

INFORME GLOBAL SOBRE LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO:

LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS EN LA PRÁCTICA



Agradecimientos

Este informe ha sido coordinado, investigado y redactado por Martina Caterina (División de Protección Internacional del ACNUR - Sección de Desplazamiento Interno, y presidenta del equipo de trabajo sobre Leyes y políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección) con el apoyo de Ileana Nicolau. Su preparación ha sido posible gracias a las valiosas aportaciones y comentarios recibidos de los Coordinadores y Cooordinadores de los Grupos Sectoriales de Protección (o de los Grupos de Trabajo Jurídicos, en su caso), así como de otros colegas del ACNUR, el CICR, la OIM y el ACNUDH sobre el terreno. Son demasiados para nombrarlos individualmente, pero a todos ellos les estamos sinceramente agradecidas por su compromiso a lo largo del proceso.

Las autoras también agradecen enormemente las aportaciones recibidas de las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas en Ginebra que respondieron a la encuesta ACNUR-CGP sobre derecho y política en 2021.

Queremos dar las gracias especialmente a Shohreh Mirzaei Yeganeh y Hisham Galal (ACNUR) por su apoyo esencial en el análisis y visualización de datos, así como a los becarios del ACNUR June Goens, Fabrizio Locuratolo y Laura San José Fernández.

Las autoras agradecen a todos los colegas, expertos y miembros del Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas que revisaron el informe (o capítulos específicos) por sus útiles percepciones y comentarios, en particular a: Nina Birkeland (NRC); Kim Mancini (Mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas); Greta Zeender (Oficina del Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre soluciones a los desplazamientos internos); Said Almadhoun (OACDH); Atle Solberg y Juan Carlos Méndez (PDD); Sanjula Weerasinghe (IFRC); Bina Desai (IDMC); Reshma Mathews (IOM); Natalia Baal, David Karp, Claire Lamont y Nina Schrepfer (UNHCR); Erin Mooney (Senior Protection Adviser, ProCap); Prof. David Cantor (Director de la Iniciativa de Derecho de los Refugiados - Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres); Dra. Elizabeth Ferris (Directora del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional en la Escuela de Servicio Exterior, Universidad de Georgetown); Dr. Phil Orchard (Profesor Asociado, Universidad de Wollongong); Dra. Brid Ni Ghraíne (Profesora Asociada, Universidad de Maynooth), y Dr. Matthew Scott (Jefe del área temática de Derechos Humanos y Medio Ambiente en el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario).

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de Alemania.
Copyright © UNHCR 2022

Imagen de la tapa: Jóvenes Contra La Violencia, Honduras

Índice

| | |
|---|-----------|
| Lista de acrónimos | 5 |
| Prefacio | 6 |
| - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados | 6 |
| - Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas | 7 |
| Introducción | 9 |
| ¿Por qué poner el foco en las leyes y las políticas sobre el desplazamiento interno? | 10 |
| Equipo de tareas sobre derechos y políticas del Grupo temático mundial sobre protección | 13 |
| Metodología del informe | 14 |
| Sección 1: Tendencias globales | 15 |
| Instrumentos específicos relativos a las PDI | 18 |
| Tendencias en instrumentos específicos de las PDI | 21 |
| - Por Causa del Desplazamiento | 22 |
| - Por Fase del Desplazamiento | 24 |
| - Por Grupo de Poblaciones | 28 |
| Estructuras de gobierno para el desplazamiento interno | 31 |
| - Tema de interés: El rol de los gobiernos locales | 33 |
| Instrumentos que incluyen a las PDI | 38 |
| - Tema de interés: Desplazamiento interno y apatridia | 42 |
| Sección 2: Tendencias regionales | 43 |
| África | 44 |
| - País en foco: Malí | 62 |
| - País en foco: Somalia | 65 |
| - País en foco: Mozambique | 68 |
| América | 71 |
| - País en foco: México | 81 |
| Europa | 84 |
| - País en foco: Ucrania | 92 |
| Medio Oriente | 95 |
| - País en foco: Iraq | 102 |
| Asia | 105 |
| - País en foco: Filipinas | 111 |
| Pacífico | 114 |
| - País en foco: Fiji | 117 |

| | |
|---|-----|
| Introducción | 120 |
| Desplazamiento por desastres en instrumentos específicos del desplazamiento interno | 123 |
| Desplazamiento interno en instrumentos relacionados con desastres y el cambio climático | 125 |
| - Tema de interés: Reubicaciones planificadas en el contexto de los desastres y el cambio climático | 127 |

Lista de acrónimos

| | | | |
|---------------|--|--------------|--|
| AAC | Adaptación al cambio climático | JIPS | Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada |
| ACNUDH | Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos | LEA | Liga de los Estados Árabes |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados | MIRPS | Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones |
| CdE | Consejo de Europa | MRIPR | Marco de respuesta integral para los refugiados |
| CEDEAO | Comunidad económica de estados de África occidental | NRC | Consejo Noruego para Refugiados |
| CICR | Comité Internacional de la Cruz Roja | OCAH | Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos | OCI | Organización para la Cooperación Islámica |
| CIRGL | Conferencia Internacional sobre la región de los Grandes Lagos | OEA | Organización de Estados Americanos |
| CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático | OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| CPO | Comité Permanente entre Organismos | ONU | Naciones Unidas |
| PDI | Persona desplazada interna | OSCE | Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa |
| ETLP | Equipo de Tareas sobre Derechos y Políticas | PDD | Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres |
| FICR | Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja | PEID | Pequeños Estados Insulares en Desarrollo |
| GERDIA | Grupo de expertos sobre refugiados, PDI y apátridas | PNA | Planes Nacionales de Adaptación |
| GTMP | Grupo Temático Mundial sobre Protección | PND | Planes Nacionales de Desarrollo |
| IDMC | Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno | PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| IGAD | Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo | RRD | Reducción del riesgo de desastres |
| | | SADC | Comunidad de Desarrollo de África Austral |
| | | UA | Unión africana |

Prefacio

A finales de 2021, unos 59,1 millones de personas se encontraban desplazadas internamente debido a conflictos armados, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos y catástrofes, según el Centro para el monitoreo del desplazamiento interno. El desplazamiento es sin duda uno de los grandes retos contemporáneos a los que se enfrenta el mundo, ya que las cifras han aumentado cada año de la última década, y el desplazamiento forzoso se hace cada vez más prolongado.

El ACNUR existe para proteger y asistir a todas las personas afectadas por desplazamientos forzosos, incluidas las personas desplazadas internas. En colaboración con nuestros socios humanitarios, de derechos humanos, de consolidación de la paz y de desarrollo, trabajamos estrechamente con los países afectados por el desplazamiento interno para ayudarlos en el ejercicio de su responsabilidad primordial hacia las personas desplazadas internas. El desarrollo y la aplicación de respuestas jurídicas, políticas e institucionales eficaces para proteger sus derechos y encontrar soluciones duraderas para ellos es una parte esencial de esa responsabilidad primordial y, por lo tanto, un área de especial preocupación para el ACNUR.

Si bien las constituciones y la legislación nacional son aplicables en situaciones de desplazamiento interno, y las personas desplazadas internas tienen derecho a protección en virtud de estas leyes, la legislación que es de alcance general a menudo no aborda sus necesidades y vulnerabilidades específicas. Dicha legislación no se redacta en tiempos de crisis humanitaria teniendo en cuenta el desplazamiento; en algunos casos, las leyes existentes pueden incluso tener efectos perjudiciales para el goce de sus derechos por parte de las personas desplazadas internas. También es vital disponer de marcos nacionales adecuados sobre desplazamiento interno, en línea con las normas internacionales, para designar funciones y responsabilidades claras a las autoridades pertinentes a nivel central y local, asignarles los recursos financieros y humanos necesarios e identificar las prioridades de la respuesta a las personas desplazadas internas. En consecuencia, son fundamentales para reforzar la colaboración de los gobiernos con sus socios humanitarios y de desarrollo.

Por ello, agradezco esta publicación, que por primera vez hace un balance de los alentadores progresos que los Estados han realizado en el ámbito de las leyes y políticas sobre desplazamiento interno en todo el mundo, con el apoyo de sus socios nacionales, regionales e internacionales. Los capítulos de este informe presentan tendencias globales y regionales, y destacan importantes lecciones y buenas prácticas que se han desarrollado en las últimas tres décadas, desde la adopción del primer marco jurídico nacional relevante para abordar el desplazamiento interno. También identifican tanto los obstáculos como las oportunidades para avanzar concretamente en la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas en diferentes contextos.

El informe reconoce que los instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno no son una solución milagrosa para resolver el desplazamiento interno, y que su adopción no es más que un primer paso importante. En última instancia, lo que importa no es solo su aplicación, que sigue siendo un reto en muchos contextos, sino un esfuerzo coordinado para prevenir y resolver los conflictos, así como una búsqueda incesante de soluciones para las personas desplazadas. Mientras lidiamos con estas cuestiones cada día, en el ACNUR seguimos firmemente comprometidos a continuar nuestro trabajo con los gobiernos y todos los socios para garantizar que los marcos y herramientas existentes se traduzcan efectivamente en una mejor protección para las personas sobre el terreno. En particular, espero que esta publicación sea una herramienta valiosa para los responsables políticos y los profesionales sobre el terreno y los ayude a trabajar juntos para lograr este objetivo fundamental. Todos somos responsables de no dejar a nadie atrás.



Filippo Grandi

*Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los refugiados*

Prefacio

Desde que mi predecesor Francis M. Deng elaboró los Principios rectores de los desplazamientos internos hace casi 25 años, se ha hecho hincapié en la importancia fundamental de la responsabilidad primordial del Estado como fundamento de las respuestas nacionales e internacionales a los desplazamientos internos. El informe de 2021 del Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del Secretario General de las Naciones Unidas reafirma esta idea y subraya que las autoridades de todos los ministerios y a todos los niveles desempeñan un papel importante en la prevención del desplazamiento arbitrario, la mitigación de los efectos del desplazamiento, la protección y la creación de condiciones para que las personas desplazadas internas encuentren soluciones duraderas.

Los puntos de referencia clave para el liderazgo y la acción de los gobiernos incluyen medidas legislativas y políticas, que están en consonancia con los Principios rectores. Reflejo de las normas internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario, estos Principios proporcionan orientación para abordar de manera integral las causas interrelacionadas del desplazamiento interno y promueven la consideración de las necesidades y los derechos de las personas afectadas por el desplazamiento que no siempre pueden ser contadas o estar visibles. Entre ellas se incluyen las personas en riesgo de desplazamiento, las personas desplazadas internas en centros urbanos y periurbanos, las comunidades de acogida, así como los repatriados que no han podido recuperar sus hogares y reintegrarse.

Este informe global documenta tres décadas de experiencia en derecho interno y formulación de políticas, analiza los puntos de referencia clave de la responsabilidad nacional, las tendencias y el aprendizaje relacionados con el desarrollo de instrumentos nacionales. Proporciona información sobre cuestiones de fondo y de procedimiento que han abordado los gobiernos de todas las regiones, incluidos los Estados miembros de la Unión Africana que han elaborado leyes nacionales como partes en la Convención de *Kampala para la protección y asistencia de las personas desplazadas internas en África*.

Este informe no es solo para especialistas jurídicos. Es un recurso completo para los responsables políticos de los gobiernos, los defensores de las personas desplazadas internas y los socios internacionales que participan en el diseño y la aplicación de procesos para desarrollar leyes y políticas. Pueden inspirarse en procesos inclusivos, basados en pruebas y en la experiencia de las principales partes interesadas y las poblaciones afectadas. Un compromiso sólido de las múltiples partes interesadas puede garantizar que las leyes y las políticas clarifiquen las responsabilidades a todos los niveles de gobierno y enmarquen la coordinación de las respuestas nacionales e internacionales. También puede establecer el marco para la participación de las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida en las decisiones que afectan a sus vidas, así como para la colaboración con la sociedad civil y otros actores no gubernamentales que contribuyen a las respuestas.

Felicito al ACNUR y a los miembros del Equipo de Tareas sobre leyes y políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección por su enorme compromiso con el seguimiento, la documentación, la difusión y la contribución al desarrollo de normas y buenas prácticas relacionadas con las leyes y políticas sobre desplazamiento interno, señalando que dicha publicación es posible gracias al compromiso de las partes interesadas nacionales y regionales en dichos procesos. Animo a todas estas partes interesadas a que utilicen el Informe Global en su colaboración para seguir desarrollando marcos jurídicos e institucionales sólidos, y para aplicar eficazmente en la práctica medidas de protección para las personas desplazadas internas.



Paula Gaviria Betancur

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas

INTRODUCCIÓN



¿Por qué poner el foco en las leyes y las políticas sobre el desplazamiento interno?

Los marcos normativos que protegen los derechos de las personas desplazadas internas son de vital importancia cuando se trata de la respuesta de un gobierno al desplazamiento interno, desde la prevención hasta la protección, la asistencia y las soluciones duraderas. La elaboración de leyes y políticas es una expresión fundamental de la soberanía nacional de los Estados; la adopción y aplicación de marcos jurídicos y políticos adecuados son, por tanto, primordiales para que un gobierno cumpla con su responsabilidad nacional primaria de atender las necesidades de las personas desplazadas internas¹ y garantizar el pleno goce de sus derechos, en consonancia con las obligaciones internacionales y regionales del país.²

Si bien las constituciones y la legislación nacional son aplicables en situaciones de desplazamiento interno, y las personas desplazadas internas tienen derecho a protección en virtud de estas leyes, la legislación que es de alcance **general a menudo no aborda sus necesidades y vulnerabilidades específicas**. Dicha legislación no se redacta en tiempos de crisis humanitaria teniendo en cuenta el desplazamiento; en algunos casos, las leyes existentes pueden incluso tener efectos perjudiciales para el goce de sus derechos por parte de las personas desplazadas internas.³ La legislación **tampoco suele asignar funciones y responsabilidades claras a las autoridades competentes a nivel nacional y local, ni proporcionar una base sólida para disponer de los recursos adecuados para proteger y asistir a las personas desplazadas internas**.⁴ A falta de un marco general que aborde la cuestión, las respuestas al desplazamiento interno tienden a ejecutarse

de manera *ad hoc* mediante intervenciones de emergencia o programas de bienestar social. Estos pueden resultar inadecuados para abordar de manera integral las necesidades de las personas desplazadas internas a largo plazo, lo que puede contribuir a que las situaciones de desplazamiento se prolonguen.

Por lo tanto, los marcos normativos sobre desplazamiento interno pueden ser una condición previa para logros operativos concretos; facilitan la cooperación y la coordinación nacional e internacional, y aumentan la fiabilidad y la credibilidad de las respuestas gubernamentales a las personas desplazadas internas.⁵ Estas son algunas de las razones por las que **el desarrollo, la adopción y la aplicación de instrumentos nacionales específicos para las personas desplazadas internas han sido una recomendación recurrente** a lo largo del tiempo de muchos expertos y organismos mundiales y regionales que se ocupan del desplazamiento interno, destacando especialmente el papel de promoción del mandato de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas.⁶

No existe una solución única. Como muestra este informe, las respuestas jurídicas y políticas de los Estados al desplazamiento interno pueden articularse –y se han articulado– de diferentes maneras, reflejando el contexto del país en cuestión, las particularidades de cada situación de desplazamiento y las oportunidades políticas en el momento de su desarrollo. Mientras **que muchos Estados han desarrollado un instrumento**

1 - Brookings-Bern, Addressing Internal Displacement: A framework for National Responsibility, 2005.

2 - Las personas desplazadas internas están protegidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, en tiempos de conflicto armado, por el Derecho Internacional Humanitario. El alcance de las obligaciones de un Estado depende de los convenios internacionales de los que sea parte. Los Estados también están vinculados por normas de derecho internacional consuetudinario y pueden tener obligaciones en virtud de acuerdos regionales. Varios organismos regionales, como la Organización de Estados Americanos y el Consejo de Europa, instan a sus Estados miembros a desarrollar políticas nacionales sobre desplazamiento interno. En África, el "Protocolo sobre Personas Desplazadas Internas" de los Grandes Lagos de 2006 y la "Convención de Kampala" de la Unión Africana de 2009 obligan a los Estados miembros a establecer marcos jurídicos nacionales adecuados.

3 - Un ejemplo común se refiere a la legislación sobre documentación que puede, por ejemplo, exigir que las personas soliciten documentos de identidad en sus lugares de origen. Esto podría suponer un obstáculo insalvable para las personas que no pueden regresar a sus hogares o lugares de residencia habitual sin poner en peligro su seguridad.

4 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, National instruments on Internal Displacement: A guide to their development, 2013, pág. 9.

5 - Ibid, pág. 10.

6 - Véanse la mayoría de los informes temáticos y por países del Relator Especial (anteriormente Representante del Secretario General de la ONU) sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas, así como los informes por países de los relatores especiales africano e interamericano sobre las personas desplazadas internas; el informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida (pág. 23); el informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro y su consiguiente agenda de acción (pág. 8).

independiente específico para el desplazamiento⁷ por las razones mencionadas anteriormente, **otros han abordado las cuestiones del desplazamiento mediante la modificación o alteración de las leyes y normativas sectoriales existentes.**

Una combinación de ambos enfoques no solo es posible, sino a menudo necesaria para evitar contradicciones entre los distintos instrumentos jurídicos, así como para garantizar que las personas

desplazadas internas puedan ejercer sus derechos en la práctica. Por ejemplo, aunque el derecho al voto de las personas desplazadas internas está reafirmado en la mayoría de las leyes sobre personas desplazadas internas, muchos países tuvieron que reformar sus leyes electorales para garantizar la participación real de las personas desplazadas internas en las elecciones nacionales y locales.⁸ En los capítulos siguientes figuran varios ejemplos similares.

Buena práctica: revisiones de leyes y políticas

Cabe destacar que para adaptar las respuestas legislativas y de políticas más adecuadas a la situación de desplazamiento en un país, **un análisis exhaustivo de las leyes y políticas relativas a la protección de las personas desplazadas internas puede aportar un valor añadido e incluso ser necesario.**⁹ Un ejercicio de este tipo puede ayudar a:¹⁰

- 1 Verificar la coherencia de la legislación nacional en las áreas temáticas clave identificadas con las normas jurídicas internacionales (y regionales, según corresponda) sobre la protección de las personas desplazadas internas, con el objetivo de poner de relieve posibles lagunas u obstáculos involuntarios al pleno goce de los derechos de las personas desplazadas internas.
- 2 Abordar las posibles incoherencias entre los distintos elementos de la legislación nacional, especialmente en los ámbitos en los que ya se está desarrollando la legislación, para evitar conflictos con normas más específicas relativas a los desplazamientos internos. Si existe o se está creando un instrumento nacional específico relativo a las personas desplazadas internas, es necesario establecer si el marco de leyes y políticas existentes facilitaría u obstaculizaría su aplicación.
- 3 Identificar oportunidades en las leyes, políticas y programas existentes para reforzar el acceso de las personas desplazadas internas a los derechos y servicios como ciudadanos o residentes habituales de un país.

7 - Como mínimo, los instrumentos específicos para las personas desplazadas internas deberían: incluir una definición clara de las personas desplazadas internas; establecer sus derechos, por un lado y las obligaciones de los titulares de deberes, por otro; prohibir los desplazamientos arbitrarios; establecer estructuras de gobernanza y mecanismos de coordinación para la respuesta al desplazamiento interno, y asignar recursos adecuados para ello. Para más información sobre los elementos esenciales mínimos de la normativa estatal sobre desplazamiento interno, véase: Brookings-Bern, *Protecting Internally Displaced Persons: a manual for law and policy makers*, 2008.

8 - Por ejemplo, Serbia y Bosnia-Herzegovina modificaron sus respectivas legislaciones electorales para permitir a las personas desplazadas internas inscribirse en el lugar donde estaban registrados con su condición de personas desplazadas internas. Las enmiendas, introducidas en 2003 en el Código Electoral de Georgia, tras una intensa labor de promoción a escala local, regional e internacional, también otorgan a la administración electoral la facultad de elaborar su lista de votantes para incluir a las personas desplazadas internas en su dirección actual, basándose en la lista facilitada por el Ministerio de Personas Desplazadas Internas de los Territorios Ocupados (artículos 14 y 31). En Ucrania, el Parlamento aprobó un nuevo Código Electoral y modificó la Ley sobre el Estado del Registro de Votantes en diciembre de 2019 para incluir disposiciones que garantizaran que las personas desplazadas internas pudieran votar. Además, la Comisión Electoral Central de Ucrania también adoptó en mayo de 2020 la Resolución n.º 88 sobre el procedimiento de consideración de la apelación de un votante sobre el cambio del proceso electoral, lo que en última instancia ha permitido a las personas desplazadas internas ejercer su derecho al voto en las elecciones locales de 2020. La Proclamación del Código de Conducta Electoral, del Registro de Partidos Políticos y de las Elecciones de Etiopía (n.º 1162/2019) también atribuyó a la Junta Electoral Nacional de Etiopía la responsabilidad de dar el derecho de sufragio a "quienes viven lejos de su circunscripción" (incluidas las personas desplazadas internas). La ley prevé la creación de colegios electorales especiales, la capacidad de permitir que las personas desplazadas internas se registren y voten antes que los demás ciudadanos y de decidir más ampliamente sobre procedimientos especiales para dar derecho a voto a las personas desplazadas internas en determinadas condiciones (artículo 17).

9 - La metodología se basa en el informe de Brookings-Bern, *Protecting Internally Displaced Persons: a manual for law and policy makers*, 2008, y su revisión exhaustiva de la legislación nacional relativa a los derechos de las personas desplazadas internas en la República Centroafricana, la primera "auditoría legal" realizada tal y como exigen los Estados signatarios de la Convención de Kampala. A partir de ahí, el ETLP también creó un modelo de nota conceptual y un modelo de metodología de análisis que las partes interesadas pueden adaptar fácilmente a diferentes contextos.

10 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, *National instruments on Internal Displacement: A guide to their development*, 2013, pág. 31.

Buena práctica: revisiones de leyes y políticas (cont.)

Existe una metodología bien establecida para facilitar este tipo de análisis, que se llevó a cabo para apoyar las reformas legislativas y políticas en países como la República Centroafricana,¹¹ Kenia,¹² Malí,¹³ México,¹⁴ Ucrania,¹⁵ y Zimbabue.¹⁶ A nivel subregional, se han llevado a cabo revisiones legales exhaustivas de la conformidad de la legislación nacional en Armenia, Azerbaiyán y Georgia con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU.¹⁷

- 11 - Erin Mooney, Examen du cadre normatif de la République Centrafricaine relatif à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Brookings, 2011.
- 12 - IDMC, A review of the normative framework in Kenya relating to the protection of IDPs, 2015.
- 13 - GPC, Examen du cadre normatif et institutionnel Malien, 2015.
- 14 - Gobierno de México y ACNUR, Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, 2022.
- 15 - Consejo de Europa, Enhancing the national legal framework in Ukraine for protecting the human rights of internally displaced persons, 2016.
- 16 - IDMC, A review of the normative framework in Zimbabwe relating to the protection of IDPs, 2014.
- 17 - Cohen, Kalin, Mooney (eds.), The Guiding Principles on Internal Displacement and the Laws of the South Caucasus: Armenia, Azerbaijan, and Georgia, American Society of International Law, OSCE and the Brookings Institution, 2003.



Equipo de tareas sobre derechos y políticas del Grupo temático mundial sobre protección

La elaboración de leyes y políticas sobre desplazamiento interno es un área emergente de la regulación de los Estados y la necesidad de apoyarla se ha reiterado en diferentes ámbitos, ya que a menudo no se dispone de los conocimientos técnicos adecuados a nivel local. Desde su creación, el Mandato de la ONU sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas ha desempeñado un papel esencial tanto en términos de promoción como de asistencia técnica en este ámbito. En 2015, el Grupo Temático Mundial sobre Protección (GPC, por sus siglas en inglés) estableció un Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas (ETLP) para abordar esta laguna y coordinar los esfuerzos de múltiples partes interesadas para defender, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados en el desarrollo de marcos normativos nacionales y regionales sobre la protección y asistencia a las personas desplazadas internas en consonancia con los *Principios rectores de los desplazamientos internos* ("Principios Rectores") y otros marcos regionales e internacionales pertinentes.¹⁸

El ACNUR lidera el ETLP desde 2015. Entre sus miembros se encuentran agencias y ONG humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo de la ONU, instituciones académicas y de investigación, expertos independientes y (co) coordinadores de grupos de protección sobre el terreno. El ETLP lleva a cabo una serie de acciones para desarrollar la capacidad local para el desarrollo y la implementación de marcos específicos para

las personas desplazadas internas; proporciona regularmente asesoramiento técnico y apoyo a las autoridades y a otras personas involucradas en este tipo de trabajo, y sirve como un foro mundial de conocimientos especializados sobre los procesos legislativos y políticos sobre el desplazamiento interno, incluyendo la promoción y la realización de investigaciones¹⁹ y el apoyo a los intercambios entre pares en esta área.

El Equipo de Trabajo ha rediseñado recientemente un paquete de formación sobre legislación y elaboración de políticas en materia de personas desplazadas internas para apoyar iniciativas de múltiples partes interesadas a nivel nacional y regional. El paquete destaca la necesidad de establecer marcos eficaces que prevengan y aborden las crisis de desplazamiento interno. Para fomentar el desarrollo armonioso de tales instrumentos, también recomienda un enfoque consultivo en el que participen diversas instituciones y organizaciones, las propias personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas. Solo en 2022, el ACNUR, en nombre del Equipo de Trabajo, prestó apoyo técnico in situ para respaldar los procesos de elaboración de leyes sobre personas desplazadas internas en Burkina Faso, Etiopía, Honduras, México, Nigeria y Sudán del Sur. En 2021-22 el paquete de formación también se convirtió en un curso de aprendizaje electrónico "Introducción al derecho y las políticas sobre desplazamiento interno",²⁰ disponible en línea para todas las partes

13 - GPC, Examen du cadre normatif et institutionnel Malién, 2015.

14 - Gobierno de México y ACNUR, Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, 2022.

15 - Consejo de Europa, Enhancing the national legal framework in Ukraine for protecting the human rights of internally displaced persons, 2016.

16 - IDMC, A review of the normative framework in Zimbabwe relating to the protection of IDPs, 2014.

17 - Cohen, Kalin, Mooney (eds.), The Guiding Principles on Internal Displacement and the Laws of the South Caucasus: Armenia, Azerbaijan, and Georgia, American Society of International Law, OSCE and the Brookings Institution, 2003.

18 - Véanse los Términos de referencia y la estrategia 2021-2024 del Equipo de tareas.

19 - Entre los ejemplos recientes se incluyen: UNHCR-TTLP, Making Arbitrary Displacement a Crime: Law and Practice, 2022; Weerasinghe, Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia, 2021, UNHCR-IOM.

20 - Todo ello fue posible gracias al apoyo continuo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de EE. UU. recibido por el ACNUR en nombre del Grupo Temático Mundial sobre Protección

interesadas.

Para aumentar el conocimiento global de las leyes y políticas sobre desplazamiento interno y describir sus características más destacadas, el ETLP también cartografió su desarrollo en más de 70 países y creó una base de datos de dichos instrumentos: la **Base de Datos Global sobre Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno** ("Base de Datos Global"), que el ACNUR actualiza periódicamente.

Se trata de un repositorio de marcos nacionales y subnacionales, incluidas leyes, políticas, estrategias, planes de acción, instrumentos de aplicación como decretos y reglamentos, que se clasifican a grandes

a) en dos grupos:

Instrumentos "específicos relativos a las personas desplazadas internas", es decir, aquellos dedicados específicamente a la protección y asistencia de las personas desplazadas internas

b)

Instrumentos "que incluyen a las personas desplazadas internas", es decir, pertinentes para el desplazamiento interno (por ejemplo, marcos sobre documentación, tierras, desarrollo, paz, desastres y cambio climático) y que incluyen disposiciones que lo abordan explícitamente o hacen referencia a la situación de las personas desplazadas internas.

Metodología del informe

Este informe se basa en un análisis en profundidad de la Base de Datos Global sobre leyes y políticas sobre desplazamiento interno que se actualiza de manera continua. También se basa en un estudio teórico de la bibliografía existente y las principales fuentes de información. A finales de 2021, el ACNUR también llevó a cabo una encuesta²¹ con las Misiones Permanentes de los Estados miembros ante la ONU en Ginebra, así como con todos los coordinadores del Grupo temático de Protección y las operaciones del ACNUR para personas desplazadas internas. La información recibida a través de la encuesta se incorporó al texto. Tras el estudio teórico se cotejó, depuró y actualizó la información recopilada, aprovechando también los conocimientos y la experiencia de distintos miembros del ETLP, como el CICR, la OIM, el NRC y la OACDH.

Este informe utiliza los conceptos y definiciones en consonancia con la metodología de la Base de Datos

Global. El análisis presentado en este informe se basa en datos actualizados al 23 de octubre de 2022. La Base de Datos Global pretende ser lo más exhaustiva posible en la recopilación de leyes, políticas, estrategias y planes de acción nacionales dedicados específicamente a las personas desplazadas internas. La Base de Datos Global también incluye una lista no exhaustiva de instrumentos de aplicación dedicados al desplazamiento interno. A pesar de los esfuerzos colectivos para garantizar que la base de datos sea exhaustiva, reconocemos que pueden existir posibles limitaciones y lagunas en los datos (es decir, puede haber algunos documentos jurídicos y políticos relevantes que falten en la base de datos). Suponemos que esta limitación se aplica principalmente a la categoría de instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas, dada su amplia naturaleza, y a la de instrumentos específicos para las personas desplazadas internas adoptados a nivel subnacional.

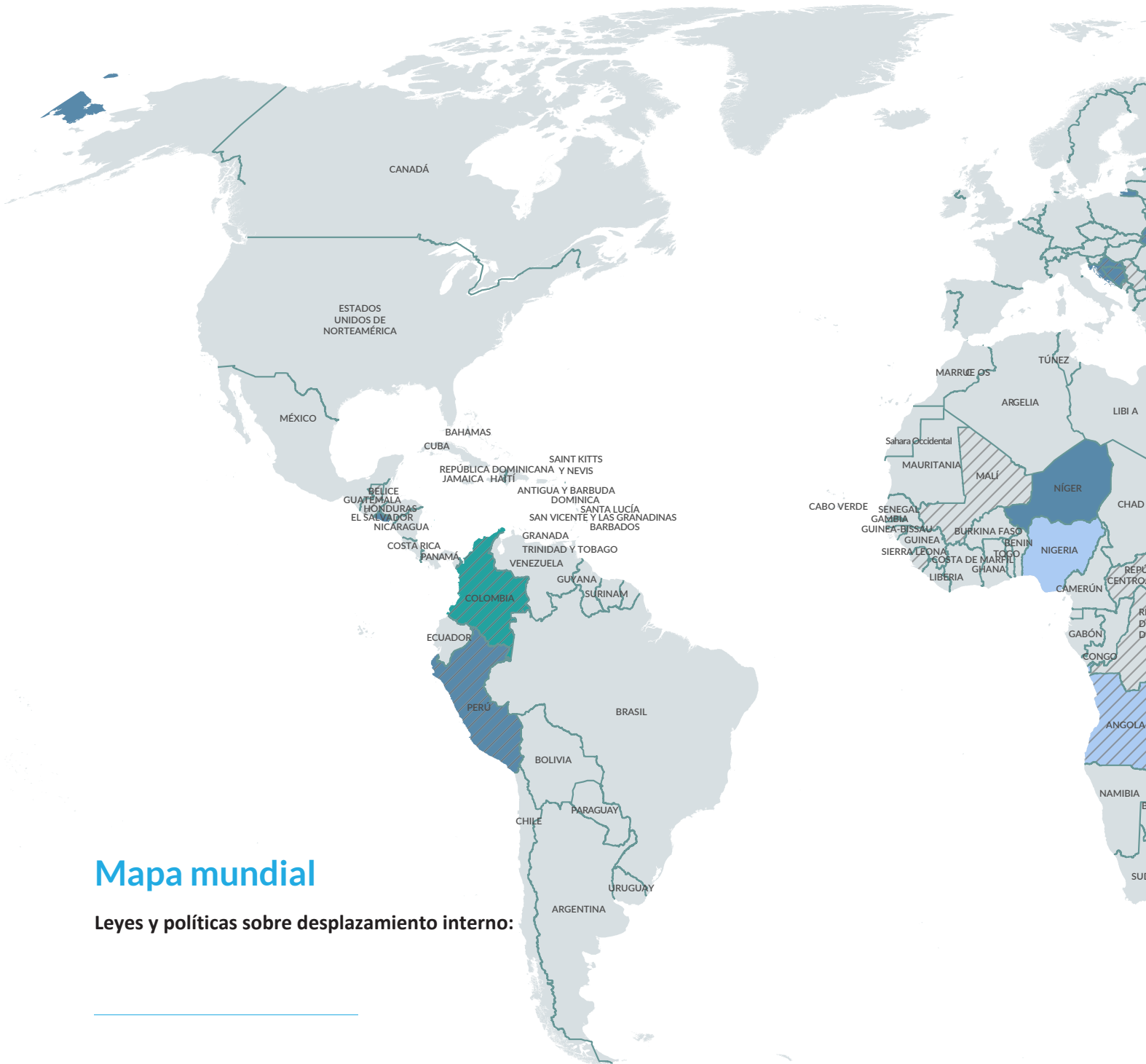
21 - Disponible previa solicitud al Presidente del ETLP.

SECCIÓN 1:

TENDENCIAS GLOBALES



© UNHCR/Martina Caterina



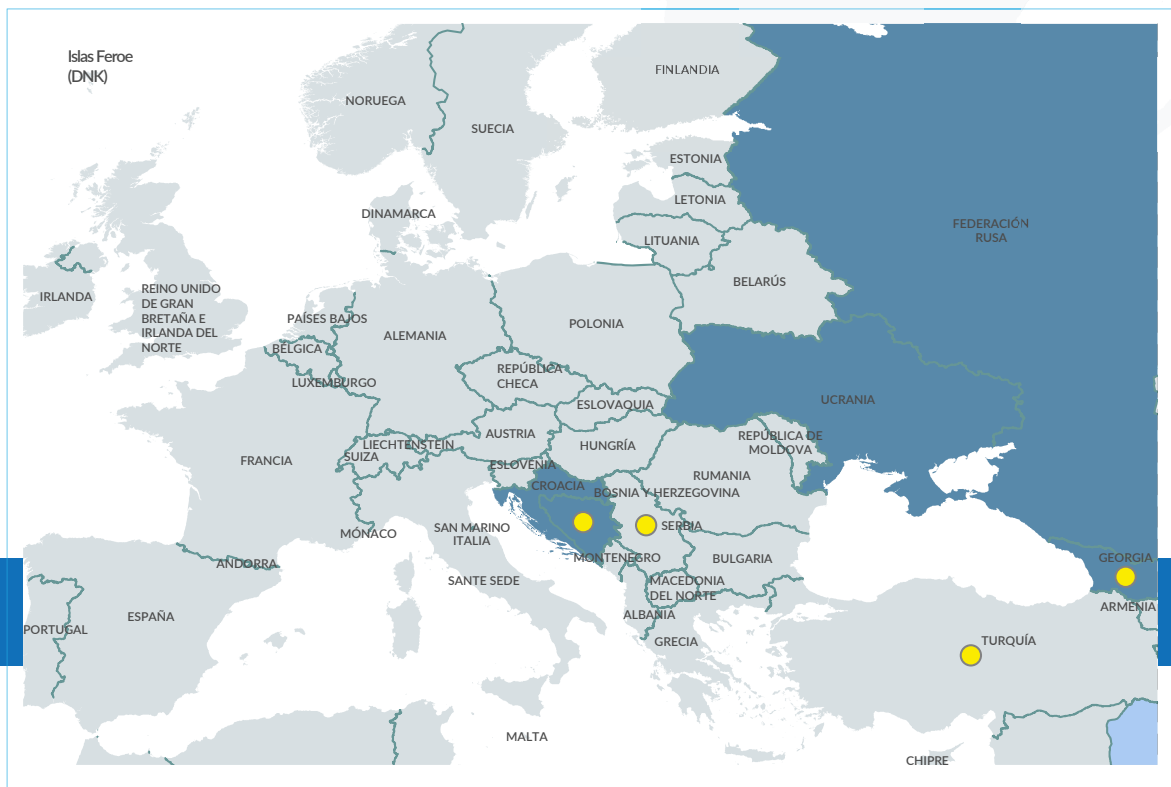
Mapa mundial

Leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

- Países con una ley y una política nacional sobre personas desplazadas internas
- / / / / Países con una ley nacional sobre personas desplazadas internas
- Países con una Política Nacional sobre Personas desplazadas internas
- Países con un instrumento nacional específico relativo a las personas desplazadas internas (por ejemplo, estrategia o plan de acción)
- Países con un instrumento subnacional específico relativo a las Personas Desplazadas Internas

Autor: UNHCR - HQ Copenhagen
 Fuente: UNCS, UNHCR-GPC Database on Law and Policy on Internal Displacement (Fecha 26 de septiembre de 2022)

Las fronteras, nombres y destinos indicados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.



Instrumentos específicos relativo a las personas desplazadas internas

Instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas²² en números (a octubre de 2022):



Desde principios de la década de 1990, los países han venido desarrollando y adoptando instrumentos jurídicos y políticos para abordar la difícil situación de las personas desplazadas internas en consonancia con su responsabilidad nacional primaria. En el momento de la publicación de los Principios Rectores en 1998, ya se habían adoptado 9 instrumentos que abordaban el desplazamiento forzado (interno y transfronterizo), y su número ha aumentado sustancialmente desde entonces. Los Principios Rectores son una reafirmación de las normas internacionales, especialmente las más relevantes para las personas desplazadas internas en virtud del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. El diálogo sostenido y la promoción con los Estados que comenzó con el

primer Representante del Secretario General que desarrolló estos Principios, Francis Deng, siempre ha hecho hincapié en la elaboración de leyes y políticas como un componente central de la responsabilidad primordial del Estado de proteger y asistir a las personas desplazadas internas y de abordar y resolver de manera integral el desplazamiento interno. Durante más de dos décadas, el liderazgo de los Estados y las organizaciones regionales, así como el compromiso coordinado de múltiples partes interesadas en la elaboración de leyes y políticas, ha crecido y dado sus frutos en todas las regiones y en todo el mundo.

En total, en octubre de 2022, **46 países de todo el mundo habían adoptado al menos una ley,**

22 - Este número incluye todas las leyes, políticas y estrategias/planes de acción específicos para las personas desplazadas internas, pero excluye los instrumentos de aplicación relacionados (aunque también figuran en la Base de Datos Global y se clasifican como instrumentos específicos para las personas desplazadas internas).

política o estrategia/plan de acción sobre desplazamiento interno. Se han adoptado 29 leyes sobre desplazamiento interno (también denominadas leyes "específicas para personas desplazadas internas" o "relativas a las personas desplazadas internas" en este informe) **en 14 países.** Las leyes nacionales más recientes sobre personas desplazadas internas se adoptaron en Níger (2018) y El Salvador (2020), mientras que a nivel subnacional las más recientes fueron adoptadas por los estados mexicanos de Sinaloa (2020) y Zacatecas (2022).²³ Además, se habían adoptado 22 políticas sobre desplazamiento interno en 18 países de todos los continentes, las más recientes en Mozambique y Nigeria (en agosto y septiembre de 2021, respectivamente). A lo largo de los años, muchos países también han adoptado instrumentos específicos para las personas desplazadas internas, como estrategias, planes de acción u otros tipos de marcos para definir prioridades y esbozar medidas concretas que los gobiernos deben adoptar para abordar el desplazamiento interno a escala nacional o local. En octubre de 2022, la base de datos mundial contaba con 62 instrumentos de este tipo en 27 países.

El tipo de instrumento elegido depende de varios factores, entre ellos: su adecuación para abordar la situación de desplazamiento en cuestión; su alineación con las tradiciones jurídicas y políticas del país y las oportunidades del panorama político imperante en el momento de la elaboración del instrumento.²⁴ **Las leyes, las políticas, las estrategias y los planes de acción no son necesariamente herramientas mutuamente excluyentes, sino que pueden ser complementarias.** Por un lado, a menudo se adoptan estrategias y planes de acción para hacer más operativa y detallada una ley o política sobre personas desplazadas internas ya existente, como en el caso de la *estrategia estatal sobre personas desplazadas internas* y los planes de acción asociados adoptados en Georgia para complementar la ley nacional sobre personas desplazadas internas.²⁵

Por otro lado, muchos países adoptaron marcos políticos y estratégicos en ausencia (o a la espera de la promulgación) de un marco jurídico general. En principio, las políticas y estrategias pueden desarrollarse y adoptarse más fácil y rápidamente que las leyes,²⁶ por lo que pueden ser una herramienta útil para allanar el camino hacia un marco jurídico. Muchos países han abordado la cuestión de esta manera (bajo la dirección de los ministerios más "afines" a la causa de las personas desplazadas internas), aprovechando la oportunidad que brinda el desarrollo participativo e inclusivo de políticas específicas para las personas desplazadas internas para crear el consenso y el impulso político necesarios en torno a la necesidad de una ley sobre desplazamiento interno, así como para crear un acuerdo en torno a cuestiones clave "conflictivas", como la identificación de un punto focal nacional para las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas. Ejemplos de ello son los procesos seguidos en Kenia,²⁷ Somalia y Nigeria.²⁸ En algunos países, **el desarrollo y la adopción de marcos específicos para las personas desplazadas internas a nivel subnacional también ha sido utilizado como estrategia por los gobiernos locales y otras partes interesadas relevantes para abogar por el establecimiento de un marco nacional**, además de los beneficios de poner en marcha marcos que puedan regular una respuesta más clara y mejor coordinada para las personas desplazadas internas al menos a nivel local. Este ha sido el caso de México y Filipinas.²⁹

A octubre de 2022, **se estaban elaborando o estaban pendientes de aprobación marcos nacionales específicos para las personas desplazadas internas en al menos 17 países.** Muchos de estos procesos se describen en los capítulos regionales que siguen, en los que se destaca especialmente el carácter participativo de muchos de ellos. **El proceso a través del cual se desarrollan los instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno es importante.** Importa en sí mismo, así como para el documento

23 - De acuerdo con la metodología de la Base de Datos Global, "subnacional" significa que el ámbito de aplicación de estos documentos se restringe a una zona específica del país, por ejemplo, regional, de distrito o municipal. En el caso de los Estados federales, el nivel subnacional incluye el de las entidades federales.

24 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, op. Cit., 2013, pág. 36.

25 - Para más información, véase el capítulo "Europa".

26 - Para más consideraciones sobre las ventajas de desarrollar, adoptar y utilizar distintos tipos de instrumentos, véase Brookings-LSE, IDMC, NRC, op. Cit., 2013, pág. 37-41.

