-issues/refugees-and-idps.

²⁰ Véase A/HRC/29/34/Add.1.

²¹ Véase A/HRC/29/34/Add.3.

enfermedades crónicas son particularmente vulnerables. El hacinamiento y la falta de higiene y de saneamiento hacen que surjan y se propaguen las enfermedades. Los efectos psicológicos de los desplazamientos y la proximidad de los conflictos a menudo requieren una atención especializada que rara vez pueden recibir los desplazados internos.

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

59. Para muchos niños en situaciones de desplazamiento, la exclusión de la educación puede ser un problema a largo plazo. En especial en los países menos adelantados, la falta de recursos, centros, profesores y material educativo puede dificultar el acceso a la educación. La falta de documentación, incluidos certificados de nacimiento, puede ser un obstáculo en los Estados en que los estudiantes deben demostrar su ciudadanía o residencia en una región para poder acceder a los servicios. También puede haber casos de discriminación cuando las escuelas y las autoridades locales son reacias a aceptar a los niños desplazados procedentes de diferentes grupos étnicos, lingüísticos o religiosos.

60. La enseñanza también favorece el establecimiento de una rutina y una vida normal, brinda protección, apoyo e información y puede ser un paso importante hacia la integración comunitaria en los lugares de desplazamiento. Para los desplazados internos, la educación puede no ser un aspecto prioritario frente a las necesidades de supervivencia. En ocasiones, los niños contribuyen económicamente a las comunidades de desplazados, lo que puede representar otro obstáculo para su escolarización. Los desplazados internos con hijos pueden no llevarlos a la escuela porque creen que regresarán pronto a sus lugares de origen, pero luego esa situación se prolonga. Los padres también pueden dudar en enviar a sus hijos a la escuela en zonas de conflicto en que pueden ser víctimas de reclutamiento forzado de niños.

61. En la visita que realizó a Côte d'Ivoire en 2012²², el Relator Especial observó que en algunas regiones occidentales unos 140.000 niños no asistieron a la escuela en 2011 debido a la inseguridad y a la destrucción y el saqueo de los centros escolares. La educación también se vio interrumpida en el centro y el este del país, y en Abiyán. El Relator Especial insistió en que se necesitaban medidas urgentes para velar por que los niños, algunos de los cuales habían visto repetidamente interrumpida su educación, recibieran apoyo para reanudar sus estudios y recuperar los años de escolarización perdidos.

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas

62. Como mujeres y madres, pobres y a menudo pertenecientes a minorías, las desplazadas internas se enfrentan a múltiples desafíos interseccionales. Las mujeres suelen estar separadas de los hombres en las situaciones de desplazamiento relacionadas con conflictos, a veces de manera permanente debido a que los hombres han muerto, están participando en el conflicto armado o se han visto obligados a huir del conflicto sin sus familias. En general, las mujeres también son las principales responsables del cuidado de los niños y los ancianos, y tienen menos oportunidades de buscar empleo o actividades que generen ingresos. A pesar de esos obstáculos, con frecuencia las desplazadas internas toman las riendas de su familia y asumen funciones de liderazgo en la comunidad.

63. Como destacó el Relator Especial en su intervención ante el Consejo de Seguridad²³, así como en un comunicado de prensa publicado con ocasión del Día Internacional de la

²² Véase A/HRC/23/44/Add.1, párr. 61.

²³ Debate abierto sobre "La mujer, la paz y la seguridad. Las mujeres y las niñas desplazadas: dirigentes y supervivientes" (octubre de 2014).

Eliminación de la Violencia contra la Mujer²⁴, las mujeres y niñas desplazadas internas a menudo se ven desproporcionadamente afectadas por los desplazamientos. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, ha dicho: "Huyen para escapar de las ejecuciones arbitrarias, la violación, la tortura, los tratos inhumanos o degradantes, el reclutamiento forzado o el hambre, pero muy a menudo se encuentran con el mismo nivel de inseguridad, violencia y amenazas de violencia, reforzado por un clima de impunidad, en su lugar de destino"²⁵.