27 - Véase Consejo Danés para los Refugiados, Behind the Scenes: Lessons learnt from developing a National IDP Policy Framework in Kenya, 2013.

28 - Para más información, véase el capítulo "África".

29 - Véase "Tema de interés: el rol de los gobiernos locales" para obtener más información.

final. Un proceso participativo es esencial para crear conciencia sobre la situación de desplazamiento, para construir la apropiación nacional y aumentar la legitimidad del documento, para hacer que las autoridades nacionales reconozcan el desplazamiento y asuman su responsabilidad primaria hacia las personas desplazadas y para dar una oportunidad a las propias personas desplazadas internas de opinar sobre cómo se pueden superar sus problemas.³⁰ "Este es el día más feliz de mi vida en mucho tiempo", concluyó una persona desplazada en su discurso al final del foro de partes interesadas de Kenia sobre la política nacional de personas desplazadas internas en 2010.³¹

Sin embargo, al analizar las pautas de estos procesos, hay algo que llama especialmente la atención: **en muchos casos, transcurre mucho tiempo entre la elaboración de un proyecto de instrumento jurídico o político y su adopción final**, hasta diez años en algunos casos. Un buen número de leyes y políticas parecen haberse quedado "estancadas" en el tiempo, debido a diversas razones. Entre ellas se encuentran los cambios de gobierno; la dificultad de mantener el impulso político en torno a procesos que suelen durar años y de mantener el desplazamiento interno en un lugar destacado de la agenda entre las muchas prioridades legislativas y gubernamentales que compiten entre sí; y los retos fundamentales que plantean aquellas fuerzas que temen o se oponen a una respuesta institucionalizada al desplazamiento interno debido a sus implicaciones, ya sean políticas o presupuestarias. Esto pone de relieve la importancia de la sensibilización sostenida, la creación de capacidad y, lo que es más importante, los esfuerzos de promoción de múltiples partes interesadas (autoridades, sociedad civil, las propias personas desplazadas internas) más allá de la fase de redacción, incluso mediante la identificación de "campeones" nacionales, así como el apoyo internacional y regional cuando sea necesario (incluida el Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales y los bancos multilaterales de desarrollo).

Por último, la Base de Datos Global también contiene varios instrumentos específicos para las personas desplazadas internas, como reglamentos sectoriales, ordenanzas, resoluciones, circulares, órdenes o acuerdos administrativos que se han clasificado como "instrumentos de aplicación". Estos documentos suelen ser adoptados por diferentes ministerios y pueden atribuir competencias, proporcionar recursos o identificar procedimientos específicos en consonancia con marcos más amplios sobre desplazamiento interno. No hay que subestimar la importancia de estos instrumentos, ya que pueden ser esenciales para la aplicación de los marcos generales. Desgraciadamente, hay algunos casos de leyes sobre personas desplazadas internas que se han quedado solo en el papel, ya que no se ha puesto en marcha ninguna de las normativas necesarias para aplicarlas.

Los instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno no son una solución milagrosa para resolver el desplazamiento interno, y su adopción no es más que un primer paso importante. En última instancia, lo que importa es su aplicación, que sigue siendo un reto en muchos contextos. La aplicación puede estancarse debido a la falta de capacidad del Estado, a la falta de voluntad política o a la existencia de oposición interna.³² Estos problemas pueden adoptar la forma de recursos técnicos, financieros y humanos limitados; desconocimiento de los marcos aplicables; asignaciones presupuestarias insuficientes; compromiso limitado; dinámicas políticas cambiantes; desgaste y rotación del personal; falta de armonización entre los marcos nacionales y locales; y mecanismos limitados de supervisión, evaluación y rendición de cuentas.³³ **Es necesario que los actores de la protección y los derechos humanos sigan abogando por la aplicación de los marcos existentes, difundiendo la concienciación y capacitando a todas las partes interesadas**, incluidos las propias personas desplazadas internas, para que puedan reclamar sus derechos. El ETLP reconoce que la supervisión sistemática de la aplicación de las leyes y las políticas existentes sobre personas desplazadas internas también ha sido una laguna y que aún se necesitan más pruebas de calidad sobre el impacto de los marcos existentes en las poblaciones afectadas por

30 - Schrepfer, Addressing international displacement through national laws and policies: A plea for a promising means of protection, 24(4) International Journal of Refugee Law 667 (2012), pág. 679.

31 - Ibid.

32 - Orchard, Implementing the Guiding Principles at the domestic level. Forced Migration Review 59, 2018.

33 - Weerasinghe, op.cit. 2021, UNHCR-IOM, pág. 46-47.



© Jóvenes Contra La Violencia, Honduras

Tendencias en instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas

Al analizar el contenido de los 113 instrumentos específicos sobre personas desplazadas internas de la Base de Datos Global, se hacen bastante evidentes los diferentes enfoques que los Estados han adoptado a lo largo del tiempo para regular el desplazamiento interno en sus respectivos países. **Una distinción principal es la que existe entre los países que han decidido abordar las cuestiones del desplazamiento interno de forma parcial o exhaustiva en su ámbito de aplicación.** Como se destaca en el manual *National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development*,³⁴ un instrumento nacional exhaustivo que abarque todas las causas y fases del desplazamiento y aborde las situaciones actuales y futuras puede ofrecer una mayor protección a las comunidades desplazadas. También puede proporcionar a las autoridades responsables de las personas desplazadas internas una base normativa sólida para abordar todas las fases de una variedad de situaciones de desplazamiento. Tanto el *Protocolo sobre la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas* ("Protocolo de los Grandes

Lagos")³⁵ como la *Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África* ("Convención de Kampala") exigen que sus respectivas disposiciones se incorporen plenamente a la legislación nacional, por lo que es necesario que los Estados partes promulguen instrumentos exhaustivos. Sin embargo, limitar el alcance de un instrumento nacional es posible y, a la luz de las particularidades de la situación de desplazamiento, así como del contexto político e institucional, puede ser apropiado o incluso preferible. Un instrumento puede limitarse a una causa concreta de desplazamiento; a una zona geográfica concreta; a una fase concreta del proceso de desplazamiento; a un marco temporal concreto. A la hora de limitar el ámbito de aplicación de un instrumento nacional, es importante ser consciente de las posibles consecuencias de tal medida. Las limitaciones no deben ser discriminatorias y no deben excluir a determinadas personas desplazadas internas del ejercicio de sus derechos.

34 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, op. Cit., 2013, pág. 35.

35 - Adoptado por la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos en 2006.

Por causa del desplazamiento

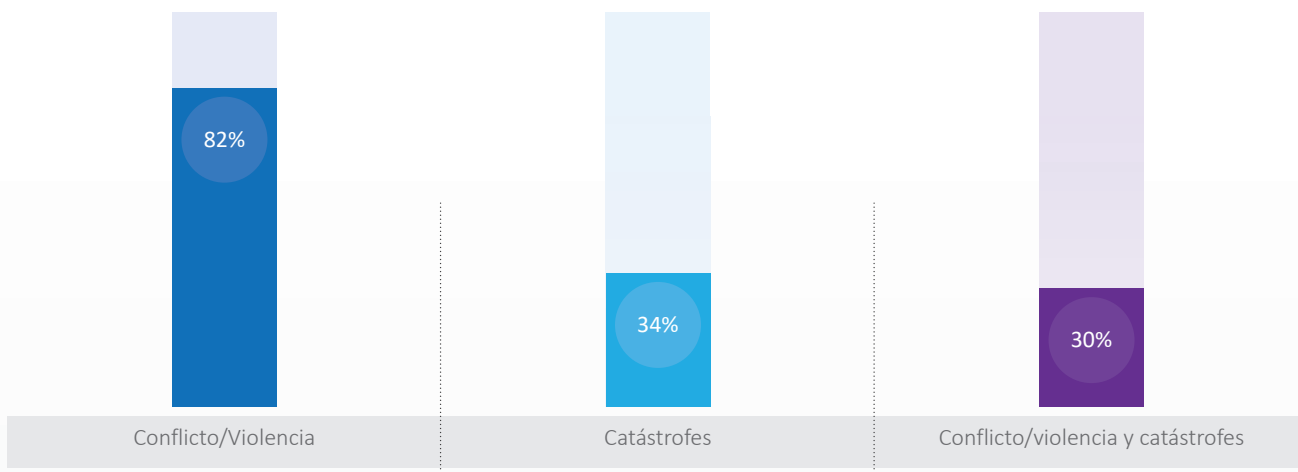
En lo que respecta a las causas del desplazamiento, los instrumentos jurídicos y políticos sobre desplazamiento interno **han tendido a centrarse principalmente en el desplazamiento asociado al conflicto armado, la violencia generalizada y las violaciones de los derechos humanos.** De los 46 países que cuentan al menos con una ley,

política o estrategia/plan de acción sobre personas desplazadas internas, 42 han abordado a través de dichos instrumentos el desplazamiento interno relacionado con el conflicto y la violencia. Se trata de una cifra bastante elevada si se tiene en cuenta que, según el IDMC, a finales de 2021 había personas desplazadas internas por conflictos y violencia en 59 países.³⁶

De los 113 instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que figuran en la base de datos mundial:



Elementos de los instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas - Global:

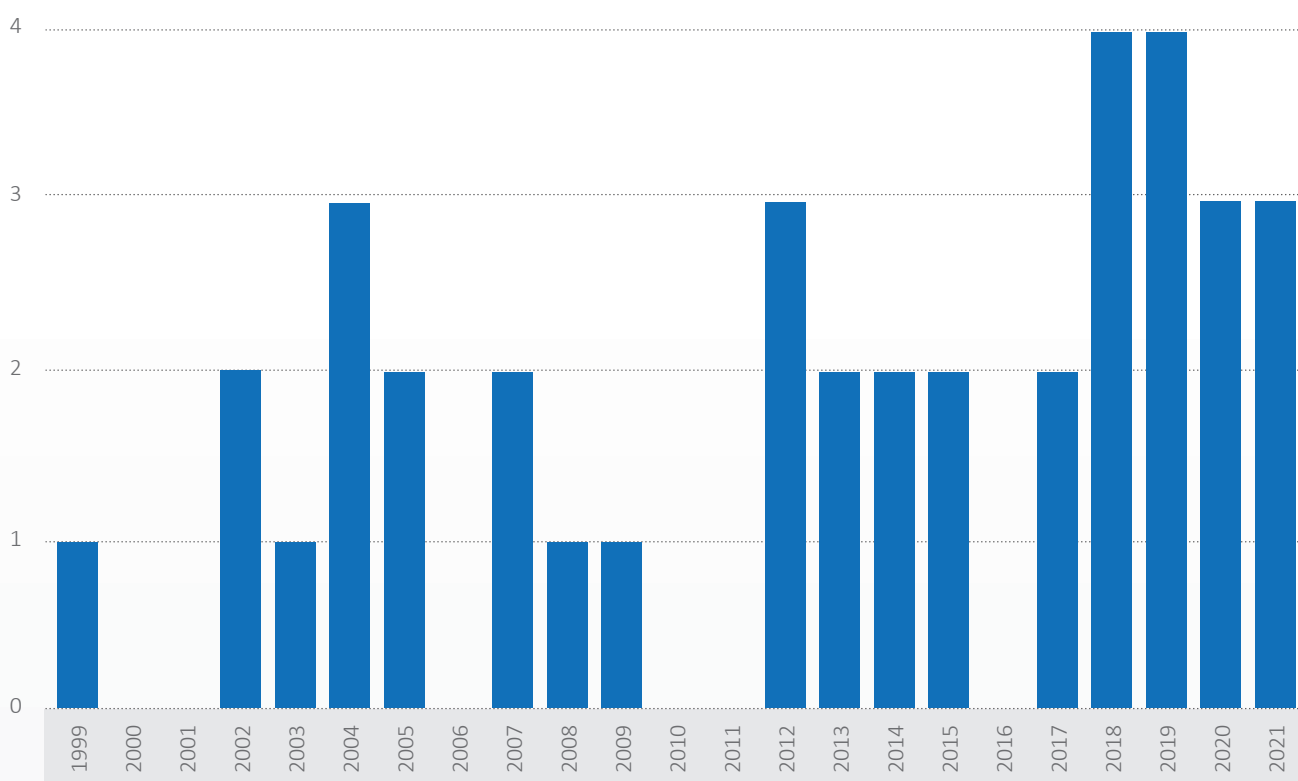


36 - IDMC, GRID 2022.

Pueden destacarse algunas tendencias generales tanto desde el punto de vista geográfico como cronológico. **Las tendencias regionales muestran que de los 34 instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que abordan tanto el desplazamiento por conflicto como por desastre, más de la mitad (18) se elaboraron en África.** Esto está en consonancia con la obligación legal, en virtud del Protocolo de los Grandes Lagos y la Convención de Kampala, de incorporar las disposiciones de estos instrumentos a la legislación nacional y abordar el desplazamiento interno de forma integral, lo que refleja la realidad de las situaciones de desplazamiento en muchos países africanos, donde se solapan diferentes causas de desplazamiento (solo 3 de estos 18 instrumentos se adoptaron antes de la adopción de estos tratados regionales). **Le sigue Asia con 6 instrumentos que abordan ambas causas, Oriente Medio con 3 y después Europa y América con 2 instrumentos cada una.**

Si observamos cómo se han abordado estas cuestiones a lo largo del tiempo, **cada vez se reconoce más la importancia de abordar causas de desplazamiento que no sean el conflicto y la violencia, en particular las catástrofes y los efectos adversos del cambio climático.** Por ejemplo, mientras que el número de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas adoptados que abordan exclusivamente el desplazamiento asociado a los conflictos y la violencia ha tenido pocas variaciones en las últimas dos décadas, el número de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que abordan el desplazamiento en el contexto de los desastres y el cambio climático aumentó, incluyendo 5 instrumentos dedicados exclusivamente al desplazamiento debido a esta causa entre 2015 y 2020. Se trata de una tendencia que cabe esperar que continúe, dada la creciente repercusión de los efectos adversos del cambio climático.³⁷

Instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas - Abordaje de catástrofes:



37 - Véase la Sección 3 de este informe.

En las leyes y políticas sobre desplazamiento interno se han reconocido otros factores asociados al desplazamiento, como los proyectos de desarrollo, aunque en menor medida.³⁸

Por fase de desplazamiento

Los instrumentos integrales específicos para las personas desplazadas internas deben articular las medidas concretas que el Estado debe adoptar en torno a tres objetivos principales: proteger a las personas del desplazamiento y prevenir las condiciones que conducen a él; proteger y asistir a las personas una vez que han sido desplazadas; y apoyar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas, ayudándoles a superar sus necesidades específicas y a disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por razón de su desplazamiento. Un análisis de la Base de Datos Global revela que la mayoría de los 113 instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas no abordan de forma exhaustiva todas las fases del desplazamiento.

La prevención, en particular, ha recibido una atención relativamente limitada. Tan solo 40 de los 113 marcos jurídicos y políticos sobre personas desplazadas internas adoptados en las dos últimas décadas incluyen algunas disposiciones sobre la

prevención de los desplazamientos forzados, por ejemplo para establecer mecanismos de supervisión o alerta temprana. Esto puede explicarse teniendo en cuenta que aunque, en principio, no es necesaria la preexistencia de una situación de desplazamiento para establecer un instrumento nacional (resulta inherente a la elaboración de leyes y políticas regular las cuestiones anticipándose a que se produzcan, especialmente cuando son recurrentes), muchos países desarrollaron sus instrumentos nacionales mientras se enfrentaban al desplazamiento interno, por lo que los adaptaron para responder principalmente a la situación particular en curso.³⁹

Al mismo tiempo, el número de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que incluyen disposiciones relacionadas con la prevención está aumentando con el tiempo, una tendencia que probablemente también pueda asociarse al creciente número de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que abordan el desplazamiento en el contexto de las catástrofes y el cambio climático (que tienden a incluir de forma más sistemática medidas relacionadas con la reducción del riesgo de catástrofes). Además, también está aumentando el número de instrumentos que prohíben y penalizan determinados actos de desplazamiento arbitrario, como ya se ha mencionado.

38 - Más concretamente, 20 leyes y políticas hacen referencia a los proyectos de desarrollo como posible causa de desplazamiento interno, aunque de manera limitada.

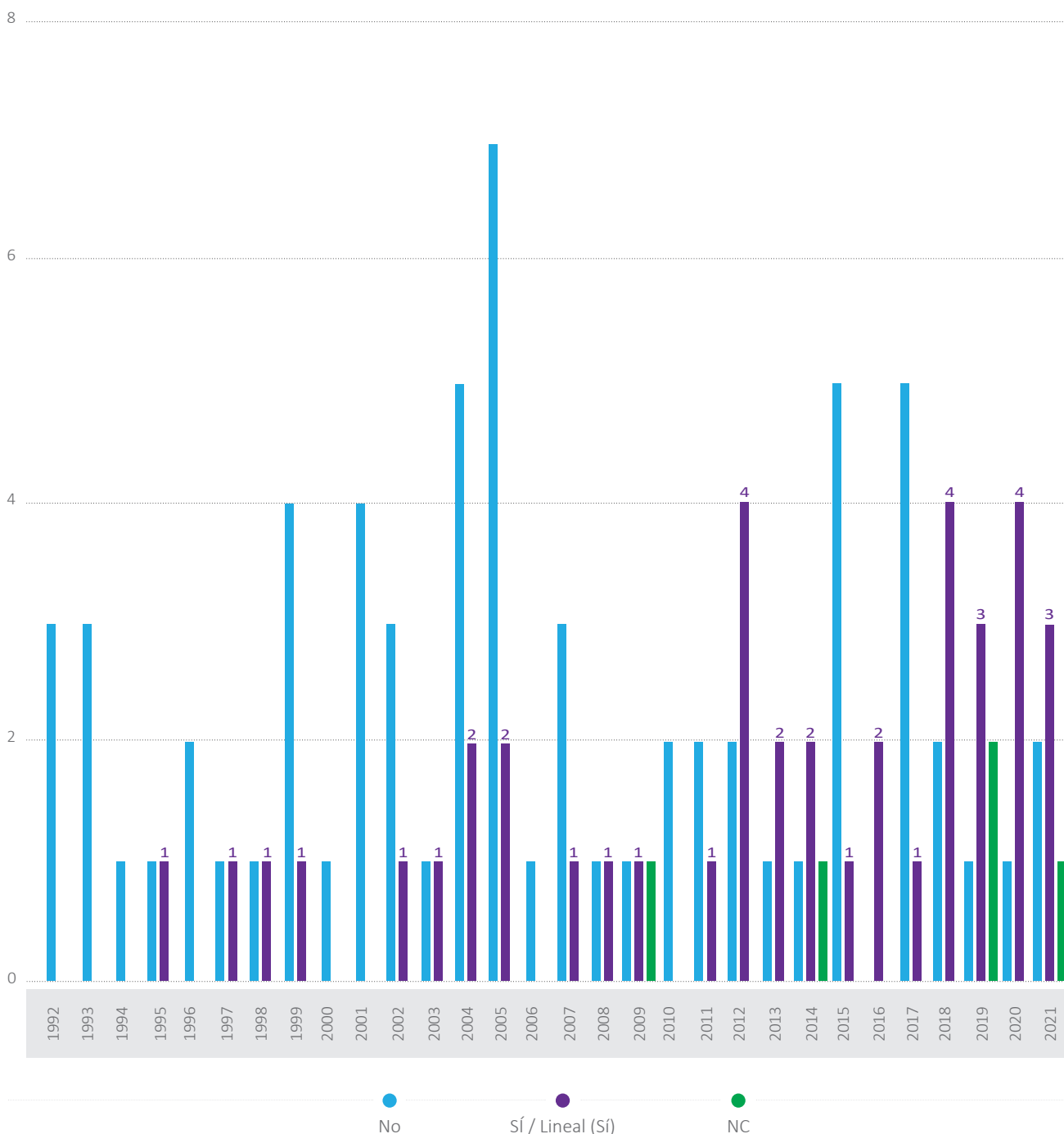
39 - Schrepfer, op.cit., pág. 687.



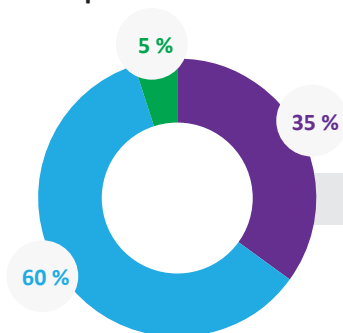
Se pueden encontrar medidas específicas sobre protección y asistencia humanitaria para las personas desplazadas internas en 78 de los 113 instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas. Dicho esto, **la fase que más atención ha recibido en general en las leyes, políticas, estrategias y planes de acción sobre desplazamiento**

interno es la de las soluciones duraderas. Se han incluido disposiciones centradas en el "fin del desplazamiento" en 100 de los 113 instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas, aunque las medidas concretas identificadas para apoyar a las personas desplazadas internas en este ámbito varían mucho de un instrumento a otro.

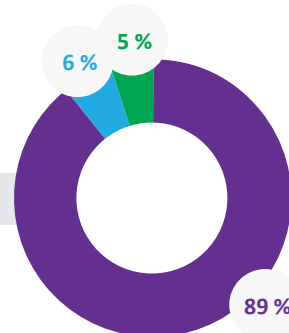
Tendencias en Cantidad de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que abordan la prevención:



Porcentaje general de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que abordan la prevención:



Porcentaje general de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que abordan soluciones duraderas:



Un número creciente de países han adoptado documentos dedicados a soluciones duraderas.

En octubre de 2022, un total de 29 instrumentos específicos para personas desplazadas internas de la base de datos mundial se centraban exclusivamente en soluciones duraderas. El primero fue el *Plan Estratégico Nacional de Retorno, Reasentamiento y Reintegración de Personas Desplazadas Internas para las subregiones de Lango y Teso*, adoptado en Uganda en 2005. Desde entonces, otros diez países han adoptado instrumentos sobre soluciones duraderas.⁴⁰ Sri Lanka es el único que cuenta con una política,⁴¹ mientras que los demás adoptaron distintos tipos de instrumentos (principalmente estrategias). La mayoría de estos instrumentos centrados en las soluciones abordan el desplazamiento asociado al conflicto y la violencia; solo el *Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internas y las Poblaciones Afectadas por las Inundaciones en Malawi* (2015) se centra en el desplazamiento por catástrofes.

En muchos casos, estos instrumentos centrados en soluciones son el único marco que aborda el desplazamiento interno en un país. Este era el caso de Burundi,⁴² la República Democrática del Congo⁴³ y Sudán del Sur⁴⁴ en el momento de publicar este

informe. Marcos como la Estrategia de Ucrania de 2017 *sobre la integración de las personas desplazadas internas y las soluciones duraderas para los desplazamientos internos* (revisada en 2021 junto con su plan de acción)⁴⁵ y la *Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas* de Somalia de marzo de 2021, que complementan respectivamente la ley sobre personas desplazadas internas de 2014⁴⁶ y la política sobre personas desplazadas internas de 2019,⁴⁷ tienden a ser más la excepción que la regla. Sin embargo, **la adopción de instrumentos centrados en las soluciones no excluye la necesidad de marcos jurídicos y políticos más amplios y globales sobre el desplazamiento interno, así como de reformas jurídicas y políticas adicionales.** Puede ser esencial que los Estados promuevan principios de soluciones duraderas y medidas concretas a través de las reformas legislativas, políticas e institucionales necesarias, fomentando el compromiso de todos los sectores y niveles de gobierno, aclarando funciones y responsabilidades y asignando los recursos adecuados. Las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas pueden ser muy útiles para crear condiciones propicias para el logro de soluciones duraderas.

40 - Burundi, Etiopía, Malawi, Montenegro, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Sri Lanka y Ucrania.

41 - Política nacional sobre soluciones duraderas para los desplazamientos afectados por conflictos, 2016.

42 - Burundi, *Stratégie Nationale de Réintégration Socio-Économique des Personnes Sinistrées au Burundi: Document de la Stratégie révisée sur la base des Solutions Durables*, 2017.

43 - Véase *Stratégie Provinciale pour des Solutions Durables en Faveur des Personnes Déplacées Internes au Nord-Kivu*, 2016.

44 - Sudán del Sur, *Marco nacional para el retorno, la reintegración y la reubicación de las personas desplazadas: lograr una solución duradera en Sudan del Sur*, 2019.

45 - Ucrania (2018), "Action Plan on implementation of the Strategy 'On the integration of IDPs and durable solutions for internal displacement until 2020'", aprobado por el Gabinete de ministros de Ucrania el 21 de noviembre de 2018 (N.º 944-2018).

46 - Ucrania (2014), ley ucraniana sobre Aseguramiento de derechos y libertades de las personas desplazadas internas (N.º 1706-VII).

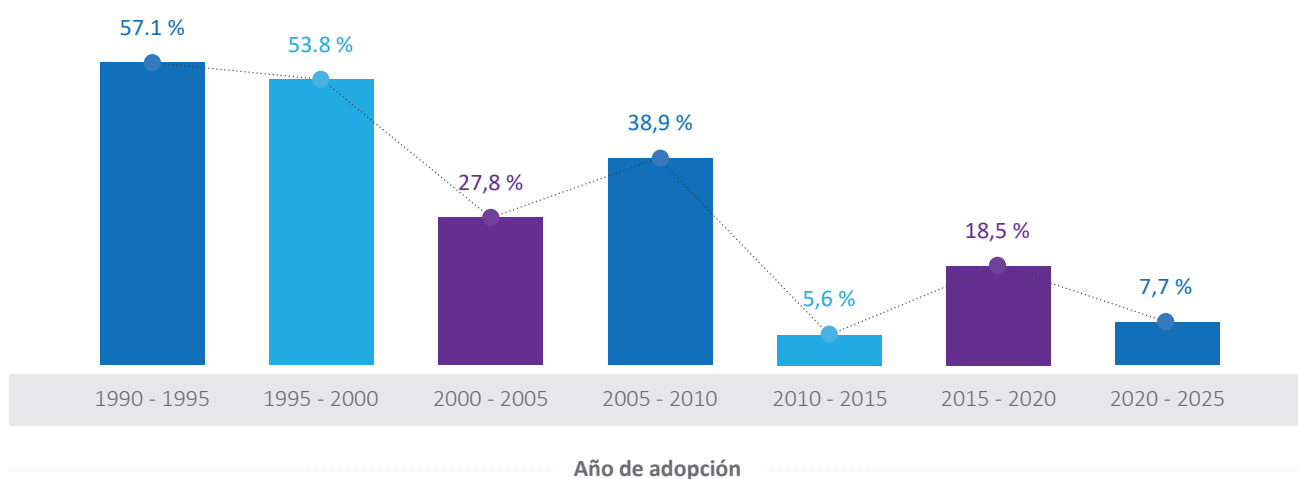
47 - Somalia (2019), "National Policy on Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons".

¿Cómo han evolucionado con el tiempo las disposiciones sobre soluciones duraderas de los instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas? Mientras que en la década de 1990 y a principios de la década de 2000 el retorno y la reintegración en el lugar de origen era a menudo la opción preferida⁴⁸ o incluso la única⁴⁹ presentada por los Estados, incluso a través de sus marcos jurídicos y políticos, **en la última década se ha producido una disminución significativa del número de instrumentos sobre personas desplazadas internas que promueven un enfoque tan fuerte y a veces exclusivo en el retorno y la reintegración, en consonancia con las normas internacionales y**

regionales, así como con las mejores prácticas en el ámbito de las soluciones duraderas.

Aunque el enfoque limitado al retorno y la falta de apoyo a la integración local siguen siendo un reto en diversos contextos, al menos en teoría estos enfoques parecen haber dado paso a otros más equilibrados que reconocen la importancia de que todas las opciones de asentamiento estén abiertas a las personas desplazadas internas en consonancia con su libertad de movimiento y elección de residencia (ya sea el retorno, la integración local o el asentamiento en otra parte del país), sobre la base de su elección informada y voluntaria.

Instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas con foco en los retornos:



De hecho, el gráfico anterior ilustra esta tendencia y muestra un descenso bastante pronunciado después de 2010. Esto puede explicarse en parte por marcos y normas como la Convención de Kampala (2009) y el Marco de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas del Comité Permanente entre Organismos (2010), que refuerzan y detallan los Principios Rectores, así como por los esfuerzos de promoción, concienciación y capacitación que han llevado a cabo en torno a ellos diversas partes interesadas.

A lo largo de la última década también se han establecido un número cada vez mayor de iniciativas mundiales, regionales y nacionales sobre soluciones duraderas, la mayoría de ellas basadas en estos marcos. El contenido del Marco del IASC -su definición de soluciones duraderas, los principios clave que deben guiar un proceso de solución y los ocho criterios sustantivos para determinar hasta qué punto se han alcanzado soluciones duraderas- se ha incorporado a la mayoría de las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas que se han adoptado desde entonces.⁵⁰

48 - Véanse, por ejemplo, los marcos para personas desplazadas internas en Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Croacia, Georgia y Serbia.

49 - Por ejemplo, en Armenia, Angola, Iraq, Pakistán y Turquía. Para más información, véase: Adeola y Orchard, op. Cit. 2020, pág. 417.

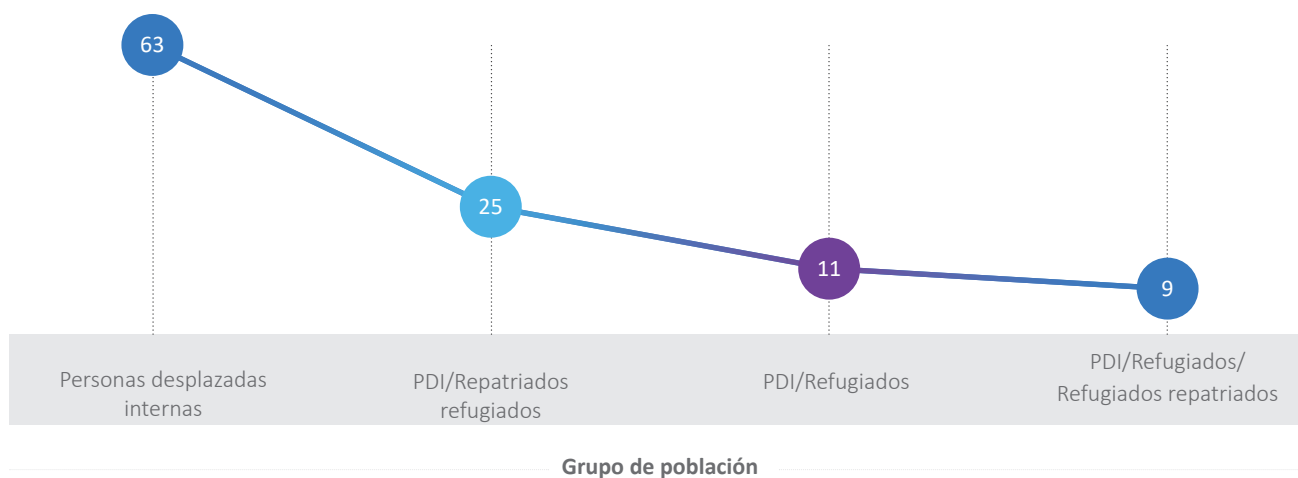
50 - Véase por ejemplo: política para personas desplazadas internas de Afganistán 2013, política para personas desplazadas internas de El Salvador 2020, política para personas desplazadas internas de Níger 2018, política para personas desplazadas internas de Nigeria 2021, política para personas desplazadas internas de Somalia 2019, estrategia de soluciones duraderas de Sudán del Sur 2019 y política para personas desplazadas internas de Yemen 2013.

Por grupo de población

¿Son las personas desplazadas internas las únicas personas desplazadas cuyas necesidades y vulnerabilidades se abordan a través de marcos jurídicos y políticos específicos para ellos? Un análisis de los instrumentos incluidos en la Base de Datos Global, centrándose en su alcance en términos de los grupos de población que cubren, revela un panorama más variado: mientras que la gran mayoría de estos

instrumentos (63) se centran exclusivamente en las personas desplazadas internas; 25 se centran en las personas desplazadas internas y los refugiados repatriados; 11 en las personas desplazadas internas y los refugiados; y, por último, 9 en las personas desplazadas internas, los refugiados y los refugiados repatriados.

Instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas por grupo de población:

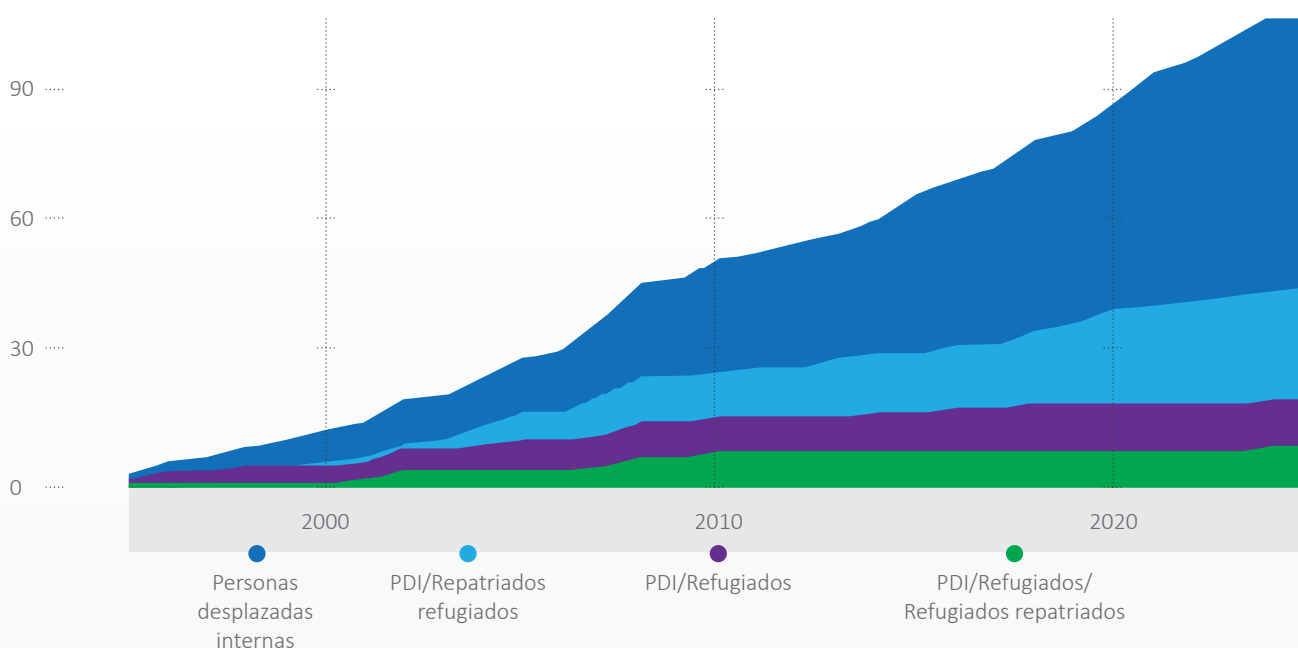


Una perspectiva histórica muestra que a principios de la década de 1990 –por tanto, antes de la publicación de los *Principios rectores de los desplazamientos internos* en 1998, que introdujeron la primera definición de persona desplazada interna– los primeros instrumentos que abordaban la situación de las personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales también abordaban al mismo tiempo la situación de los refugiados y, en algunos casos, de los refugiados repatriados. Estos instrumentos se adoptaron sobre todo en Europa, y sus opciones políticas también reflejan las complejas realidades políticas y de desplazamiento de los países afectados en aquel momento. Después de 1998, solo unos pocos instrumentos abordaban la situación de las personas desplazadas internas y los refugiados en el mismo documento, un enfoque que ha pasado a ser excepcional.

Por otro lado, **el número de leyes y políticas sobre personas desplazadas internas que también incluyen a los refugiados repatriados en su ámbito de aplicación ha seguido creciendo lentamente con el paso del tiempo.** Tal vez esto no sea muy sorprendente: después de todo, el *Manual para legisladores y responsables políticos*⁵¹ sobre desplazamiento interno de 2008 ya aclaraba que "los

antiguos refugiados que han regresado a su país de origen pero no pueden volver a sus antiguos hogares ni encontrar otra solución duradera mediante la integración social y económica en otra parte del país" podían considerarse personas desplazadas internas. Por lo tanto, tiene sentido que los países que experimentan importantes flujos de retorno de refugiados de otros países, como **Afganistán, Burundi, la República Centroafricana, Malí y Somalia**, establezcan, en primer lugar, un marco para abordar la cuestión de forma basada en principios, coherente y coordinada, y, en segundo lugar, decidan tener un único marco para abordar las cuestiones relativas a la protección y las soluciones tanto para las personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales como para los refugiados que regresan, especialmente cuando viven en las mismas zonas. La importancia de este enfoque también se refleja en el *Programa de Acción sobre desplazamiento interno* del Secretario General de las Naciones Unidas, que pide que la acción sobre el desplazamiento interno sea "parte de un enfoque integral del desplazamiento que también considere los derechos y las necesidades de las personas que huyeron a través de fronteras internacionales, las personas que regresaron después del desplazamiento transfronterizo y las comunidades de acogida".

Número acumulado de instrumentos:

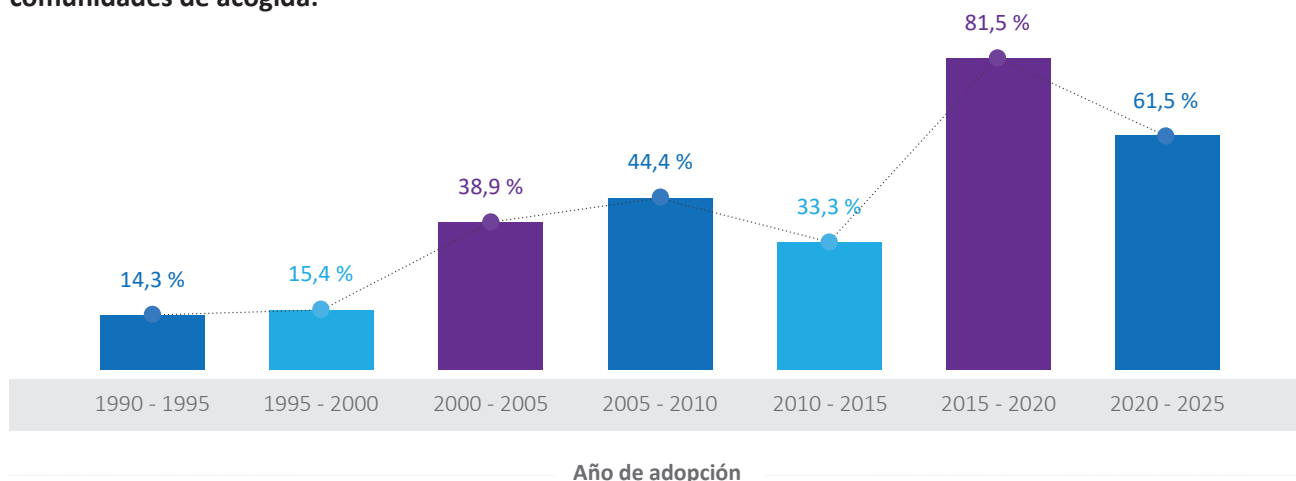


51 - Brookings-Bern, 2008.

La siguiente figura también muestra un aumento en el número de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas que se refieren explícitamente o consideran la situación y las necesidades de las comunidades de acogida al abordar las de las personas desplazadas internas en un país.

Una vez más, este enfoque ha sido cada vez más defendido por muchas partes interesadas cuando se debaten los enfoques para abordar el desplazamiento interno, también claramente incluido en la Convención de Kampala y en el Marco de Soluciones Duraderas del IASC.

Instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas con foco en las comunidades de acogida:



Partiendo de esta base, un último punto de interés se refiere a la propia definición de persona desplazada interna. Las respuestas jurídicas y políticas de los Estados varían en cuanto a la definición de persona desplazada interna. Según un estudio realizado en 2020, de un total de 72 marcos específicos para las personas desplazadas internas, solo 21 utilizan explícitamente la definición de persona desplazada interna incluida en los Principios Rectores. Con mayor frecuencia, las definiciones de persona desplazada interna se limitan de tres maneras: se limitan a los ciudadanos, a regiones o períodos específicos, o a causas particulares (como se analizó anteriormente).⁵² Sin embargo, algunos instrumentos también han ampliado la definición de persona desplazada interna de los Principios Rectores para adaptarla mejor a la situación de desplazamiento que pretende abordar. Un buen ejemplo de ello lo proporciona la *Política Nacional sobre refugiados repatriados y personas desplazadas internas* adoptada por el Gobierno Federal de

Somalia en 2019, que en su glosario define como personas desplazadas internas a

- "las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual originales, en particular como resultado de conflictos armados, violencia e inseguridad generalizada *basada en clanes* u otras formas de violencia e inseguridad generalizadas, proyectos de desarrollo, violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, o para evitar sus efectos, y que no han cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente";
- *personas o grupos de personas que son desalojadas por la fuerza de su asentamiento y que no tienen acceso a una alternativa adecuada de vivienda o tierra ni a una compensación apropiada que les permita restablecer sus vidas de manera sostenible y*

52 - Adeola y Orchard, *The Role of Law and Policy in Fostering Responsibility and Accountability of Governments Towards Internally Displaced Persons*, *Refugee Survey Quarterly*, 2020, pág. 414-415. Por ejemplo, la política de personas desplazadas internas de Sudán de 2009 se refiere exclusivamente a las personas desplazadas internas como ciudadanos "sudaneses"; el marco político adoptado por Kirguistán en 2010 hace hincapié en que se aplica a los ciudadanos cuyos hogares fueron destruidos en junio de 2010 en dos zonas del país.

- *los pastores que han perdido el acceso a su espacio de vida nómada tradicional debido a la pérdida de ganado, o a la pérdida de acceso a los puntos de pastoreo y agua o a los mercados, y que, por lo tanto, han abandonado su espacio de vida habitual.*

(...)

c. Las personas incluidas en las categorías a y b se consideran personas desplazadas internas *independientemente de que permanezcan en lugares identificados como tales o vivan en zonas urbanas junto con comunidades no desplazadas o con familias de acogida, independientemente de la causa y duración de su desplazamiento, y de su clan y zona de origen".*

El último punto sobre la ubicación de las personas desplazadas internas es un reconocimiento especialmente importante, ya que la práctica en varios países ha demostrado que las personas desplazadas internas que viven en zonas urbanas o, en general, fuera de los campamentos, pueden incluso no ser consideradas personas desplazadas internas por algunas autoridades. Al considerar quién es y quién no es una persona desplazada interna según las disposiciones específicas de algunas leyes y políticas sobre personas desplazadas internas, debe prestarse especial atención a los retos que pueden derivarse de la creación legal o *de facto* de

un "estatus de persona desplazada interna", que no está previsto en el derecho internacional pero que está establecido en algunos países. Este punto se aborda con más detalle más adelante en el informe, en el capítulo dedicado a Europa.