64. En el informe presentado en 2013 sobre las desplazadas internas, el Relator Especial señaló que apenas estaba empezando a hablarse de las cuestiones de género en las comunidades de acogida y retorno o sobre cómo determinadas soluciones duraderas podían apoyar la protección de las desplazadas internas²⁶. Para abordar esos temas hacía falta una atención más concertada y una mayor cooperación entre los agentes humanitarios y de desarrollo²⁷. Entre sus recomendaciones, el Relator Especial instó a los Estados a facilitar la participación activa de las desplazadas internas en la formulación y la ejecución de los planes nacionales y regionales sobre la mujer, la paz y la seguridad, y la integración de sus diversos problemas en esos planes.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos

65. El acceso seguro al agua potable y el saneamiento puede ser una cuestión de vida o muerte para los desplazados internos. Aunque los agentes nacionales e internacionales han hecho grandes avances en términos de suministro humanitario de emergencia de agua, saneamiento e higiene para todos, los obstáculos existentes para el suministro de agua potable y saneamiento siguen creando y propagando enfermedades y causando muertes entre los desplazados internos. Una vez que los agentes humanitarios abandonan o disminuyen su actividad después de un conflicto o un desastre, la degradación de los sistemas de acceso de emergencia al agua y el saneamiento sigue siendo un problema importante para muchos desplazados internos.

66. Los programas humanitarios han logrado resultados fundamentales. En la región de Darfur (Sudán), los desplazamientos han afectado a unos 2,7 millones de personas desde 2013. En el marco de un proyecto puesto en marcha en abril de 2012²⁸, se suministraron 15 litros de agua potable al día a los desplazados internos de los campamentos beneficiarios; se establecieron puntos de recogida de agua a poca distancia y de acceso seguro; se garantizó el acceso a instalaciones sanitarias y letrinas adecuadas; y se veló por que las comunidades beneficiarias adquirieran conocimientos acerca de las enfermedades transmitidas por el agua y su prevención. Unas 182.890 personas se beneficiaron del programa durante 12 meses. Si bien los resultados son excelentes, sigue pendiente el reto de garantizar su sostenibilidad y pasar lo antes posible de respuestas humanitarias a soluciones duraderas y basadas en el desarrollo.

²⁴ Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15343&LangID=E.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ A/HRC/23/44, párr. 50.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Puede consultarse en www.danchurchaid.org/where-we-work/list-of-projects/previous-projects/improving-water-sanitation-and-hygiene-for-internally-displaced-people-in-sudan.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

67. En general, buscar y conseguir un empleo o actividades de subsistencia es más difícil para los desplazados en localidades desconocidas, ya que pueden enfrentarse a más obstáculos, como la discriminación, la falta de documentos y los efectos psicosociales y las presiones de los desplazamientos. Cuando encuentran refugio en zonas con desempleo o dificultades económicas, es probable que sean los últimos en conseguir un empleo cuando surge una oportunidad laboral. Las mujeres y las madres suelen enfrentarse a obstáculos y restricciones adicionales en sus actividades de generación de ingresos, como los relacionados con el cuidado de los niños y la amenaza de la violencia si abandonan el campamento.

68. Durante la visita que realizó a Sri Lanka en diciembre de 2013, el Relator Especial observó que uno de los obstáculos para la oferta de soluciones duraderas a los desplazados internos era la imposibilidad de acceso a sus lugares de origen, lo que les impedía regresar y lograr medios de subsistencia sostenibles. El Relator Especial destacó que era preciso hacer esfuerzos importantes para velar por que los desplazados internos recuperasen sus medios de vida²⁹. Durante la visita a Ucrania que tuvo lugar en septiembre de 2014, el Relator Especial fue informado de las dificultades que tenían los desplazados internos para encontrar un empleo y oportunidades de generación de ingresos. Algunos desplazados internos mencionaron problemas con el registro de residencia en sus lugares de origen, el hecho de que la documentación sobre su experiencia laboral hubiera quedado en manos de sus antiguos empleadores, y la discriminación que sufrían cuando se identificaban como desplazados internos.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

69. Con frecuencia, los desplazados internos se enfrentan a desigualdades graves y persistentes que empeoran de manera considerable su situación de desplazamiento y merman su capacidad para integrarse plenamente en las sociedades nuevas o de acogida. La reducción de la desigualdad y la discriminación en los países contribuye a prevenir los desplazamientos y a establecer soluciones duraderas para los desplazados internos. El respeto del principio de igualdad de derechos garantiza el bienestar de los desplazados internos. Así pues, la inclusión social, económica y política de todas las personas, incluidos los desplazados internos, es clave para prevenir los desplazamientos mediante el logro de la igualdad en y entre los países. En el caso de algunas minorías étnicas, religiosas o nacionales, el gobierno es el autor de la violencia, sus hogares no son seguros y la integración en las nuevas localidades puede resultar particularmente difícil.

70. Muchas veces los desplazados internos pertenecen a minorías nacionales, étnicas o religiosas que, debido a factores históricos, geopolíticos, sociales y de otra índole, pueden sufrir diversos grados de discriminación, marginación socioeconómica y, a veces, violencia en razón de su identidad. Pueden quedar excluidos o marginados de los programas nacionales de desarrollo, incluso en períodos de paz. En tiempos de inestabilidad y conflicto, son vulnerables a la violencia y el desplazamiento por grupos de población más grandes, cuyos miembros pueden dominar el gobierno, la policía y las fuerzas militares y otros organismos públicos, incluidos los responsables de los objetivos de desarrollo nacionales.

71. Durante la visita de seguimiento que realizó a Kenya en mayo de 2014, el Relator Especial comprobó que, si bien se había promovido la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos por la violencia posterior a las elecciones de 2007-2008,

²⁹ A/HRC/26/33/Add.4, párrs. 40 y 54.

seguía habiendo importantes obstáculos para alcanzar ese objetivo, muy en particular en lo que se refería a la integración socioeconómica y política. De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, el Relator Especial recordó que los desplazados internos tenían que poder ejercer el derecho a participar en los asuntos públicos a todos los niveles y sin ser discriminados en razón de su desplazamiento.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

72. Aunque los que viven en campamentos son más visibles, actualmente la mayoría de los desplazados internos recurren a mecanismos de subsistencia alternativos, como vivir con familias de acogida³⁰. A menudo se ha dado por supuesto que los desplazados internos que viven fuera de los campamentos tienen menos necesidad de protección y asistencia, y han encontrado una solución por sí mismos. Si bien al principio las comunidades de acogida pueden recibir con agrado y ayudar a los desplazados internos, cuando su estancia se prolonga, la falta de recursos puede llevar a una situación límite y a que esos desplazados deban encontrar formas de vida o de asistencia alternativas, lo que frecuentemente da lugar a un nuevo desplazamiento. Por razones económicas, de seguridad y de anonimato, los desplazados internos a menudo se trasladan a las afueras de las ciudades, donde se mezclan con los pobres del entorno urbano³¹. Aunque esas zonas pueden ofrecer mejores oportunidades de subsistencia, suelen ser las zonas más violentas o peligrosas, y los desplazados internos corren un mayor riesgo de ser desplazados por segunda vez o de enfrentarse a nuevas vulneraciones de los derechos humanos.

73. A pesar de los desafíos, el Relator Especial opina que una gestión más efectiva y sistemática de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, en especial en medios urbanos, puede mejorar la respuesta general a los desplazamientos internos, vincularla a un enfoque basado en los derechos humanos y contribuir a aportar soluciones duraderas. También insiste en la necesidad de abordar las necesidades específicas de las poblaciones desplazadas en la planificación y las políticas urbanas, y de consultar con ellas su elaboración y aplicación.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

74. Los cambios en el medio ambiente y el clima tienen efectos importantes en la movilidad humana y se prevé que aumenten significativamente los desplazamientos y modifiquen sus modalidades³². Solo en 2013, unos 22,4 millones de personas fueron desplazadas por desastres provocados por fenómenos naturales. En 2010, los Acuerdos de Cancún reconocieron expresamente "el desplazamiento inducido por el clima", cuestión que el Relator Especial abordó en el informe presentado a la Asamblea General en 2011³³. La preparación, la evaluación del riesgo ambiental, la mitigación y la reducción del riesgo de desastres son aspectos fundamentales del desarrollo en el contexto de los desafíos planteados por los desplazamientos provocados por el cambio climático. Las consecuencias del cambio climático, como la degradación ambiental y la pérdida de medios de subsistencia, favorecen el aumento de la migración de las zonas rurales a las urbanas, a menudo a barrios marginales y asentamientos informales que ofrecen condiciones de vida precarias. Los desplazamientos provocados por el cambio climático deben abordarse en términos humanitarios y de desarrollo con miras a aliviar el sufrimiento inmediato, pero

³⁰ Véase A/HRC/19/54.