Esto también vincula más ampliamente la agenda de leyes y políticas sobre personas desplazadas internas con la cuestión de los datos, en términos de dos aspectos en particular: en primer lugar, los datos sobre desplazamiento interno que a menudo se recopilan con el objetivo explícito o implícito de informar el desarrollo y la implementación de leyes y políticas y su monitoreo; y en segundo lugar, el hecho de que las leyes y políticas para la protección y asistencia a las personas desplazadas internas incluyen con mayor frecuencia disposiciones en torno a los datos que pueden determinar quién, cómo y qué datos sobre desplazamiento interno se recopilan y con qué propósito se utilizan. Ambos aspectos son importantes y merecen ser explorados en mayor profundidad, sobre todo teniendo en cuenta los importantes recursos que a menudo se necesitan para producir los datos y análisis deseados. Se trata de una cuestión sobre la que el ETLP también realizará un seguimiento en colaboración con socios como el Grupo de expertos en estadísticas sobre refugiados, personas desplazadas internas y apátridas (EGRISS).⁵³

Estructuras de gobierno para el desplazamiento interno

Como se menciona en la introducción de este informe, uno de los elementos esenciales de cualquier normativa estatal sobre desplazamiento interno es el establecimiento de estructuras de gobernanza eficaces que garanticen respuestas sistemáticas, coordinadas y basadas en los derechos humanos al desplazamiento interno.⁵⁴ Esto significa que una ley o una política debería:

- Designar un centro de coordinación para las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas.
- Identificar responsabilidades claras para todas las autoridades relevantes, entre todos los niveles de gobierno, así como acuerdos de coordinación efectivos.
- Asignar los recursos adecuados.

⁵³ - Caterina & Lizcano, The Question of Data in Internal Displacement Law-and-Policy-making, Refugee Survey Quarterly, 2020, 39, 634–646.

⁵⁴ - Véase Brookings-Bern, op.cit., 2008; A/70/334.

La variedad de marcos institucionales esbozados en las leyes y políticas específicas relativas a las personas desplazadas internas que figuran en la Base de Datos Global demuestra que los Estados han optado por diferentes enfoques institucionales para gestionar las respuestas al desplazamiento interno y que no existe una solución única para todos.

La siguiente figura representa algunas de las opciones que los Estados han adoptado con respecto a la designación de puntos focales sobre cuestiones relativas a las personas desplazadas internas y refleja algunas de las lecciones clave resultantes de la aplicación de dichos marcos, tal y como resume la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas en un informe dedicado a este tema.⁵⁵

Marcos institucionales

UN ABANICO DE OPCIONES



Independientemente del punto focal, el desplazamiento interno ha sido reconocido cada vez más como un problema que requiere un enfoque de todo el gobierno para ser abordado de manera adecuada e integral,⁵⁶ reconociendo que muchos ministerios y organismos gubernamentales diferentes tienen un papel importante que desempeñar. Un buen número de los proyectos de ley sobre personas desplazadas internas que se estaban elaborando o que estaban pendientes de aprobación en octubre de 2022 (por ejemplo, en Etiopía, Honduras, Nigeria y Sudán del Sur) reflejan este enfoque, ya que identifican las funciones de una amplia gama de autoridades y prevén la creación de comités interministeriales y de múltiples partes interesadas para facilitar la coordinación entre todos los actores implicados en la respuesta. El papel de los diferentes ministerios ha sido, por ejemplo, útilmente descrito en la política nacional sobre personas desplazadas internas de Somalia, en su artículo 4.3.2:

" (...) Con el apoyo del Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación, los ministerios responsables deberán, en particular:

a *Revisar sus leyes y políticas sectoriales para garantizar que incluyan a los refugiados repatriados y a las personas desplazadas internas, y aborden sus necesidades y*

vulnerabilidades particulares; cuando las leyes y políticas no cubran a estas poblaciones, se adaptarán en consecuencia;

b *Revisar su planificación y programación en virtud de las leyes y políticas sectoriales para garantizar que las personas desplazadas internas y los refugiados repatriados puedan acceder a dichos programas y beneficiarse de ellos en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos somalíes*

e

c *Integrar las necesidades específicas de los refugiados repatriados, las personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas por el desplazamiento en sus planes, programas y proyectos sectoriales".*

Cuando las autoridades competentes dan prioridad a estas tareas, esto puede tener un impacto muy significativo en la vida de las personas desplazadas internas. Por ejemplo, en Honduras, los maestros que son personas desplazadas internas y aquellos en riesgo de desplazamiento han estado abogando para que el Ministerio de Educación adopte un protocolo que permita el traslado urgente de los maestros cuya seguridad personal está en riesgo.⁵⁷

Tema de interés: El rol de los gobiernos locales

En 2010, la mayoría de las personas desplazadas internas vivían en campamentos. En 2020, la tendencia se había invertido y, en los lugares en los que el ACNUR intervino en situaciones de desplazamiento interno en 2019, dos de cada tres personas desplazadas internas vivían en zonas urbanas o semiurbanas, no en campamentos.⁵⁸ Esto coincide con la urbanización mundial, y se espera que en 2050 las ciudades contengan probablemente hasta el 68 % de la población mundial.⁵⁹ Los gobiernos locales suelen conocer en profundidad los problemas a los que se enfrentan las personas desplazadas internas debido a su proximidad a las poblaciones a las que sirven. La forma en que participan en el desarrollo y la aplicación de leyes y políticas sobre desplazamiento interno tiene, por tanto, un impacto vital en la inclusión social y económica de las personas desplazadas internas,⁶⁰ lo que pone de relieve la importancia de los enfoques de todo el gobierno que incluyan a las autoridades pertinentes a todos los niveles.

56 - Véase por ejemplo GP20, Recopilación nacional de buenas prácticas, 2020; Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del Secretario General de las Naciones Unidas Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future and its ensuing Action Agenda.

57 - ACNUR, Impacto de la violencia en 220 centros educativos de Tegucigalpa, 2018.

58 - UNHCR, Global Trends 2019, pág. 33.

59 - UN, 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN, 18 de mayo de 2018.

60 - Véase A/HRC/19/54, 2011.

Los gobiernos locales son instituciones que tienen autoridad sobre un área subnacional.⁶¹ Tienen diferentes composiciones y pueden incluir un gobernador, un consejo local de representantes, así como unidades técnicas y administrativas. Suelen incluir instituciones estatales en varios niveles territoriales, con diferentes obligaciones, responsabilidades y poderes. Pueden tener diferentes estructuras presupuestarias. Además, pueden estar gestionados por una mezcla de representantes electos, cargos políticos y funcionarios públicos seleccionados en función de diversos procesos electorales. En consecuencia, aunque formen parte del Estado, los gobiernos locales incluyen organizaciones institucionales y políticas distintas que no reflejan necesariamente la del gobierno nacional.

Los gobiernos locales en las políticas y leyes nacionales sobre desplazamiento interno

La aplicación de las leyes y políticas nacionales sobre personas desplazadas internas se produce a nivel local. Los gobiernos locales facilitan la emisión de documentación y proporcionan acceso a la asistencia y a los servicios locales. El mandato de los gobiernos locales suele estar definido por la legislación; normalmente se delega en ellos la autoridad sobre la educación, la salud pública, la tierra, el saneamiento y la gestión del agua, entre otros servicios locales. En consecuencia, es necesario coordinarse tanto con las entidades nacionales como con los gobiernos locales a la hora de promulgar políticas y leyes sobre desplazamiento interno.



© Secretaría de Migrantes, Gobierno de Michoacán

Es fundamental tener claro el papel y las responsabilidades de los gobiernos locales en los instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno. Sus funciones deben estar en consonancia con sus mandatos, capacidades y recursos reales, así como con otros factores jurídicos, institucionales o políticos como el nivel de descentralización real, la autonomía política y los contextos socioeconómicos locales. Esto también puede ayudar a prevenir y evitar diferencias en las respuestas entre los gobiernos locales, así como posibles tensiones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales cuando los gobiernos locales tienen ciertos grados de autonomía política.⁶²

Ya existen buenas prácticas en este ámbito. Por ejemplo, la *Ley de Prevención, Protección y Asistencia a las personas desplazadas internas y las Comunidades Afectadas*, adoptada por **Kenia** en 2012, esboza el establecimiento de un Comité Consultivo Nacional de Coordinación y subcomités a nivel de condado (artículo 5(1)(b)), y dictamina que los gobiernos de condado son responsables de la aplicación administrativa de la ley de acuerdo con sus funciones y competencias. La Ley de **Ucrania** "sobre la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y el régimen jurídico en el territorio temporalmente ocupado de Ucrania" (2014) describe claramente en su artículo 11 las competencias de los órganos ejecutivos y los gobiernos locales en materia de garantía de los derechos y libertades de las personas desplazadas internas. En **Colombia**, las obligaciones de las autoridades locales se describen en las leyes⁶³ y normas elaboradas para complementar la ley de personas desplazadas internas, y la Corte Constitucional garantiza el cumplimiento de estas normas por parte de las autoridades locales.⁶⁴ Con la adopción de la Ley de Víctimas en 2011, el papel de los gobiernos locales se articuló en el principio de "corresponsabilidad"⁶⁵ con una estrategia específica.⁶⁶ Entre otras medidas, esto incorpora los programas y la asistencia a las víctimas en los planes de desarrollo local, la delegación de competencias de las entidades nacionales a las subnacionales, así como un sistema de transferencia de recursos financieros entre ellas.

La asignación de responsabilidades claras, la alineación y la coordinación entre los diferentes niveles de los sistemas de protección y asistencia a las personas desplazadas internas es particularmente importante para los estados federales. La *Política Nacional sobre refugiados repatriados y personas desplazadas internas* adoptada por el Gobierno Federal de **Somalia** en 2019, por ejemplo, reconoce las funciones de los Estados Miembros Federales (EMF) y la Administración Regional de Benadir en particular (ARB) en los procesos de respuesta de emergencia, reubicación y solución, por lo que solicita a todas las instituciones que colaboren estrechamente con el ministerio competente para personas desplazadas internas y repatriados en estas áreas. La política nacional mantiene la autoridad de las estrategias y planes de acción existentes de las entidades subnacionales EMF y ARB relacionados con los refugiados repatriados y las personas desplazadas internas. De este modo se evitan políticas contradictorias entre niveles. En la misma línea, la *Política Nacional sobre Personas Desplazadas Internas de la República Federal de Nigeria* a partir de 2021 utiliza la expresión "junto con los organismos estatales y locales pertinentes" al referirse a las responsabilidades de los ministerios federales en relación con las personas desplazadas internas. La política también establece que el ministerio competente federal para las personas desplazadas internas es responsable de: movilizar a las autoridades pertinentes a nivel de gobierno federal, estatal y local para que cumplan sus funciones y responsabilidades en relación con las

62 - Vidal, Atehortúa y Salcedo, desplazados internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali, 2013, Brookings Institution – LSE Project on Internal Displacement.

63 - Véase por ejemplo Ley N.°1190 de 2008.

64 - Además de las sanciones disciplinarias, existen otros mecanismos de control y seguimiento. Estos incentivan a los funcionarios a cumplir con sus responsabilidades legales, como la expedición de un certificado para afirmar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales y demás entidades del sistema.

65 - Véanse los Artículos 26, 161 y 172 de la Ley de Víctimas y Decreto N.°4800 de 2011.

66 - Véase el Decreto N.°2460 de 2015 que establece la "estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno".

cuestiones de las personas desplazadas internas; organizar y mantener relaciones con las autoridades nacionales pertinentes; proporcionar asesoramiento adecuado y apoyo a la capacidad si es necesario; y garantizar que la integración de los enfoques para proteger y ayudar a las personas desplazadas y las comunidades de acogida se incorporen en las políticas y prácticas de las autoridades locales pertinentes. La política también hace hincapié en el papel del ministerio competente en la coordinación con los gobiernos locales y estatales para promulgar leyes pertinentes sobre la protección y la asistencia a las personas desplazadas internas, en consonancia con sus respectivas competencias legislativas en virtud de la Constitución nigeriana.

Las autoridades locales pueden y deben contribuir a informar sobre el contenido de las leyes y políticas, para que respondan a las necesidades reales de las personas desplazadas internas en sus comunidades.⁶⁷ **Es esencial que los gobiernos locales participen en el desarrollo de instrumentos jurídicos y políticos nacionales sobre desplazamiento interno.** Las autoridades nacionales deben liderar procesos inclusivos que garanticen la participación adecuada de sus homólogos locales, como hizo el **Estado mexicano de Michoacán** a principios de este año. Los representantes de los principales municipios afectados por los desplazamientos internos participaron en todo el proceso de elaboración de la ley sobre personas desplazadas internas en 2022, y en agosto de 2022 también se organizó una sesión de consulta específica para informar sobre el proyecto de ley y explorar mejor el papel de los municipios en la protección de las personas desplazadas internas.

El acceso a recursos financieros adecuados es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales.⁶⁸ Sin embargo, hay ejemplos en los que los gobiernos nacionales y locales están superando estos problemas. Para prestar un mejor apoyo a los gobiernos locales, por ejemplo, en 2017 el Gobierno de **Ucrania** adoptó la Orden n.º 769, por la que se conceden subvenciones del Estado a los presupuestos locales para reparar y construir instalaciones sociales y de vivienda destruidas en el conflicto.⁶⁹ Los gobiernos locales de Somalilandia y Puntlandia, con el apoyo del Ministerio del Interior y otros ministerios competentes, han prestado servicios sociales clave a las personas desplazadas internas mediante la aplicación de los *Modelos de Desarrollo Social (MDS)*. Se trata de subvenciones fiscales intergubernamentales cofinanciadas entre los ministerios estatales, los gobiernos locales y el Programa Conjunto de Gobernanza Local. Los gobiernos locales de Somalilandia (Ley n.º 23) y Puntlandia (Ley n.º 7) reciben fondos para instalaciones sanitarias, educativas y de agua, saneamiento e higiene, el pago de los salarios de los limpiadores y guardias de dichas instalaciones, facturas de servicios públicos, complementos salariales de los maestros e infraestructuras hídricas. Un Memorando de entendimiento entre los socios de apoyo, el Ministerio del Interior, los ministerios competentes y los gobiernos locales de los MDS aclara las funciones y responsabilidades y crea una rendición de cuentas en torno a las transferencias, incluidas las contribuciones de los presupuestos locales y estatales.

Los gobiernos locales son diversos en cuanto a su tamaño, desarrollo económico y capacidades, y varían en su relación con los gobiernos nacionales. Es importante tener en cuenta las competencias específicas de los gobiernos locales, así como el acceso a la financiación dentro de los programas que benefician a las personas desplazadas internas. Además, el enfoque debe ser flexible a lo largo del tiempo. Un ejemplo es aprender de los problemas de ejecución en una zona antes de ampliarlo a escala regional o llevarlo a otras ciudades y municipios. En Filipinas, tres de las ciudades más vulnerables del área metropolitana

67 - Los parlamentarios como líderes políticos de circunscripciones específicas también son importantes a este respecto. Véase Inter-Parliamentary Union and UNHCR, *Internal Displacement: Responsibility and Action - Handbook for Parliamentarians* N°20, 2013.

68 - Véase por ejemplo Kamungi, *Municipalities and IDPs Outside of Camps: the case of Kenya's 'integrated' displaced persons*, 2013, Brookings Institution – LSE Project on Internal Displacement.

69 - Véase la presentación de Ucrania en 2020 al Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del Secretario General de las Naciones Unidas.

de Manila, Navotas, Pateros y Quezón, pusieron en marcha un proyecto para reforzar la preparación comunitaria, incluida la evacuación y la gestión de campamentos en barangays o subdistritos urbanos vulnerables en caso de terremoto o inundaciones graves. El proyecto se basaba en la *Ley Nacional de Reducción del Riesgo de Catástrofes y en las directrices nacionales*,⁷⁰ y posteriormente, las lecciones aprendidas del proyecto piloto se institucionalizaron a través de iniciativas gubernamentales a nivel de barangay.⁷¹

Instrumentos de los gobiernos locales sobre desplazamiento interno

Los gobiernos locales disponen de instrumentos específicos para complementar las leyes y políticas de los gobiernos nacionales. Aunque el desplazamiento suele enmarcarse como un fenómeno impredecible o temporal, los gobiernos locales tienen interés en los procesos regulares de planificación estratégica. Los gobiernos locales pueden integrar la respuesta a las personas desplazadas internas en los planes de desarrollo local, desarrollar estrategias de soluciones duraderas a nivel local y establecer nuevas leyes y políticas locales, o modificar las existentes, para que las personas desplazadas internas puedan ejercer sus derechos.

En septiembre de 2022, el diez por ciento del número total de instrumentos incluidos en la Base de Datos Global sobre Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno habían sido adoptados a nivel subnacional.

Muchos de estos instrumentos son estrategias y planes de acción que se desarrollaron y adoptaron para facilitar la aplicación de los marcos nacionales generales a nivel local, como se destaca, por ejemplo, en el capítulo regional para Europa. Sin embargo, es interesante observar que, **en varios países, las respuestas jurídicas, políticas e institucionales al desplazamiento interno se iniciaron realmente a nivel subnacional en ausencia de marcos nacionales globales**, incluso como forma de promover y defender el establecimiento de estos.

Ejemplos importantes de esta tendencia son: **México**, donde ya se adoptaron cuatro leyes sobre desplazamiento interno a nivel estatal y tres más están en proceso de elaboración, mientras que el proyecto de ley nacional sobre personas desplazadas internas está pendiente de adopción desde 2019; **Somalia**, donde la adopción de una política nacional sobre personas desplazadas internas fue precedida por el desarrollo de políticas sobre personas desplazadas internas en Puntlandia y Somalilandia; de manera similar, en **Filipinas**, en paralelo a los esfuerzos en curso para promover la tan esperada adopción de un proyecto de ley nacional sobre personas desplazadas internas, se ha avanzado en un proyecto de ley sobre personas desplazadas internas a nivel subnacional en la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao musulmán. Resulta interesante que algunos municipios también hayan explorado la posibilidad de adoptar ordenanzas sobre personas desplazadas internas a su nivel para garantizar una respuesta mejor coordinada y más eficaz. En **Honduras**, la Municipalidad de San Pedro Sula estableció un comité técnico sobre desplazamiento interno. En 2018, este comité creó un sistema municipal de respuesta que garantiza que todas las instituciones implicadas (como las responsables

70 - Véase Departamento del Interior y Gobierno Local, Directrices para las Unidades de Gobierno Local sobre el Fortalecimiento de los Sistemas de Evacuación Utilizando el Fondo Local de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (LDRRMF), Memorando Circular n.º 122, Serie de 2018.

71 - Para obtener más información, véase: GPC (2020), "Philippines: Community Participation in Evacuation Planning in Metropolitan Manila," ejemplos de países GP20.

72 - Véase ONU, Shining a light on internal displacement: A Vision for the Future - Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del Secretario General de la ONU, 2021, pág. 33.

de salud, desarrollo social, infancia y adolescencia, etc.) incluyan ahora medidas específicas para las personas desplazadas internas en sus respectivas políticas y programas.⁷²

La recopilación de datos locales es otro instrumento crucial para identificar prioridades y presupuestos para que las autoridades locales mejoren la calidad de la respuesta al desplazamiento interno. En **Somalia**, se llevaron a cabo dos ejercicios colaborativos de elaboración de perfiles con el apoyo del Servicio conjunto de caracterización de población desplazada (JIPS, por sus siglas en inglés) y REACH en Mogadiscio y Hargeisa, con el fin de comprender mejor la situación de las personas desplazadas y fundamentar la planificación de políticas y programas de soluciones duraderas.⁷³

Los resultados de la caracterización informaron de la creación de un grupo de trabajo en Mogadiscio dirigido por el alcalde para desarrollar la *Estrategia de Soluciones Duraderas de la Administración Regional de Benadir para 2020-2024*, en línea con el compromiso del alcalde de poner fin al desplazamiento para 2024. También se realizaron estudios similares en Baidoa y Bosasso. En consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Reducción de la Pobreza del Gobierno de **Iraq**, *los Planes Provinciales de Respuesta (2018-2022)*, desarrollados en las provincias de Anbar, Diyala, Kirkuk, Nínive y Salah al-Din a través de enfoques participativos de múltiples partes interesadas, destacan el perfil social y económico de las personas desplazadas internas, así como los principales desafíos por sector y con perfiles de población.⁷⁴

Por último, los gobiernos locales también pueden interactuar y crear redes de gobiernos locales sobre desplazamiento interno. En su Resolución N.º 448 de 2019, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del **Consejo de Europa** recomendó el establecimiento de una red paneuropea de autoridades locales o regionales para abordar el desplazamiento prolongado. La colaboración entre los gobiernos locales puede apoyar el intercambio de información y experiencias, así como crear una coalición para elevar sus voces a las autoridades superiores, incluso para solicitar financiación.⁷⁵ En Colombia, Bogotá y Cali han intentado aliarse con los municipios donde se originó el desplazamiento para facilitar y apoyar su retorno, aunque estos esfuerzos se han visto dificultados por problemas de seguridad.⁷⁶ No obstante, el liderazgo político de los gobiernos locales tiene un papel crucial a la hora de reunir a los residentes de su jurisdicción para que se solidaricen con las personas desplazadas y busquen una solución satisfactoria al desplazamiento interno a corto y largo plazo.

Instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas

Como se mencionó en la introducción de este informe, el desplazamiento interno es un tema transversal que se relaciona con muchas áreas políticas diferentes. **Mientras que las leyes y políticas específicas relativas a las personas desplazadas internas pueden ser necesarias para proporcionar un marco general y coherente para la respuesta**

de los gobiernos sobre el desplazamiento interno, la integración de la cuestión en otros marcos jurídicos y políticos también puede ser necesaria para abordar las necesidades y vulnerabilidades específicas relativas a las personas desplazadas internas, apoyar soluciones duraderas para ellas y prevenir las condiciones que conducen a nuevos o renovados desplazamientos siempre que sea posible.

73 - Véase GP20, Somalia: Data and Analysis to Inform Collaborative Approaches to Finding Durable Solutions, 2020; JIPS, Profile at a Glance: Somalia, Mogadishu, 2016.

74 - Véase: <https://new.ladp-iraq.eu/prp>

75 - Congreso de autoridades locales y regionales del Consejo de Europa, 2019, op. cit.

76 - Vidal, Atehortúa y Salcedo, 2013, op. cit.

Cuando existen marcos jurídicos o políticos sobre el desplazamiento interno, es crucial garantizar la coherencia y la cooperación entre los distintos marcos a nivel normativo, institucional y operativo.

Más de la mitad de los instrumentos⁷⁷ incluidos en la Base de Datos Global son leyes, políticas, estrategias, planes de acción y otros tipos de documentos relacionados con ámbitos políticos como la educación, la sanidad, la gestión de la tierra, la planificación del desarrollo, los derechos políticos o la documentación, todos los cuales contienen alguna disposición específica o referencia a la situación de las personas desplazadas internas (en distintos grados). No obstante, la lista no es exhaustiva, por lo que el número total de instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas debe considerarse una subestimación (véase la metodología del informe). Algunos de ellos priorizan el acceso a los servicios a las personas desplazadas en función de

sus necesidades y vulnerabilidades específicas; otros pretenden eliminar posibles obstáculos políticos o administrativos al goce de los derechos de las personas desplazadas internas o crear mecanismos o medidas específicas para hacer frente a algunas de las pérdidas asociadas al desplazamiento.

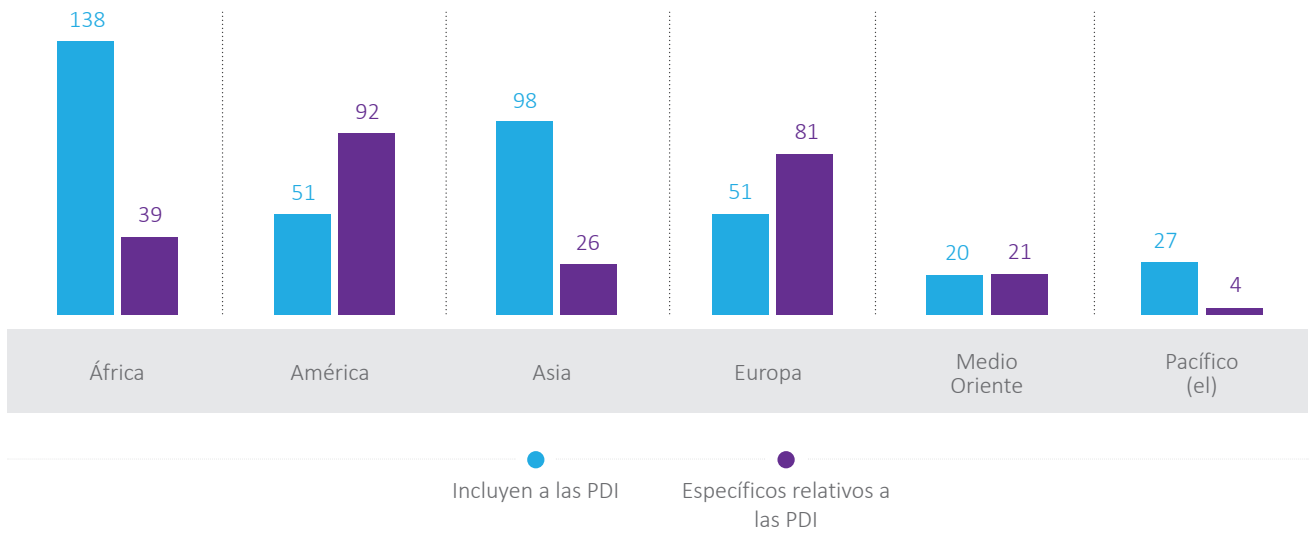
Al examinar el desglose regional de los instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas y los que los incluyen que figura a continuación, es interesante observar que: África tiene el mayor número de instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas entre todas las regiones; América tiene el mayor número de instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas (92), seguida de Europa (81); las regiones de Oriente Medio y el Pacífico tienen el menor número de instrumentos relacionados con las personas desplazadas internas (tanto que las incluyan como específicos).

77 - 386 instrumentos de un total de 648.

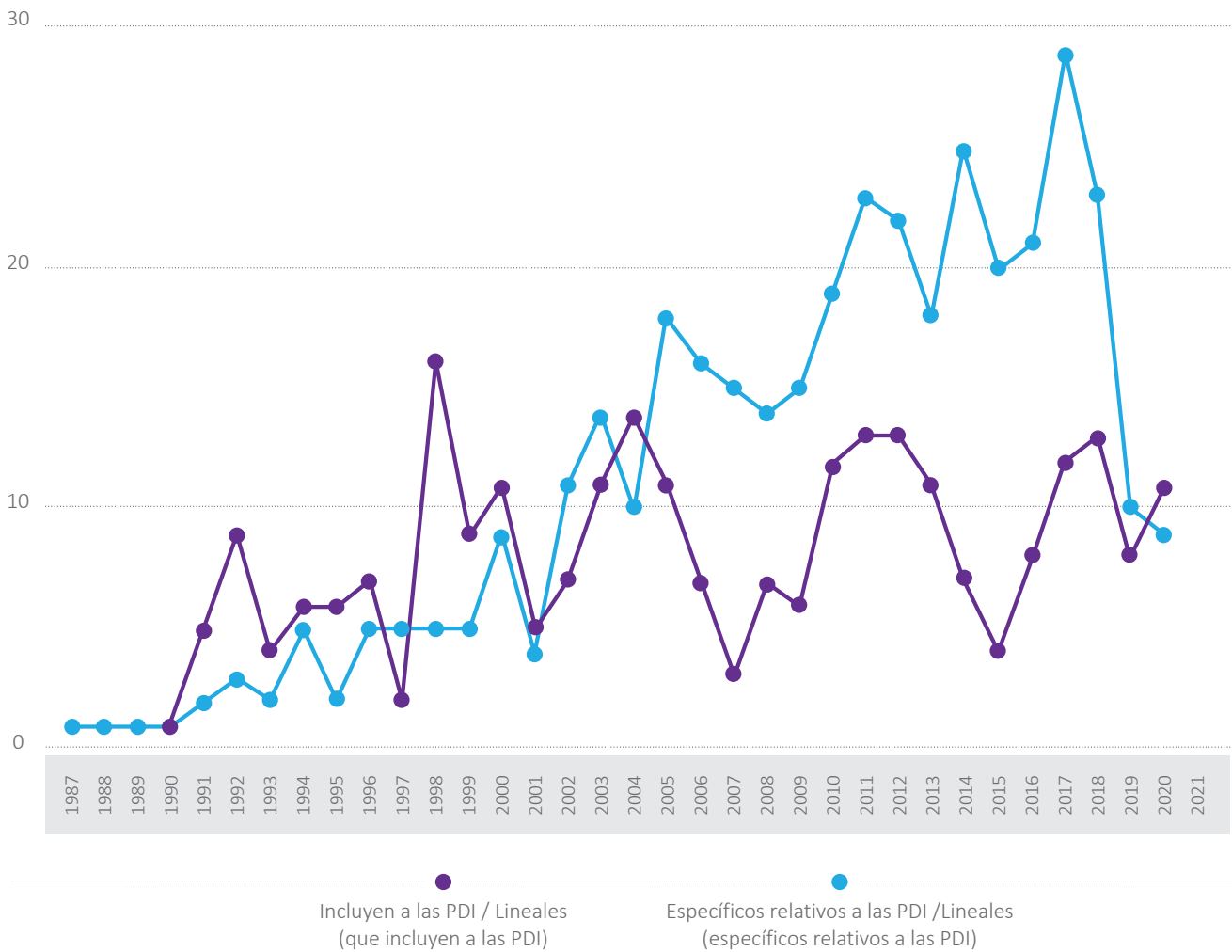


© UNHCR/República Democrática del Congo

Cantidad de instrumentos por región y contenido:



Tendencias en instrumentos que incluyen a las PDI y específicos relativos a las PDI 1991-2021:



La adopción de instrumentos que incluyan a las personas desplazadas internas no ha dejado de crecer en las dos últimas décadas, en consonancia con las normas jurídicas internacionales y regionales, las recomendaciones y los ejemplos de buenas prácticas en diversos sectores. En los últimos años, dos tendencias han cobrado mayor relevancia: **la inclusión de los desplazamientos internos en los planes nacionales (y locales) de desarrollo; y la inclusión de los desplazamientos internos en los instrumentos relacionados con los desastres y el cambio climático**, abordados en detalle en la Sección 3 de este informe.

Los planes nacionales de desarrollo (PND) establecen las prioridades generales de desarrollo de un país y la dirección estratégica correspondiente en respuesta a las necesidades, retos y oportunidades nacionales identificados. Los PND proponen un plan general y estrategias de aplicación para la asignación de recursos a lo largo del tiempo y entre diversos sectores, y como tales ayudan a orientar las decisiones de las autoridades y apoyan la previsibilidad. Estos planes suelen complementarse con planes de desarrollo local, que traducen las metas estratégicas nacionales en objetivos locales, identificando los medios necesarios para alcanzarlos. Los PND se consideran cada vez más como una herramienta extremadamente valiosa para la respuesta de un gobierno al desplazamiento interno, dado que el desplazamiento interno (especialmente el prolongado) representa un complejo desafío para el desarrollo que puede impedir el desarrollo sostenible de regiones enteras o revertir los logros alcanzados en materia de desarrollo.⁷⁸

Por lo tanto, los PND pueden contribuir a salvar la brecha entre la acción humanitaria y la acción de desarrollo en materia de desplazamiento interno. En los últimos años, un número cada vez mayor de países ha incluido en sus PND referencias a la situación de las personas desplazadas o, en algunos casos, soluciones duraderas para ellas,⁷⁹ aunque el contenido de tales disposiciones varía en función del instrumento.⁸⁰ **Incluso en los países en los que existen leyes y políticas globales sobre desplazamiento interno, los instrumentos de planificación del desarrollo (incluidos otros más allá de los PND, como las estrategias de reducción de la pobreza) pueden complementarlos eficazmente garantizando las dimensiones multisectoriales y a largo plazo de la respuesta.**⁸¹

Por último, cabe señalar que entre los instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas en la Base de Datos Global también figuran algunos códigos penales, aquellos que incluyen ciertos actos de desplazamiento arbitrario como delito. En virtud del derecho internacional, los Estados tienen la obligación de prevenir y prohibir los desplazamientos arbitrarios. Esta obligación implica, entre otros deberes, la tipificación como delito de los actos de desplazamiento arbitrario que constituyan crímenes internacionales. Además, los Estados pueden cumplir sus obligaciones internacionales de prevenir los desplazamientos arbitrarios tipificando como delitos los casos de desplazamiento arbitrario que no constituyan crímenes internacionales, pero que estén prohibidos por el derecho internacional. Curiosamente, el número de países que incluyen ciertas formas de desplazamiento arbitrario como delitos comunes en la legislación nacional va en aumento.⁸²

78 - Véase la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en particular su objetivo de "no dejar a nadie atrás", incluidas las personas desplazadas internas), y el informe final del Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del Secretario General de las Naciones Unidas.

79 - Véanse, por ejemplo, Colombia, Iraq, Filipinas, Somalia, Sudán del Sur y Yemen.

80 - Para obtener más información, véase Weerasinghe, op. Cit., 2021, UNHCR/IOM.

81 - Véase, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza de Iraq (2018-2022) o de Azerbaiyán 2030: Prioridades nacionales para el desarrollo socioeconómico.

82 - Para más información, véase UNHCR-TTLP, Making arbitrary displacement a crime: Law and Practice, marzo 2022.

Tema de interés: Desplazamiento interno y apatridia

Un apátrida es alguien que no es reconocido como nacional por ningún Estado. Convertirse en persona desplazada, ya sea a través de las fronteras o dentro de un país, no afecta automáticamente al estatus de nacionalidad de alguien; la mayoría de las personas desplazadas siguen siendo nacionales de su país. Sin embargo, en algunos casos puede existir una estrecha relación entre la apatridia y el desplazamiento interno. El desplazamiento interno puede conducir a la apatridia cuando las fronteras territoriales se han redibujado tras el desplazamiento. También puede provocar riesgos de apatridia en caso de falta de acceso al registro de nacimiento o cuando se pierden o destruyen los documentos de identidad que acreditan la nacionalidad. Se trata de un riesgo especialmente grave para los grupos minoritarios. Al mismo tiempo, la apatridia también puede ser un factor que contribuya al desplazamiento interno, como en los casos de privación arbitraria de la nacionalidad o de discriminación contra comunidades específicas.

Para prevenir los riesgos de apatridia en situaciones de desplazamiento, los Estados deben hacer todo lo posible para garantizar el acceso continuo al registro civil, incluido el registro de nacimiento, y para abordar los obstáculos jurídicos y prácticos que impiden el acceso al registro civil. Los padres que son personas desplazadas se ven a menudo afectados de manera desproporcionada por estos obstáculos, que pueden incluir el requisito legal de inscribir el nacimiento de un niño en el lugar de residencia de los padres o en el lugar donde tuvo lugar el nacimiento, el pago de tasas o procedimientos engorrosos. Deben abordarse los obstáculos para que los hijos de las personas desplazadas no corran el riesgo de ser apátridas. Los gobiernos también deben garantizar que los apátridas que residen habitualmente en el país y que han sido desplazados estén protegidos contra la expulsión y deben ser autorizados a ejercer y disfrutar de sus derechos en las zonas de desplazamiento. Deben mantenerse los esfuerzos para conceder o confirmar la nacionalidad a las personas cuyo estatus de nacionalidad esté en disputa o en duda.

En colaboración con los miembros pertinentes del Grupo temático sobre protección, el ACNUR presta apoyo a los gobiernos en la expedición de documentos de registro civil a las personas desplazadas internas y en las reformas jurídicas pertinentes para prevenir los riesgos de apatridia. Como ejemplo de buenas prácticas, la Ley de Protección y Asistencia a las personas desplazadas internas de **Níger** contiene una disposición sobre el acceso de las personas desplazadas internas al registro civil. Además, la Ley de Registro Civil del país aprobada en 2019 establece que los centros de registro civil deben situarse más cerca de las poblaciones; en caso de desplazamiento masivo, los centros de registro civil pueden crearse en las localidades que reciben a incluidas las personas desplazadas internas y ser gestionados por representantes de estas; y existe un plazo ampliado de seis meses para el registro del estado civil en situaciones de emergencia.

SECCIÓN 2:

TENDENCIAS REGIONALES



África

Contexto:

El desplazamiento interno en África es el resultado de causas múltiples y a menudo entrelazadas, como conflictos, diferentes formas de violencia generalizada (vinculada a factores intercomunitarios, étnicos y políticos, entre otros), violaciones de los derechos humanos, catástrofes y los efectos adversos del cambio climático. Más de las tres cuartas partes de todos los nuevos desplazamientos internos de 2021 se produjeron en el África subsahariana.⁸³ Las cifras más elevadas se observaron en el este y el Cuerno de África y en la región de los Grandes Lagos, con casi 4,1 millones registrados en Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Sudán. La crisis del Tigray, que estalló a finales de 2020, provocó al menos 2,5 millones de personas desplazadas internas en 2021. En la región de África Occidental y Central se produjeron 1,6 millones de nuevos desplazamientos internos, debidos principalmente a la escalada de los conflictos en Burkina Faso, Nigeria y la República Centroafricana. En África Austral, 1,5 millones de personas se vieron desplazadas en la República Democrática del Congo (RDC) y 76 900 en Mozambique. Las catástrofes y los efectos adversos del cambio climático, como la sequía y las temperaturas extremas, también provocan desplazamientos y suelen afectar a zonas ya afectadas por conflictos y violencia. La erupción del monte Nyiragongo en la RDC en mayo de 2021 provocó el mayor número de desplazamientos por catástrofes en la región el año pasado.⁸⁴

Una herramienta única jurídicamente vinculante sobre desplazamientos internos: la Convención de Kampala

En diciembre de 2022 se cumplirá el décimo aniversario de la entrada en vigor de la **Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de**

las personas desplazadas internas en África (también conocida como "Convención de Kampala"), el primer tratado continental jurídicamente vinculante para la protección y asistencia de las personas desplazadas internas, adoptado por la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana (UA) el 23 de octubre de 2009 en Kampala (Uganda). La Convención de Kampala es un instrumento normativo diseñado para abarcar todos los aspectos del desplazamiento interno, basado en un marco combinado de derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario. Complementa el sistema africano de derechos humanos, basado en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y sus principales mecanismos de supervisión: el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos,⁸⁵ incluido el Relator Especial de la UA sobre los derechos de los migrantes, refugiados, repatriados y personas desplazadas internas.

Al establecer las obligaciones de los Estados Partes, la Convención de Kampala complementa los Principios Rectores: mientras que estos últimos se centran en los derechos de las personas desplazadas internas, la primera pretende ser una herramienta más práctica para los titulares de obligaciones. **La Convención de Kampala pretende generar capacidad funcional y traduce en deberes concretos muchos de los puntos de referencia del Marco sobre Responsabilidad Nacional de 2005.**⁸⁶ En concreto, el artículo 3(2) exige a los Estados Parte:

- Incorporar sus obligaciones en virtud de la Convención a la legislación nacional promulgando o enmendando la legislación pertinente.
- Designar una autoridad u organismo para coordinar la protección y asistencia a las personas desplazadas internas.

83 - ACNUR, Informe de tendencias globales 2021, pág. 24.

84 - IDMC, GRID 2022, pág. 35.

85 - En mayo de 2017, el Tribunal africano dictó, por ejemplo, una sentencia histórica en relación con el caso n.º 006/2012 contra la República de Kenia sobre los desalojos persistentes de la comunidad ogiek del Complejo Forestal de Mau.

86 - Brookings-Bern, Addressing Internal Displacement: A FRAMEWORK FOR NATIONAL RESPONSIBILITY, abril 2005.

- Adoptar otras medidas, según proceda, incluidas estrategias y políticas sobre desplazamiento interno a nivel nacional y local, teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades de acogida; y, por último, asignar los recursos necesarios a los esfuerzos del Estado en este ámbito.

La Convención se considera en general un gran avance en la creación de un marco normativo jurídicamente vinculante para la protección de las personas desplazadas internas. Ello se debe en parte al papel que atribuye a todas las partes interesadas: los Estados, pero también otros grupos y entidades implicados o afectados por los desplazamientos internos (agentes no estatales, organizaciones humanitarias, etc.). Sin embargo, el primer tratado jurídicamente vinculante sobre protección y asistencia a las personas desplazadas internas se estableció en la subregión de África Oriental y Central, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL)⁸⁷ adoptaron en Nairobi el *Pacto sobre Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos* en 2006.⁸⁸ El Pacto incluye 10 Protocolos, que son jurídicamente vinculantes para todos los Estados miembros de la ICGLR, dos de los cuales son especialmente relevantes para las situaciones de desplazamiento interno: el *Protocolo sobre la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas* y el *Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas Repatriadas*.

El Protocolo de 2006 sobre la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas allanó el camino para el desarrollo de la Convención de Kampala de la Unión Africana de 2009, que ya exige a los Estados miembros que incorporen los Principios rectores a su legislación nacional y lo obliga a designar un punto focal o un mecanismo dedicado a tratar con las

personas desplazadas internas (artículo 6), al tiempo que adopta un enfoque de todo el gobierno centrado en soluciones duraderas. El Protocolo de la CIRGL es la base de la Convención de Kampala, y ambos se complementan en muchos aspectos; por ejemplo, los Principios rectores son un anexo del Protocolo, mientras que la Convención los incorpora; incluso se consideró en su momento que si fracasaban los intentos de aprobar la Convención de Kampala, el Protocolo sobre las personas desplazadas internas podría haberse adoptado en su lugar a nivel de la UA.⁸⁹

En octubre de 2022, **33 de los 55 Estados miembros de la UA eran Partes en la Convención de Kampala.**⁹⁰ **Convertirse en Estado Parte a nivel internacional solo representa un paso inicial hacia la plena aplicación de la Convención. Para aprovechar todo su potencial, deben tomarse rápidamente medidas para su incorporación a la legislación nacional.** El primer país en completar la nacionalización de la Convención de Kampala fue **Níger**, con la adopción de su ley sobre desplazamiento interno en 2018.⁹¹ Sin embargo, varios otros Estados estaban liderando tales procesos en octubre de 2022, entre ellos **Burkina Faso, Chad, Ethiopia, Malí, Nigeria, República del Congo, Somalia y Sudán del Sur.**

El artículo 14 de la Convención de Kampala establece una Conferencia de Estados Partes para supervisar y revisar la aplicación de los objetivos de la Convención. La primera Conferencia de Estados Partes se celebró en Zimbabwe en 2017. En esa ocasión, los Estados Partes adoptaron el Plan de *Acción de Harare para la Aplicación de la Convención de Kampala (2017-2022)*. Para apoyar los esfuerzos de nacionalización de los Estados, la Unión Africana adoptó su *Ley Modelo sobre Desplazamiento Interno* en 2018,⁹² para servir como documento de referencia para los redactores de los marcos jurídicos y políticos pertinentes.