³¹ Véase A/69/295.

³² Véanse A/66/285 y A/HRC/19/54/Add.1.

³³ A/66/285.

también a garantizar soluciones duraderas y basadas en el desarrollo para las personas afectadas, que eviten la precariedad, la marginación y la inestabilidad que conllevan las situaciones de desplazamiento prolongado.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible

75. Los conflictos armados, la violencia generalizada y las violaciones de los derechos humanos son las principales causas de los desplazamientos internos. De hecho, los desplazamientos internos pueden considerarse un indicador que revela si las sociedades son pacíficas e inclusivas. De conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, la consolidación de recursos efectivos para las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario que ocasionan el desplazamiento, o que se producen durante el desplazamiento, pueden repercutir significativamente en las perspectivas de soluciones duraderas para los desplazados internos. Los desplazados internos que han sido víctimas de violaciones deben tener acceso pleno y sin discriminación a recursos efectivos y a la justicia, lo que incluye, cuando corresponda, el acceso a los mecanismos de la justicia de transición y a medidas de reparación. La falta de recursos efectivos puede causar nuevos desplazamientos, obstaculizar los procesos de reconciliación, crear una sensación prolongada de injusticia o perjuicio entre los desplazados internos y minar el logro de soluciones duraderas. La garantía de justicia para los desplazados internos es un componente esencial de la paz y la estabilidad a largo plazo³⁴.

F. Aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible para los desplazados internos a escala nacional

76. En los objetivos y metas para después de 2015 deben incluirse referencias claras a los desplazados internos. Aunque pueden faltar referencias expresas a los desplazados internos, muchos de los objetivos y metas propuestos pueden tener, directa o indirectamente, un efecto positivo en los desplazados internos en el plano nacional. Sin embargo, es fundamental ir más allá de la cooperación internacional y centrarse en la importancia de la aplicación a escala nacional. En el informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se indica que "[l]as metas se definen como objetivos mundiales ambiciosos y cada gobierno establece sus propias metas nacionales guiado por el nivel de ambición a escala mundial, pero teniendo en cuenta las circunstancias nacionales" (A/68/970, párr. 18). Las autoridades nacionales deben velar por la protección y el desarrollo para todos y la aplicación de estrategias y programas a fin de alcanzar las metas y los objetivos acordados a nivel internacional. Los países afectados por los desplazamientos internos deben fijar sus propias metas nacionales e incluir a los desplazados internos en las estrategias nacionales de desarrollo.

77. El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos señala la necesidad de "asegurar, como mínimo, que existan los marcos legales o de políticas necesarios para garantizar a los desplazados internos el ejercicio de sus derechos; para crear estructuras de gobierno efectivas que coordinen la respuesta nacional y local; para agilizar la prestación de ayuda humanitaria y para el

³⁴ *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos* del Comité Permanente entre Organismos (véase la nota 16), pág. 43.

desarrollo; y para velar por que se asigne financiación suficiente para respaldar el proceso, proveniente tanto de los presupuestos nacionales como de la asistencia internacional"³⁵.

78. Los indicadores que pueden contribuir a evaluar la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible a escala internacional seguían en proceso de examen cuando se redactó el presente informe. El Relator Especial es firme partidario de que los indicadores aborden sistemáticamente la situación específica de los desplazados internos señalándolos de manera expresa como grupos beneficiarios. Los desplazamientos, ya se deban a conflictos o a desastres, son una cuestión de carácter verdaderamente "mundial", que puede afectar tanto a los países ricos como a los pobres y tanto a los Estados del norte como del sur, por lo que los indicadores internacionales deben abordarlos de forma específica. Del mismo modo, los países deben elaborar sus propios indicadores nacionales, teniendo en cuenta, cuando corresponda, su situación de desplazamiento real o potencial.

G. Medidas fundamentales para incluir a los desplazados internos en los objetivos de desarrollo sostenible

1. Liderazgo nacional, buena gobernanza y voluntad política

79. El liderazgo nacional y la buena gobernanza son esenciales tanto para prevenir los desplazamientos provocados por conflictos como para responder de manera adecuada a todas las situaciones de desplazamiento. A menudo, las deficiencias en materia de buena gobernanza y estado de derecho crean tensiones y dan lugar a conflictos y desplazamientos. El establecimiento de una gobernanza buena e inclusiva es una piedra angular de las actividades de desarrollo sostenible a escala nacional y de las medidas para abordar de forma adecuada los derechos de los desplazados internos. El primer paso fundamental para garantizar que los objetivos de desarrollo sostenible se apliquen a los desplazados internos es que los gobiernos nacionales reconozcan a los desplazados internos como beneficiarios legítimos de las iniciativas de desarrollo. Si los agentes del desarrollo no se ocupan del problema, el desplazamiento puede incrementar la marginación, desigualdad, fragilidad y vulnerabilidad a largo plazo. Abordar los desplazamientos internos desde la perspectiva del desarrollo permite prevenir una mayor marginación y nuevos desplazamientos.

2. Datos, creación de perfiles y evaluación de las necesidades

80. Las cifras oficiales de los desplazados internos presentadas por los gobiernos suelen diferir significativamente de las que manejan los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre otros motivos, por las deficiencias en la recopilación y el registro de los datos y, en algunos casos, por el deseo de restar importancia al problema y al número de afectados por los desplazamientos internos. Esto último sucede sobre todo en situaciones de conflicto o de violencia y cuando las autoridades nacionales son cómplices de la situación de desplazamiento. Las deficiencias en los procedimientos de registro y la renuencia de los desplazados a registrarse por temor, falta de información u otros factores pueden contribuir a que se subestime el número real de desplazados. El Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos destaca que, con frecuencia, las cifras solo reflejan a las personas que viven en campamentos, cuando el 60% de los desplazados internos se encuentran dispersos en otros lugares y con familias de acogida, y a menudo no se les computa oficialmente³⁶. Incluso cuando se les tiene en cuenta en los datos oficiales, las preocupaciones y percepciones de los desplazados internos no

³⁵ *Ibid.*, pág. 11.

³⁶ Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, *Informe global 2014: desplazados internos por los conflictos y la violencia*.

suelen reflejarse en las estadísticas oficiales y requieren métodos de recogida de datos y encuestas de hogares más sofisticados.

3. Consulta y participación plenas y provechosas de los desplazados internos

81. Los esfuerzos para lograr soluciones duraderas y programas de desarrollo sostenible eficaces deben incluir la consulta plena con los desplazados internos y su participación eficaz. Es fundamental que no se consideren simplemente como beneficiarios de las políticas y los programas de desarrollo, sino como socios de pleno derecho en la elaboración, aplicación y supervisión de esas actividades. Los desplazados internos tienen derecho a participar plenamente en las decisiones que les afectan, y las medidas, incluido su regreso o reubicación, deben ponerse en práctica con su pleno consentimiento. Las medidas que no satisfacen esos criterios vulneran sus derechos y no constituyen soluciones duraderas. La participación de los desplazados internos también es esencial para establecer mecanismos de rendición de cuentas eficaces.

4. Participación de los agentes del desarrollo en las cuestiones relacionadas con los desplazados internos

82. Los agentes del desarrollo nacionales e internacionales deben contar con la participación de los desplazados internos desde las primeras etapas del desplazamiento y reconocer que, incluso en los casos en que es factible y conveniente un retorno temprano a los lugares de origen o la integración en las comunidades de acogida, los desafíos a los que se enfrentan los desplazados internos suelen ser importantes y complejos, lo que requiere soluciones de desarrollo a medio y largo plazo. Puede llevar años reconstruir totalmente las comunidades afectadas por el desplazamiento o integrar plenamente a los desplazados en las nuevas comunidades de manera que vivan en condiciones de plena igualdad, tengan acceso a los servicios y participen en los aspectos económicos, sociales y públicos y políticos de la sociedad.