⁸⁷ - Los estados miembros de la CIRGL son: República de Angola, República de Burundi, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, República de Kenia, República de Rwanda, República de Sudán del Sur, República de Sudán, República Unida de Tanzania, República de Uganda y República de Zambia.

⁸⁸ - El Pacto y sus Protocolos entraron en vigor en junio de 2008.

⁸⁹ - Entrevista con informante clave, Dr. Chaloka Beyani, 23 de junio de 2022.

⁹⁰ - Véase Lista de ratificación de condición.

⁹¹ - Véase Loi relative à la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes au Niger.

⁹² - Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5afc3a494.html>.



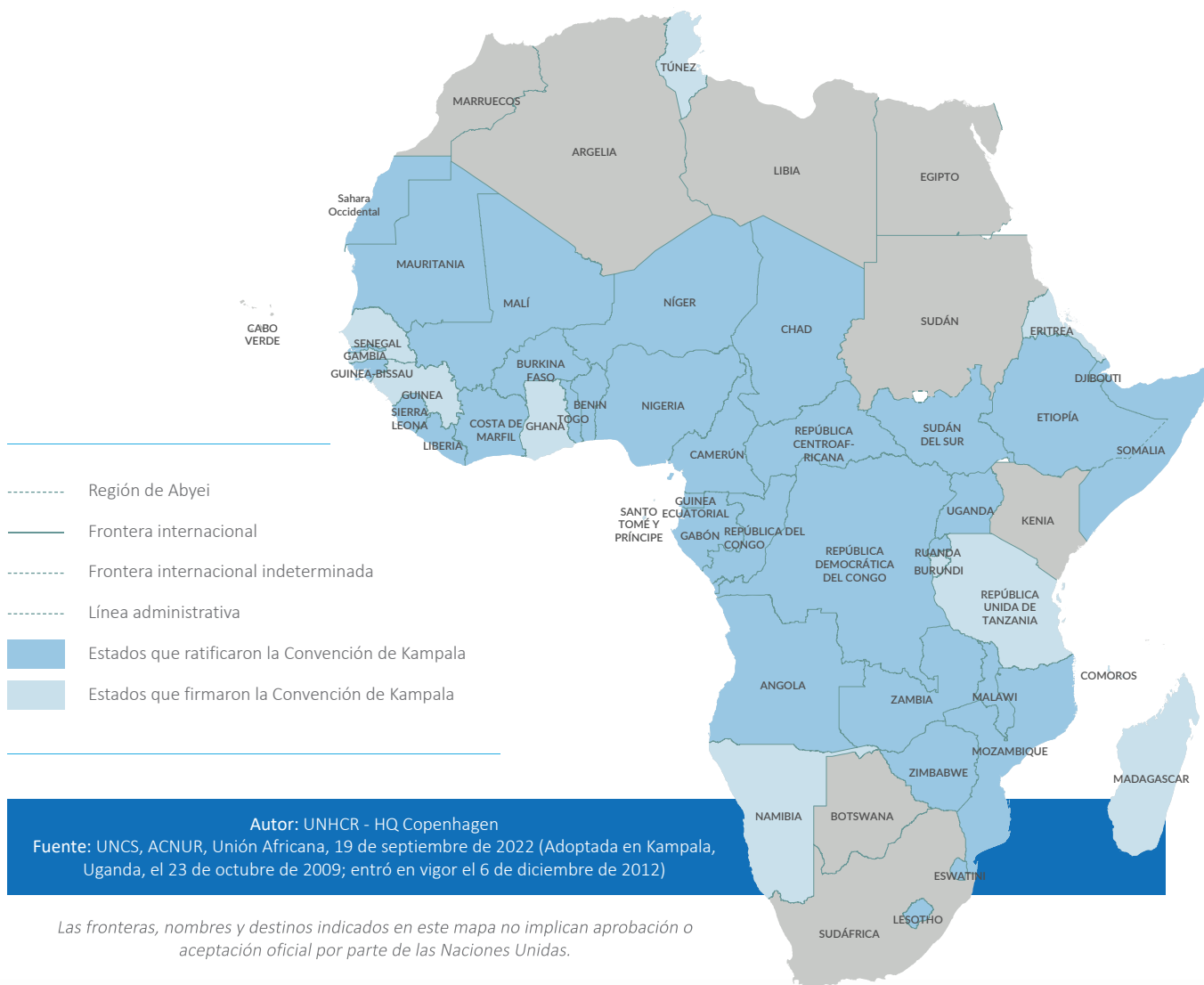
© UNHCR/Burkina Faso

Al año siguiente, la UA puso el foco en el desplazamiento forzado al lanzar en febrero de 2019 el "Año de los refugiados, repatriados y personas desplazadas internas" de la UA: Hacia soluciones duraderas a los desplazamientos forzosos en África". Un nutrido programa de actos conmemorativos del 50.º aniversario de la Convención de los Refugiados de la OUA (Organización para la Unidad Africana) de 1969 y del 10º aniversario de la Convención de Kampala de 2009 tuvo como objetivo instar a los Estados miembros a adherirse a las convenciones y aplicarlas. Las principales recomendaciones se centraron en abordar las causas profundas de los desplazamientos forzosos, aplicar medidas para reforzar la protección y soluciones duraderas sostenibles para millones de refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas internas del continente, y hacer frente al creciente impacto del cambio climático. Para conmemorar el 10.º aniversario de la entrada en vigor de la Convención de Kampala, la UA tiene previstas una serie de actividades, entre ellas la convocatoria de su segunda Conferencia de Estados Partes.

En ella se estudiará y adoptará su segundo Plan de Acción y se lanzará una Nota Explicativa de la Convención de Kampala.

Además de estos esfuerzos, la Unión Africana organiza periódicamente con el ACNUR una iniciativa de formación titulada *"The AU Humanitarian Architecture: Law and Policy Training"*, también conocida como el *"Livingstone Syllabus"*. La formación se dirige principalmente a responsables políticos y funcionarios de los gobiernos de los Estados miembros de la UA; está adaptada para abordar las especificidades del contexto humanitario africano y diseñada como una herramienta de desarrollo de capacidades para profundizar en su comprensión de los instrumentos internacionales y regionales (incluida la Convención de Kampala) con el fin de lograr la protección efectiva y la asistencia a las personas desplazadas forzosas a través de una mejor comprensión y aplicación efectiva de las obligaciones de los Estados miembros contenidas en la misma, en línea con la Hoja de ruta humanitaria de la UA (2016 a 2030). También ofrece un foro para que los participantes compartan experiencias y mejores prácticas.

Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de las personas desplazadas internas en África (Convención de Kampala a partir del 19 de septiembre de 2022):



Otras herramientas útiles que pueden utilizar los Estados y sus socios que trabajan en este ámbito son un informe publicado por el CICR en 2020, en el que se resumen las conclusiones y recomendaciones resultantes de un ejercicio de inventario que el CICR llevó a cabo en 25 países africanos para determinar la mejor manera en que los Estados podrían cumplir sus obligaciones para con las personas

desplazadas en virtud de la Convención de Kampala y llevarlas a la práctica,⁹³ y un Manual de Formación para Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Convención de Kampala y su Ley Modelo, elaborado por el Consejo Noruego para los Refugiados con vistas a reforzar las capacidades de las OSC africanas para contribuir mejor a la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas.⁹⁴

93 - ICRC, Translating the Kampala Convention into Practice, junio 2020.

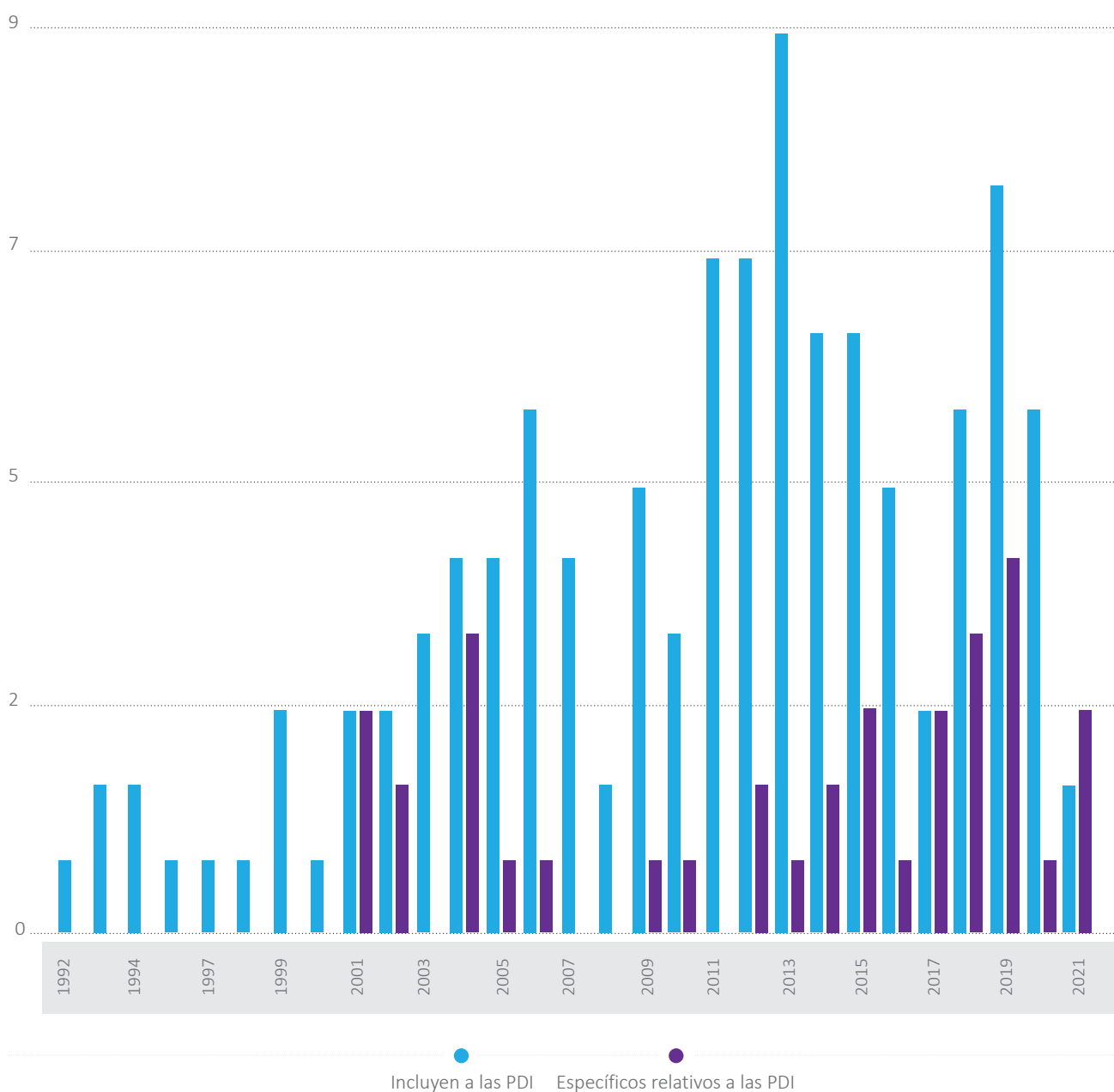
94 - Véase: <https://reliefweb.int/report/world/training-manual-civil-society-organisations-kampala-convention-and-its-model-law>.

Desarrollos jurídicos y políticos nacionales

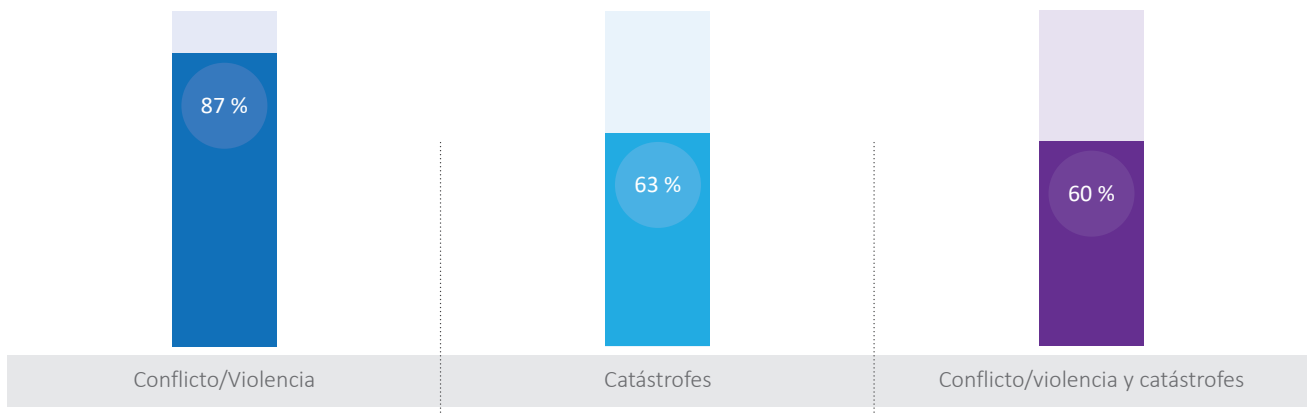
A finales de 2021, se habían adoptado en África un total de 28 instrumentos jurídicos y políticos que abordaban específicamente el desplazamiento interno en 17 países. De ellos, dos son leyes (adoptadas por Kenia y Níger); 10 son políticas nacionales y 16 son otros tipos de instrumentos

(estrategias, planes o programas nacionales), algunos de los cuales han sido adoptados a nivel subnacional. Algunos países desarrollaron instrumentos nacionales en línea con los Principios Rectores incluso antes de la adopción de la Convención de Kampala, por ejemplo Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leona y Uganda.

Tendencias de los instrumentos relacionados con las PDI - Región africana, 1992-2021:



África - Causas de desplazamiento en instrumentos específicos de las PDI:



De conformidad con la Convención, el ámbito de aplicación de los instrumentos sobre desplazamiento interno en África tiende a ser especialmente amplio en cuanto a las situaciones que abarcan, cubriendo todas las causas y todas las fases del desplazamiento. Muchos abordan también cuestiones especialmente relevantes para el continente, como las necesidades específicas de los pastores desplazados.⁹⁵

Dadas las causas y características comunes de las situaciones de desplazamiento interno a nivel regional y subregional, el compromiso de muchos Estados de adoptar enfoques (sub)regionales para prevenir y abordar el desplazamiento forzado, y el importante papel desempeñado por las organizaciones subregionales en este ámbito, pueden identificarse ciertas tendencias jurídicas y políticas en el continente.

En **África Occidental**, el Parlamento, el Tribunal de Justicia y la Comisión de la Comunidad económica de estados de África Occidental (CEDEAO) se han implicado cada vez más en cuestiones humanitarias a lo largo de los años, entre ellas el desplazamiento interno. En la primera Conferencia Ministerial de la CEDEAO sobre Asistencia Humanitaria y Desplazamiento Interno en África Occidental, celebrada en 2011, los ministros aprobaron una declaración en la que acogían con satisfacción la Convención de Kampala y pedían su firma,

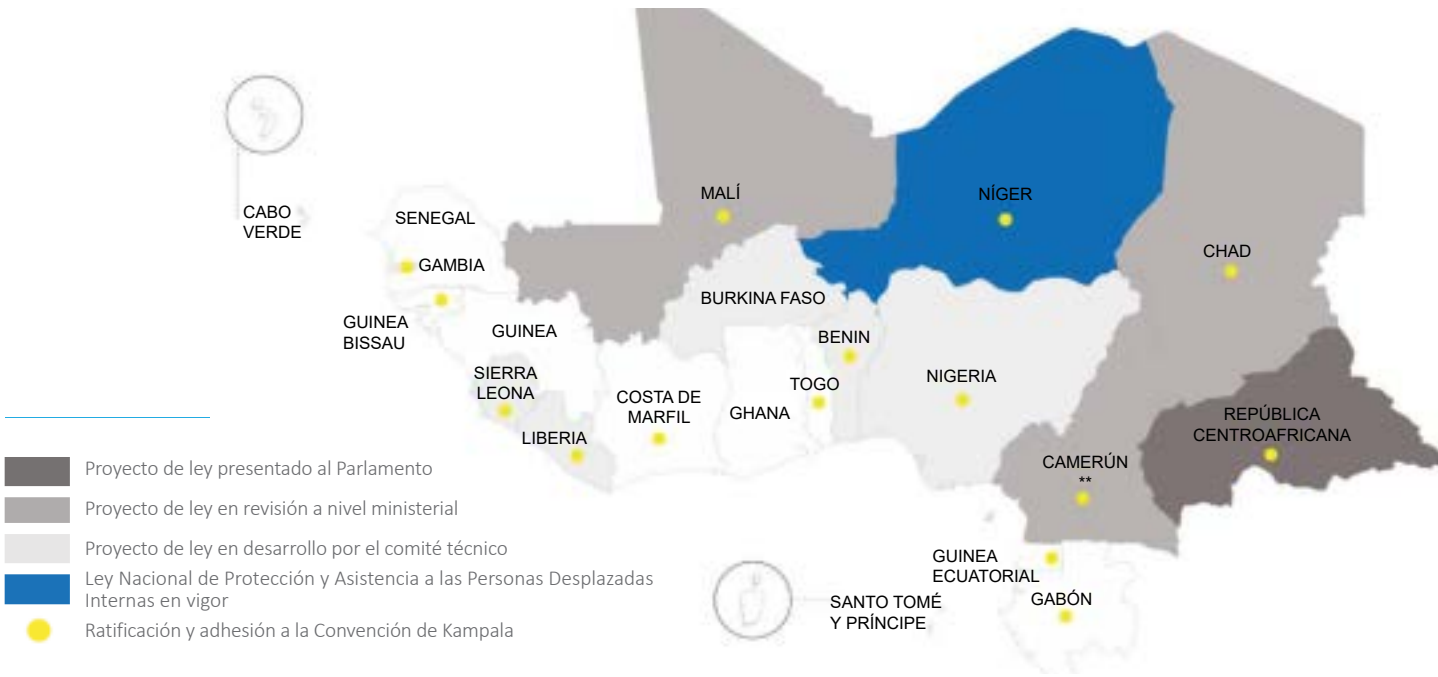
ratificación, incorporación al derecho interno y aplicación por parte de los Estados miembros de la CEDEAO. Este compromiso político contribuyó a la entrada en vigor de la Convención de Kampala en 2012, ya que ocho de los 15 signatarios procedían de África Occidental. En marzo de 2019, se celebró un intercambio entre parlamentarios de la CEDEAO y expertos nacionales en personas desplazadas internas de los 15 Estados miembros de la CEDEAO con el objetivo de: compartir experiencias sobre la nacionalización y la implementación de la Convención de Kampala en sus contextos, incluidas las buenas prácticas y los desafíos; hacer recomendaciones para aumentar la ratificación y la nacionalización, así como mejorar la implementación en la subregión; y explorar la posibilidad de incluir la Convención de Kampala en la legislación comunitaria de la CEDEAO.⁹⁶ La CEDEAO continúa involucrando a sus Estados miembros y organizando actividades específicas de promoción de la Convención de Kampala, a nivel nacional. Como ejemplo de ello, la CEDEAO organizó talleres en Burkina Faso, Togo y Ghana para apoyar la ratificación o nacionalización. En octubre de 2022, todos los Estados miembros de la CEDEAO menos cuatro habían ratificado la Convención de Kampala (**Guinea, Ghana y Senegal** son signatarios pero no la han ratificado, y Cabo Verde es el único signatario, y **Cabo Verde** es el único no signatario).

95 - Cabe señalar que el desplazamiento interno se incluyó como cuestión clave en los acuerdos de paz de al menos 15 países de África. Como resultado, en algunos contextos, los acuerdos de paz han sido los principales instrumentos políticos que han abordado el desplazamiento interno. Este fue, por ejemplo, el caso de Yibuti, Guinea Bissau o Senegal.

96 - Véase Informe del evento.

Panorama Regional de África Occidental y Central:

Marcos de protección y asistencia a las personas desplazadas internas (marzo de 2022)



En África Centro-Occidental, cinco países nunca han ratificado o se han adherido a la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de las personas desplazadas internas en África (Convención de Kampala). Solo un país incorporó la Convención mediante la adopción de una ley específica. Estos marcos jurídicos son cruciales para regular la protección de las personas desplazadas internas de forma transparente y predecible.

** El proyecto de ley está siendo revisado actualmente por la oficina del Primer Ministro.

Los gobiernos de **Camerún, Chad, Níger** y **Nigeria** expresaron su compromiso de adoptar la Convención de Kampala durante el Diálogo Regional de Protección sobre la Cuenca del Lago Chad en 2016.⁹⁷ Tras ello, **Camerún** presentó su instrumento de ratificación en mayo de 2017; en diciembre de 2020, el CICR organizó un taller de protección de personas desplazadas internas en Camerún en el que participaron representantes del gobierno, así como otras partes interesadas internacionales y nacionales. En consecuencia, el gobierno creó un comité de redacción y se preparó un proyecto de ley sobre personas desplazadas internas. El gobierno organizó un taller para recibir comentarios y contribuciones sobre el proyecto de ley del 12 al 14 de septiembre de 2021.

En mayo de 2022, el proyecto de ley sobre protección y asistencia a las personas desplazadas internas en Camerún seguía siendo objeto de estudio a nivel interministerial, después de que el Primer Ministro pidiera opinión al Ministerio de Administración Territorial.

En **Chad**, la incorporación al derecho interno de la Convención de Kampala fue también uno de los compromisos asumidos por el Gobierno en el Foro Mundial de Refugiados de 2019. El Ministro de Administración Territorial creó un comité técnico en abril de 2019, que trabajó para preparar un primer borrador del proyecto de ley de personas desplazadas internas mediante una serie de consultas en 2020, a pesar de los retrasos relacionados con la pandemia de COVID-19 y las últimas elecciones presidenciales.

97 - Véase la Abuja Action Statement. Los compromisos se reconfirmaron en su reunión y seguimiento de 2019.

Se organizaron dos talleres antes de finales de 2021 para avanzar en esta agenda: uno el 7 de diciembre, durante el cual un equipo técnico revisó y validó el borrador; y un segundo taller técnico interministerial de alto nivel se organizó el 14 de diciembre para entregar formalmente el proyecto de ley de personas desplazadas internas al gobierno. En febrero de 2022, se elaboró una nota de presentación para su transmisión al Consejo de Ministros a través del Ministro de Administración Territorial. Un grupo interministerial de expertos elaboró además un proyecto de decreto para facilitar la aplicación de la ley sobre personas desplazadas internas y lo finalizó durante un taller de cinco días con el apoyo del ACNUR, la OIM y el CICR en mayo de 2022. En julio de 2022, el proyecto de ley y el proyecto de decreto que lo acompañaba fueron devueltos al gobierno tras un taller de validación. Con vistas al futuro, la prioridad de los socios sigue siendo la necesidad de organizar sesiones de información y concienciación para los parlamentarios con el fin de garantizar una rápida adopción y promulgación del proyecto de ley sobre personas desplazadas internas y su decreto de aplicación.

Níger fue el primer país de África en adoptar una ley nacional sobre desplazamiento interno que incorpora la Convención de Kampala, que ratificó en 2012. En diciembre de 2018, Níger adoptó la *Ley de Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas*, con una aprobación sin precedentes del 98 % en la Asamblea Nacional.⁹⁸ El Ministerio de Acción Humanitaria y Gestión de Catástrofes (MAHGC) tuvo la responsabilidad general de su desarrollo, que fue coordinado a través de un comité directivo integrado por representantes de varios ministerios y actores intergubernamentales.

El proceso fue muy participativo; el MAHGC organizó una serie de talleres en los que participaron actores internacionales, organizaciones de la sociedad civil, personas desplazadas internas y autoridades nacionales y regionales, para identificar las principales lagunas de la legislación nacional, en línea con las normas internacionales, así como para sensibilizar a la población. La Ley de Personas Desplazadas Internas consta de 10 capítulos que tratan de la prevención del desplazamiento, la protección de las personas desplazadas internas, la asistencia a las personas desplazadas internas, las soluciones duraderas, el marco institucional y los delitos contra las personas desplazadas internas, el personal humanitario y la ayuda humanitaria.

A pesar de algunas dificultades relacionadas con la capacidad del ministerio responsable, el proceso consultivo ha permitido la rápida adopción de directivas gubernamentales para apoyar la aplicación de la ley, como el *Decreto N.º 2020-298* que determina sus modalidades de aplicación.⁹⁹ Además, se crearon varios organismos para llevar adelante el trabajo, incluido un Comité Nacional para la Recopilación de Datos y la Gestión de la Información sobre las personas desplazadas internas en Níger (en octubre de 2019)¹⁰⁰ y un Comité Nacional de Coordinación para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas (en abril de 2020).¹⁰¹ En noviembre de 2019, también se creó un comité para la elaboración de un plan de acción que implementara la *Política Humanitaria y de Gestión de Desastres del país*.¹⁰² Finalmente, aunque también se elaboraron planes de acción nacionales sobre protección y soluciones al desplazamiento forzado en la región del Sahel en el marco del Diálogo de Bamako en septiembre de 2019,¹⁰³ en febrero de 2022 también se creó un grupo de trabajo nacional sobre soluciones duraderas, que contribuirá a aplicar las disposiciones de la ley en este ámbito.¹⁰⁴

98 - Véase: <https://www.refworld.org/docid/5ce404914.html>.

99 - Décret N° 2020-298/PRN/MAH/GC du 17 avril 2020 déterminant les modalités d'application de la loi n° 2018-74 du décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes, 2020.

100 - Arrêté No.0012 tr MAH/GC du 12 octobre 2019.

101 - Décret No.2020-297 déterminant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Comité de Coordination nationale de protection et d'assistance aux PDI (17 April 2020), complemented by Arrêté No.04/MAH/GC/SG/DL du 28 février 2022 portant désignation des membres du Comité de Coordination nationale de protection et d'assistance aux PDI.

102 - Arrêté n°0029/MAH/GC/SG/DL du 10 Nov portant création, attributions et composition du Comité d'élaboration du Plan d'actions de la politique humanitaire et de gestion des catastrophes.

103 - Véase Plan d'Actions National de Renforcement de la Protection et des Solutions dans le Cadre de Déplacement Forcé au Sahel (PAN/RP/S) 2021-2025 – Dialogue de Bamako, 11-12 Septembre 2019.

104 - Véase Arrêté n°05/MAH/GC/SG/DL du 28 février 2022 portant création d'un groupe de travail sur déplacement de population, retour et solutions durables.



© UNHCR/Martina Caterina

Cabe señalar que, si bien las disposiciones de la ley sobre personas desplazadas internas no hacen distinciones notables sobre el tratamiento de las personas desplazadas en el contexto de un conflicto o una catástrofe, el concepto de "persona desplazada interna" es relativamente nuevo en Níger y se hizo prominente debido al activismo de los grupos armados no estatales, la insurgencia y las operaciones antiterroristas, más que en relación con las catástrofes y los efectos adversos del cambio climático. Como resultado, en la práctica, las personas desplazadas, por ejemplo, por inundaciones, no son necesariamente percibidas como personas desplazadas internas a menos que también lo hayan sido por conflictos. Esto repercute en la aplicación de la Ley de Personas Desplazadas Internas y sugiere la necesidad de concienciar a las principales partes interesadas sobre sus obligaciones hacia las personas desplazadas internas afectadas por catástrofes y otros factores desencadenantes.¹⁰⁵

Nigeria ratificó la Convención de Kampala en 2012, pero el Comité Presidencial sobre Personas Desplazadas Internas del país ya había iniciado en 2006 el proceso de elaboración de una política nacional sobre personas desplazadas internas. Un grupo multisectorial de expertos técnicos y consultores dirigió el proceso de desarrollo y revisión de la política a lo largo de los años, reuniendo las propuestas del comité de revisión del proyecto de política, las aportaciones de los revisores externos, así como facilitando múltiples consultas con las partes interesadas que aseguraron un proceso participativo e inclusivo de amplia base. Como abordar el desplazamiento interno requiere la participación de varios ministerios, departamentos y organismos del Gobierno, cabe señalar que antes de la creación del Ministerio Federal de Asuntos Humanitarios, Gestión de Desastres y Desarrollo Social (FMHADMSD, por

¹⁰⁵ - IOM-UNHCR, Salvar la brecha en el desplazamiento por conflictos y desastres: Normas, Instituciones y Coordinación en el Afganistán, Colombia, el Níger, Filipinas y Somalia, 2021, pág. 139.

sus siglas en inglés) en 2019, había poca o ninguna coordinación entre estos organismos que brindan protección y asistencia a las personas desplazadas internas. Por ello, **el establecimiento de un marco jurídico y político acorde con las normas internacionales y regionales ha sido -y sigue siendo- una prioridad para el Gobierno.**

El Consejo Ejecutivo Federal aprobó finalmente la *Política Nacional para las Personas Desplazadas Internas* en septiembre de 2021,¹⁰⁶ que se lanzó oficialmente en marzo de 2022. La política es un documento muy completo, que aborda todas las causas y todas las fases del desplazamiento, y delimita claramente las funciones y responsabilidades de todos los organismos implicados en la gestión de las personas desplazadas internas, con el FMHADMSD como coordinador central de acuerdo con su mandato. Se están realizando esfuerzos para desarrollar un plan de acción que apoye la implementación de la política. La propia política señaló que un requisito clave de la Convención de Kampala es que sus disposiciones se incorporen al marco jurídico nacional, y este fue también un compromiso expresado por el gobierno en el Foro Mundial de Refugiados de 2019. Como resultado, **Nigeria** ha tomado medidas para completar el proceso de adopción por ley. En un principio, se intentó incorporar las disposiciones de la Convención al *proyecto de enmienda de la Comisión Nacional para los Refugiados, Migrantes y Personas Desplazadas Internas (NCFRMI, por sus siglas en inglés)*. Posteriormente, el Gobierno decidió que el objetivo podría alcanzarse mejor mediante un instrumento legislativo independiente. Por lo tanto, del 5 al 7 de mayo de 2022, el FMHADMSD, con el apoyo del ACNUR, organizó un retiro con las principales partes interesadas del gobierno, así como con sus socios nacionales e internacionales, con el objetivo de revisar el proyecto de ley de enmienda de la NCFRMI (para eliminar las disposiciones que pretendían incorporar la Convención) y desarrollar un borrador cero de un proyecto de ley independiente para la protección de las personas desplazadas internas en Nigeria. En línea con el compromiso del país de consolidar el marco político, el Ministerio de Asuntos Humanitarios compartió una solicitud formal con el

ACNUR para apoyar al equipo técnico interministerial en el proceso de redacción de un proyecto de ley ejecutivo que incorpore la Convención de Kampala. Como resultado, un consultor nacional se unió al equipo de redacción el 1 de agosto de 2022, con el plan de tener el proyecto de ley listo para su revisión por las partes interesadas antes de finales de año.

Además, cabe señalar que el Plan de Desarrollo a Medio Plazo de Nigeria (MTDP) 2021-2025 también aborda las necesidades de las personas desplazadas internas, incluso mediante la asignación presupuestaria para proyectos relacionados. El Plan de Nexos Humanitario/Desarrollo/Paz elaborado por el FMHADMSD incluye respuestas a las zonas que acogen a personas desplazadas internas.¹⁰⁷

Burkina Faso también es Estado parte de la Convención de Kampala desde 2012. El gobierno (a través del Consejo Nacional de Ayuda de Emergencia y Rehabilitación, CONASUR, por sus siglas en francés) puso en marcha por primera vez un proceso para incorporar sus disposiciones a la legislación nacional con el apoyo del PNUD en 2017; pero fue a la luz de la profundización de la crisis humanitaria en los años siguientes cuando se hizo más urgente una revisión de la legislación nacional vigente para reforzar la protección de las personas desplazadas internas. En diciembre de 2020, el Gobierno solicitó el apoyo de la comunidad humanitaria en esta materia. El ACNUR y miembros del Grupo Temático de Protección formaron entonces un grupo de trabajo para apoyar al CONASUR en este proceso. A principios de 2021, se presentó al Ministerio de la Mujer, Solidaridad Nacional, Familia y Acción Humanitaria (MFSNFAH, por sus siglas en francés) un proyecto de decreto que proponía la creación de un grupo interministerial encargado de supervisar el proceso de adopción, identificando sus responsabilidades y un plan de acción relacionado. Curiosamente, el mandato del comité se describió inicialmente como "*revisar la Ley 012/2014 de prevención y gestión de riesgos, crisis humanitarias y desastres*", dado que dicha ley no incluía ninguna referencia al desplazamiento. En septiembre de 2021, tuvieron lugar dos misiones de apoyo a los esfuerzos nacionales para incorporar a la legislación nacional la Convención de Kampala y

106 - Véase: <https://www.refworld.org/docid/632af49b4.html>.

107 - De la respuesta a la Encuesta ACNUR-ETLP sobre Leyes y políticas en materia de desplazamiento interno recibida por el Gobierno de Nigeria.

esbozar las consideraciones y los pasos pertinentes para la legislación y los procesos políticos nacionales: una técnica de la CEDEAO y una visita de alto nivel del Grupo de Expertos en Protección de Personas Desplazadas Internas (IPEG, por sus siglas en inglés), que incluía a los Relatores Especiales actual y anterior sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas. Como seguimiento, el Gobierno de Burkina Faso, el Grupo Temático de Protección y el ACNUR organizaron conjuntamente un taller en diciembre de 2021 con miembros del comité interministerial pertinente y socios.¹⁰⁸ Al final del taller, los participantes habían acordado una hoja de ruta que identificaba los próximos pasos necesarios, así como los términos de referencia para que un experto nacional se incorporara como consultor para apoyar el trabajo del comité interministerial en 2022. Es importante destacar que los participantes también acordaron que, teniendo en cuenta lo aprendido durante el taller, el mandato propuesto para el Comité Interministerial sería demasiado limitado, y que deberían centrarse más bien en la transposición de la Convención de Kampala. Se llevará a cabo una revisión jurídica de la legislación vigente para aclarar y confirmar el enfoque a seguir Aunque todo el proceso se retrasó en 2022 debido a los cambios en el Gobierno, este seleccionó y contrató a un consultor nacional en octubre de 2022.

Otros avances relevantes en esta subregión tuvieron lugar en Benín y Liberia. A finales de 2021, un comité técnico gubernamental de **Benín** estaba debatiendo un proyecto de ley de incorporación de la Convención de Kampala a la legislación nacional; además, se estaban elaborando directrices sobre reubicación y desplazamiento planificados en contextos de catástrofes y efectos adversos del cambio climático. En **Liberia**, Comisión de Repatriación y Reasentamiento de Refugiados de Liberia elaboró un

proyecto de ley sobre personas desplazadas internas a finales de 2018, pero desde entonces el proceso hacia su adopción se ha estancado.

En la subregión de África Oriental y Central, la *Ley de Prevención, Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas y las Comunidades Afectadas* de **Kenia** de 2012 se elaboró sobre la base del Protocolo de la CIRGL.¹⁰⁹ El desarrollo de un **marco legislativo sobre desplazamiento interno en Kenia —el primero en ser adoptado en el continente—** fue dirigido por un Comité Parlamentario Selecto sobre Personas Desplazadas Internas establecido en 2010 y ocurrió en paralelo al desarrollo de una política nacional sobre personas desplazadas internas en el país.¹¹⁰ El proceso de elaboración de la política se inició tras el mayor desplazamiento de los últimos años en el país, provocado por la violencia postelectoral de 2007/8, cuando unas 650 000 personas huyeron de sus hogares durante dos meses de intensa violencia.¹¹¹ Hasta entonces, el desplazamiento había sido en gran medida ignorado y negado en el país. Desde el inicio del proceso, los miembros del Grupo de Trabajo de Protección sobre Desplazamiento Interno -incluidas las organizaciones de la sociedad civil, las Naciones Unidas y los principales organismos gubernamentales- se implicaron significativamente en él en función de sus mandatos institucionales, conocimientos técnicos y recursos financieros. Desempeñaron un papel esencial en la recopilación y el análisis de la información, facilitando los debates sobre la política mediante consultas con las personas desplazadas internas y sensibilizando a las partes interesadas sobre el proceso. Convocaron foros para llegar a un consenso sobre cuestiones como las opciones políticas importantes —por ejemplo, sobre si desarrollar un marco específico para las personas desplazadas internas o incorporar mecanismos de protección a los marcos existentes— y las normas que debían incluirse en la política.¹¹²

¹⁰⁸ - Este taller también contó con el apoyo técnico y financiero del ETLF y constituyó el primer piloto del nuevo paquete de formación ACNUR-ETLF sobre leyes y políticas relativas a las personas desplazadas internas, que también se tradujo al francés para la ocasión (véase informe del taller).

¹⁰⁹ - Kenia aún no ha firmado la Convención de Kampala, cuya ratificación recomendó la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación del país en su informe final de 2013. El proceso se ha visto retrasado por el hecho de que la nueva Constitución del país en 2010 marcó el paso de un sistema jurídico dualista a uno monista, lo que hizo necesaria la adopción de una ley sobre la nacionalización de los tratados. Finalmente, en diciembre de 2012 se aprobó una Ley de Ratificación, por lo que el país ha estado desde entonces en condiciones de ratificar el convenio.

¹¹⁰ - Refugee Consortium of Kenya, *Behind the Scenes*, enero de 2013, pág.17-21.

¹¹¹ - IDMC, Kenya: IDPs' significant needs remain as intercommunal violence increases, 28 de diciembre de 2012.

¹¹² - IDMC, *The Kampala Convention One year on: Progress and prospects*, diciembre de 2013, pág. 20.

Como resultado, se finalizó una política nacional integral sobre desplazamiento interno que fue adoptada por el Gabinete en octubre de 2012. Sin embargo, nunca ha recibido la aprobación parlamentaria.

La Ley de Personas Desplazadas Internas de Kenia de 2012 complementó el proyecto de política; se trata de una ley muy completa, que aborda todas las causas y todas las fases del desplazamiento, desde la prevención y la alerta temprana hasta las soluciones duraderas. Creó un Comité Nacional de Coordinación Consultiva sobre Personas Desplazadas Internas (NCCC, por sus siglas en inglés) interinstitucional como punto focal, responsable de la coordinación y supervisión de la respuesta a las personas desplazadas internas. Algunos actores expresaron su preocupación por el hecho de que las responsabilidades del NCCC en materia de prevención y preparación pudieran solaparse con el mandato de otras autoridades, lo que podría dar lugar a una duplicación inútil de esfuerzos o a tensiones entre instituciones. Además, la aplicación de la Ley de Personas Desplazadas Internas se ha visto obstaculizada por cuestiones como la escasa voluntad política de abordar el desplazamiento interno y, por tanto, de asignar los recursos adecuados, la falta de claridad en la asignación de responsabilidades entre las autoridades centrales y las de los condados, y la falta de un entendimiento común sobre quién constituye una persona desplazada interna en el país (una idea predominante es que las personas desplazadas internas son solo aquellas que se ven obligadas a huir como consecuencia de la violencia política, mientras que el desplazamiento en Kenia es el resultado de múltiples causas, a menudo combinadas).¹¹³

Entre los estados miembro de la CIRGL, también debe destacarse el papel pionero desempeñado por **Uganda**. Uganda fue el primer país en ratificar la Convención de Kampala y, en 2004, fue uno de los primeros del mundo en desarrollar una política nacional sobre personas desplazadas internas, además de tomar otras medidas para abordar la prolongada crisis de personas desplazadas internas concentrada en el norte del país tras el conflicto armado. Como resultado, se facilitó el retorno a gran escala y otras opciones de asentamiento, y se

desmantelaron la mayoría de los campos de personas desplazadas internas. El Gobierno también utilizó su Plan de Recuperación y Desarrollo de la Paz como vehículo para cumplir con sus responsabilidades en virtud de la Política, con el fin de fomentar las condiciones para sostener soluciones duraderas para todas las personas desplazadas internas del norte, un reto principalmente de naturaleza de desarrollo. El ámbito de aplicación de la *Política Nacional para las Personas Desplazadas Internas* de 2004 abarca todas las causas de desplazamiento e identifica a la Oficina del Primer Ministro (Departamento de Preparación para Desastres y Refugiados) como el organismo principal con la responsabilidad general de ocuparse de las personas desplazadas internas. La política estableció un Comité Político Interministerial para coordinar todas las actividades relacionadas con las personas desplazadas internas entre los niveles central, de distrito y de subcondado, acompañado de un comité interinstitucional a nivel técnico que incluía también a la ONU y a las ONG, así como un subcomité de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Estas estructuras debían reproducirse a nivel de distrito y subcondado. Un análisis de la aplicación de la política sobre personas desplazadas internas entre 2004 y 2012 ayudó a identificar algunos de los retos encontrados en este ámbito, entre ellos: la falta de claridad en torno a las responsabilidades institucionales para con las personas desplazadas internas que han regresado o se han reasentado; la escasez de recursos para hacer funcionales las estructuras de gobernanza para la respuesta a las personas desplazadas internas en los distritos y subcondados; la falta de reconocimiento de las personas desplazadas internas en las zonas urbanas, dado que el Gobierno se centra predominantemente en las personas desplazadas internas de los campos.¹¹⁴ Todos estos puntos constituyen importantes reflexiones y lecciones aprendidas para otros países.

En la **República Centroafricana (RCA)** también se ha llevado a cabo en los últimos años un proceso legislativo para incorporar la Convención de Kampala a la legislación nacional. Desgraciadamente, a pesar de estar bien diseñada y aplicada de forma participativa y consultiva, tropezó con obstáculos políticos que impidieron la aprobación final de la ley, que sigue pendiente. Algunas de las principales enseñanzas extraídas del proceso en la República

¹¹³ - Huggins, Klopp, Magenyi et al., The potentials of the Kenyan policy and legal framework for addressing internal displacement, enero de 2014.

¹¹⁴ - Refugee Law Project, Working Paper n. 23, octubre de 2012.

Centroafricana fueron la importancia de que el proceso se mantuviera a un nivel técnico, al tiempo que se implicaba a las partes políticas interesadas, y de que los parlamentarios de los distintos partidos políticos participaran desde el principio para garantizar su apoyo.

Incluso en ausencia de un marco general sobre el desplazamiento interno, el gobierno adoptó en 2018 una *Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internas y los Refugiados Repatriados (2018-2021)*,¹¹⁵ basada en el *Plan Nacional de Recuperación y Consolidación de la Paz* aprobado por la Asamblea Nacional el 26 de febrero de 2016. La estrategia fue elaborada por el Gobierno en colaboración con sus socios internacionales, en particular el ACNUR y el PNUD, y su objetivo era crear las condiciones para apoyar la solución preferida por las personas, ya fuera el retorno, la integración local o el asentamiento en otro lugar. El documento sigue aplicándose, aunque uno de los objetivos de la Plataforma de Apoyo a las Soluciones para la República Centroafricana, que se creará oficialmente en noviembre de 2022, es elaborar una estrategia nacional revisada de soluciones duraderas que se adapte mejor al contexto actual.