5. Establecimiento de leyes y políticas nacionales sobre los desplazados internos

83. En diciembre de 2012 entró en vigor la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Se trata del primer instrumento jurídicamente vinculante destinado de manera específica a los desplazados internos, que establece obligaciones para los Estados en sus respuestas a los desplazamientos internos y tiene por objeto "establecer un marco jurídico para evitar el desplazamiento interno, y proteger y ayudar a las personas desplazadas internamente en África". Hasta ahora, 24 Estados miembros de la Unión Africana han ratificado la Convención y otros 37 la han firmado. El Relator Especial reitera su llamamiento a que todos los Estados de África ratifiquen y apliquen la Convención como medida clave para lograr soluciones duraderas para los desplazados internos y su inclusión en el desarrollo.

84. Si bien los gobiernos nacionales ostentan una responsabilidad primordial en relación con los desplazados internos, sus respuestas suelen adoptarse *ad hoc*, estar descoordinadas y, por tanto, resultar ineficaces. Las leyes, políticas o estrategias nacionales sobre los desplazamientos internos pueden ayudar a las autoridades nacionales a hacer frente a los desafíos de los desplazamientos de manera planificada y mejorar las respuestas a corto y largo plazo. Esos instrumentos nacionales pueden servir para determinar quiénes son los desplazados internos y cuáles son sus derechos sustantivos, determinar presupuestos destinados a ellos y establecer estructuras y responsabilidades administrativas y de respuesta, así como fomentar la confianza entre los asociados para el desarrollo regionales e internacionales.

85. Los instrumentos nacionales pueden conceder prerrogativas a los desplazados internos basadas en su situación, sus derechos y sus necesidades, y consagrar esas prerrogativas en la legislación y las políticas, en particular el derecho a ser incluidos en los programas de asistencia al desarrollo como ciudadanos o residentes habituales del Estado. Siempre que sea posible, los instrumentos nacionales sobre desplazamientos internos deben vincularse explícitamente a los documentos, estrategias y objetivos de desarrollo nacionales, e, idealmente, traducirse en estrategias y planes de acción nacionales específicos para los desplazados internos.

6. Establecimiento de estructuras de gobernanza eficaces

86. El establecimiento de estructuras de gobernanza y de respuesta apropiadas y eficaces es esencial desde las primeras etapas del desplazamiento, pero también en el medio y largo plazo para garantizar una atención permanente a los desplazados internos. El Relator Especial señala que, en la práctica, a menudo esas estructuras no están establecidas o son inadecuadas y los gobiernos dependen de los órganos existentes, incluidos los organismos de respuesta de emergencia, las instituciones de gobierno existentes, con recursos humanos y técnicos limitados, las Naciones Unidas y la sociedad civil nacional e internacional para hacer frente a los desplazamientos. Ello puede dar lugar a una falta de atención especializada y concreta, y a respuestas normativas y programáticas insuficientes para las necesidades a largo plazo de los desplazados internos.

87. Entre los ejemplos de estructuras de gobernanza eficaces cabe citar los ministerios, departamentos o unidades encargados de gestionar las cuestiones relativas a los desplazados internos y de garantizar que también se preste atención a los desplazados internos en los organismos gubernamentales y otros organismos competentes de esferas como la educación, el empleo, la salud, la vivienda y las políticas de desarrollo. Esos organismos pueden trabajar para que los agentes del desarrollo presten más atención a los desplazados internos, y deben contar con los recursos y la financiación necesarios. El liderazgo de alto nivel, por ejemplo de organismos especializados dependientes del presidente o el primer ministro, puede lograr que se conceda de forma permanente una alta prioridad a los desplazados internos a escala nacional y por parte de los agentes del desarrollo.

7. Necesidad de abordar los conflictos, sus causas y sus consecuencias

88. Es fundamental prestar atención a la prevención y resolución de conflictos, así como a la estabilización de los Estados frágiles, para lograr el desarrollo sostenible en todo el mundo y evitar nuevos desplazamientos. La pobreza, la exclusión y la discriminación fomentan los conflictos y los desplazamientos. Las iniciativas de desarrollo deben utilizarse como medidas preventivas y como instrumentos para la recuperación temprana y la reconstrucción a fin de contribuir a establecer sociedades pacíficas e inclusivas y lograr la estabilidad a largo plazo. En las situaciones de conflicto y posteriores al conflicto, los riesgos en materia de protección, los problemas de acceso y los socios gubernamentales poco fiables en un momento en que los gobiernos pueden estar luchando por su propia subsistencia también pueden crear un ambiente poco propicio para la labor de los agentes del desarrollo. Los acuerdos de paz deben incluir disposiciones específicas en relación con los desplazados internos y los problemas relacionados con los desplazamientos internos. La consulta con los desplazados internos y su participación en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la consolidación de la paz son esenciales³⁷.