Dado que el desplazamiento interno debido a los conflictos armados, la violencia, las violaciones de los derechos humanos, las catástrofes y los efectos adversos del cambio climático sigue siendo un reto importante en varios Estados miembros de la CIRGL, muchos de los cuales aún no han establecido un marco nacional sobre el desplazamiento interno, debería estudiarse más a fondo la manera de aprovechar el Pacto y los Protocolos de los Grandes Lagos para dar respuestas eficaces de protección y soluciones a fin de hacer frente a los retos actuales que plantean las situaciones de desplazamiento en la región. Entre los países que no cuentan con un marco específico sobre desplazamiento interno en esta región se encuentran **Burundi**, donde, no obstante, se han realizado esfuerzos recientes para actualizar la *Estrategia Nacional de Reintegración Socioeconómica de las Personas Afectadas en Burundi*, adoptada en 2017,¹¹⁶ y la República Democrática del Congo (RDC).

El Gobierno de la **República Democrática del Congo** promulgó una ley que autorizaba la ratificación de la Convención en julio de 2014 y, ese mismo año, el Ministerio de Solidaridad y Acción Humanitaria, con el apoyo del ACNUR, elaboró un proyecto de ley sobre desplazamiento interno¹¹⁷ basado en una revisión jurídica exhaustiva de los marcos jurídicos y políticos existentes. El proyecto de ley se remitió en septiembre de 2016 a la Comisión Jurídica y al Consejo de Ministros de la RDC, pero su aprobación se vio obstaculizada por una agenda legislativa sobrecargada y la falta de impulso político. En el contexto del cierre gradual de los campos de personas desplazadas internas en Kivu del Norte, el gobierno provincial adoptó en 2016 una *Estrategia Provincial de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internas en Kivu del Norte*; se intentó desarrollar también una estrategia nacional de soluciones duraderas, pero el borrador final nunca fue aprobado. Durante una visita de trabajo al país en 2016, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas señaló que la arquitectura de coordinación para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas internas había crecido en gran medida de forma orgánica en el transcurso de dos décadas. El resultado es un complejo mosaico de actores y marcos institucionales, que sigue siendo demasiado incompleto y disperso para abordar la complejidad de las dinámicas de desplazamiento y retorno de una manera adecuadamente coordinada y global. Aunque reconoce el importante papel desempeñado por los ministerios competentes, como el Ministerio del Interior y Seguridad y el Ministerio de Asuntos Sociales, Acción Humanitaria y Solidaridad Nacional, y por organismos como el Consejo Nacional para los Refugiados, expresa su preocupación por la falta de un marco institucional claro para abordar el desplazamiento interno en sus diferentes dimensiones. Por lo tanto, recomendó que, en consonancia con el Protocolo sobre Personas Desplazadas Internas de la CIRGL, el Gobierno siguiera trabajando en la adopción de un marco legislativo sobre desplazamiento interno, una política y un plan de acción para su aplicación, con el apoyo de la comunidad internacional.¹¹⁸ En el marco de la iniciativa GP20, el Gobierno de la RDC, la Oficina

115 - Disponible aquí.

116 - Disponible aquí.

117 - Disponible aquí.

118 - Informe de la visita de trabajo del Relator Especial a la RDC, 2016, en los archivos de ETLF



© UNHCR/República Democrática del Congo

del Coordinador Humanitario, el PNUD y el ACNUR organizaron una conferencia en 2018 para volver a incluir estas cuestiones en la agenda. Se espera que el depósito por parte de la RDC del instrumento de ratificación de la Convención de Kampala en febrero de 2022, entre otros acontecimientos, pueda dar un impulso renovado a esta agenda.

Algunos de los Estados miembros de la CIRGL son también miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), integrada por Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda. **La IGAD también ha desempeñado un papel muy activo en la cuestión de los desplazamientos por diferentes causas en los últimos años.**

El *Marco de Política Migratoria Regional* de la IGAD, su documento político definitorio en este ámbito, tiene la promoción de la nacionalización y aplicación de la Convención de Kampala como una de las 12 áreas estratégicas prioritarias para la IGAD. Esto incluye el apoyo a los Estados miembros en el desarrollo de políticas sobre desplazamiento interno, así como la implementación de acciones para la protección y asistencia de las personas desplazadas internas.¹¹⁹ Dado que la región de la IGAD está considerada como una de las más vulnerables a la variabilidad y el cambio climáticos, los Estados miembros de la IGAD han reconocido la necesidad de desarrollar una respuesta coordinada

¹¹⁹ - También son pertinentes otros documentos conexos, como la Estrategia Regional de la IGAD sobre Desplazamiento Forzado y Migración Mixta (2017-2022) y la Declaración de Nairobi sobre Soluciones Duraderas para los Refugiados Somalíes y la Reintegración de los Repatriados en Somalia y el plan de acción conexo, adoptados en 2017 en consonancia con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y el Marco de respuesta integral para los refugiados (MRIPR). Los compromisos con los refugiados somalíes se ampliaron posteriormente a otros grupos de refugiados y personas desplazadas de la región, entre otras cosas mediante la Declaración de Kampala sobre empleo, medios de subsistencia y capacidad de recuperación de los refugiados, los repatriados y las comunidades de acogida en la región de la IGAD.

y centrada en la protección frente a los desastres que permita a las personas desplazarse para mitigar los peores efectos de los peligros naturales, incluso mediante la reciente aprobación de un Protocolo de Libre Circulación. Además de estos avances en la política migratoria, los miembros de la IGAD han identificado la necesidad de protegerse contra futuros desplazamientos mediante políticas y estrategias eficaces de reducción del riesgo de catástrofes (RRD), adaptación al cambio climático (ACC) y desarrollo. A tal efecto, la Secretaría de la IGAD y el NRC encargaron un estudio en el que se analizaba hasta qué punto la prevención de los desplazamientos, la protección de las personas desplazadas y la facilitación de soluciones duraderas se han integrado en las políticas nacionales y regionales de RRD, ACC y desarrollo existentes en la región de la IGAD. El estudio también ofrece importantes recomendaciones para cada país sobre cómo pueden reforzarse esos esfuerzos.¹²⁰

En los últimos años, la IGAD organizó, junto con el CICR, seminarios para los Estados miembros de la IGAD sobre la Convención de Kampala en 2016 y 2017, con el fin de debatir sus obligaciones clave en virtud de la Convención, hacer que informen sobre su situación y compartir buenas prácticas, herramientas y recursos para apoyar la aplicación de la Convención de Kampala a nivel nacional. En 2019, la IGAD y la iniciativa GP20 también se asociaron para convocar un intercambio sobre el apoyo a la resiliencia y las soluciones duraderas al desplazamiento interno en la región de la IGAD.¹²¹ Este intercambio fue una oportunidad para que los Estados debatieran el vínculo entre contar con marcos normativos adecuados sobre el desplazamiento interno y los esfuerzos para lograr soluciones duraderas para las personas desplazadas internas e identificar recomendaciones sobre cómo se pueden superar algunos de los desafíos comunes.

A menudo se destacan como ejemplos de buenas prácticas los esfuerzos de **Somalia**, que instituyó un enfoque ampliamente consultivo y de todo el

gobierno en materia de desplazamiento interno, en el que participaron 14 ministerios y otras instituciones y que también incluyó a las personas desplazadas internas en los procesos de toma de decisiones (véase el país destacado), así como el proceso participativo de elaboración de leyes seguido en **Sudán del Sur**.¹²² En este último país, el proyecto de ley sobre personas desplazadas internas aún estaba siendo revisado por el Ministerio de Justicia de Sudán del Sur y estaba previsto que se presentara a la Asamblea Legislativa Nacional de Transición (T-NLA, por sus siglas en inglés) a principios de 2022. Para reactivar el impulso político y hacer avanzar esta agenda, el Gobierno de Sudán del Sur (a través de su Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, y la Comisión de Asuntos de Refugiados), en colaboración con el ACNUR, celebró del 20 al 22 de abril de 2022 una mesa redonda para miembros del T-NLA sobre la nacionalización de la Convención de Kampala, promoviendo la finalización y adopción del Proyecto de Ley sobre Personas Desplazadas Internas, así como el borrador nacional de la *Estrategia de Soluciones Duraderas*, que también se encuentra en el Gabinete. La adopción y aplicación concreta de estos marcos son esenciales para la aplicación del capítulo 3 del *Acuerdo Revitalizado sobre la Resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS, por su sigla en inglés)*. El proyecto de estrategia nacional de soluciones duraderas se elaboró con el apoyo de la IGAD y el ACNUR como parte de los esfuerzos iniciados por el Gobierno de Sudán y Sudán del Sur en 2020, cuando ambos países acordaron una hoja de ruta en la que se esbozaban los próximos pasos hacia soluciones a corto, medio y largo plazo para los siete millones de personas desplazadas, incluidas las personas desplazadas internas y los refugiados originarios y acogidos por ambos países, así como los repatriados. Paralelamente a estos esfuerzos, otros avances normativos importantes en **Sudán del Sur** se refieren a la adopción de una política agraria, en forma de borrador a partir de agosto de 2022, así como al proceso constituyente que también se ha iniciado recientemente. En **Sudán**, se espera que la actual

120 - Nyandiko, Freeman: Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies, and their Consideration of Disaster Displacement and Human Mobility in the IGAD Region, 2020.

121 - Véase Informe del evento.

122 - Véase GP20 Compilation of National Practices to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement, 2020.



© UNHCR/Sudán del Sur

situación política y de seguridad no obstaculice el proceso previo de revisión de la política sobre personas desplazadas internas de 2009 para ajustarla más a las normas internacionales y regionales, basándose, entre otras cosas, en el trabajo en curso en apoyo de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y los repatriados en el país, incluso mediante el desarrollo de una estrategia nacional, como se ha mencionado anteriormente.

En **Etiopía**, se llevaron a cabo actividades en 2019 (incluidos tres talleres con múltiples partes interesadas) para promover la ratificación y la incorporación de la Convención de Kampala. En ese momento, el gobierno preparó un proyecto de ley cero bajo la dirección del Ministerio de Paz con el apoyo técnico del ACNUR, que también se tradujo al amárico. Sin embargo, debido a los importantes acontecimientos que se han producido en el país desde entonces —que también han provocado un aumento espectacular del número de personas desplazadas internas—, ha sido esencial

revitalizar los esfuerzos de promoción y asistencia técnica para la incorporación de la Convención a la legislación nacional.¹²³ El Gobierno depositó su instrumento de ratificación de la Convención de Kampala ante la Comisión de la UA en agosto de 2021. En 2022, el gobierno creó un grupo de trabajo interministerial bajo el Comité Directivo sobre Personas Desplazadas Internas y Asuntos de Refugiados, que —en colaboración con socios nacionales e internacionales clave— es responsable del diseño y puesta en marcha de una estrategia integral para las personas desplazadas internas, que incluye el establecimiento de un mecanismo de respuesta eficaz y la transposición de la Convención de Kampala. En octubre de 2022 se celebró un primer taller del comité de redacción encargado de elaborar la ley sobre personas desplazadas internas. También se han producido algunos avances positivos a nivel subnacional, especialmente en el Estado Regional Somalí, con la reciente adopción en mayo de 2022 de su *Estrategia de Soluciones Duraderas*.¹²⁴

¹²³ - La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Etiopía también ha desempeñado un papel en los últimos años, facilitando cada vez más los debates sobre este tema.

¹²⁴ - Un proceso que fue beneficiado con el apoyo de Suiza.

¹²⁵ - Los Estados miembros de la SADC son Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabue.

En **África Meridional**, la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC, por sus siglas en inglés)¹²⁵ también ha emprendido varias iniciativas para promover la transposición y aplicación de la Convención de Kampala, aunque de forma más limitada en comparación con otras entidades subregionales. En colaboración con el CICR, coorganizó una mesa redonda subregional sobre este tema los días 22 y 23 de noviembre de 2017 en Malawi, fomentando el compromiso entre pares y el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas. En los últimos años, la SADC también ha estado desarrollando un *Marco de Política Migratoria Regional y Plan de Acción 2022 a 2030*, que fue aprobado recientemente y no solo aborda el desplazamiento interno debido a todas las causas dentro de su ámbito de aplicación, sino que dedica un objetivo estratégico a apoyar la plena aplicación de la Convención de Kampala.

A nivel nacional, 8 de los 14 Estados de la SADC ratificaron la Convención de Kampala y al menos 4 de ellos han tomado algunas medidas para aplicarla. En el contexto del prolongado conflicto armado que afectaba al país, **Angola** adoptó normas específicas sobre desplazamiento interno a principios de la década de 2000,¹²⁶ centradas especialmente en soluciones duraderas -más concretamente el retorno y el reasentamiento de las personas desplazadas internas, que debían ser planificados, gestionados y coordinados por los Gobiernos Provinciales a través de los subgrupos de Personas Desplazadas y Refugiados. Más recientemente, **Mozambique** se ha convertido en un ejemplo digno de mención en la subregión con la adopción de un marco político específico sobre desplazamiento interno en septiembre de 2021, que aborda el desplazamiento causado tanto por el conflicto y la violencia como por los desastres y los efectos adversos del cambio climático (véase país destacado).

En los últimos años, la **República del Congo** también ha realizado importantes avances hacia la incorporación de la Convención de Kampala a su legislación nacional para abordar mejor la protección de las personas desplazadas internas mediante el establecimiento de un marco adecuado. El Ministerio de Asuntos Sociales y Acción Humanitaria dirigió un proceso consultivo con el apoyo del ACNUR y preparó un proyecto de ley que fue validado por

el Tribunal Supremo y transmitido a la Secretaría General del Gobierno. Se organizaron cuatro talleres de capacitación sobre desplazamiento interno en Brazzaville y Pointe-Noire, dirigidos a actores implicados en el proceso legislativo con el objetivo de apoyar el proceso legislativo hasta la adopción final de la ley a nivel parlamentario; se organizaron dos sesiones de trabajo adicionales específicamente con comités parlamentarios relevantes seleccionados, entre otras actividades de sensibilización. **Ahora sigue siendo primordial completar el proceso y tomar las medidas necesarias para asistir y proteger adecuadamente a las personas desplazadas internas de acuerdo con la nueva ley.**

Cabe señalar que, con algunas excepciones, la mayoría de los países de África Austral se ven afectados por desplazamientos internos principalmente a causa de catástrofes y proyectos de desarrollo, más que por conflictos armados y violencia. Esto se refleja claramente en el alcance de los instrumentos legales y políticos que se han establecido para prevenir las condiciones que conducen al desplazamiento, asistir y apoyar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas.

Por ejemplo, el marco de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y la población afectada por las inundaciones adoptado por el Gobierno de **Malawi** en 2015 es el único instrumento centrado en soluciones que aborda exclusivamente el desplazamiento por desastres en todo el mundo. En **Zambia**, la Oficina del vicepresidente, a través de la Unidad de Gestión y Mitigación de Desastres (DMMU, por sus siglas en inglés), tiene el mandato de ocuparse de todas las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas y cuenta con una estructura que trasciende desde el nivel comunitario hasta el Consejo de Ministros. En febrero de 2013, el Gobierno organizó una serie de reuniones consultivas con las partes interesadas que desembocaron en la creación de un Comité Técnico con el mandato de elaborar: Directrices sobre Indemnización y Reasentamiento de Personas Desplazadas Internas; un Memorando del Gabinete para la aprobación de una Política de Reasentamiento; un Memorando del Gabinete sobre la nacionalización de la Convención de Kampala y las Directrices sobre Indemnización y Reasentamiento de Personas Desplazadas Internas. Los avances en estos marcos continuaron en un

126 - Véase el Decreto n.º 1/01, de 5 de enero de 2001, Normas sobre el reasentamiento de poblaciones desplazadas, y el Decreto n.º 79/02, del 6 de diciembre, Aplicación de las normas: procedimientos operativos estándar.

taller nacional organizado por el Gobierno y la UA en Lusaka en julio de 2013, y el 21 de octubre de 2013 el Gabinete aprobó tanto la nacionalización de la Convención de Kampala como las *Directrices sobre Indemnización y Reasentamiento de las Personas Desplazadas Internas*. Finalmente, en junio de 2015, también se adoptó la *Política Nacional de Reasentamiento de Zambia*. En su preámbulo, la política también reconoce que el Gobierno había estado aplicando un programa de reasentamiento de tierras durante más de 24 años, centrándose principalmente en el reasentamiento de tierras con fines agrícolas, sin una política integral y un marco jurídico en vigor.

Esto provocó varios problemas, como la falta de un mecanismo de coordinación al más alto nivel gubernamental en la aplicación del programa, disputas por la tierra y bajos niveles de desarrollo de infraestructuras y prestación de servicios en los planes de reasentamiento. A pesar de sus títulos, ambos instrumentos abordan todas las fases del desplazamiento, desde la prevención hasta las soluciones duraderas.

En **África del norte**, los debates en torno al posible desarrollo de un marco nacional sobre desplazamiento interno también han tenido lugar en **Libia** en los últimos años. En 2018, durante su visita oficial al país, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas señaló que el sistema de coordinación gubernamental no satisfacía eficazmente las necesidades de las personas desplazadas internas. Aunque elogió la voluntad política de proteger y asistir a estas personas mediante el establecimiento de un Ministerio de Estado para Asuntos las Personas Desplazadas,¹²⁷ así como de un Comité Superior de Asuntos de las Personas Desplazadas y otros comités a nivel de consejo en distintas partes del país, expresó la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación dentro del Gobierno de Libia para tener objetivos más claros y mayor definición sobre las funciones de las instituciones clave en la respuesta al desplazamiento interno, así como sobre sus asociaciones con socios tanto nacionales como internacionales. Por ello, el experto recomendó la elaboración de una hoja de ruta exhaustiva sobre

el desplazamiento interno en consonancia con las normas internacionales y regionales (es decir, la Convención de Kampala, que Libia aún no ha ratificado).¹²⁸ Desde entonces, la firma del acuerdo de alto el fuego en octubre de 2020 y la posterior formación del Gobierno de Unidad Nacional en marzo de 2021 sentaron las bases de una mayor estabilidad en toda Libia. Esto se ha traducido en un aumento del número de personas desplazadas que regresan a sus lugares de origen en los últimos dos años, que sin embargo se ha ralentizado debido al todavía frágil panorama político y de seguridad, y al hecho de que muchas personas desplazadas internas, especialmente las que viven en los centros urbanos como Trípoli, Bengasi o Misrata, no quieren o no pueden regresar a sus lugares de origen debido a los daños en las infraestructuras públicas y las viviendas, y a la contaminación con restos explosivos de guerra.¹²⁹ No obstante, desde 2020, el Gobierno de Libia trabaja en colaboración con las Naciones Unidas en la elaboración de un proyecto de *Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas*. La Estrategia se finalizó en julio de 2022 y está pendiente de adopción formal por parte de las autoridades.

Al mismo tiempo, el Gobierno (a través de su Ministerio de Justicia) colaboró con el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias para llevar a cabo un análisis exhaustivo de los marcos jurídicos y políticos existentes relativos a la protección de las personas desplazadas internas.¹³⁰ Algunas de las principales disposiciones que identificó incluyen la *Resolución del Consejo Presidencial n.º 597 de 2019*, un instrumento de gran importancia ya que se refiere a la asignación de recursos financieros a los municipios para proporcionar servicios básicos y ayuda a las personas desplazadas internas, y la *Ley de Justicia Transicional n.º (29) de 2013*, que se refiere a los mecanismos de rendición de cuentas y compensación para las víctimas de violaciones de derechos humanos, incluidas las personas desplazadas internas. En 2013, el Congreso Nacional General también emitió la *Resolución n.º (123)*, cuyo objetivo era establecer una hoja de ruta para las disputas entre algunas ciudades libias y consideraba el tratamiento de los casos de personas desplazadas internas como "casos urgentes" ante el poder judicial libio, permitiendo así que las personas

127 - En la actualidad es el Ministerio de Estado para los Desplazamientos Internos y los Derechos Humanos.

128 - A/HRC/38/39/ADD.2.

129 - GPC, Libya Protection Analytical Update, abril de 2022.

130 - Su informe de análisis final no estaba disponible en agosto de 2022.

desplazadas internas tuvieran prioridad legal. Quizás lo más importante es que la *Resolución n.º (107) de 2013* incluía disposiciones legales que obligaban al Gobierno a devolver las personas desplazadas de las subregiones de la montaña a sus lugares de origen y a adoptar las medidas y procedimientos necesarios para la reparación y reconstrucción de esas zonas. Otras disposiciones interesantes aplicables a las personas desplazadas internas se referían a su derecho al voto y a presentarse como candidatos.¹³¹ El análisis del Gobierno de los marcos jurídicos y políticos existentes relativos a la protección de las personas desplazadas internas también identificó varias sentencias y *fatwas* importantes sobre las personas desplazadas internas; por ejemplo, en 2020, el Tribunal Supremo emitió un veredicto en el que establecía la obligación del Estado de indemnizar a las personas desplazadas internas de acuerdo con la legislación nacional. El artículo 31 de la *Ley de Reorganización del Tribunal Supremo* establece explícitamente que los principios contenidos en su fallo serán vinculantes para todas las autoridades del país, lo que puede conferirle un poder legislativo.¹³²

Desde que se llevó a cabo este análisis, el gobierno libio ha adoptado una serie de decretos y decisiones adicionales para eliminar los obstáculos legales y administrativos que impiden a las personas desplazadas acceder a los servicios o disfrutar de sus derechos en las zonas de desplazamiento o reasentamiento (por ejemplo, permitir que las personas desplazadas internas cobren sus salarios independientemente del lugar en el que se encuentren),¹³³ así como para garantizar la prestación de asistencia humanitaria a las personas desplazadas internas.¹³⁴ El gobierno también ha creado varios fondos relevantes para las personas desplazadas internas, entre ellos para indemnizar por las propiedades perdidas y acelerar la reconstrucción de las zonas afectadas por el conflicto para permitir el regreso y la reintegración sostenible de las personas desplazadas internas. Sin embargo, algunos de estos fondos aún no se han asignado, lo que ha dejado a muchas personas desplazadas internas dependiendo principalmente de la ayuda humanitaria.

País en foco: Malí

Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

| Específicas para el desplazamiento interno: | Que incluyen el desplazamiento interno: |
|---|--|
| <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Estrategia de soluciones sostenibles para las personas desplazadas, retornadas, repatriadas y grupos vulnerables locales (2020-2025) (y plan de acción) (2021)</i> - <i>Estrategia nacional de gestión de las personas desplazadas internas y repatriadas (2015-2017) (y plan de acción) (2015)</i> | <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Acuerdo de Paz y Reconciliación en Malí, derivado del proceso de Argel (2015)</i> |

¹³¹ - La Resolución n.º 19 de 2012 relativa a la adopción del reglamento de registro de votantes incluía disposiciones en beneficio de las personas desplazadas internas. Por ejemplo, la resolución obliga a la Comisión Electoral, en coordinación con las autoridades competentes, a identificar las zonas de las que sus residentes se han persona desplazada temporalmente para vivir en otras regiones libias y las zonas en las que residían.

¹³² - Véase el artículo 31 de la Ley de Reorganización de la Corte Suprema.

¹³³ - Véase, por ejemplo, Oficina del Primer Ministro (OPM), Instrucciones para liberar los salarios de las personas desplazadas internas (18 de agosto de 2021, Doc. 9575); OPM, Decisión de asignar fondos bajo el Ministerio de Asuntos Sociales para los salarios de las personas desplazadas internas procedentes del este para diciembre de 2021 (19 de diciembre de 2021, Doc. 685-2021).

¹³⁴ - OPM, Aprobación de LIBAID para distribuir ayuda en Tawergha, Doc. 5656, 27 de febrero de 2022.

Contexto

La situación de seguridad en el Sahel Central sigue deteriorándose rápida y significativamente, combinando situaciones prolongadas y nuevas emergencias. Malí sigue siendo el epicentro de la crisis prolongada en el Sahel Central. La situación de los derechos humanos en el país se ha deteriorado en los últimos años, con un aumento del 62 % en los incidentes de protección en 2021 en comparación con 2020.¹³⁵ La violencia entre comunidades y los conflictos armados entre grupos extremistas violentos y fuerzas gubernamentales, así como los ataques contra civiles¹³⁶ son los principales impulsores del desplazamiento interno en el país, especialmente en sus regiones norte y central. Las zonas de conflicto están cada vez más militarizadas, como lo demuestra el uso de artefactos explosivos improvisados (AEI) que provocan restricciones de movimientos y víctimas.¹³⁷ Desde 2017, Malí ha experimentado un aumento significativo de los incidentes causados por AEI, incluidas las minas improvisadas, en el centro del país. El Monitor de Minas Terrestres registró 242 víctimas de minas improvisadas en Malí en 2020.¹³⁸

Las poblaciones civiles se ven gravemente afectadas y expuestas a ataques indiscriminados, incluso contra escuelas e instalaciones sanitarias, ejecuciones sumarias, violaciones y agresiones generalizadas, con graves consecuencias para la salud mental y el bienestar psicosocial. En 2021, este tipo de violencia provocó al menos 249 000 nuevos desplazamientos.¹³⁹ Las violaciones de derechos humanos vinculadas a la esclavitud basada en la ascendencia también

causan desplazamientos, en particular en el oeste del país. Además, las inundaciones relacionadas con las lluvias estacionales y los prolongados periodos de sequía han obligado a más personas a huir de sus hogares.¹⁴⁰ Al 31 de julio de 2022, se estimaba que había más de 390 000 personas desplazadas internas en el país.¹⁴¹

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

Ante estos desafíos, Malí ha mostrado su compromiso con los derechos de las personas desplazadas internas firmando la Convención de Kampala en 2009 y depositando su instrumento de ratificación ante la Unión Africana en noviembre de 2012. En 2015, el Gobierno de Malí solicitó el apoyo de sus socios técnicos, en particular el ACNUR, para apoyar la incorporación de la Convención de Kampala en su legislación nacional. Para ello, el *Ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire* creó en abril de 2016 el "Comité técnico para la incorporación de la convención de Kampala en Malí".¹⁴² El comité se encargó de elaborar y aplicar un plan de acción para la nacionalización de la Convención.

Para apoyar este proceso, el ACNUR, en colaboración con el Equipo de Tareas sobre Derecho y Política del GTMP, el NRC y el IDMC, realizó en 2016 un estudio sobre los marcos normativos e institucionales relativos a la protección de las personas desplazadas internas en Malí.

¹³⁵ - OCHA, Mali: Humanitarian Response Plan 2022, febrero de 2022, pág. 14.

¹³⁶ - Véase por ejemplo: MSF, Malí Central: cuando la única opción es huir, 2020; Amnesty International, Malí: Nuevas declaraciones de testigos presenciales describen homicidios y desplazamiento masivo en un contexto de intensificación de la violencia en Ménaka, 16 de junio de 2022; Danish Refugee Council, Mali: Rapport d'Évaluation Rapide de Protection à Djenné à l'endroit des PDI de Senossa, 22 de julio de 2022; International Rescue Committee, Evaluation Rapide de Protection (ERP) Village de Wourowel et Campement de Djoudjou Daka, Commune de Youwarou, cercle de Youwarou, Région de Mopti, 27 de julio de 2022.

¹³⁷ - El porcentaje de encuestados que afirman que la causa de las restricciones a la circulación está relacionada con artefactos explosivos/minas aumentó continuamente en Burkina Faso durante el segundo trimestre de 2021, pasando del 4,8 % en abril de 2021 al 9,3 % en junio de 2021. (fuente: Projet 21 | HumanitarianResponse).

¹³⁸ - International Campaign to Ban Landmines, Landmine Monitor 2021, noviembre de 2021.

¹³⁹ - IDMC, Mali Country Profile, 2022.

¹⁴⁰ - No se dispone de estimaciones debido a la falta de seguimiento sistemático de los desplazamientos por catástrofes y a las dificultades que plantea el seguimiento de los desplazamientos asociados a catástrofes de evolución lenta.

¹⁴¹ - IOM, Mali: Rapport sur les mouvements de populations, julio de 2022.

¹⁴² - Véase la Decisión N.º 2016-0109 / MSAHRN-SG. El comité está presidido por el Ministro de la Solidarité et de l'Action Humanitaire, y la vicepresidencia está a cargo del Ministère de la Justice. Incluye representantes del Ministère de l'Administration du Territoire, Ministère des Maliens de l'Extérieur, Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Sécurité, representantes de los Comités de la Asamblea Nacional, representantes de la sociedad civil, de la Comisión Nacional de derechos humanos, de la Misión UA para el Shael en Malí, representantes del ACNUR, PNUD, la Cruz Roja de Malí y un representante del CICR como observador.

El informe final del estudio, publicado en abril de 2017,¹⁴³ recomendó entre otras medidas el establecimiento de una legislación nacional integral para abordar el desplazamiento interno en Malí, en consonancia con las normas internacionales y regionales. En consecuencia, en 2018 se contrató a un consultor nacional para apoyar al comité en la elaboración del proyecto de ley nacional. Después de varias consultas en profundidad y sesiones de trabajo, el proyecto de ley fue respaldado en un taller de validación celebrado en agosto de 2019, al que asistieron una amplia gama de actores en Malí, incluidos todos los ministerios involucrados.

Estaba previsto que el proyecto de ley nacional se presentara a la Asamblea Nacional en 2020, pero su presentación se retrasó debido a la pandemia de Covid-19, las elecciones celebradas en marzo de ese año y una polémica disposición sobre la pena de muerte. Gracias a la incidencia política y bajo el liderazgo de las autoridades, la polémica disposición ha sido modificada. El proyecto de ley revisado se

aprobó a nivel técnico a principios de 2022 y se ha presentado al Consejo de Ministros para que adopte nuevas medidas.¹⁴⁴

El hecho de que el nuevo gobierno de transición indicara en la presentación de su Plan de Acción 2021-2022 que el retorno de las personas desplazadas era una prioridad de la transición¹⁴⁵ crea una oportunidad para la adopción de una ley sobre personas desplazadas internas muy necesaria, en consonancia con los compromisos regionales e internacionales del país. En 2015 Malí había adoptado una Estrategia Nacional para la Gestión de las Personas Desplazadas Internas y Repatriados, válida para el periodo 2015-2017, que fue revisada y actualizada para el periodo 2020-2025; un instrumento jurídico que incorporara la Convención de Kampala proporcionaría ahora un marco esencial a cualquier estrategia e iniciativa de solución duradera que el gobierno estuviera interesado en desarrollar en colaboración con sus socios humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo para responder a la actual situación de desplazamiento en el país.

143 - Véase el Grupo Temático Mundial sobre Protección, *Examen du cadre normatif et institutionnel malien relatif à la protection des personnes déplacées internes du Mali*, 2017.

144 - La adopción técnica no significa que el documento sea final. Los próximos pasos necesarios incluyen el examen del documento por el Consejo de Ministros, que podría dar lugar a modificaciones adicionales del texto, y su presentación al Parlamento para su debate y aprobación.

145 - Véase la *Presentación del plan de acción de gobierno 2021-2022* del Primer Ministro de Malí, Choguel Kokalla Maïga.



© IOM/Rikka Tupaz, Somalia: Personas desplazadas internas en Galkayo

País en foco:
REPÚBLICA FEDERAL DE SOMALIA

Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

| Específicas para el desplazamiento interno: | Que incluyen el desplazamiento interno: |
|---|---|
| <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas (2020-2024) (2021)</i> - <i>Política Nacional de Somalia para Refugiados Repatriados y Personas Desplazadas Internas (2019)</i> | <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Plan de Acción Nacional para Poner Fin a la Apatridia en Somalia (2021-2024)</i> - <i>Directrices Nacionales sobre Desalojos (2019)</i> - <i>Protocolo Provisional sobre la Distribución de Tierras para Vivienda a Refugiados Repatriados y PPersonas Desplazadas Internas Elegibles (2019)</i> - <i>Plan Nacional de Desarrollo 2020 a 2024 (2019)</i> - <i>Política de Protección Social de Somalia (2019)</i> - <i>Marco de Recuperación y Resiliencia de Somalia (2018)</i> - <i>Política Nacional de Gestión de Catástrofes (2017)</i> |
| <p>Subnacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Estrategia de Soluciones Duraderas de la Administración Regional de Benadir (2020-2024) (2020)</i> - <i>Política de la Administración Regional de Benadir para Personas Desplazadas Internas y Repatriados en Mogadiscio (2019)</i> - <i>Estrategia de Integración Local de Puntlandia (2018-2020) (2018)</i> - <i>Directrices Políticas de Puntlandia en materia de Desplazamiento (2012)</i> | |

Contexto

Desde hace décadas, los somalíes se ven obligados a huir a causa de los conflictos armados, la violencia y las violaciones de derechos humanos de Al-Shabaab y otros grupos armados internacionales y nacionales. Las tensiones y la violencia aumentaron en el contexto de las elecciones nacionales. Se calcula que a finales de 2021 había casi tres millones de personas desplazadas internas en el país a causa del conflicto y la violencia, la mayoría viviendo en centros urbanos. Además, muchos somalíes también se enfrentan a catástrofes como sequías recurrentes, inundaciones y fuertes tormentas. Solo en 2021, más de 271 300 personas se vieron desplazadas internamente como consecuencia de catástrofes.¹⁴⁶ Los factores desencadenantes de los desplazamientos en

muchas partes de Somalia se solapan y están interrelacionados; esta combinación de factores a menudo conduce a múltiples desplazamientos y a que las personas se vean atrapadas en situaciones de desplazamiento prolongado.

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

El Gobierno Federal de Somalia llevaba tiempo planteándose la elaboración de un marco político sobre desplazamiento interno en consonancia con las normas internacionales y regionales. Paralelamente a la finalización del proceso de ratificación de la Convención de Kampala, cuyo instrumento de

146 - DMC, GRID 2022, pág. 27.

ratificación fue presentado ante la Comisión de la UA el 6 de marzo de 2020,¹⁴⁷ el Gobierno intensificó sus esfuerzos para desarrollar una política específica en 2019 con la creación de un equipo de asesoramiento técnico, que incluía a funcionarios del Gobierno y actores internacionales apoyados por la Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo (IDLO, por sus siglas en inglés). El proceso de formulación de políticas se benefició de amplias consultas con una gran variedad de partes interesadas pertinentes, y se basó en numerosos datos y pruebas, incluidos varios ejercicios de elaboración de perfiles realizados en todo el país.¹⁴⁸ Adoptada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2019, la *Política Nacional sobre Refugiados Repatriados y Personas Desplazadas Internas* es un instrumento muy completo, que aclara la arquitectura institucional para la respuesta y aborda desafíos particularmente relevantes para Somalia, como los desalojos forzados, los desplazamientos secundarios y el desplazamiento interno de pastores. Estas cuestiones se reflejan en la propia definición de persona desplazada interna incluida en la política, que adapta la definición de los Principios Rectores al contexto local. El documento también hace hincapié en que las personas obligadas a huir pueden calificarse como personas desplazadas internas independientemente de que permanezcan en lugares identificados como tales o vivan en zonas urbanas junto con comunidades no desplazadas o familias de acogida, independientemente de la causa y duración de su desplazamiento, así como de su clan y zona de origen.

En noviembre de 2019, el Consejo de Ministros del Gobierno Federal aprobó dos marcos políticos y normativos adicionales y complementarios, a saber, las *Directrices Nacionales sobre Desalojos*¹⁴⁹ y el *Protocolo Provisional sobre Distribución de Tierras para Refugiados Repatriados y Personas Desplazadas Internas Elegibles*, para garantizar que cualquier desalojo se lleve a cabo de manera planificada y legal que proteja los derechos, incluso proporcionando tierras alternativas para el reasentamiento y otras opciones.¹⁵⁰

A nivel local, en 2020-21 los alcaldes de Bossaso, Garowe, Galkayo, Dhusamareb, Abudwak y Adaado solicitaron y acordaron moratorias de los desalojos en respuesta a la pandemia de COVID-19. En Baidoa, las autoridades emitieron una orden formal de suspensión de los desalojos forzados en abril de 2020 que fue renovada posteriormente.

Estas moratorias, combinadas con el seguimiento y la sensibilización de la comunidad, han contribuido a una reducción significativa de los desalojos; se espera que estos esfuerzos se vean respaldados por decisiones similares a nivel federal. La importancia de reforzar la seguridad de la tenencia y reducir los desalojos forzados de las comunidades desplazadas también se menciona explícitamente como una prioridad clave tanto en la *Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas (2020-2024)* como en el último *Plan Nacional de Desarrollo*. En enero de 2022, el Parlamento del estado suroccidental de Somalia aprobó una *Ley de la tierra*,¹⁵¹ cuya adopción representa un paso adelante para la garantía de la seguridad de la tenencia en ese estado. La adopción de todos estos instrumentos representa una oportunidad para avanzar hacia el establecimiento de un marco jurídico coherente contra los desalojos forzados en toda la república. La armonización de la legislación entre los niveles federal y estatal es esencial, ya que contribuye a abordar las posibles lagunas y problemas que puedan surgir, así como a promover un entendimiento común de las cuestiones clave y un uso eficiente de los recursos.

Para cumplir sus obligaciones legales de acuerdo con la Convención de Kampala, el Gobierno Federal elaboró en 2020 un proyecto de Ley sobre personas desplazadas internas para completar el proceso de domesticación de la Convención mediante la adopción de una ley que complemente los marcos políticos existentes, con el apoyo del ACNUR, incluso a través de la asistencia técnica de la anterior Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas. Como parte de este proceso,

147 - El presidente somalí, Mohamed Abdullahi Mohamed, firmó la Convención de Kampala el 26 de noviembre de 2019, después de que el Parlamento la aprobara con una votación casi unánime.

148 - Véase GP20, Somalia. Datos y análisis para documentar enfoques colaborativos y encontrar soluciones duraderas., 2020.

149 - Su desarrollo también se basó en las pruebas de los ejercicios de caracterización, complementados con la información recopilada a través del Rastreador de Desalojos operado por el NRC, ONU-Hábitat y el Grupo temático sobre protección desde 2015.

150 - Véase gobierno federal de Somalia, Presentación al Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del Secretario General de la ONU, 2020.

151 - Véase comunicado de prensa.

se llevaron a cabo amplias consultas con las partes interesadas pertinentes, incluidos miembros de los gobiernos federal y local, la comunidad internacional y grupos de personas desplazadas internas. En noviembre de 2020 se celebró un taller de validación bajo los auspicios del Viceprimer Ministro. Aunque el proceso ha sufrido retrasos relacionados con la pandemia de COVID-19 y las elecciones nacionales, el proyecto de Ley de Personas Desplazadas Internas fue revisado y aprobado por el Consejo de Ministros, y en junio de 2022 el Ministerio del Interior estaba a la espera de una sesión adecuada del nuevo Parlamento para iniciar el proceso de aprobación presentando el proyecto de ley a la Cámara Baja.

Cabe señalar que diferentes autoridades a nivel subnacional, que desempeñan un papel importante en la respuesta al desplazamiento interno, también han impulsado la agenda mediante la adopción de diversos instrumentos normativos. Por ejemplo, las autoridades de **Puntlandia** adoptaron las *Directrices Políticas de Puntlandia sobre Desplazamiento Interno* en 2012, complementadas por la *Estrategia de Integración Local de Puntlandia (2018-2020)* en 2018.¹⁵² En 2013-14, también se hicieron esfuerzos significativos hacia el desarrollo de un marco político sobre desplazamiento interno en **Somalilandia**, aunque el proyecto nunca fue adoptado formalmente. Más recientemente, en enero de 2019, la **Administración Regional de Banadir** y el Ayuntamiento de Mogadiscio adoptaron una *Política para Personas Desplazadas Internas y Repatriados en Mogadiscio*, que facilita el acceso de las personas desplazadas internas a los servicios básicos, así como a la policía de proximidad y a los procedimientos judiciales, y es especialmente valiosa teniendo en cuenta el importante número de personas desplazadas internas que encontraron refugio en la capital y las características de esta población urbana.

Aunque siguen existiendo desafíos clave, Somalia ha adoptado por tanto una impresionante serie de nuevas políticas que el Gobierno se ha comprometido a traducir en mejoras tangibles para los derechos de las personas desplazadas internas, incluido su derecho a una solución duradera. Desde 2016, bajo el paraguas de la Iniciativa de Soluciones Duraderas de Somalia (DSI, por sus siglas en inglés), los esfuerzos del país para crear un entorno político e institucional propicio se han centrado, de hecho, significativamente en la promoción de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y los repatriados. Esto se ha convertido en una prioridad para todos los niveles de gobierno, en reconocimiento del hecho de que las soluciones duraderas no pueden lograrse de forma aislada. Esto se reflejó en la creación de una arquitectura de coordinación institucional que va más allá de la coordinación humanitaria, en particular mediante el establecimiento de una Unidad de Soluciones Duraderas dentro del Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, así como de una Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas que representa a todos los ministerios competentes y del Fondo Somalí para el Desarrollo y la Reconstrucción. Además, las soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y los repatriados se incluyeron en varias políticas (transversales) sectoriales, incluidos los planes de desarrollo y las inversiones nacionales y locales.¹⁵³ Otro ejemplo de la importancia que el Gobierno somalí concede al logro de soluciones duraderas es la adopción de una *Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas 2021-2024*, que se adoptó en marzo de 2021 para apoyar la puesta en marcha del marco político nacional sobre desplazamiento interno. Aunque siguen existiendo retos clave que deben abordarse, se han logrado grandes avances en la construcción de la arquitectura y los enfoques intergubernamentales para sostener soluciones duraderas y están surgiendo muchas prácticas positivas que podrían ser replicadas por otros países.

¹⁵² - Las Directrices Políticas de Puntlandia sobre Desplazamiento en 2012, complementadas por la Estrategia de Integración Local de Puntlandia (2018-2020) en 2018.

¹⁵³ - Véanse por ejemplo, la Estrategia de Soluciones Duraderas de la Administración Regional de Benadir (2020-2024), (2021) y la Estrategia de Soluciones Duraderas de la Administración Regional de Benadir (2020-2024) (2020).



© UNHCR/Mozambique

País en foco: **MOZAMBIQUE**



Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

Específicas para el desplazamiento interno:

Nacionales:

- *Política y Estrategia para la Gestión del Desplazamiento Interno (Resolución 41/2021) (2021)*

Que incluyen el desplazamiento interno:

Nacionales:

- *Plan de Reconstrucción de las zonas afectadas por el terrorismo en Cabo Delgado (2021-24) (2022)*
- *Programa de Resiliencia y Desarrollo Integrado del Norte de Mozambique (2022)*
- *Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 10/2020 de 24 de agosto) (2020)*
- *Plan Director de Reducción del Riesgo de Desastres 2017-2030 (2017)*
- *Decreto sobre el Reglamento del Proceso de Reasentamiento Resultante de Actividades Económicas (Decreto 31/2012, de 8 de agosto) (2012)*
- *Acuerdo General de Paz para Mozambique (1992)*

Contexto

Mozambique se ha visto afectado por desplazamientos internos debidos a múltiples causas, principalmente relacionadas con catástrofes climáticas y conflictos armados. El conflicto interno que asola la provincia de Cabo Delgado, en el noreste de Mozambique, ha afectado gravemente a la vida de las personas. La violenta insurgencia, que comenzó en octubre de 2017, ha causado al menos 1100 muertes de civiles y ha desplazado a casi 946 000 personas hasta junio de 2022, principalmente mujeres y niños.¹⁵⁴ La mayoría de ellos han huido a zonas más estables de Cabo Delgado, aunque un número creciente de personas busca seguridad en las provincias vecinas de Nampula, Niassa y Zambezia. Más de 730 000 personas también se vieron afectadas por el ciclón Gombe, que azotó la zona costera de las provincias de Nampula y Zambezia el 11 de marzo de 2022. En el momento más crítico de la fase de evacuaciones y desplazamientos, unas 23 000 personas estaban acogidas en 52 centros de tránsito.¹⁵⁵ Además, unas 90 000 personas desplazadas por ciclones anteriores siguen viviendo en condiciones inadecuadas en más de 70 emplazamientos temporales repartidos por seis provincias. Esta situación agrava la vulnerabilidad y la exposición al riesgo de las personas desplazadas internas durante la estación de lluvias.¹⁵⁶

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

Mozambique firmó la Convención de Kampala en 2010 y acabó presentando su instrumento de ratificación ante la Comisión de la UA en enero de 2020. En los últimos años, el gobierno ha mostrado interés en emprender los esfuerzos legislativos y políticos necesarios para adecuar su marco nacional a las normas establecidas por el instrumento de la Unión Africana y responder con mayor eficacia a las crisis de desplazamiento interno a las que se enfrenta el país. Este compromiso se promovió

a través de varias iniciativas, con la participación de representantes clave del gobierno en cursos anteriores sobre desplazamiento interno celebrados en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia ("cursos de Sanremo"),¹⁵⁷ el programa de estudios Livingstone de la UA y el ACNUR, una formación de formadores dirigida por el ACNUR sobre legislación y política en materia de personas desplazadas internas en África meridional, así como una mesa redonda organizada por el CICR sobre este tema con los Estados miembros de la SADC. Los socios técnicos del gobierno también organizaron actividades de sensibilización a nivel nacional con los principales homólogos del gobierno, así como con las comisiones parlamentarias pertinentes.

En junio de 2020, el gobierno (a través de su Instituto Nacional de Gestión de Desastres y Reducción de Riesgos, acrónimo portugués: *INGD*) entabló un debate con el NRC¹⁵⁸ y Oxfam Sudáfrica sobre cómo se podría prevenir, preparar y abordar el desplazamiento por desastres de la manera más eficaz a la luz de los marcos existentes en el país en relación con los desastres. Mozambique había desarrollado un *Plan Director Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2006-2014)*, que fue actualizado para el período 2017-2030,¹⁵⁹ y promulgó una Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres en 2020.¹⁶⁰ Dada la falta de referencias al desplazamiento por desastres en ese plan, el Gobierno decidió desarrollar directrices complementarias en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en particular sus objetivos de reducir el número de personas afectadas por desastres y aumentar el número de estrategias nacionales y locales de RRD desarrolladas en este ámbito.

154 - IOM Mozambique, DTM - Baseline Assessment Round 16, junio de 2022.

155 - OCHA Mozambique, Tropical Cyclone Gombe Flash Update No. 5, 22 de marzo de 2022.

156 - UNHCR, Cabo Delgado External Update, mayo 2022.

157 - Organizados por el Sanremo International Institute of Humanitarian Law en colaboración con el Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas del ACNUR.

158 - Este apoyo se ha prestado en el marco de un proyecto global denominado "Reducing Disaster Displacement Risk, Supporting Resilience and Protecting Disaster Displaced People – Implementation of the Words into Action Guide on Disaster Displacement", financiado por Alemania.

159 - Véase: Mozambique, - Plan Director de Reducción del Riesgo de Desastres 2017-2030 (2017).

160 - Véase: Ley de Reducción y gestión del riesgo de desastres (Ley 10/2020 del 24 de agosto). (2020)

Esto condujo finalmente a la elaboración de una Política y estrategia nacionales para la gestión de los desplazamientos internos (PSIDM, por sus siglas en inglés), aprobada por el Consejo de Ministros en su Resolución 42/2021. La política tiene como objetivo prevenir y reducir los riesgos de desplazamiento por catástrofes, reforzar la resiliencia y atender las necesidades de protección de las personas que ya están desplazadas. El gobierno vio en ello una oportunidad para avanzar en la nacionalización de la Convención de Kampala, y a lo largo del proceso también recibió asistencia técnica de la OIM y del ACNUR. La PSIDM aborda explícitamente todas las causas del desplazamiento (desastres, conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos) y todas las fases de la respuesta (prevención/preparación, asistencia durante el desplazamiento y soluciones duraderas).

Tras la adopción de la PSIDM, ha entrado en vigor un *Plan de Acción trienal (2022-2025)* para la difusión y operacionalización de la Política/Estrategia tanto a nivel nacional como local. Entre las principales actividades previstas, se elaborarán un *manual de formación* sobre la política/estrategia y una plataforma de aprendizaje electrónico, que estarán disponibles en 11 provincias de Mozambique. Ambos instrumentos representarán el principal material de desarrollo de capacidades para los responsables políticos y los profesionales de la RRD, mientras que las actividades de formación en gestión de desplazamientos por desastres se llevarán a cabo para mejorar la capacidad de los gobiernos locales y las ONG en la gestión de riesgos y emergencias y para hacer frente a los retos de la movilidad humana en el contexto de los desastres y el cambio climático. Además, se pondrán a prueba tres proyectos regionales sobre soluciones duraderas y se llevará a cabo un estudio de investigación centrado en la dinámica de los desplazamientos por catástrofes, especialmente en el contexto de fenómenos de evolución lenta, como los desplazamientos por sequía en el sur de Mozambique. El Plan de Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Terrorismo en Cabo Delgado (2021-2024) y el *Programa de Resiliencia y Desarrollo Integrado del Norte de Mozambique*, adoptados por el Gobierno en junio de 2022, también están en cierta medida alineados con la política de personas desplazadas internas y abordan cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno. Por ejemplo, este último dedica un objetivo

estratégico al fortalecimiento de la cohesión social, haciendo hincapié en las personas desplazadas y las comunidades de acogida.

La adopción de la *Política y Estrategia nacionales para la Gestión de los Desplazamientos Internos* representa un paso muy importante hacia la incorporación efectiva de la Convención de Kampala por parte del Gobierno de Mozambique. Sin embargo, siguen siendo necesarios esfuerzos adicionales a nivel legislativo para completar el proceso. El ACNUR, en asociación con otras agencias humanitarias y actores del desarrollo, está finalizando actualmente un análisis legal exhaustivo de la legislación nacional relativa a la protección de las personas desplazadas internas, en colaboración con el Equipo de Trabajo sobre Derecho y Política del GPC. Este será un recurso clave en términos de oportunidades disponibles para reforzar la protección de las personas desplazadas internas a través de reformas legales y políticas adicionales. Por ejemplo, mientras que el Gobierno también invirtió significativamente en actos legislativos y políticos que regulan los procesos de reubicación en el contexto de los desplazamientos debidos a proyectos relacionados con el desarrollo (véase el Decreto n.º 31/2012, por el que se adopta el Reglamento sobre el Proceso de reubicación derivado de actividades económicas), no existen garantías similares para las reubicaciones en el contexto de catástrofes o conflictos armados. Los actos de desplazamiento arbitrario no están prohibidos ni tipificados como delito en la legislación vigente; aunque Mozambique no ratificó el Estatuto de Roma, aún tendría que adoptar disposiciones jurídicas específicas para garantizar que los actos de desplazamiento arbitrario que constituyan crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio sean investigados y enjuiciados de conformidad con la Convención de Kampala y otras disposiciones pertinentes del derecho internacional penal, humanitario y de derechos humanos. Por último, aunque la inclusión de las cuestiones relativas al desplazamiento interno en diversos marcos jurídicos y políticos es testimonio de la atención que el fenómeno está recibiendo por parte del gobierno, su aplicación efectiva requerirá la armonización y coordinación de esfuerzos entre las diferentes autoridades responsables de intervenciones específicas destinadas a prevenir, proteger y asistir a las personas desplazadas internas dentro y fuera de Cabo Delgado.

América

Contexto:

El desplazamiento interno significativo en América ha sido el resultado de conflictos armados, violaciones de los derechos humanos y violencia generalizada. Los países septentrionales de Centroamérica y México se han visto especialmente afectados por la violencia criminal, relacionada en su mayor parte con el tráfico de drogas y la actividad de las bandas, exacerbada por factores subyacentes como la pobreza, la desigualdad y la pandemia del COVID-19. Se calcula que más de 7 millones de personas se habrán persona desplazada internamente a finales de 2021 como consecuencia del conflicto y la violencia,¹⁶¹ la mayoría de ellas en Colombia.¹⁶² Allí, cinco años después de la aplicación del acuerdo de paz de 2016, la gente sigue viéndose obligada a huir: más de 123 000 personas en 2021. Catástrofes como inundaciones, deslizamientos de tierra, tormentas y terremotos también afectan regularmente a los países de la región, y provocan desplazamientos masivos. Solo en 2021, se registraron casi 1,7 millones de nuevos desplazamientos asociados a desastres y a los efectos adversos del cambio climático.¹⁶³

Un fuerte apoyo regional a las leyes y políticas sobre desplazamiento interno

Bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁶⁴ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)¹⁶⁵ han desempeñado un papel esencial en la supervisión, promoción y protección de los derechos de las personas desplazadas internas a escala regional, entre otras cosas promoviendo el establecimiento de marcos jurídicos y políticos nacionales sobre el desplazamiento interno. La CIDH, por ejemplo, publicó unas "Directrices para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno".¹⁶⁶ La Comisión también estableció el mandato del Relator sobre personas desplazadas internas en 1996, que fue integrado dentro del mandato sobre los Derechos de los Migrantes en 2012, aunque sigue desempeñando un papel clave en los derechos de las personas desplazadas internas.

161 - ACNUR, Informe sobre Tendencias Mundiales 2021 (véanse las cifras de personas desplazadas internas en Colombia: 6 766 002; Honduras: 247 090; El Salvador 71 500).

162 - El Registro Nacional de Víctimas de Colombia contiene la cifra histórica acumulada del número de víctimas del desplazamiento, la cual continúa en aumento, dado que se siguen registrando víctimas en el país. Así, el total de personas reconocidas como víctimas del desplazamiento (más de 8,2 millones), incluye el número de personas desplazadas que son sujetos de atención o reparación, es decir, aquellos que cumplen con los requisitos para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas en la Ley 1448 colombiana (6,7 millones). El número de víctimas del desplazamiento fallecidas, víctimas directas de desaparición forzada y homicidio, y otras víctimas que por diversas razones no pueden acceder efectivamente a estas medidas, se identifican como no sujetos de atención o reparación y por lo tanto no se incluyen en la cifra de 6,7 millones. La cifra se actualiza constantemente, teniendo en cuenta que, por definición legal, las víctimas tienen hasta dos años para hacer su declaración y ser incluidas en el sistema de registro. Fecha límite: 31 de diciembre de 2021.

163 - IDMC, GRID 2022, pág. 73-75.

164 - La CIDH ha intervenido en varios países a favor de los derechos de las personas desplazadas internas incluso a través de visita al país (véase Observaciones preliminares de la visita in Loco de la CIDH a México, October 2015), declaraciones públicas (véase Honduras: Expertos de la ONU y la CIDH instan a la inmediata adopción de una ley de protección para las personas desplazadas internamente) y pautas relevantes (véase Internal Displacement in the Northern Triangle of Central America: Public Policy Guidelines, 2018).

165 - La primera decisión dictada por la Corte IDH sobre desplazamiento interno fue el caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala (2004). Desde entonces, el tribunal ha dictado varias sentencias en las que la Corte IDH ha señalado que el desplazamiento viola el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como una violación continuada, así como múltiples violaciones de derechos humanos (por ejemplo, el artículo 17 sobre la unidad familiar o el artículo 21 sobre la propiedad). La Corte también ha insistido en la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas internas, que justifica un trato preferencial por parte del Estado. Para más información, véase: Corte IDH, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 3: Personas en situación de desplazamiento / IACTHR - G I Z . 2020.

166 - <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Guide-InternalDisplacement.pdf>.

En consonancia con la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016 y su Marco Integral de Respuesta para los Refugiados (MRIPR), los Estados de la región han estado desarrollando una aplicación regional del MRIPR, conocida como Marco Integral de Protección y Soluciones Regionales (MIRPS) para América. Bajo el MIRPS, también se creó en 2020 un Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento Interno con el apoyo de la OEA y el ACNUR. El Grupo se enfocó en el abordaje del desplazamiento interno, actuando como un espacio para fortalecer capacidades y desarrollar marcos legales e institucionales que les permitan responder al desplazamiento interno en sus países. El Grupo está integrado por El Salvador, Honduras y México, con la participación de Costa Rica como país observador. Desde su creación, el Grupo ha contado con el apoyo de un panel de expertos internacionales en desplazamiento interno. El Grupo continuó sus trabajos durante la Presidencia del MIRPS ejercida por el Gobierno de Guatemala en 2021. Durante su segundo año, y con México como país líder, el Grupo decidió dar seguimiento a las necesidades y temas de preocupación identificados en las recomendaciones presentadas en 2020, con consultas centradas en: marcos normativos para abordar el desplazamiento interno; un enfoque armonizado para el uso de estadísticas; prevención de las causas subyacentes del desplazamiento y enfoques comunitarios y diferenciados para generar soluciones.¹⁶⁷ En los últimos años, estas cuestiones también han sido objeto de una serie de actividades adicionales de capacitación e intercambio de capacidades entre los Estados y sus socios, como los cursos de Sanremo sobre desplazamiento interno (en español por primera vez en 2020) o el Intercambio Regional GP20 sobre Prevención y Abordaje del Desplazamiento Interno en América.¹⁶⁸

En 2022, el Gobierno de Honduras, en calidad de Presidente del MIRPS, convocó a una serie de consultas regionales sobre las causas profundas del desplazamiento en Centroamérica y México, que incluyeron por primera vez un diálogo sobre el cambio climático y los desastres y su impacto en las comunidades desplazadas, comunidades vulnerables con alto riesgo de desplazamiento forzado en la subregión.

Desarrollos jurídicos y políticos nacionales

Hasta ahora, **solo tres países de la región han adoptado instrumentos específicamente dedicados al desplazamiento interno a nivel nacional: Colombia**, que fue uno de los primeros países del mundo en reconocer el fenómeno del desplazamiento interno y en adoptar una ley específica sobre personas desplazadas internas en 1997 (incluso con anterioridad a los Principios Rectores), y desarrolló así a lo largo de las últimas décadas una de las experiencias más significativas en todo el mundo a la hora de abordar la situación de las personas desplazadas internas a pesar de los retos pendientes; **Perú**, que estableció su marco legal sobre desplazamiento interno en 2004¹⁶⁹ y más recientemente **El Salvador**, que adoptó una ley sobre personas desplazadas internas en línea con los estándares internacionales en enero de 2020.¹⁷⁰ A nivel subnacional, cuatro Estados de México ya han decidido desarrollar y adoptar leyes para prevenir y abordar el desplazamiento interno a nivel estatal: **Chiapas** en 2012, **Guerrero** en 2014, **Sinaloa** en 2020 y **Zacatecas** en 2022. En agosto de 2022, otros tres Estados estaban elaborando sus propios proyectos de ley sobre personas desplazadas internas. No obstante, el país sigue careciendo de un marco jurídico nacional general (para más información, véase el país destacado).

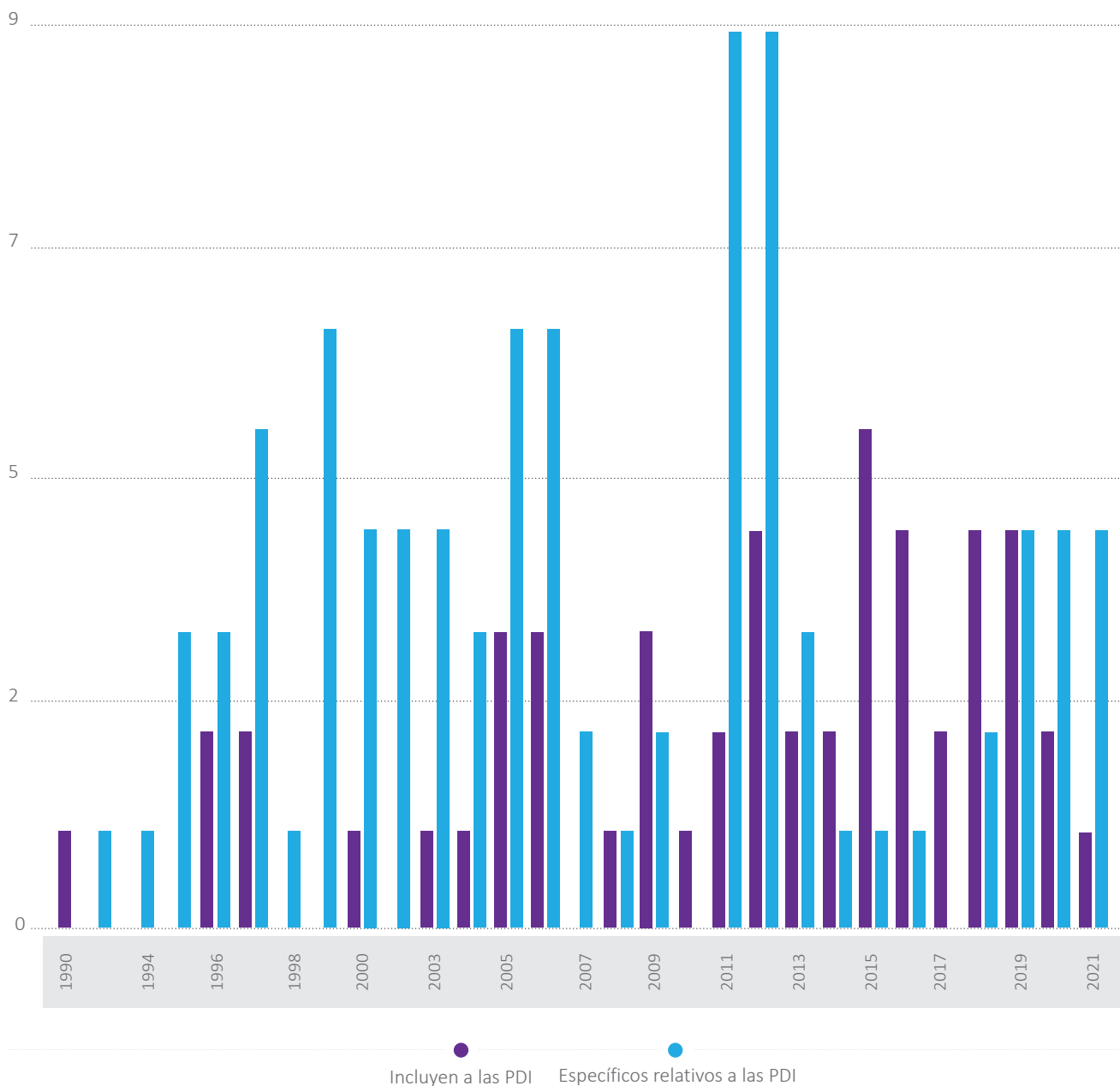
¹⁶⁷ - MIRPS, *Annual Report of the Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework 2020*.

¹⁶⁸ - Véase *Informe del evento*.

¹⁶⁹ - Perú: Ley N.º 28223 sobre desplazamiento interno, 2004, 28 de abril de 2004.

¹⁷⁰ - El Salvador: *Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno*, 23 January 2020.

Tendencias de los instrumentos relacionados con las PDI - Región americana, 1990-2021:





© Secretaría de Migrantes, Gobierno de Michoacán

El desarrollo de las leyes y políticas existentes sobre desplazamiento interno en el continente ha sido defendido e iniciado principalmente para responder a situaciones de desplazamiento resultantes de conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos. Como resultado, estos instrumentos se centran principalmente en estas situaciones de desplazamiento interno, y sus referencias al desplazamiento por desastres tienden a ser mínimas o a no estar presentes en absoluto. En los países que cuentan con leyes sobre personas desplazadas internas, la respuesta al desplazamiento interno como consecuencia de desastres y de los efectos adversos del cambio climático suele regularse a través de sistemas jurídicos, políticos e institucionales nacionales bien establecidos relacionados con los

desastres y el cambio climático.¹⁷¹

Lo mismo se aplica a todos los demás países de América, aunque se necesitan más esfuerzos para integrar adecuadamente la movilidad humana -incluido el desplazamiento por desastres- en los respectivos instrumentos nacionales relacionados con los desastres y el cambio climático en consonancia con los marcos internacionales y regionales pertinentes. Los gobiernos de **Costa Rica**, **Guatemala** y **México** han adoptado medidas positivas en este sentido, entre ellas, respectivamente, la adopción de un *Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2016-2020*,¹⁷² un *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2018)*¹⁷³ y una *Ley Nacional de Cambio Climático (2012)*.¹⁷⁴

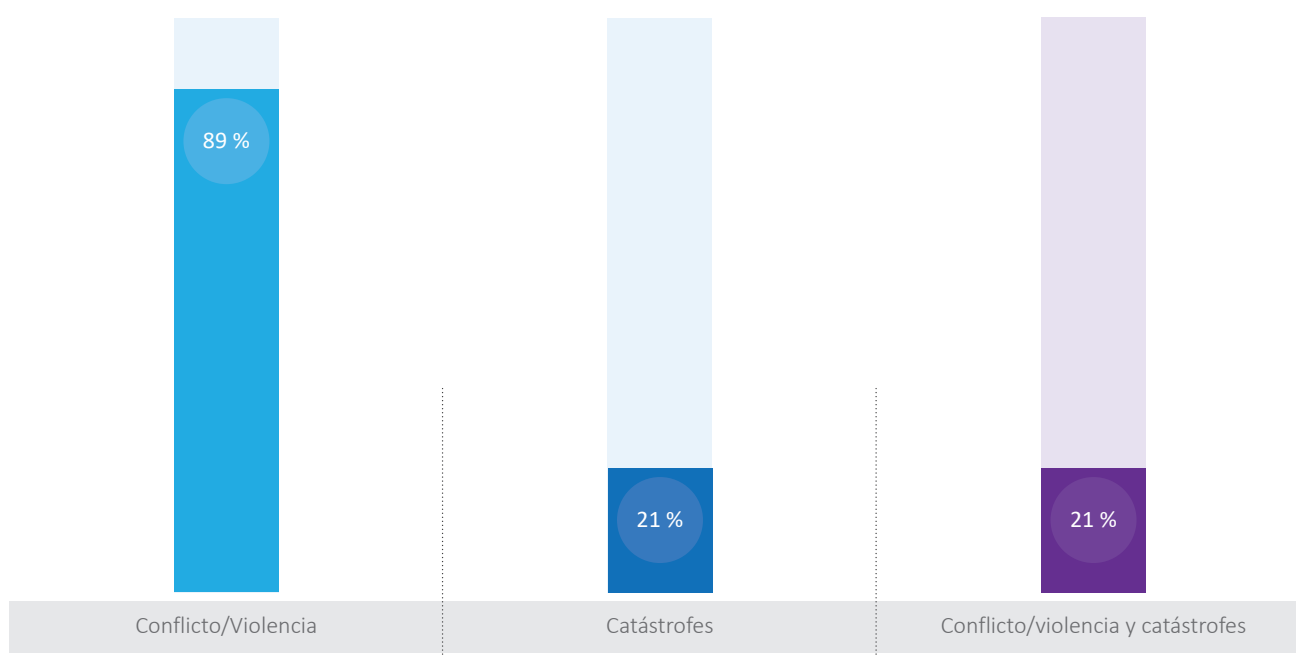
171 - Véase México: Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 de 2009 y Ley General de Cambio Climático de 2012; Colombia, Ley N.º 1523 de 2012", por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones"; y Perú: Ley N.º 30754 (Ley marco sobre cambio climático) from 2018.

172 - El Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2016-2020 de Costa Rica, pág. 39, prevé el establecimiento de un "procedimiento para la atención a la población migrante, desplazada por situaciones de catástrofe o conflictos políticos, (que deberá) elaborarse, funcionar y difundirse debidamente".

173 - Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC), Gobierno de la República de Guatemala, Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2018): 'Movilidad Humana y Cambio Climático', segunda edición, pág.63. Con esto "se pretende demostrar la necesidad de iniciar un monitoreo a través de estadísticas y trabajo conjunto entre las instituciones del Estado para garantizar la protección y asistencia a las personas desplazadas por razones climáticas, ya sean internos o transfronterizos, tomando en consideración los tipos de desplazamiento establecidos a través de la Iniciativa Nansen (2015)".

174 - Esta ley mexicana, por ejemplo, describe la atribución de autoridades de los tres niveles de gobierno para "implementar acciones de adaptación en la formulación de políticas en diversas materias como el desplazamiento interno de personas ocasionado por fenómenos relacionados con el cambio climático". También establece que las autoridades deben implementar "acciones de adaptación (...) para prevenir y atender los posibles desplazamientos internos de personas causados por fenómenos relacionados con el cambio climático" (Artículos 28 fracción VII y 30 fracción II).

América - Causas del desplazamiento en los instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas:



En los países afectados por conflictos armados también se han establecido importantes **instrumentos jurídicos y políticos de protección de los derechos de las personas desplazadas internas en el contexto de los procesos de justicia transicional** que han ocurrido allí. Como resultado, estos instrumentos han incluido medidas específicas en torno a la reparación, compensación y restitución para las víctimas de ciertas violaciones. En **Perú**, las personas desplazadas internas se encontraban entre los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones creado por la Ley número 28592 en 2005.¹⁷⁵ Tras los acuerdos de paz de 1994 **Guatemala** puso en marcha un Programa Nacional de Reparaciones, que se renovó en 2020.¹⁷⁶ En **Colombia**, todo el sistema de protección y asistencia a las personas desplazadas internas creado por la Ley de Personas Desplazadas

Internas de 1997 y sus instrumentos de aplicación quedó subsumido en un complejo e integral sistema de atención a las víctimas establecido por la **Ley de Víctimas y Restitución de Tierras** (Ley N.º 1448 de 2011, en adelante Ley de Víctimas)¹⁷⁷ y sus decretos correspondientes.¹⁷⁸ Estas constituyen ahora las principales herramientas normativas del Estado colombiano para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, incluidas las personas desplazadas internas. El Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) también priorizó las necesidades de las víctimas como parte de la estrategia de construcción de la paz en el posconflicto.¹⁷⁹ En línea con la Ley de Víctimas, se estableció una Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas como punto

¹⁷⁵ - Véase por ejemplo ICTJ/Brookings, *Reparations and Displacement in Peru*, 2012.

¹⁷⁶ - Véase Guatemala: Acuerdo Gubernativo N.º98-2020 de julio de 2020.

¹⁷⁷ - Su validez se prorrogó diez años más en 2021 mediante la adopción de la Ley 2078/21 de enero de 2021.

¹⁷⁸ - Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011.

¹⁷⁹ - También establecieron tres órganos de justicia transicional: una Jurisdicción especial para la paz, una Comisión de la verdad y una Unidad de búsqueda de personas desaparecidas. Tanto la Jurisdicción Especial como la Comisión de la Verdad tienen la función de investigar también el desplazamiento interno, de acuerdo con sus respectivas funciones.

focal de coordinación para estos asuntos bajo la Presidencia de la República, y un Registro Nacional de Víctimas ha consolidado los registros anteriores. La Ley de Víctimas también creó un sofisticado mecanismo para la restitución de tierras, en el que la Unidad de Restitución de Tierras desempeña un papel clave.¹⁸⁰ Sin embargo, el proceso de restitución de tierras ha sido hasta ahora más lento de lo esperado debido a diversos problemas.¹⁸¹

Las **ONG**¹⁸² y **las instituciones nacionales de derechos humanos**¹⁸³ han desempeñado un papel esencial en la región a la hora de promover el establecimiento de leyes y políticas adecuadas para la protección de las personas desplazadas internas, entre otras cosas mediante su labor de supervisión, elaboración de informes y promoción legislativa, y el apoyo al litigio estratégico. El **papel del sector judicial también merece especial atención**. En **Colombia**, la Corte Constitucional fue fundamental para supervisar y garantizar la aplicación efectiva de la Ley n.º 387 de 1997 sobre desplazamiento interno. En su histórica sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró la existencia de un "estado de cosas inconstitucional" con respecto a la situación de las personas desplazadas internas. Fundamentó su decisión en las graves, masivas y sistemáticas violaciones de sus derechos fundamentales, así como en la precaria capacidad institucional y presupuestaria del Estado colombiano para darles atención en ese momento. Posteriormente, la Corte decidió mantener la competencia para verificar el cumplimiento de su decisión y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos

fundamentales de la población desplazada, mediante la creación de una Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 que permanece activa hasta la fecha.¹⁸⁴ Curiosamente, en varias de sus decisiones la Corte se refirió a los Principios rectores como parte del *bloque de constitucionalidad*, lo que significa que los Principios se utilizan como parámetros para el control de constitucionalidad de las leyes incluso sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional; se consideran en el mismo rango que otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

En **El Salvador**, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia también fue esencial para lograr un reconocimiento oficial del desplazamiento interno en el país y el establecimiento de un marco jurídico para abordar la cuestión. Antes de su fallo, el país contaba con un sistema de protección centrado en las víctimas y los testigos que cooperaban con el sistema de justicia penal, que no estaba suficientemente bien equipado para proteger a las personas desplazadas internas.¹⁸⁵ En 2018, la Corte emitió un fallo que no solo reconocía la existencia de violencia y desplazamiento interno en el país, sino que también instaba al gobierno a desarrollar una ley específica dedicada a las personas desplazadas internas.¹⁸⁶ Como resultado, en 2019, tras un foro que convocó a todas las partes interesadas para promover el diálogo sobre el desarrollo de la ley y su contenido, se presentaron al Parlamento cuatro proyectos de ley diferentes que abordaban el desplazamiento interno. La Comisión de legislación y asuntos constitucionales formó un equipo técnico de asesores de diferentes grupos parlamentarios y

180 - El proceso tiene dos etapas: una administrativa, a cargo de la Unidad de restitución de tierras, que culmina con la inscripción del predio en el Registro Único de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente; y una etapa judicial, en la que jueces y magistrados especializados en restitución de tierras deciden si procede la restitución de la tierra. Las reclamaciones pueden hacerse sobre bienes rurales o urbanos, y los reclamantes pueden ser: propietarios, poseedores u ocupantes de bienes desocupados. La reclamación de restitución de tierras también puede hacerse sobre bienes colectivos (consejos comunitarios de pueblos afrocolombianos o territorios indígenas). Para continuar con el proceso de restitución, la zona donde se encuentra el predio debe contar con unas condiciones mínimas de seguridad. Además, el Registro Único de Propiedades y Territorios Abandonados, RUPTA, sigue vigente. También administrado por la Unidad de restitución de tierras, el RUPTA busca proteger los derechos de propiedad, posesión y ocupación de las tierras abandonadas a causa del conflicto, retirándolas del mercado mediante una anotación en su folio de matrícula inmobiliaria.

181 - Para más información, véase por ejemplo Comisión Colombiana de Juristas, 2019, Radiografía de la restitución de tierras en Colombia.

182 - Ligia de Aquino Barbosa Magalhaes et al., 2020, Incentivising Political Will for the Response to Internal Displacement: The Role of NGOs in Latin America, Refugee Survey Quarterly, 2020, 39, 444–465.

183 - UNHCR et al., 2022, Protecting Internally Displaced Persons: a Handbook for National Human Rights Institutions, pág. 47-52.

184 - Esto fue posible con base en la sentencia T-025 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

185 - GP20, Intercambio regional sobre prevención y abordaje del desplazamiento interno en Las Américas, 2020, pág. 5.

186 - Véase Amparo 411-2017, decisión del 13 de julio de 2018.

187 - Diez consultas en seis departamentos diferentes, incluidas 15 comunidades y con un total de 225 personas.

el ACNUR; el equipo realizó un estudio comparativo de los cuatro proyectos de ley, los consolidó en un único documento que se presentó a la Comisión. Basándose en consultas con las partes interesadas, incluidas las personas desplazadas internas,¹⁸⁷ el

Comité ultimó el proyecto de ley, que fue aprobado por unanimidad el 9 de enero de 2020. Aunque aún no se ha elaborado el reglamento de aplicación de la ley, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública está estudiando los próximos pasos hacia su aplicación concreta y posibles reformas legislativas adicionales.

La experiencia colombiana: principales lecciones aprendidas sobre la implementación

La implementación de la Ley de Víctimas se ha basado en tres principios fundamentales: progresividad,¹⁸⁸ gradualidad¹⁸⁹ y sostenibilidad, incluyendo el énfasis en la financiación. A pesar de los retos pendientes para una implementación plena y efectiva de la Ley de Víctimas, y de que según la Corte Constitucional el Estado de cosas inconstitucional sigue vigente, se pueden aprender algunas lecciones importantes de la experiencia colombiana¹⁹⁰ incluyendo sobre:

- a **Planificación y seguimiento** Planificación y seguimiento a través de los llamados documentos "CONPES", adoptados por el Consejo nacional de política económica y social. Estos incluyen un plan de acción que debe ser monitoreado por el Departamento nacional de planeación y prevén las acciones necesarias para implementar una política pública y sus metas propuestas, identificar las entidades responsables de su implementación, los recursos asociados, el período de cumplimiento y los parámetros para su seguimiento.¹⁹¹ Las autoridades locales también son responsables de desarrollar Planes de Acción Territorial, incluyendo planes específicos para atender a las personas desplazadas internas en los principales sectores de la política pública nacional (como planes de contingencia para emergencias, planes de prevención y protección, y planes específicos para promover el retorno y la reubicación de las personas desplazadas internas de acuerdo con las normas).
- b **Coordinación interinstitucional** con dirección estratégica procedente del más alto nivel. La Ley de Víctimas prevé la coordinación entre un amplio grupo de entidades, con puntos focales identificados para la asistencia a las víctimas en cada una de ellas. El Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV) involucra a 32 departamentos, 1101 municipios y 46 entidades a nivel nacional, con la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado. La Ley de Víctimas identifica medidas que son principalmente responsabilidad de las autoridades locales - que también están legalmente obligadas a incluir metas y recursos para la asistencia a las víctimas en sus planes de desarrollo, al tiempo que reconoce la importancia de generar compromiso también a través de incentivos positivos (por ejemplo, proyectos de cofinanciación).

188 - Ya que orienta la política pública hacia el pleno goce de los derechos de las víctimas, garantizando los derechos mínimos.

189 - Reflejando la responsabilidad del Estado de diseñar herramientas operativas con un alcance definido - en términos de tiempo, aplicación geográfica y recursos presupuestarios, que permitan su implementación escalonada, sin dejar de considerar la obligación de implementarlas en todo el territorio nacional en un plazo determinado, en consonancia con el principio constitucional de igualdad.

190 - Acta de la 3.ª reunión del Grupo de trabajo sobre desplazamiento interno del MIRPS, septiembre de 2020.

191 - Desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas se aprobaron cuatro CONPES: CONPES 3712 de 2011 (Plan de financiamiento de la ley de víctimas); CONPES 3716 de 2012 (Lineamientos, Plan de ejecución de metas, Presupuesto y mecanismo de seguimiento del Plan nacional de atención y reparación a víctimas - PNARIV); CONPES 3784 de 2013 (Lineamientos para la protección de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado); y el CONPES 4031 de 2021, por el cual se actualizan los lineamientos generales, el plan de implementación de metas, el plan presupuestario y los mecanismos de seguimiento del PNARIV como consecuencia de la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecida por el Congreso de la República mediante la Ley 2078.

- C** La *participación de las víctimas* se institucionalizó a través de la Ley de Víctimas con un sistema basado en un proceso de elección que prevé la representación de las víctimas a través de órganos dedicados ("*mesas redondas*") a nivel municipal, departamental y nacional, que se nutre de los Comités territoriales de Justicia Transicional hasta el más alto nivel —el Comité Ejecutivo, así como de comités técnicos. Algunas lecciones a lo largo de los años se refieren a la importancia de la participación como un derecho y un enfoque para fortalecer la agencia de las víctimas, y de la representación equilibrada de género y diversidad¹⁹² (reflejada en la composición plural de las mesas redondas); de los incentivos a la formación y educación, así como a la asistencia a espacios de incidencia; por último, la necesidad de tener en cuenta las necesidades de protección de las víctimas y evitar riesgos adicionales para ellas. Como resultado del acuerdo de paz de 2016, otro instrumento importante para promover la participación política de las víctimas fue la creación de las Circunscripciones especiales para las víctimas (*curules de paz*), que permiten por primera vez a las víctimas tener una representación específica dentro de la Cámara de Representantes.
- D** Los *mecanismos de rendición de cuentas* aportan legitimidad y transparencia a una política pública. En Colombia, el progreso en la implementación de la Ley de Víctimas es monitoreado a través del trabajo de las Mesas de víctimas, la Corte constitucional, la Comisión de monitoreo y seguimiento y la Comisión especial de seguimiento del Congreso. Además, varias instituciones importantes presentan informes anuales sobre la aplicación de la ley: el Presidente al Congreso de la República, la Defensoría del pueblo, la Procuraduría general y la Contraloría. Otros actores implicados en la promoción de la rendición de cuentas son las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y el ACNUR.

En **Honduras** y **México**, los proyectos de ley sobre desplazamiento interno están actualmente pendientes de aprobación en el parlamento. En ambos países, al igual que en **El Salvador**,¹⁹³ estos instrumentos pretenden abordar el desplazamiento debido principalmente a la violencia y los abusos contra los derechos humanos relacionados con el creciente control y las actividades de las pandillas o el crimen organizado. En 2013, el gobierno de **Honduras** fue el primero de Centroamérica en reconocer la existencia del desplazamiento interno en su territorio. Como resultado, se estableció una Comisión Interinstitucional para la Protección de las

Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV).¹⁹⁴ Se fijó como objetivo principal la adopción de un marco jurídico y el Gobierno se comprometió a ello, siguiendo las recomendaciones de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas en su informe de misión oficial de 2015¹⁹⁵ —un compromiso que fue reiterado por Honduras a través de sus promesas en el marco del IGC. A partir de las respuestas locales y de un proceso incluyente y participativo, se elaboró un proyecto de Ley de Prevención, Atención y Protección a la Población Desplazada, apoyado por la *Secretaría de Derechos Humanos*, el cual fue entregado por la CIPPDV a

¹⁹² - Muchos países de la región han adoptado el llamado "enfoque diferenciado", mediante el cual se han adaptado la legislación y las políticas para satisfacer las necesidades de los grupos indígenas, las comunidades negras o afrodescendientes y las mujeres.

¹⁹³ - La ley sobre personas desplazadas internas (art. 2) especifica que las personas desplazadas internas por conflictos armados internos y catástrofes no entran en el ámbito de aplicación de la ley.

¹⁹⁴ - Véase Decreto Ejecutivo Número PCM-053-2013.

¹⁹⁵ - https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/35/Add.4.

los integrantes del Congreso nacional en marzo de 2019. El proyecto de ley se introdujo finalmente en la agenda legislativa como Iniciativa 41 en octubre de 2019, después de que la Comisión Parlamentaria de Justicia y Derechos Humanos emitiera su dictamen favorable. Lamentablemente, la adopción de esta importante ley aún no ha sido priorizada por el Congreso, a pesar de los considerables y coordinados esfuerzos de promoción de las partes interesadas pertinentes,¹⁹⁶ como la campaña "Vos también podés ser víctima de desplazamiento" liderada por la CIPPDV, la organización comunitaria "Jóvenes contra

la violencia" y la *Coalición de Diputados de Apoyo a la Ley*.¹⁹⁷ Se cree que el proceso electoral previo a las elecciones generales de 2021 ha mantenido el proyecto de ley fuera de las prioridades estratégicas de los legisladores, pero 2022 presenta una clara oportunidad para poner fin a este proceso. Es por ello que el CIPPDV ha continuado promoviendo una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y grupos comunitarios para posicionar la necesidad de adoptar la ley como una prioridad en la agenda del nuevo gobierno.¹⁹⁸

196 - La CIPPDV desarrolló un plan de promoción con el apoyo del ACNUR centrado en implicar a las organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades como portavoces y defensores de la adopción del proyecto de ley. Caritas, Human Development Centre, Save the Children, World Vision, Youth Against Violence and Doctors of the World han llevado a cabo acciones de promoción para la adopción del proyecto de ley sobre personas desplazadas internas que se tradujeron en una mejora de la participación directa de los jóvenes, las personas LGBTQ+, las mujeres, las personas de zonas rurales y las que viven en zonas de alto riesgo, mediante la formación y el diálogo directo con los actores clave. Estas acciones se tradujeron en campañas de promoción en medios sociales e impresos en las que se destacaba el impacto del desplazamiento y la urgencia de adoptar un marco jurídico, así como en reuniones de trabajo y sesiones con actores clave, como legisladores. La participación de la comunidad a través del teatro, el arte y la música contribuyó a crear conciencia sobre las lagunas de las políticas públicas actuales y su impacto en las personas desplazadas internas y las personas en riesgo de desplazamiento.

197 - Véase Piden al CN aprobar una ley para atender y proteger a las personas desplazadas | Proceso Digital, octubre de 2020.

198 - En junio de 2022, 17 organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales se habían unido a la CIPPDV en la promoción de la campaña "247 000 razones para adoptar la ley de personas desplazadas internas", lo que se tradujo en una mayor exposición mediática y un diálogo directo con los legisladores.



La adopción de una ley de personas desplazadas internas sigue siendo un paso urgente y necesario que Honduras debe dar para prevenir las condiciones que conducen al desplazamiento, y garantizar el derecho de las personas desplazadas internas a ser protegidas y alcanzar una solución duradera. Ante la falta de un marco jurídico nacional que asigne funciones oficiales claras, responsabilidades y las correspondientes asignaciones presupuestarias, incluso los avances realizados en beneficio de las personas desplazadas internas en distintas zonas (por ejemplo, mediante el registro de las propiedades abandonadas)¹⁹⁹ corren el riesgo de verse frustrados. Incluso en este contexto, la Comisión interinstitucional para la protección de las personas desplazadas por la violencia, con el apoyo del ACNUR, ha avanzado en el diseño de su Plan estratégico de respuesta al desplazamiento interno (2023-2026), que estará terminado en 2022.