³⁷ Véase The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, "Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz" (2007).

H. Mitigación del impacto del desplazamiento provocado por el desarrollo

89. Tradicionalmente, los proyectos de desarrollo han sido una de las principales causas de los desplazamientos. Hay que plantear siempre preguntas importantes en relación con sus efectos, y se deben respetar los principios de consulta informada, participación y consentimiento. Por ejemplo, aunque el objetivo 7 de desarrollo sostenible propuesto pide a los Estados que garanticen el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos, es preciso tener en cuenta las repercusiones en términos de desplazamiento de comunidades de poner en marcha proyectos de desarrollo hidroeléctrico y de otra índole. Los objetivos de desarrollo sostenible no deben alcanzarse a costa del desplazamiento forzado.

90. Todos los proyectos de desarrollo, con inclusión de las presas, los sistemas de riego, los oleoductos, las carreteras, la urbanización, la minería y la conservación de la naturaleza, pueden provocar desplazamientos. En el informe de la Brookings Institution titulado "Risks and rights: the causes, consequences, and challenges of development-induced displacement"³⁸ se afirma que los desplazamientos son "como mínimo, problemáticos, incluso cuando el Estado tiene en cuenta el interés superior de toda la población. Los efectos pueden ser catastróficos cuando el desplazamiento se produce en medio de un conflicto y de violaciones de los derechos humanos, o cuando el Estado impone deliberada o arbitrariamente a algunos ciudadanos una parte desproporcionada de los costos del desarrollo y les niega una participación adecuada en los beneficios".

IV. Conclusiones y recomendaciones

91. Los desplazados internos deben ser una parte integral de la agenda para el desarrollo después de 2015 a fin de cumplir el compromiso de garantizar una vida digna para todos, "sin dejar a nadie atrás". Muchos de los objetivos y metas actualmente propuestos pueden tener un efecto positivo en la situación de los desplazados internos, ya sea contribuyendo a lograr soluciones duraderas o previniendo nuevos desplazamientos. Sin embargo, ese potencial solo se materializará si los desplazados internos se reconocen claramente como objetivos, socios y beneficiarios del desarrollo.

92. Es esencial resolver el problema de los desplazamientos internos para lograr sociedades pacíficas e inclusivas y conseguir un desarrollo sostenible. La agenda para el desarrollo después de 2015 puede ayudar a los Estados a lograr soluciones duraderas para los desplazados internos. Del mismo modo, en los países sin desplazamientos, las políticas de desarrollo inclusivas deben hacer frente a la pobreza, la discriminación y la exclusión, y prevenir los conflictos y desplazamientos.

93. Un elemento del programa de transformación que invita a poner en marcha el Secretario General debe ser conseguir que, en las situaciones de desplazamiento prolongadas, se pase del abandono y la dependencia de la asistencia humanitaria al logro de soluciones duraderas y desarrollo sostenible.

94. Basándose en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, así como en su experiencia en abordar situaciones de desplazamiento interno en todo el mundo, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones a:

³⁸ Puede consultarse en www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.pdf.