Por último, es importante destacar que, hasta el momento, únicamente en el continente americano **se han modificado los códigos penales para incluir**

delitos específicos y sancionar el desplazamiento arbitrario como un delito ordinario (además de un delito internacional, tal y como se define en el derecho internacional). Esto se hizo primero en **Colombia**, luego en **Honduras** y en **México** en los estados de **Sinaloa, Guerrero y Sonora** (también se propuso un proyecto de reforma similar en Chihuahua).²⁰⁰ Es interesante señalar que en **Colombia** existe una unidad específica dependiente del poder judicial, el Grupo de análisis de información (GRAI), que realiza análisis de contexto, identifica y caracteriza patrones de comportamiento delictivo o marco criminal y gestiona información para contribuir a la toma de decisiones del poder judicial y de la Jurisdicción Especial para la Paz. En años recientes, este grupo se ha enfocado en la investigación de patrones criminales que generaron desplazamiento interno en el marco del conflicto armado. Esta información podría contribuir a la apertura de un "macro caso" sobre desplazamiento interno, esencial para avanzar en la judicialización del delito de desplazamiento arbitrario en el contexto colombiano.

199 - GP20, Compilación de prácticas nacionales de la GP20 para prevenir, abordar y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento interno: Honduras, 2020.

200 - Véase UNHCR-TTLP, Making Arbitrary Displacement a Crime: Law and Practice, 2022.





Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

| Específicas para el desplazamiento interno: | Que incluyen el desplazamiento interno: |
|--|--|
| <p>Subnacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas (Decreto N.º 158) (2012) - Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero (2014) - Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa (Decreto N.º 481) (2020) - Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas (2022) | <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Asistencia Social (2004) - Ley General de Protección Civil (2012) - Ley General de Cambio Climático (2012) - Ley General de Víctimas (2013) - Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (2020) |
| | <p>Subnacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de la Ciudad de México (Artículos 2, 11 y 20) - Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Artículo 16) - Constitución Política del Estado de Sinaloa (Article 4 Bis B) - Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Artículo 6) - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas (Introducción) - Código Penal, Estado de Sinaloa (art. 175 bis) (2020) - Código Penal, Estado de Guerrero (art. 220 bis) (2021) - Código Penal, Estado de Sonora (art. 220 bis) (2021) - Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León (2013) - Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado de Sinaloa (2014) - Ley Número 450 de Víctimas del Estado Libre y Soberano de Guerrero (2017) |

Contexto

Se calcula que en 2021 se registraron 19 000 nuevos desplazamientos internos en México como consecuencia de desastres,²⁰¹ entre ellos inundaciones e incendios que asolaron varias partes del país. No obstante, la violencia, los conflictos

intercomunitarios y las violaciones de los derechos humanos siguen siendo las principales causas de desplazamiento en México. En ausencia de estadísticas nacionales oficiales, organizaciones de la sociedad civil,²⁰² organizaciones internacionales

201 - IDMC, GRID 2022.
202 - CMDPDH, Informes anuales.

y autoridades han llevado a cabo estudios sobre el desplazamiento interno, incluido un análisis nacional sobre la situación de las personas desplazadas internas en México.²⁰³ Las estimaciones sobre el desplazamiento varían significativamente: mientras que la CMDPDH reportó con base en su monitoreo de medios que entre 2006 y 2020, cerca de 357 000 personas fueron desplazadas internamente debido a ataques, intimidación o persecución perpetrados por grupos criminales y otros grupos armados,²⁰⁴ de acuerdo con la Encuesta Nacional de Delincuencia y Victimización 2019, alrededor de 1,7 millones de personas habrían cambiado sus hogares debido a la delincuencia y la violencia.²⁰⁵ La evidencia disponible muestra que ciertos grupos están particularmente en riesgo de ser personas desplazadas, incluyendo LGBTIQ+, periodistas, defensores de derechos humanos e indígenas.

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

El Gobierno Federal de México reconoció oficialmente la existencia del desplazamiento interno forzado a nivel nacional en 2019. Desde que dio este primer paso esencial, el gobierno ha empezado a trabajar en la elaboración de un instrumento jurídico específico para la protección y asistencia de las personas desplazadas internas a nivel federal. Apoyados en los trabajos elaborados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²⁰⁶ y organizaciones de la sociedad civil en la materia, diversas autoridades de la Subsecretaría de derechos humanos, población y migración de la *Secretaría de Gobernación*-entre ellas la *Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas* (UPMRIP), la *Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados* (COMAR), el *Consejo Nacional*

de Población (CONAPO) y la Comisión para el diálogo con los pueblos indígenas de México, crearon un grupo de trabajo e iniciaron la elaboración de un proyecto de ley sobre desplazamiento interno.

El Ministerio del Interior compartió en febrero de 2020 el *Proyecto de ley general para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno* con un grupo de trabajo integrado por agencias de la ONU lideradas por el ACNUR, creado específicamente para brindar asistencia técnica al gobierno en este proceso, así como con académicos y el CICR. En marzo de 2020, las Comisiones de asuntos migratorios y de gobernación y población encabezaron una sesión de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados para discutir el proyecto de ley. En septiembre de 2020, el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad por la Cámara de Diputados y enviado al Senado para el análisis correspondiente, donde actualmente se encuentra para su revisión junto con otros proyectos de ley que se propusieron sobre el desplazamiento interno en 2020.²⁰⁷ Este avance ha sido bien recibido por los actores nacionales que habían abogado durante mucho tiempo para que el desplazamiento interno fuera reconocido y abordado en el país a través de un marco adecuado; por ejemplo, un grupo de senadores invitó la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas a discutir este tema en 2016. En agosto de 2017, México también fue sede de un Foro internacional sobre desplazamiento interno forzado, destinado a aumentar la visibilidad y fortalecer el compromiso de las partes interesadas al respecto a nivel internacional, regional y nacional.²⁰⁸ Estos avances también se promovieron a través de iniciativas como los Cursos de San Remo sobre desplazamiento

203 - CONAPO, Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México, 2021; CONAPO, Desplazamiento interno en contextos indígenas. Tres miradas estatales a un problema compartido, 2021; UPMRIP, Migración interna por violencia o inseguridad en México, 2020; CONAPO, La violencia como causa de desplazamiento interno: aproximaciones a su análisis en México, 2019; CONAPO, Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia, 2019; CNDH, Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, 2016.

204 - CMDPDH, Informe anual 2020.

205 - INEGI presentación en el World Data Forum 2020, y ISI World Statistics Congress 2021.

206 - Véase: CNDH, Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México y Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México ambos presentados ante el Senado en septiembre de 2016, o la Propuesta de Reforma del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada en marzo de 2018.

207 - Véase CMDPDH, Marco normativo.

interno, a los que asistieron en los últimos años numerosos representantes clave de los gobiernos nacional y locales de México, así como miembros de la comisión nacional de derechos humanos, la academia y la sociedad civil. **Sin embargo, la adopción de esta legislación sigue pendiente, a pesar de ser una prioridad para muchas personas desplazadas internas** y organizaciones de la sociedad civil que los apoyan, que se han unido en un Colectivo nacional de personas desplazadas internas para aumentar la visibilidad del desplazamiento interno en México, y abogar por la aprobación de esta ley.

Lo más importante es que esta iniciativa nacional fue encabezada por varias iniciativas legislativas sobre desplazamiento interno a nivel estatal (subnacional). El estado de **Chiapas** fue el primero en adoptar la *Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el estado de Chiapas* en 2012.²⁰⁹ En 2014, le siguió la *Ley para prevenir y atender el desplazamiento interno en el estado de Guerrero*.²¹⁰ Más recientemente, en agosto de 2020, el estado de **Sinaloa** también adoptó su propia *Ley para prevenir, atender y reparar de manera integral el desplazamiento interno forzado en el estado de Sinaloa*.²¹¹ En agosto de 2022, el Congreso del estado de **Zacatecas** también había aprobado su propia ley de personas desplazadas internas.²¹² El estado de **Michoacán de Ocampo** y el estado de **México** también estaban elaborando sus propios proyectos de ley de personas desplazadas internas, y en **Morelos** y **Oaxaca** también se propusieron proyectos de ley estatales similares. En **Nuevo León**, los legisladores aprobaron una iniciativa de reforma a la Ley de Víctimas del estado que reconoce a las personas desplazadas internas como un grupo "expuesto a un mayor riesgo de violación de sus derechos" y establece medidas específicas para su protección.²¹³ Además, algunos de estos estados también han decidido tipificar el desplazamiento

arbitrario, mediante la inclusión de un delito específico y sanciones en sus códigos penales (en Sinaloa en agosto de 2020, y en Guerrero en septiembre de 2021).²¹⁴ Desde 2020, también ha habido avances en el estado de **Chihuahua**, donde el gobierno, en colaboración con el gobierno federal, la sociedad civil, organizaciones internacionales y otros actores relevantes, ha estado trabajando en un ejercicio de elaboración de caracterización de la situación del desplazamiento interno dentro de sus fronteras y está desarrollando protocolos para la asistencia a víctimas de desplazamiento interno. Las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos también han sido fundamentales para impulsar algunas de estas acciones a nivel estatal.²¹⁵

Varias entidades del gobierno federal han comenzado a abordar el desplazamiento interno con base en los marcos nacionales existentes. Por ejemplo, en línea con el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) de lograr "no más migración por hambre o violencia", el Programa Nacional de Derechos Humanos (2020-2024) incluyó varias acciones a realizar para atender el desplazamiento interno, incluyendo el desarrollo de un marco normativo específico. Del mismo modo, en consonancia con la Ley general de víctimas (2013), que incluye explícitamente a las personas desplazadas internas entre las categorías de víctimas -especialmente las que corren un mayor riesgo de sufrir violaciones y que requieren asistencia especializada o diferenciada, la Comisión ejecutiva de asistencia a las víctimas²¹⁶ elaboró un *Protocolo para la Asistencia en Casos de Desplazamiento Forzado*²¹⁷ y las correspondientes orientaciones para su aplicación.²¹⁸ Se trata de avances importantes, aunque hasta ahora solo un número muy limitado de personas desplazadas internas ha podido acceder a la asistencia en el marco de esta ley.

208 - Véase Declaración de México sobre desplazamiento forzado interno.

209 - Decreto número 158.

210 - Ley número 487.

211 - Decreto número 481.

212 - <https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=361&tipo=pdf>.

213 - CMDPDH, Boletín sobre la situación de desplazamiento interno en México Julio a diciembre 2021.

214 - Respectivamente: Decreto 481 de 2020 y Decreto 843 de 2021.

215 - CNDH, Recomendación 39/2017, que se refiere a la situación de las personas desplazadas en el estado de Sinaloa, donde la CNDH comentó la necesidad de realizar una evaluación del contexto de la declaración interna en ese territorio, así como un anteproyecto de ley que tipifique como delito la figura del desplazamiento interno, Recomendación 94/2019, que también recomienda implementar un ejercicio de tipificación en el estado de Chihuahua.

216 - CEAV también es la agencia que lidera el Sistema Nacional de Atención a Víctimas – SNAV.

217 - Véase CEAV, Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado, 2021.

La UPMRIP también coordina un grupo interinstitucional sobre desplazamiento interno, que lidera una serie de importantes iniciativas que dan visibilidad a los avances logrados por el gobierno mexicano en materia de desplazamiento interno e impulsan la agenda. Por ejemplo, en 2021 la Unidad inició, con el apoyo del ACNUR, un análisis exhaustivo del marco jurídico y político existente a nivel nacional para identificar posibles lagunas y medidas políticas concretas que puedan aplicarse para proteger y asistir a las personas desplazadas internamente en México, incluso en ausencia de un marco nacional.²¹⁹ En agosto de 2022, la Unidad coorganizó con el ACNUR un taller con todas las autoridades federales pertinentes para elaborar una hoja de ruta concreta con vistas a la aplicación de las recomendaciones derivadas del análisis.²²⁰ Además, con el apoyo de la OIM, la UPMRIP también llevó

a cabo una evaluación de la aplicación de las leyes subnacionales en Chiapas, Guerrero y Sinaloa.²²¹ La Suprema Corte de Justicia de México, con el apoyo del ACNUR y el CICR, también elaboró un manual sobre desplazamiento interno.²²² Este manual ayudará a orientar la identificación de las violaciones de derechos humanos a las que se enfrentan las personas desplazadas internas y detallará las responsabilidades del poder judicial para reforzar también su papel en la promoción y protección de los derechos de las personas desplazadas internas. **Aunque la ausencia de una legislación específica que aborde de forma integral los derechos de las personas desplazadas internas a nivel federal sigue siendo una laguna importante,**²²³ estas iniciativas son, no obstante, muy alentadoras y los esfuerzos del gobierno deben seguir recibiendo el apoyo correspondiente.

Europa

Contexto:

La mayoría de las situaciones de desplazamiento interno en Europa pueden calificarse como prolongadas y se remontan a la década de 1990. Sin embargo, en los últimos años, se registraron nuevos desplazamientos en Azerbaiyán debido a la reanudación de las hostilidades en Nagorno-Karabaj y, lo que es más significativo, en Ucrania. En diciembre de 2021, más de 3,2 millones de personas se encontraban desplazadas internamente en Europa debido al conflicto y la violencia.²²⁴

Sin embargo, a finales de septiembre de 2022, se estimaba que alrededor de 6,2 millones de personas se encontraban desplazadas internamente solo en Ucrania como consecuencia de la escalada del conflicto armado internacional en el país desde febrero.²²⁵ Los desplazamientos en Europa también se producen en el contexto de catástrofes: cientos de miles de personas se vieron desplazadas por primera vez en 2021, principalmente a causa de

²¹⁸ - Véase CEAV, Cartilla de Soluciones Duraderas. Reasentamiento, Retorno y Reintegración, 2021.

²¹⁹ - UPMRIP y ACNUR, Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, June 2022.

²²⁰ - En octubre de 2022 se estaba finalizando el documento resultante del evento.

²²¹ - UPMRIP y OIM, Diagnóstico sobre movilidad humana: con énfasis en la implementación de las leyes estatales sobre desplazamiento forzado interno en Chiapas, Guerrero y Sinaloa, June 2022.

²²² - Supreme Corte de México, Manual sobre desplazamiento interno, junio de 2022.

²²³ - ACNUDH, México: Una experta de la ONU urge una ley para proteger los derechos humanos de las personas desplazadas internas, 12 de septiembre de 2022.

²²⁴ - IDMC, GRID 2022, pág. 82.

²²⁵ - UNHCR, Ukraine Operation Data Portal, visitado el 12 de octubre de 2022.

incendios forestales en el Mediterráneo, tormentas e inundaciones en Europa occidental y central, y una erupción volcánica en las Islas Canarias españolas.²²⁶

Como única organización intergubernamental de ámbito europeo con 46 Estados miembros²²⁷ y un mandato sobre derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, el Consejo de Europa (CdE) ha desarrollado un rico marco regional de normas de derechos humanos, también para las personas desplazadas internas. Mediante una combinación de actividades normativas, de supervisión y de cooperación, el CdE ha reforzado considerablemente la protección de las personas desplazadas internas en Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), adoptado en 1950 y ratificado por todos los Estados miembros del CdE, es un instrumento jurídico especialmente significativo y la herramienta más eficaz para la protección de las personas desplazadas internas en Europa. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que supervisa la aplicación del CEDH, también ha desarrollado un corpus de jurisprudencia específico relativo a la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas.²²⁸ Los casos tratados por el TEDH incluyen los derechos de propiedad y vivienda, el derecho a la vida familiar y privada, los derechos electorales y el derecho a la libertad de circulación, entre otros.²²⁹ La Carta Social Europea revisada es otra herramienta importante para la protección de las personas desplazadas internas. El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) supervisa el cumplimiento de la Carta por parte de los Estados miembros a través del Procedimiento de Denuncias Colectivas y el Sistema de Informes.²³⁰ Además, al tiempo que respalda los Principios Rectores, el Comité de Ministros del CdE ha reconocido que las personas desplazadas internas "tienen necesidades específicas en virtud de su desplazamiento" y desarrolló en 2006 un conjunto de 13 principios para orientar a los Estados miembros "a la hora de formular su legislación y práctica internas" para garantizar que abordan eficazmente

el desplazamiento interno.²³¹ El CdE también ha desarrollado una formación en línea para dotar a los profesionales del Derecho de toda Europa de los conocimientos necesarios para proteger eficazmente los derechos de las personas desplazadas internas.²³² Además, el Consejo de Europa cuenta con una Comisión Parlamentaria sobre Migración, refugiados y personas desplazadas, que ha adoptado una serie de resoluciones pertinentes, entre ellas la más reciente sobre desplazamiento arbitrario.²³³

En relación con los desplazamientos en el contexto de las catástrofes y los efectos adversos del cambio climático, el último Foro Europeo para la Reducción del Riesgo de Catástrofes (EFDRR, por sus siglas en inglés), que tuvo lugar en noviembre de 2021, reunió a representantes estatales de 49 países de Europa y Asia Central que aprobaron la Hoja de ruta 2021-2030 del EFDRR. La hoja de ruta destaca cuatro áreas clave de trabajo, que incluyen la comprensión y la comunicación de los riesgos, la gobernanza y la toma de decisiones inclusivas y colaborativas, el apoyo a la resiliencia y la preparación. También contiene varias referencias a la necesidad de abordar el desplazamiento, y en un acto paralelo del Foro se debatieron específicamente formas eficaces de hacerlo mediante estrategias y prácticas de RRD.²³⁴

Desarrollos jurídicos y políticos nacionales

En comparación con otras regiones del mundo, Europa es la que cuenta con el mayor número de instrumentos jurídicos y políticos adoptados para abordar específicamente el desplazamiento interno: 43 de un total mundial de 112, 17 de los cuales son leyes.²³⁵ A menudo, estas leyes han ido seguidas de la adopción de un número significativo de instrumentos de aplicación o se han puesto en práctica a través de estrategias nacionales, a menudo acompañadas de planes de acción periódicos.

226 - IDMC, GRID 2022, pág. 83.

227 - El 15 de marzo de 2022, el Comité de ministros decidió que la Federación Rusa deja de ser miembro del Consejo de Europa a partir de ese día, tras 26 años de pertenencia.

228 - Véase Costas Paraskeva, *Protecting Internally Displaced Persons under the European Convention on Human Rights and Other Council of Europe Standards. A Handbook*, 2017, Consejo de Europa, Proyecto "Strengthening the Human Rights Protection of Internally Displaced Persons in Ukraine".

229 - UNHCR, GANHRI et al., March 2022, *Protecting Internally Displaced Persons: a Handbook for National Human Rights Institutions*, pág. 58.

230 - ECSR, *Decision on the merits: Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia (COHRE)*, reclamo colectivo número 52/2008 del 22 de junio de 2010.

231 - Comité de ministros CdE, *Recommendation Rec(2006)6 to member States on IDPs* del 5 de abril de 2006.

232 - Puede accederse al curso aquí.

233 - Asamblea parlamentaria, 2021, *Resolución 2367 - Protección de las víctimas de desplazamiento arbitrario*.

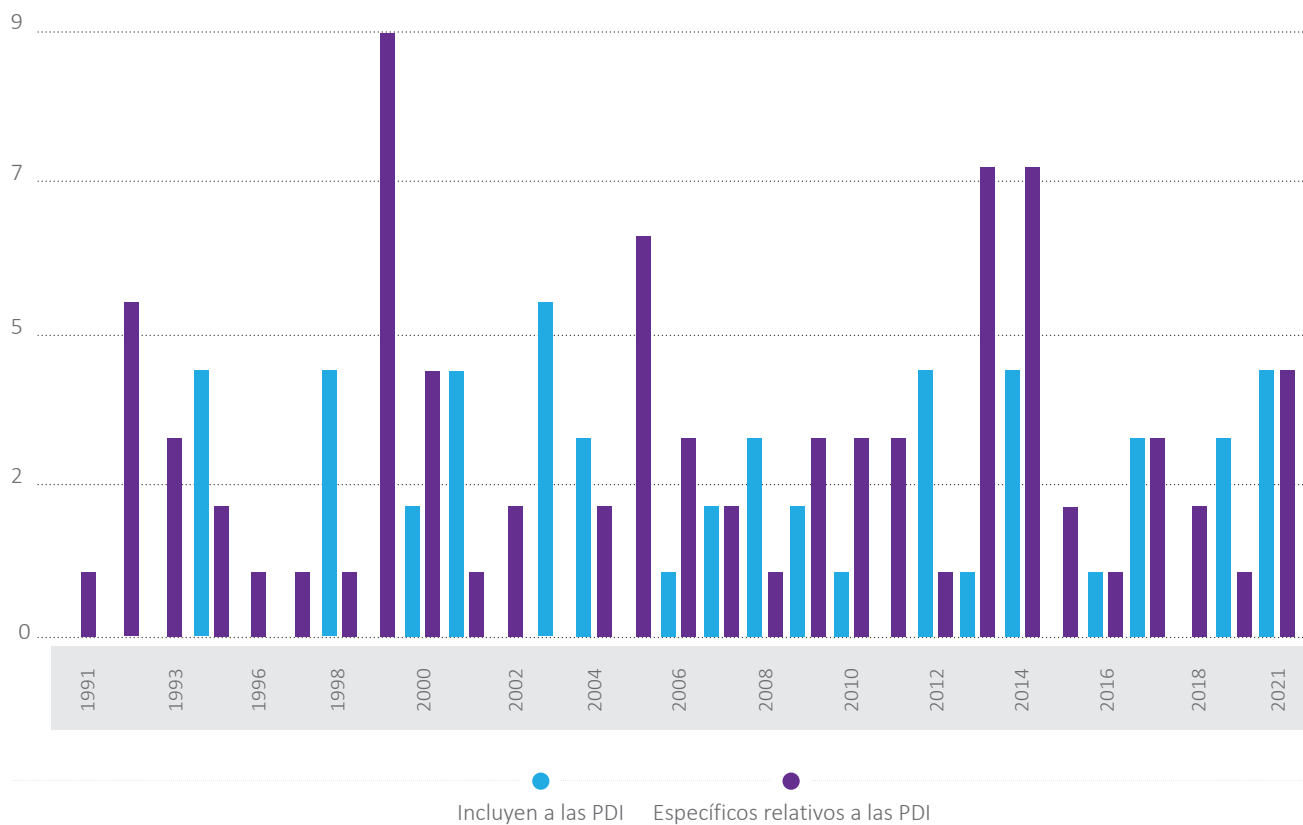
234 - Véase: PDD, *Reporting Back: Disaster Displacement at the European Forum for Disaster Risk Reduction*, 9 de diciembre de 2021.

235 - Este número no incluye los instrumentos de implementación específicos para las personas desplazadas internas.



© UNHCR/Emad Kabbas

Tendencias de los instrumentos relacionados con las PDI - Región europea 1991-2021:



Por ejemplo, en **Georgia** se adoptó por primera vez en 1996 una *Ley Nacional sobre personas desplazadas internas*, centrada en las personas desplazadas internas (ciudadanos de Georgia o apátridas con residencia permanente en Georgia) que huían principalmente "como consecuencia de la agresión de un Estado extranjero, un conflicto interno o una violación masiva de los derechos humanos". Con el tiempo se introdujeron varias enmiendas para adaptar esta ley a las normas internacionales,²³⁶ incluso como resultado de la acción judicial.²³⁷ El instrumento fue finalmente derogado y sustituido por la *Ley de Personas Desplazadas Internas - Perseguidos de los Territorios Ocupados de Georgia* en 2014, que contiene varias disposiciones importantes que alinean el marco jurídico georgiano sobre personas desplazadas internas con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.²³⁸ Para apoyar la aplicación de la ley a lo largo de los años, el Gobierno aprobó una Estrategia Estatal en 2007 que señalaba un importante cambio en la política gubernamental, que pasaba de la asistencia temporal a centrarse en ofrecer oportunidades de integración a más largo plazo. La estrategia iba acompañada de planes de acción que se adoptaban periódicamente, en los que se formulaban con más detalle las actividades que debían llevarse a cabo para alcanzar los objetivos de la estrategia.²³⁹ El último plan de acción se adoptó para el periodo 2021-2022 y se centra principalmente en la ejecución de programas de vivienda y medios de subsistencia para personas desplazadas internas.

En **Serbia**, el gobierno elaboró una *Estrategia Nacional para resolver los problemas de los refugiados y las personas desplazadas internas* válida para periodos de tres a cinco años de manera periódica desde 2002. Aunque la última se adoptó para el periodo comprendido entre 2015 y 2020,²⁴⁰ el Comisariado serbio para los refugiados y las migraciones tenía previsto desarrollar una nueva estrategia a partir de finales de 2021. **Ucrania** también ha seguido un planteamiento similar al de estos países (véase el país destacado).

Los instrumentos jurídicos y políticos para la protección de las personas desplazadas internas en Europa se adoptaron principalmente en respuesta a los desplazamientos internos provocados por los conflictos y la violencia relacionados con la disolución y creación de nuevos Estados a principios de la década de 1990,²⁴¹ o a los conflictos que han estallado desde entonces. Como resultado, **muchos de ellos cubren exclusivamente los conflictos armados y la violencia generalizada como causas de desplazamiento** y, en comparación con otras regiones, pocos instrumentos jurídicos y políticos abordan la cuestión del desplazamiento en el contexto de los desastres y el cambio climático. Entre las excepciones se encuentra **Armenia**, donde *el Decreto n.º 774-N (2014) sobre la aprobación del procedimiento de admisión, registro y asignación de la población desplazada en masa, incluidos los refugiados, y su provisión de refugios temporales, medios de subsistencia y apoyo médico es aplicable en "situaciones de emergencia", que incluyen contextos de desastres.*²⁴²

236 - véase Global Database of Law and Policy on Internal Displacement, Georgia Country Page.

237 - En mayo de 2013, en su dictamen sobre el caso: "Citizen of Georgia Tristan Mamagulashvili vs the Parliament of Georgia", el Tribunal Constitucional de Georgia consideró inconstitucional la redacción del artículo 1 de la ley sobre personas desplazadas internas de 1996, que definía a las personas desplazadas internas como personas procedentes exclusivamente "de los territorios ocupados de Georgia". Más concretamente, el Tribunal consideró que el artículo 1 contradecía el artículo 14 de la Constitución, según el cual "todos son libres e iguales ante la ley" y, en consecuencia, que era discriminatorio excluir a las personas desplazadas internas de otras zonas de Georgia de la ayuda estatal que se prestaba a las personas desplazadas de los "territorios ocupados de Georgia".

238 - Para leer sobre los cambios introducidos por la nueva legislación en 2014, véase A/HRC/35/27/Add.2, párr. 7.

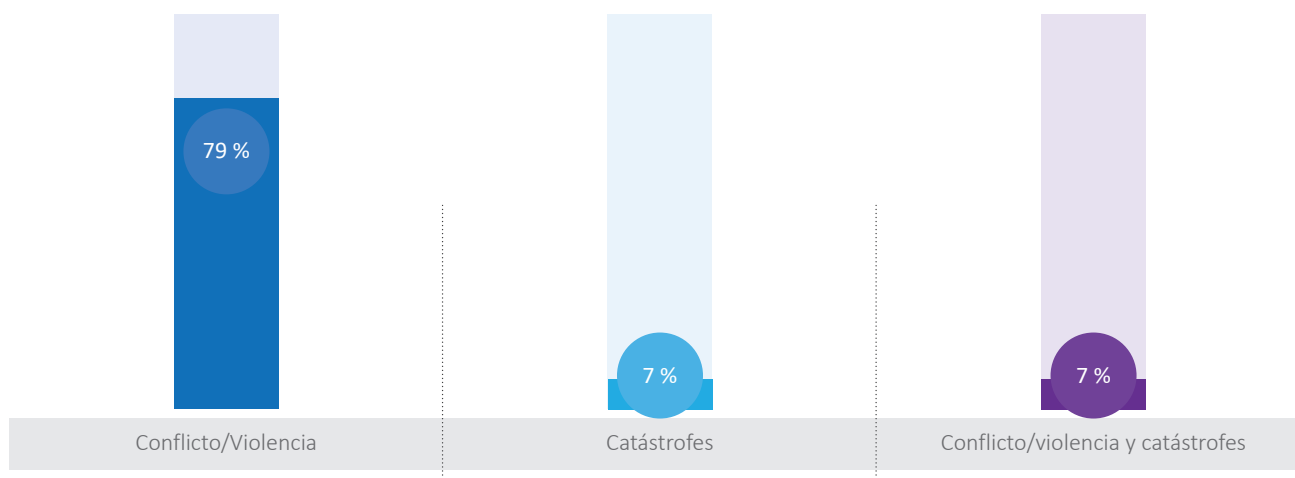
239 - A/HRC/35/27/Add.2, párr. 10.

240 - Véase la Estrategia Nacional para resolver los problemas de los refugiados y las personas desplazadas internas para el período 2015-2020 ("Boletín Oficial de la RS", n.º 62/2015).

241 - Véase la Ley de la Federación Rusa "Sobre Migrantes Forzados" de Global Database, cuya primera redacción es la Ley N.º 4530-I de 19 de febrero de 1993, actualmente en vigor en su nueva redacción como Ley N.º 202-FZ de 20 de diciembre de 1995.

242 - Según el artículo 3, "El desplazamiento masivo de la población, incluidos los refugiados que entran en la República de Armenia, se llevará a cabo en situaciones de emergencia o en caso de amenaza que pueda dar lugar a factores que influyan negativamente en el curso normal de la vida humana y la subsistencia en determinadas zonas (lugares de residencia)". La Ley armenia de protección de la población en situaciones de emergencia (1998) define las situaciones de emergencia como "accidentes graves, fenómenos naturales peligrosos, catástrofes técnicas, naturales o ecológicas (protección natural), epidemias, epidemias de animales, enfermedades infecciosas de plantas y cultivos agrícolas ampliamente extendidas en una zona determinada o situaciones de construcciones creadas como consecuencia de la aplicación de armas que pueden provocar pérdidas humanas, daños importantes para la salud y el medio ambiente, grandes pérdidas materiales y la ruptura de las condiciones normales durante las actividades vitales de las personas".

Europa - Causas del desplazamiento en los instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas:



Las leyes sobre personas desplazadas internas de **Azerbaiján**²⁴³ y **Ucrania**²⁴⁴ también incluyen las catástrofes entre las causas de desplazamiento reconocidas en sus respectivas definiciones de persona desplazada interna. Sin embargo, cabe destacar que estos instrumentos —al igual que el resto de instrumentos específicos sobre personas desplazadas internas en Europa— se centran en gran medida en la protección y la asistencia durante el desplazamiento y en las soluciones duraderas, mientras que incluyen muy pocas disposiciones (si es que incluyen alguna) sobre la prevención del desplazamiento interno en consonancia con las normas internacionales, ya sea en contextos de conflicto y violencia o de catástrofes y efectos adversos del cambio climático. Al mismo tiempo, es importante reconocer los esfuerzos realizados, por ejemplo, en **Georgia** para reforzar la protección y la asistencia de las personas desplazadas por catástrofes (identificados como "ecomigrantes"), incluso mediante la adopción de un decreto sobre los criterios de aprobación para el alojamiento de personas afectadas y desplazadas como consecuencia de catástrofes y su modificación en 2015.²⁴⁵

Otra característica clave de la mayoría de los instrumentos legales sobre desplazamiento interno en Europa es su adopción de un enfoque basado

en el estatus, también vinculado a las tradiciones legales y administrativas de la región, y al hecho de que muchos marcos legales que abordan el desplazamiento interno en Europa fueron adoptados incluso antes de que se publicaran los Principios rectores. Un número importante de disposiciones de estas leyes se dedican a detallar cuándo y cómo se puede conceder o revocar dicho estatus jurídico, y qué derechos y deberes conlleva. Ejemplos de ello son la *Ley sobre el estatus de las personas desplazadas y los refugiados* (N.º 96/1993) de 1993 en **Croacia**, la *Decisión n.º 03-5393 de 2006 sobre el mantenimiento temporal del estatus y los derechos de las personas desplazadas y las personas desplazadas internas en la República de Montenegro, y la *Ley de la República sobre el estatus de los refugiados y los migrantes forzosos en Azerbaiján* de 1992 (revisada en 1999), que se modificó mediante el *Reglamento sobre la expedición del estatus de persona desplazada interna* adoptado en 2013 para garantizar un proceso más eficaz de expedición del estatus de "persona desplazada interna" a las personas desplazadas internas. Las leyes sobre personas desplazadas internas de **Georgia** y **Ucrania** también siguen este planteamiento. Los gobiernos nacionales de estos países suelen mantener registros específicos de personas desplazadas internas y la inscripción en estos sistemas suele permitir el acceso a los servicios y disposiciones gubernamentales.²⁴⁶*

²⁴³ - Ley de la República de Azerbaiján sobre el estatus de las personas desplazadas internas y refugiados (n.º 668-1Q), 1999.

²⁴⁴ - Ley sobre la garantía de los derechos y libertades de las personas desplazadas internas (N.º 1706-VII), 2014.

²⁴⁵ - Decreto ministerial N.º 779 13/11/2013.

²⁴⁶ - Para más información sobre cómo funciona el registro de personas desplazadas internas en Azerbaiján, Bosnia y Ucrania, véase el Informe técnico sobre estadísticas de personas desplazadas internas elaborado por el subgrupo de personas desplazadas internas del Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Refugiados y Personas Desplazadas Internas (EGRIS,, por sus siglas en inglés), marzo de 2018, pág. 26 y 39.

En muchos casos, el "estatus de persona desplazada interna" previsto en la legislación nacional tiene un fuerte valor vinculado al retorno de personas desplazadas a sus zonas de origen, y muchas pueden desear conservarlo; sin embargo, el *Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internas del IASC* aclara que la elección por parte de un persona desplazada de la integración local o el asentamiento en otro lugar del país, en ausencia de la opción del retorno, no debe considerarse como una renuncia a su derecho al retorno en caso de que dicha elección fuera factible más adelante. Al mismo tiempo, aunque los instrumentos políticos existentes en Europa tienden a centrarse en el retorno y la reintegración como la solución duradera preferible para las personas desplazadas internas, lo que está vinculado a las reivindicaciones de estos gobiernos sobre los territorios disputados en el conflicto, algunos enfoques nacionales —al menos en la práctica— han ido cambiando con el tiempo, demostrando un mayor apoyo a otras opciones de asentamiento distintas del retorno, en particular la integración local. Este fue, por ejemplo, el caso de **Georgia, Serbia y Ucrania**.²⁴⁷

Los redactores de los Principios rectores aclararon que **"ser persona desplazada interna no confiere un estatus jurídico especial en el mismo sentido que, por ejemplo, convertirse en refugiado"**.²⁴⁸ La definición de quiénes son las personas desplazadas internas es una definición descriptiva; de acuerdo con el derecho internacional, las personas desplazadas internas tienen derecho a la protección y la asistencia del Estado en cuya jurisdicción se encuentran, que suele ser su Estado de nacionalidad o de residencia habitual; no es en virtud de su desplazamiento por lo que debe concederse la protección, sino por el

hecho de que fueron y siguen siendo ciudadanos o residentes habituales del país. Por eso, en los procesos de elaboración de leyes sobre personas desplazadas internas que se están llevando a cabo en todo el mundo, los expertos técnicos suelen abogar en contra de la creación de un estatus jurídico específico para las personas desplazadas internas. **Cuando se establece dicho estatus, hay implicaciones concretas y cuestiones importantes que deben tratarse, como por ejemplo: ¿cuándo termina dicho estatus? ¿Cómo se relaciona su existencia con el logro de soluciones duraderas? ¿Deben heredar este estatus los hijos de las personas desplazadas internas? ¿Durante cuántas generaciones?** No es fácil abordar estas cuestiones y la práctica de los Estados varía considerablemente. En los países en los que el registro de las personas desplazadas internas se ha vinculado al estatus, la cancelación del registro se ha vuelto muy problemática porque sigue sin estar claro cómo medir cuándo se alcanza una solución duradera y, por tanto, cuándo se debe cancelar el registro de las personas desplazadas internas en función de ello, si es que se cancela. En la actualidad no existe una metodología o práctica normalizada para hacerlo, pero el reconocimiento claro y creciente de la necesidad de establecerla ha dado lugar a un aumento de los esfuerzos en este sentido.²⁴⁹

La mayoría de las leyes sobre personas desplazadas internas en Europa mencionadas anteriormente hablan del cese de la "condición de persona desplazada interna", por ejemplo, si una persona es declarada desaparecida o muerta,²⁵⁰ o al abandonar el Estado para residir permanentemente en otro lugar²⁵¹ o en caso de retorno.²⁵² **Azerbaiján**, por ejemplo, ha

247 - Por ejemplo, la Estrategia Nacional de Serbia para Resolver los Problemas de los Refugiados y las Personas Desplazadas Internas para el período 2015-2020 establece: "En relación con más de 204 000 personas desplazadas de AP Kosovo y Metohija con residencia temporal en el territorio de Serbia propiamente dicho y más de 18 000 personas desplazadas dentro de AP Kosovo y Metohija, la República de Serbia tiene el compromiso estratégico de prestar pleno apoyo al retorno sostenible. Sin embargo, la durabilidad del desplazamiento y la necesidad de encontrar soluciones adecuadas para mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas se acepta como un hecho realista que representa otra línea de actuación estratégica".

248 - La Sociedad Americana de Derecho Internacional y la Institución Brookings, Principios rectores de los desplazamientos Internos: Anotaciones, 2008.

249 - Caterina Lizcano, The Question of Data in Internal Displacement Law-and-Policy-making, *Refugee Survey Quarterly*, 2020, 39, pág. 644. Para más información sobre este punto, véanse las Recomendaciones internacionales sobre estadísticas de personas desplazadas internas del Grupo de expertos sobre estadísticas de refugiados y personas desplazadas internas adoptadas en 2018 por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

250 - Georgia, Ley sobre las personas desplazadas internas de los territorios ocupados de Georgia (n 102), 2014, artículo 10.

251 - Federación rusa, Ley sobre migrantes forzosos (n 16), artículo 9.

252 - Ley de la República de Azerbaiján sobre el estatus de las personas desplazadas internas y los refugiados (núm. 668-IQ) (1999) (n 14), artículo 14; Bosnia y Herzegovina, Ley sobre personas desplazadas, repatriados y refugiados en la República Srpska (n 16), artículo 8; República de Croacia, Ley sobre el estatus de las personas desplazadas y los refugiados, 2 de noviembre de 1993, HRV-125.

estado debatiendo en 2022 un proyecto de ley que también establecería un estatus jurídico para los repatriados, ya que se consideró que el país carecía de un marco jurídico que regulara las cuestiones relacionadas con el retorno y la reintegración de las personas desplazadas internas (consideradas fuera del ámbito de la ley sobre personas desplazadas internas del país). Es interesante señalar que, para abordar algunas de las cuestiones problemáticas que surgen orgánicamente de estas opciones políticas, algunos países están llevando a cabo un **cambio de la asistencia basada en el estatus a la basada en las necesidades**.²⁵³ Por ejemplo, el Gobierno de **Georgia** ha dado pasos hacia una transición gradual hacia respuestas basadas en las necesidades desde 2017, por ejemplo, mediante la introducción de criterios de vulnerabilidad para asignar la asistencia de vivienda a las personas desplazadas internas. Su último plan de acción 2021-2022 también aborda la reforma de las prestaciones en consonancia con esta transición. Además, para 2023 debe estar finalizado un nuevo código social que establezca la garantía jurídica para satisfacer las necesidades de las personas vulnerables en Georgia.

Cuando se trata de apoyar soluciones para las personas desplazadas internas, las preocupaciones socioeconómicas ocupan un lugar importante en la respuesta al desplazamiento interno en Europa: en primer lugar, el acceso a la vivienda. A modo de ejemplo, el Consejo de Europa, el ACNUR y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) colaboran en los Balcanes Occidentales desde 2011 en el Programa Regional de Vivienda en el contexto del Proceso de Sarajevo. Este proceso, que comenzó en 2005 y se relanzó en 2011, reúne a Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro y Serbia en un esfuerzo conjunto por resolver los problemas de desplazamiento que aún persisten. Aunque la Declaración de Belgrado de 2011, que relanzó el proceso de Sarajevo, se centra en las soluciones de vivienda para las personas desplazadas, en aquel momento ya estaba claro que los países socios tendrían que abordar también otras cuestiones de reintegración socioeconómica, como el acceso a la educación y al empleo y diversas

formas de asistencia social, incluidas las pensiones, para lograr soluciones verdaderamente duraderas para las personas desplazadas.²⁵⁴

En esta línea, **además de los instrumentos nacionales dedicados al desplazamiento interno, los países de la región también han desarrollado ciertos marcos jurídicos y políticos para reforzar el acceso de las personas desplazadas internas a derechos socioeconómicos específicos**. Por ejemplo, **Azerbaiyán** adoptó en 1999 la *Ley de Protección Social de las Personas Desplazadas Internas y las Personas Equipadas a Ellos*, que se complementó en 2004 con el *Programa Estatal de Mejora de las Condiciones de Vida y Aumento del Empleo de los Refugiados y las personas desplazadas internas*; **Georgia** también trabajó para desarrollar una estrategia de subsistencia específica para las personas desplazadas internas, y **Ucrania** adoptó varios instrumentos sobre pagos sociales, entre otras cuestiones. También se concede especial importancia a la cuestión de la protección de las minorías: no solo la mayoría de los instrumentos sobre personas desplazadas internas abordan la cuestión de la discriminación mediante una cláusula específica, sino que los países también han adoptado varios instrumentos para abordar directamente las necesidades de determinados grupos minoritarios, como en la *Estrategia para la Integración de las Comunidades Romaní, Ashkalí y Egipcia en la República de Kosovo (2009-2015)*²⁵⁵ o la *Estrategia para la Inclusión Social de los Romaníes en la República de Serbia (2016)*.

Algunos países también han tomado medidas para integrar el desplazamiento interno en otros marcos jurídicos y políticos sectoriales relativos a los derechos humanos, el desarrollo económico o el desarrollo regional. Algunos ejemplos son la *Estrategia Nacional para la Protección de los Derechos Humanos en Georgia (2014-2020)*, que dedicó una sección a la protección de los derechos de las personas desplazadas internas; tras la reanudación de las hostilidades en Nagorno-Karabaj, el gobierno de **Azerbaiyán** elaboró un *Programa estatal para la reconstrucción y el retorno*, y la revisión de los actos normativos, incluidos los relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad, que deben modificarse

253 - En este sentido, merece la pena destacar la decisión del ACNUR de referirse a la "inscripción de personas desplazadas internas" en lugar de al "registro de personas desplazadas internas" como enfoque para la gestión de datos de población, precisamente para evitar la idea errónea de que el registro de personas desplazadas internas conferiría algún tipo de estatus, a la vez que seguiría facilitando la recopilación de datos a nivel individual.

254 - CdE, Conferencia sobre los derechos económicos y sociales de las personas desplazadas por la fuerza durante los conflictos en la antigua Yugoslavia - Informe de la Conferencia, julio de 2018.