Los Estados afectados por los desplazamientos

95. Elaborar marcos jurídicos y políticas nacionales sobre los desplazamientos internos, basados en el derecho internacional, y determinar y combatir específicamente los obstáculos que impiden lograr soluciones duraderas para los desplazados internos, incluidos el acceso a los mecanismos de justicia, el derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad, y los medios de subsistencia.
96. Asignar créditos presupuestarios adecuados y garantizar recursos humanos suficientes en todos los ministerios y autoridades locales competentes a fin de aplicar esos marcos jurídicos y esas políticas.
97. Velar por que los desplazados internos se consideren poblaciones beneficiarias y socios de pleno derecho en las políticas, los programas y los planes de acción nacionales para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenibles después de 2015. Garantizar la inclusión de soluciones duraderas para los desplazados internos en los planes nacionales de desarrollo local, reducción de la pobreza, reconstrucción económica y desarrollo urbano.
98. Mejorar la recopilación de datos desglosados sobre los desplazados internos, su perfil y la evaluación de sus necesidades. Mejorar las metodologías y la capacidad de las oficinas de estadística nacionales para conseguir datos precisos sobre el número, las características demográficas, la ubicación y las necesidades, garantizando al mismo tiempo la confidencialidad de los datos, para establecer programas y soluciones apropiados, y supervisar los progresos que se alcancen sobre la base de indicadores clave.
99. Garantizar la adaptación nacional de los objetivos para abordar la situación de los desplazados internos y las situaciones de desplazamiento, y supervisar de cerca y evaluar los efectos de los programas de desarrollo en los desplazados internos, entre otras cosas, mediante el uso de indicadores nacionales y metodologías de investigación.
100. Poner en marcha programas de subsistencia y de formación profesional para ajustar la capacitación actual de los desplazados internos a la necesaria para acceder al mercado de trabajo en su lugar de desplazamiento, a fin de hacer realidad los objetivos de desarrollo sostenible para los desplazados internos.

Los Estados donantes

101. Reconocer la prevención y resolución del problema de los desplazamientos internos como una inversión en el desarrollo y un elemento esencial de la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz.
102. Velar por que las zonas/regiones en que los desplazados internos buscan soluciones duraderas reciban apoyo al desarrollo, en particular garantizando la igualdad regional en el acceso a la asistencia para el desarrollo.
103. Aumentar la duración del ciclo de financiación para que los agentes puedan atender las necesidades inmediatas y a largo plazo, y considerar la posibilidad de reducir las diferencias existentes en los presupuestos de ayuda entre el socorro de emergencia y la ayuda al desarrollo para poder adoptar medidas de más amplio alcance, basadas en el desarrollo, al problema de los desplazamientos internos.

La comunidad internacional

104. La definición de grupos vulnerables, marginados y desfavorecidos de la agenda para el desarrollo después de 2015 debe abarcar a los desplazados internos, lo que garantizará en parte que, a medida que se realicen progresos hacia el logro de los objetivos y las metas establecidos, los desplazados internos no se queden atrás. De conformidad con el objetivo 16 de desarrollo sostenible propuesto, relativo a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, la reducción del número de desplazados internos requeriría prestar atención a escala nacional e internacional al establecimiento de soluciones duraderas y basadas en el desarrollo para los desplazados internos.

105. Las organizaciones regionales e internacionales deben ofrecer orientación sobre la manera de aplicar soluciones duraderas y programas de desarrollo para los desplazados internos, así como asistencia técnica para la puesta en práctica del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos en los contextos nacionales.

106. Los agentes del desarrollo, los donantes para el desarrollo y otras partes interesadas internacionales y regionales deben garantizar que se tenga en cuenta a los desplazados internos en sus programas nacionales, incluidas las políticas, estrategias y decisiones de financiación que fomentan el logro de soluciones duraderas y los objetivos de desarrollo.

107. Los agentes humanitarios y de desarrollo deben interactuar de forma sistemática para elaborar estrategias de soluciones para los desplazados internos e identificar mecanismos para promover la adopción de enfoques integrados desde las primeras fases del desplazamiento.

108. La Convención de Kampala presta la atención necesaria a los desplazados internos y establece normas y directrices jurídicamente vinculantes sobre el trato y la asistencia para el desarrollo que deben recibir. Otros organismos regionales deben elaborar esos marcos para los desplazados internos.

109. Sobre la base de los objetivos y las metas de desarrollo sostenible acordados, se deben establecer indicadores y datos desglosados claros y específicos sobre los desplazados internos para ayudar a los Estados y los agentes del desarrollo en sus actividades de aplicación a escala nacional. Ello conlleva la formulación de indicadores sobre las metas cuya aplicación repercuta en el bienestar de los desplazados internos.

110. El sistema de las Naciones Unidas, los agentes del desarrollo internacionales y las organizaciones no gubernamentales deben vigilar por países, regiones o a nivel mundial las repercusiones de la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible en la situación de los desplazados internos.