255 - Las referencias a Kosovo se entenderán en el contexto de la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

en relación con los territorios recuperados y la repatriación de las personas desplazadas internas. Del mismo modo, dos de las políticas generales sobre el desarrollo del país adoptadas en 2021, "Azerbaiyán 2020: Mirando al futuro" y "Azerbaiyán 2030: Prioridades nacionales para el desarrollo socioeconómico", también otorgan un papel importante al retorno de las personas desplazadas internas a los territorios recuperados y a su desarrollo económico.

Por último, cabe señalar que, si bien la ley ucraniana sobre personas desplazadas internas se destaca como el único instrumento sobre desplazamiento interno en Europa que hace referencia a la cuestión de la protección contra el desplazamiento interno forzado,²⁵⁶ según la Base de Datos del CICR sobre Derecho Internacional Humanitario,²⁵⁷ la mayoría de los países europeos han incorporado la prohibición del desplazamiento forzado en su derecho interno.

256 - Ley n.º 1706-VII, sobre la garantía de los derechos y libertades de las personas desplazadas internas, noviembre de 2014, artículos 3 y 10.

257 - Véase https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule129#sectiona_W06KBGWY, visitado por última vez el 29 de agosto de 2022.



© UNHCR/Igor Karpenko

País en foco: UCRANIA

Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

| Específicas para el desplazamiento interno: | Que incluyen el desplazamiento interno: |
|--|---|
| <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Estrategia de "Integración de las Personas Desplazadas Internas y Aplicación de Soluciones a Mediano Plazo para los Desplazamientos Internos hasta 2024" y Plan Operativo (2021)</i> - <i>Ley ucraniana sobre "el aseguramiento de derechos y libertades de las personas desplazadas internas" (N.º 1706-VII) (2014)</i> | <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Estrategia Nacional de Recuperación y Plan de Acción (2022)</i> - <i>Estrategia Nacional 'Sobre Derechos Humanos' (2021)</i> - <i>Plan de Acción de la Estrategia Nacional sobre Derechos Humanos para 2021-2023 (2021)</i> - <i>Estrategia Nacional sobre la desocupación y la reintegración de Crimea y la ciudad de Sebastopol (2021)</i> - <i>Resolución del Gobierno n.º 819 sobre determinadas cuestiones relativas a la provisión de viviendas asequibles a los ciudadanos (2018)</i> - <i>Ley ucraniana n.º 1207-VII "sobre la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y el régimen jurídico en el territorio temporalmente ocupado de Ucrania" (2014 con reformas de 2022)</i> |
| | <p>Subnacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Estrategia de Desarrollo Económico de las Regiones de Donetsk y Luhansk hasta 2030 (2021).</i> - <i>Programa estatal específico de consolidación de la paz en las regiones orientales de Ucrania (Resolución n.º 1071) (2017).</i> |

Contexto

El conflicto y la violencia han sido las principales causas de desplazamiento en Ucrania desde 2014, cuando las hostilidades en Crimea y en el este de Ucrania, en las regiones de Donetsk y Luhansk, provocaron desplazamientos internos masivos. En julio de 2021, la Base de datos unificada de personas desplazadas internas administrada por el Ministerio de Política Social de Ucrania contenía información sobre 1,5 millones de personas desplazadas internas,²⁵⁸ muchas de ellas en situación de desplazamiento prolongado. A pesar de varios acuerdos de alto el fuego, las hostilidades en el este de Ucrania han continuado desde entonces, provocando nuevas

oleadas de desplazamientos. El último cese del fuego se acordó en julio de 2020, pero la situación volvió a deteriorarse en 2021. La escalada del conflicto armado internacional en 2022 ha causado víctimas civiles y la destrucción de infraestructuras civiles, obligando a millones de personas a huir de sus hogares en busca de seguridad, protección y asistencia: una de las emergencias humanitarias y de desplazamiento de más rápido crecimiento en la historia reciente, con una cifra estimada de 6,6 millones de personas desplazadas internas y más de 7 millones de refugiados en toda Europa.²⁵⁹ A lo largo de los años, también se han registrado casos de

²⁵⁸ - Esta cifra también incluía a las personas que seguían residiendo en Crimea y en las zonas no controladas por el Gobierno de las regiones de Donetsk y Lugansk (NGCA). Esto se debió a la necesidad de que las personas se registraran como personas desplazadas internas para poder acceder a prestaciones sociales, pensiones y otros servicios esenciales en la zona controlada por el Gobierno (ZCG). En 2021, como parte del desarrollo del Panorama de las necesidades humanitarias de 2022, el Grupo temático de protección tomó la iniciativa de revisar la metodología de cálculo de las personas desplazadas internas basándose en fuentes de información adicionales. El resultado fue una nueva estimación de 854 000 personas desplazadas internas, incluidas 48 000 de Crimea y 806 000 de las regiones de Donetsk y Luhansk.

²⁵⁹ - UNHCR, Ukraine Operation Data Portal (Última visita: 31 de agosto de 2022).

desplazamiento interno debido a catástrofes como incendios forestales e inundaciones. Sin embargo, no se dispone de datos públicos sobre si las personas desplazadas por catástrofes se registraron oficialmente como personas desplazadas internas.

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

Tras el estallido del conflicto en 2014, se llevaron a cabo varias reformas jurídicas e institucionales en Ucrania mediante la adopción de nueva legislación y la modificación de leyes y estatutos existentes. En este contexto, el Parlamento ucraniano aprobó en octubre de 2014 la amplia *Ley sobre la garantía de los derechos y libertades de las personas desplazadas internas*. Esta ley regula el alcance de los derechos y la protección de las personas desplazadas internas, así como los requisitos para su registro confirmado por un certificado de persona desplazada interna. Los certificados indican el nombre, patronímico y apellido de una persona, así como la dirección en la zona controlada por el gobierno (ZCG) donde está registrada como persona desplazada interna. El marcado de la dirección de residencia de las personas desplazadas internas en el certificado de persona desplazada interna se utilizó inicialmente como confirmación del registro de residencia para acceder a múltiples servicios públicos, incluidos los administrativos, de documentación, financieros y sociales (menos en el contexto actual, con múltiples posibilidades de acceso digital).²⁶⁰ La ley de personas desplazadas internas confía al Gabinete de Ministros múltiples responsabilidades en respuesta al desplazamiento, incluida la coordinación y supervisión de las medidas para las personas desplazadas internas, el seguimiento de la situación con el desplazamiento interno y el establecimiento de "programas estatales integrales de apoyo y adaptación social de las personas desplazadas internas". La ley también otorga responsabilidades específicas a otros órganos ejecutivos y, en particular, a las autoridades locales encargadas de prestar asistencia primaria y de registrar a las

personas desplazadas internas. En abril de 2016 se creó finalmente un Ministerio para los Territorios Temporalmente Ocupados y las Personas Desplazadas Internas,²⁶¹ que sufrió varias transformaciones en 2019 y 2020. A partir de marzo de 2020, pasó a denominarse Ministerio para la Reintegración de los Territorios Ocupados Temporalmente (MRTOT) y está dirigido por el vicepresidente, lo que le otorgó poderes adicionales para la coordinación horizontal en cuestiones relacionadas con el conflicto y el desplazamiento.

Aunque la ley sobre personas desplazadas internas se adoptó durante la fase tensa del conflicto, cuando las posibilidades de organizar amplias consultas con las comunidades desplazadas eran limitadas, el ACNUR, el ACNUDH y las ONG locales creadas por activistas de derechos humanos personas desplazadas de Crimea y la GNCA contribuyeron a su elaboración. Posteriormente, estas organizaciones se comprometieron activamente a defender y apoyar la elaboración y armonización de varios reglamentos, así como a introducir enmiendas en el marco jurídico existente para adaptarlo a las necesidades de las personas desplazadas internas en situación de desplazamiento prolongado. El Consejo de Europa (CdE) y las agencias de la ONU también apoyaron al gobierno para garantizar la adhesión de los marcos jurídicos ucranianos existentes y en proyecto a las normas internacionales y las mejores prácticas internacionales.²⁶² Por ejemplo, el CdE llevó a cabo en 2016 una revisión del marco legislativo y normativo nacional relevante para los derechos humanos de las personas desplazadas internas, evaluando su compatibilidad con las normas internacionales y regionales. El estudio identificó varias lagunas y zonas grises en la legislación nacional que requerían medidas correctivas legislativas, administrativas o de otro tipo con el fin de mejorar y garantizar la protección de los derechos de las personas desplazadas internas. Las conclusiones también pusieron de relieve que, en algunos ámbitos, la falta de recursos financieros y humanos adecuados socavaba la aplicación de disposiciones que, de otro modo, serían positivas.²⁶³

260 - La ley fue modificada en varias ocasiones, entre ellas el 28 de diciembre de 2014, el 5 de marzo de 2015, el 24 de diciembre de 2015 y el 26 de enero de 2015, para garantizar la correspondencia con las normas internacionales, en particular en lo que respecta a la definición de persona desplazada interna. Más concretamente, el objetivo era garantizar que no hubiera diferencias indebidas en el trato de las personas desplazadas de Crimea y las de otras regiones, así como que las personas desplazadas internas no fueran necesariamente ciudadanos. Las reformas introducidas en 2022 permitieron adaptar el acceso a los servicios de empleo a las personas desplazadas internas que no pudieron suspender sus contratos de trabajo tras el inicio de la guerra y algunos otros aspectos técnicos.

261 - Véase: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/04/20/7106169/> El Ministerio pasó a denominarse "Ministerio de Reintegración de los Territorios Ocupados Temporalmente" en febrero de 2020.

262 - Las agencias de la ONU elaboraron varias notas informativas en las que se esbozaban las lagunas existentes y se recomendaban soluciones, entre ellas las relativas al registro de nacimientos, el acceso a las pensiones, la libertad de circulación y la inclusión de las personas desplazadas internas. Otras modalidades de compromiso legislativo y político incluyeron la participación en grupos técnicos y consultivos, la presentación de comentarios a los proyectos de ley y la celebración de consultas con las partes interesadas parlamentarias y gubernamentales.

263 - CoE, *Enhancing the National Legal Framework in Ukraine for Protecting the Human Rights of IDPs*, 2016.

La aplicación de la ley también se llevó a cabo a través de políticas específicas. Tras la asistencia inicial²⁶⁴ y un primer programa nacional que se desarrolló de 2015 a 2017,²⁶⁵ en 2017 se adoptó la *Estrategia Nacional sobre la Integración de las Personas Desplazadas Internas y Soluciones Duraderas para el Desplazamiento Interno hasta 2020*. En apoyo de su aplicación, un año más tarde se elaboró un plan de acción.²⁶⁶ Estos documentos fueron esenciales para identificar las principales prioridades gubernamentales relacionadas con el desplazamiento interno, así como los organismos responsables de aplicar cada acción. Tanto la estrategia como el plan de acción sirvieron también de puntos de referencia para las autoridades regionales y locales. Sin embargo, la falta de financiación por parte del presupuesto estatal dificultó su aplicación. El MRTOT inició el desarrollo de una nueva estrategia en el verano de 2020. Los agentes humanitarios y las personas desplazadas internas participaron de forma proactiva y contribuyeron a ella, y el borrador final integró la mayoría de sus recomendaciones sobre oportunidades de vivienda asequible para las personas desplazadas internas, reubicación gradual de los centros colectivos de personas desplazadas internas, programas locales de empleo, medidas para apoyar sus negocios y su acceso a la protección social. La *Estrategia para la Integración de las Personas Desplazadas Internas y la Aplicación de Soluciones a Mediano Plazo para los Desplazamientos Internos hasta 2024 y el Plan Operativo* se adoptaron finalmente en octubre de 2021.²⁶⁷ La Estrategia se centraba en seis objetivos estratégicos: vivienda y derechos de propiedad, empleo y educación, derecho a la protección social, acceso a la atención sanitaria, acceso a la documentación e integración de las

personas desplazadas internas en las comunidades de acogida.

El plan operativo describe detalladamente cómo se implementarán estos objetivos, especialmente a través de programas locales o regionales. A finales de agosto, la Estrategia estaba siendo revisada para reflejar las realidades de la situación de desplazamiento en todo el país en 2022. El Ministerio de Reintegración estaba liderando el proceso, realizando amplias consultas sobre la cuestión.

El Gobierno también adoptó otros instrumentos a nivel sectorial que incluyen disposiciones que abordan el desplazamiento interno, como la *Estrategia Nacional de Derechos Humanos*²⁶⁸ y su correspondiente Plan de Acción.²⁶⁹ En mayo de 2021, el Gobierno también adoptó la *Estrategia de Desarrollo Económico de las regiones de Donetsk y Luhansk*, que incluye disposiciones para mejorar la prestación de servicios que permitan a las personas desplazadas internas regresar a las zonas cercanas a la línea de contacto una vez que se establezca la situación de seguridad. También se aprobaron en el pasado programas especiales de integración en las regiones de Dnipropetrovsk, Luhansk, Donetsk y Ternopil.²⁷⁰ En el momento de la invasión, varias regiones estaban elaborando sus propios documentos, mientras que los existentes tendrán que actualizarse a la luz de la estrategia nacional revisada de integración de las personas desplazadas internas, una vez que se actualice, para garantizar su aplicación efectiva y el pleno goce por las personas desplazadas internas de sus derechos dondequiera que decidan establecerse.

264 - Véase la Orden N.º 505 "Sobre la prestación de asistencia mensual específica a las personas desplazadas internas para cubrir los gastos de subsistencia, incluidos la vivienda y los servicios comunales".

265 - Véase la Resolución N.º 1094 "Sobre la aprobación del Programa nacional integral de apoyo, adaptación social y reintegración de los ciudadanos de Ucrania desplazados internamente desde el territorio temporalmente ocupado de Ucrania y la zona de realización de operaciones antiterroristas u otras regiones de Ucrania para el período hasta 2017 (y Plan de Acción)".

266 - Véase el Plan de Acción sobre implementación de la estrategia "On the integration of IDPs and durable solutions for internal displacement until 2020" adoptado en 2018.

267 - Véase la Orden N.º 1364-r.

268 - Adoptado en marzo de 2021, contiene una sección dedicada a los derechos de las personas desplazadas internas y define las principales orientaciones estratégicas de desarrollo: encontrar soluciones duraderas (con especial atención a la vivienda y el empleo), garantizar el pago de prestaciones sociales y pensiones, y la participación de las personas desplazadas internas a nivel local.

269 - Adoptado en julio de 2021, prevé la mejora de los procedimientos de prestación de asistencia específica a las personas desplazadas internas en el contexto de la reforma de la descentralización administrativa, así como de los procedimientos de indemnización por las viviendas destruidas, indemnización a los civiles heridos a causa del conflicto y prestación de asistencia médica y rehabilitación psicológica a los civiles afectados por el conflicto (incluidos los niños).

270 - Por ejemplo el Programa regional de apoyo e integración de personas desplazadas internas en la región de Donetsk para 2019-2020. Véase NRC, Mapping of the Regional Integration Policies for IDPs, 2021.



© UNHCR/Chinar Media

Medio Oriente

Contexto:

Las prolongadas situaciones de conflicto armado en varios países de Oriente Medio han desplazado a millones de personas a lo largo de los años. Como consecuencia, aquí se encuentran algunas de las cifras más elevadas de personas desplazadas internas de todo el mundo, especialmente en Siria, donde más de un tercio de la población total del país era desplazada interna en diciembre de 2021: casi 6,8 millones de personas.²⁷¹ Yemen es el cuarto país del mundo con mayor población de personas desplazadas internas debido a conflictos, con una cifra estimada

de 4,3 millones de personas desplazadas internas,²⁷² mientras que casi 1,2 millones de personas también permanecen desplazadas internamente en Iraq.²⁷³ El desplazamiento interno en la región también se produce en el contexto de catástrofes y de los efectos adversos del cambio climático, que a menudo afectan a personas ya desplazadas. En 2021 se registraron más de 223 000 nuevos desplazamientos debidos a catástrofes en Oriente Medio, en su mayoría graves sequías, inundaciones repentinas y tormentas.²⁷⁴ En este contexto, no existe ningún marco o

²⁷¹ - ACNUR, Informe de tendencias globales 2021, pág. 3.

²⁷² - UNHCR, Hoja informativa de Yemen, junio de 2022.

²⁷³ - UNHCR, Hoja informativa de Iraq, agosto de 2022.

²⁷⁴ - IDMC, GRID 2022, pág. 43.

mecanismo regional específico para abordar los desplazamientos internos, aunque en los últimos años se han puesto en marcha algunas iniciativas. Por ejemplo, en 2020 la Organización de Cooperación Islámica (OCI) organizó con la iniciativa GP20 un Intercambio regional sobre la prevención y el tratamiento de los desplazamientos internos en Oriente Medio y el Norte de África.²⁷⁵ En marzo de 2018, el Consejo de Ministros Árabes de Asuntos Exteriores adoptó la *Resolución n.º 8244 sobre "Apoyo a las personas desplazadas internas en los países árabes y a las personas desplazadas internas iraquíes en particular"*. En septiembre de 2018 se añadió una cláusula adicional en la que se encargaba al Consejo de Ministros Árabes de Asuntos Sociales y al Consejo de Ministros Árabes de Sanidad que diseñaran un plan para poner en marcha un proyecto árabe centrado en prestar apoyo humanitario a las personas desplazadas internas de los países árabes en general, y de Iraq en particular, a través de la autosuficiencia y garantizando la participación efectiva en la reconstrucción de sus ciudades. En septiembre de 2019, otra resolución asignó a la Secretaría General de la Liga de Estados Árabes (LEA) la formación de un comité conjunto de expertos y representantes de los Ministerios de Interior y Justicia para estudiar la propuesta de la República de Iraq sobre el desarrollo de una Convención Árabe sobre la asistencia y protección de las personas desplazadas internas en la región árabe. El ACNUR sigue colaborando estrechamente con la LEA y sus Estados miembros en el seguimiento de estas resoluciones, incluso ofreciéndoles oportunidades de desarrollo de capacidades.

En relación con los desplazamientos en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático, la LEA adoptó en abril de 2018 una versión actualizada de la Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres 2030.²⁷⁶ El documento mantiene el reconocimiento de "los cambios demográficos y las tendencias migratorias" y "los riesgos secundarios asociados a los desplazamientos de población [...] que plantean múltiples desafíos a una escala más amplia que nunca, y afectan negativamente a las capacidades de los países árabes para reducir y gestionar los riesgos de

desastre". La Quinta plataforma regional árabe para la Reducción del riesgo de desastres (RRD), celebrada en Marruecos en 2021, condujo a la adopción de una declaración política en este ámbito, un conjunto de declaraciones de acción voluntaria renovadas de las partes interesadas sobre la aplicación del marco de Sendai y la Estrategia Árabe para la RRD 2030, así como un Plan de Acción Priorizado (2021-2024) para la Estrategia Árabe para la RRD 2030 con el fin de acelerar la aplicación del marco de Sendai en la región árabe. Esta reunión de la plataforma fue la primera en la que se dedicó una sesión especial a "Riesgo climático y desplazamiento en la región árabe: Retos y oportunidades", en la que las partes interesadas compartieron sus puntos de vista sobre la cuestión.²⁷⁷

Desarrollos jurídicos y políticos nacionales

A pesar de verse significativamente afectados por los desplazamientos internos, los países de Oriente Medio cuentan con un número más limitado de instrumentos jurídicos y políticos en este ámbito en comparación con otras regiones. Hasta agosto de 2022, **solo dos países habían adoptado marcos integrales dedicados específicamente a la protección y asistencia de las personas desplazadas internas en la región: Iraq** (véase la página del país) **y Yemen**.

El Gobierno de **Yemen** adoptó su *Política nacional para abordar el desplazamiento interno en la República de Yemen* en 2013. Se desarrolló bajo el liderazgo del entonces Primer Ministro, para demostrar el compromiso del país en la asistencia y la búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y dar prioridad a tales esfuerzos durante el proceso de transición de Yemen en ese momento. El *Programa de transición para la estabilización y el desarrollo de Yemen 2012-2014* también reconoció que el fortalecimiento del marco jurídico y político nacional para las personas vulnerables, incluidas las personas desplazadas internas, era esencial para mejorar no solo sus vidas, sino que también puede contribuir a la estabilidad de Yemen en general.

²⁷⁵ - Véase Informe del evento.

²⁷⁶ - Yonetani M., 2018, Mapping the Baseline, pág. 44.

²⁷⁷ - La sesión fue dirigida por la Red árabe para el medio ambiente y el desarrollo (RAED) en colaboración con el Consejo noruego para los refugiados (NRC). Representantes de Marruecos, la LEA, el Observatorio de desplazamientos internos (IDMC) y la Media luna roja de MENA compartieron sus puntos de vista sobre la cuestión. Véase PDD aquí.



© UNHCR/Yemen

Este marco se preparó a raíz de una decisión del Primer Ministro de 17 de noviembre de 2012 por la que se encargaba al Ministerio de Asuntos Exteriores, al Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional y a la Unidad Ejecutiva para las personas desplazadas internas la elaboración de una política nacional para resolver el desplazamiento interno, con el apoyo del ACNUR. El documento fue el resultado de un proceso altamente consultivo en el que participaron los ministerios y oficinas gubernamentales pertinentes, las autoridades locales, la sociedad civil, las comunidades de acogida, las agencias de la ONU, las ONG, los donantes y, lo que es más importante, las propias personas desplazadas internas y repatriados. La política pretendía abordar y resolver de manera integral los desplazamientos internos en Yemen debidos a todas las causas (conflicto, violencia y violaciones de los derechos humanos, así como catástrofes) a través de tres objetivos: prevenir futuros desplazamientos involuntarios; asistir y proteger a las personas desplazadas internas y a las comunidades de acogida; y encontrar soluciones seguras y duraderas

para las personas desplazadas internas, entre otras cosas apoyando su retorno y la reconstrucción de las zonas afectadas por el conflicto. Se identificaron las acciones prioritarias para alcanzar cada uno de estos objetivos, así como los mecanismos de coordinación dentro del Gobierno —en particular la creación de un Comité Supremo para las personas desplazadas internas— y la colaboración con la sociedad civil y la comunidad internacional. Lamentablemente, esta política nunca llegó a aplicarse de forma efectiva debido a la limitada capacidad y recursos del Gobierno, así como al deterioro de la situación con el recrudecimiento del conflicto armado en 2014. Como resultado, se ha solicitado una revisión de la política sobre personas desplazadas internas para adaptarla a la situación actual del país, a las necesidades cambiantes de las personas desplazadas internas, los retornados y las comunidades de acogida, junto con el desarrollo de estrategias específicas para apoyar soluciones duraderas.²⁷⁸

La situación en Yemen cambió tras la crisis de 2015, ya que los esfuerzos de respuesta a nivel nacional se dividen en función del conflicto. El 18 de noviembre de 2019, un decreto²⁷⁹ del Presidente del Consejo Político Supremo estableció el Consejo Supremo para la Gestión y coordinación de asuntos humanitarios y cooperación Internacional (SCMCHA, por sus siglas en inglés) en las zonas del norte bajo el control de las Autoridades de Facto (DFA, también denominadas Ansar Allah/Houthis), responsable de la respuesta humanitaria y de supervisar el acceso de los actores humanitarios a las poblaciones desplazadas y de acogida. También asume las funciones relacionadas con las personas desplazadas internas de la Unidad Ejecutiva para las personas desplazadas internas que se creó conjuntamente con la ONU antes del conflicto. Otro cambio que afecta a las personas desplazadas internas en el norte se refiere a las enmiendas de 2021 a la Ley de Relaciones entre Propietarios e Inquilinos de 2006, legisladas por el DFA, que añadieron tres niveles de protección de la tenencia para los inquilinos. Esta protección añadida es provisional y su aplicabilidad está supeditada a que se mantengan las actuales circunstancias excepcionales. El primer nivel de protección impide a los propietarios desalojar a los inquilinos mientras estos paguen el alquiler y la propiedad siga utilizándose para fines de alquiler. El segundo nivel de protección impide a los propietarios aumentar el alquiler. El tercer nivel de protección impide a los propietarios desalojar a los inquilinos que no puedan pagar el alquiler pero posean garantías suficientes. La interpretación de "garantías" no está clara y es necesario investigar para saber cómo se interpreta en los tribunales. En algunas localidades del sur, las personas desplazadas internas procedentes del norte siguen enfrentándose a restricciones, principalmente porque solo se les permite obtener tarjetas de identidad temporales específicamente designadas para las personas desplazadas internas como tarjeta de identificación con fines de asistencia humanitaria y para facilitar la libertad de movimiento al cruzar

los puestos de control militares. Sin embargo, no pueden sustituir al documento nacional de identidad ni alcanzar la categoría de tal.

En la **República Árabe Siria**, aunque en el marco legislativo sirio no se menciona específicamente el desplazamiento interno, varias leyes y prácticas son relevantes para los numerosos problemas a los que se enfrentan las personas desplazadas internas en el país a la hora de acceder a derechos y servicios. Durante los últimos años, se han llevado a cabo varias reformas legales para responder a los desafíos legales a los que se enfrentan los ciudadanos sirios que han sido desplazados internamente, especialmente en relación con la documentación civil, así como con la vivienda, la tierra y la propiedad. En 2019, por ejemplo, se promulgaron dos leyes que modificaban la *Ley del estado personal*, aportando soluciones a los principales retos a los que se enfrentaban los ciudadanos sirios en relación con el matrimonio, el divorcio, la custodia y la herencia.²⁸⁰ Además, en 2019 y 2021²⁸¹ se promulgaron dos decretos de amnistía por los que se eximía a los ciudadanos sirios que no habían registrado sus actos civiles vitales u obtenido sus documentos personales civiles de las tasas y multas impuestas por el retraso en el registro de dichos actos. Por último, en la primavera de 2021, la *Ley n.º 13/2021* modificó la Ley del Registro Civil²⁸² con el objetivo de facilitar el acceso de los ciudadanos sirios a la documentación civil.²⁸³ Las modificaciones incluían, entre otras cosas, la digitalización del sistema de registro civil, la posibilidad de registrar hechos vitales y obtener documentación civil en cualquier oficina del registro civil de todo el país, la ampliación del periodo de registro de hechos vitales y la posibilidad de que los familiares hasta el cuarto grado registraran hechos vitales y obtuvieran documentos en nombre de las personas de su familia. Sin embargo, la nueva ley no eliminó todas las dificultades para obtener documentos, incluidos los requisitos (como las declaraciones de Mukhtar o los informes médicos) o las sanciones.²⁸⁴

²⁷⁹ - Decreto republicano número (201) de 2019.

²⁸⁰ - Las nuevas leyes también aportaron más igualdad en cuestiones relacionadas con el género y la salvaguarda de los derechos de las mujeres y los niños, como el aumento de la edad de matrimonio de los menores, el aumento de la edad de custodia de los niños similar a la de las niñas y la exigencia de la aprobación de la madre para que sus hijos salgan del país con su padre.

²⁸¹ - Decretos legislativos N.º 11 de 2019 y 7 de 2021.

²⁸² - Decreto legislativo N.º 26 de 2007

²⁸³ - Por ejemplo, aumentando los plazos legales para registrar los actos civiles sin multas ni penalizaciones —aunque también incrementando enormemente las sanciones relacionadas con el retraso en el registro civil—, o estableciendo el concepto de Registro Único Sirio para permitir a los ciudadanos sirios y de otros países registrar actos y obtener sus documentos dondequiera que residan y sin necesidad de acudir al registro civil de la zona de origen.

En cuanto a la vivienda, la tierra y la propiedad, desde 2011 se ha aprobado casi un tercio del total de la legislación siria relacionada directa o indirectamente con este tema (más de 35 nuevas leyes y reglamentos). Según el Banco Mundial, las modificaciones introducidas en el marco legislativo y reglamentario relativo al registro de tierras, la tenencia, la zonificación y la planificación han tenido el efecto general de debilitar la seguridad de la tenencia en toda Siria, afectando especialmente a las personas desplazadas. También es probable que esto complique aún más la situación de los refugiados y los retornados que tratan de acceder a sus propiedades.²⁸⁵ Si bien algunas disposiciones sobre Vivienda, Tierra y Propiedad pueden beneficiar potencialmente a las personas desplazadas internas,²⁸⁶ otras no tienen suficientemente en cuenta los derechos a la Vivienda, Tierra y Propiedad de las personas desplazadas internas. Según los observadores, el Gobierno también ha utilizado leyes sobre la propiedad, como el Decreto n.º 66 de 2012 y la Ley n.º 10 de 2018, para expropiar propiedades de personas en zonas que considera desleales o de personas "ampliamente percibidas como asociadas a grupos de la oposición".²⁸⁷

En el contexto de la prolongada crisis de protección que afecta a Cisjordania, incluido Jerusalén Este, alrededor de 0,75 millones de palestinos (el 21 por ciento de los residentes en Cisjordania) experimentan o corren el riesgo de sufrir conflictos, violencia, desplazamientos/traslados forzosos y necesitan asistencia humanitaria.²⁸⁸

A pesar de la prolongada presencia militar israelí en el **territorio palestino ocupado**, en muchos casos caracterizada por demoliciones y desalojos forzosos de palestinos de sus casas y propiedades, lo que ha

provocado desplazamientos y, en algunos casos, ha suscitado preocupación por posibles traslados forzosos,²⁸⁹ no existe un marco nacional que aborde específicamente los desplazamientos internos en el territorio palestino ocupado. Aunque existe una serie de normas y prácticas jurídicas israelíes que han facilitado la confiscación de bienes de refugiados palestinos y personas desplazadas internas²⁹⁰ a lo largo de los años,²⁹¹ aquí se destacan dos leyes: la *Ley de Propiedad de los Ausentes* y la *Ley de asuntos legales y administrativos. La Ley de Propiedad de los Ausentes*,²⁹² adoptada por Israel en 1950, define a un "ausente" como cualquier persona que, en cualquier momento entre el 29 de noviembre de 1947 y el día en que "se declare que el estado de emergencia dejará de existir", residía en cualquiera de los países enumerados en la Ley de Propiedad de los Ausentes (Líbano, Egipto, Siria, Arabia Saudí, Jordania, Iraq, Yemen o partes de Palestina que se encuentran fuera de las fronteras del Estado de Israel de 1948). Además, se aplica a cualquier persona que tuviera o recibiera una ciudadanía o nacionalidad de esos países durante ese período y a cualquier persona que simplemente saliera durante un breve período de tiempo, antes del 1 de septiembre de 1948, de su lugar de residencia habitual en Palestina a otro lugar de Palestina que estuviera en ese momento en manos de alguien que luchara contra Israel y luego regresara a su hogar poco después. Dado que la declaración del estado de emergencia en Israel sigue siendo válida, la Ley de Propiedad de los Ausentes sigue aplicándose en la actualidad a quienes se definen como "ausentes".²⁹³

La Ley de Propiedad de los Ausentes establece que si una persona está "ausente", cualquier propiedad que posea, o sobre la que tenga derecho, situada dentro de Israel se convierte automáticamente en "propiedad

284 - Para obtener más información, véase: UNHCR/NRC (2021), Identidad jurídica y derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad de los refugiados sirios desde la perspectiva de las soluciones duraderas. Desafíos y oportunidades, pág. 8.

285 - Ibid :10

286 - La Ley n.º 33/2017, por ejemplo, se promulgó para responder a la necesidad de restaurar los documentos de propiedad perdidos y dañados a través de procedimientos administrativos y procesos judiciales específicos, aunque siguen existiendo algunos retos en relación con las condiciones previas específicas (por ejemplo, en caso de que no se disponga de documentos oficiales), los plazos o los mecanismos de resolución de conflictos.

287 - Véase: ACNUR, Consideraciones sobre protección internacional en relación con las personas que huyen de la República Árabe Siria, Actualización VI, marzo de 2021, pág. 49-50, 51 (y fuentes citadas).

288 - OCHA, Humanitarian Needs Overview 2022, occupied Palestinian territory.

289 - Grupo Temático de Protección oPt, Protection Analytical Update, agosto de 2022, pág. 2.

290 - Para más información y una visión sociohistórica de quiénes son las personas desplazadas internas palestinos dentro de Israel, véase Badil Resource Centre, Palestinian Internally Displaced Persons inside Israel: Challenging the Solid Structures, febrero de 2003.

291 - Véase por ejemplo Grupo operativo, Grupo temático sobre protección - Palestine, Legal Developments & Trends 1 January 2022 – 30 de junio de 2022.

292 - Ley de Propiedad de los Ausentes de 1950.

293 - Véase NRC, Legal Memo The Absentee Property Law and its Application to East Jerusalem, febrero de 2017.

de los ausentes". Los derechos de propiedad de los "bienes de ausentes" se confieren automáticamente al Custodio de los bienes de ausentes. La atribución de dichos derechos al Custodio de los bienes de los ausentes no depende de ninguna acción legal por parte de este custodio ni del registro de la propiedad a su nombre. El Custodio de los bienes del ausente no tiene que registrar la propiedad del ausente para completar la transferencia y ni siquiera tiene que conocer la propiedad del ausente para tener derechos sobre ella.

Una cuestión bien conocida en este contexto es el problema de los "ausentes presentes", o aquellas personas que partieron a un lugar determinado y, en consecuencia, se convirtieron en ausentes, regresaron al poco tiempo a Israel e incluso se convirtieron en ciudadanos israelíes. En virtud de la Ley de Propiedad de los Ausentes, sus propiedades seguían considerándose "propiedades de los ausentes" conferidas al Custodio de los bienes de los ausentes, porque se encontraban fuera de las fronteras del Estado de Israel durante el período de tiempo pertinente, tal como se define en la ley. Poco después de la ocupación israelí de Cisjordania y Gaza y de la anexión ilegal de Jerusalén Este en 1967, Israel promulgó un decreto de conformidad con el artículo 11b de la Ordenanza de Administración de la Ley de 1948 por el que se aplicaba la ley israelí a Jerusalén Este. De este modo, Jerusalén Este quedó sometida a la Ley de Propiedad de los Ausentes, de tal manera que todas las propiedades en Jerusalén Este de los residentes de Jerusalén Este, Cisjordania y Gaza son propiedad de los ausentes aunque sus propietarios estuvieran presentes en la zona bajo jurisdicción israelí. También es significativa la decisión de 2015 del Tribunal Supremo israelí que afirma la aplicabilidad de la Ley de Propiedad de los Ausentes a las propiedades en el Jerusalén Este ocupado pertenecientes a palestinos que viven en Cisjordania.²⁹⁴

Israel también promulgó la *Ley de Asuntos Jurídicos y Administrativos* en 1970,²⁹⁵ que permite a los judíos que huyeron o se vieron obligados a huir

de Jerusalén Este y que supuestamente poseían tierras o propiedades en Jerusalén Este antes del establecimiento del Estado de Israel en 1948 presentar demandas para recuperar sus tierras y propiedades. La ley, sin embargo, no se aplica a los ciudadanos palestinos de Israel o residentes en Jerusalén Este que huyeron o se vieron obligados a huir de sus hogares en Jerusalén Oeste u otras partes de Israel en las mismas circunstancias, lo que impide su regreso a sus casas, propiedades y tierras. En consecuencia, muchas "propiedades de ausentes" en Jerusalén Oriental acabaron en manos de organizaciones de colonos debido a los amplios poderes conferidos al Custodio de bienes de los ausentes, a pesar de que sus propietarios residían en Cisjordania o Gaza. En Cisjordania, donde no se aplica la Ley de Propiedad de los Ausentes, la propiedad de los ausentes se rige por la Orden Militar Israelí relativa a la propiedad abandonada en la zona de Judea y Samaria (n.º 58) (1967), que se aplica a la propiedad perteneciente a una persona que huyó o se vio obligada a huir de Cisjordania en 1967. Esta orden establece que la propiedad no se expropia, sino que es gestionada en fideicomiso por la Administración Civil israelí hasta que los ausentes regresen a Cisjordania.²⁹⁶

En este contexto, la labor de los socios humanitarios y de derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados se centra en vigilar y documentar el riesgo de traslados forzados (incluso mediante un análisis de las actividades relacionadas con los asentamientos, que van desde la violencia de los colonos hasta la legalización retroactiva de los puestos de avanzada de los asentamientos, la toma de tierras y las expropiaciones, con el objetivo de mitigar su efecto sobre los palestinos), así como en prestar apoyo jurídico a los afectados por traslados forzados, demoliciones, desalojos y desplazamientos forzados, o en riesgo de sufrirlos, y la revocación de los derechos de residencia, a través de una multitud de servicios de asistencia jurídica.²⁹⁷

²⁹⁴ - Véase CA 5931/06, Daoud Khatab Hossein y otros v. el custodio de los bienes de los ausentes y otros, emitido el 15 de abril de 2015. Véase también El Tribunal Supremo de Israel mantiene la confiscación de propiedades ocupadas en Jerusalén Este - Adalah.

²⁹⁵ - Ley de Asuntos Jurídicos y Administrativos de 1970.

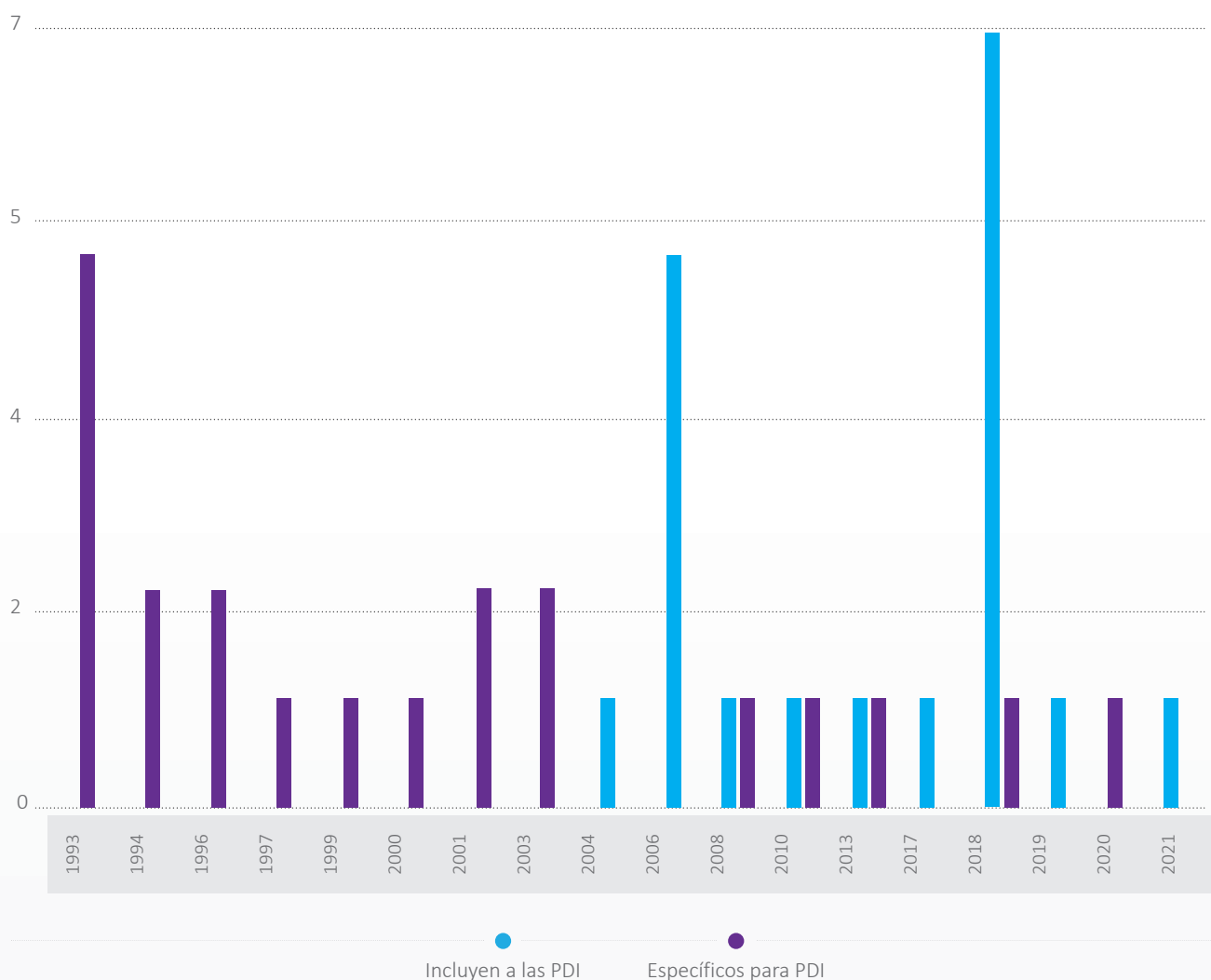
²⁹⁶ - Véase Yesh Din, Documento de posición sobre la renovación de la concesión de títulos de propiedad en la zona C de Cisjordania, abril de 2021.

²⁹⁷ - Grupo Temático de Protección oPt, Protection Analytical Update, agosto de 2022, pág. 13.

Por último, cabe mencionar también la experiencia del **Líbano**. Aun a falta de un marco general sobre los desplazamientos internos, el país aprobó en 1993 la *Ley 190 sobre personas desplazadas*, por la que se creaba un Ministerio de Asuntos de las Personas Desplazadas encargado de tratar las cuestiones que afectaban a personas desplazadas en todas las regiones libanesas y de garantizar su regreso y reintegración socioeconómica en sus zonas de origen. Los desplazamientos internos en Líbano no fueron continuos, sino que se produjeron en distintos periodos de la guerra civil (1975-1990) debido a las luchas internas, las invasiones militares

israelíes y los combates entre las fuerzas sirias y las milicias libanesas. Se calcula que en su punto álgido llegaron a desplazarse hasta un millón de personas.²⁹⁸ La Ley 190 estuvo acompañada de varios otros instrumentos jurídicos adoptados el mismo año, relacionados, por ejemplo, con la creación y el funcionamiento del Fondo Central para las Personas Desplazadas, así como otras medidas legales y políticas específicas en relación con cuestiones de vivienda, tierra y propiedad.²⁹⁹ Todos estos marcos aparecen como documentos específicos para las personas desplazadas internas en el gráfico siguiente.

Tendencias de los instrumentos relacionados con las PDI - Región medio oriente 1993-2021:



298 - NRC, Global IDP Database, Lebanon Country Profile, pág. 5.

299 - Véase ACNUR-TTLP Global Database on Law and Policy on Internal Displacement, Lebanon Country Page, "Other instruments".

La mayoría de los programas de apoyo a personas desplazadas internas y retornados habían finalizado a finales de 2003. En respuesta a la nueva oleada de desplazamientos provocada por la "guerra de los 33 días" entre el ejército israelí e Hizbulá entre julio y agosto de 2006, el gobierno creó la Alta Comisión de Ayuda para coordinar la ayuda humanitaria nacional

e internacional y, tras el fin de las hostilidades, puso en marcha un plan nacional de reconstrucción que pretendía garantizar el rápido regreso de las personas desplazadas internas a sus zonas de origen. Al parecer, en los cuatro días siguientes al alto el fuego, alrededor del 90 % de las personas desplazadas internas regresaron a sus zonas de origen.³⁰⁰

País en foco: IRAQ

Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

Específicas para el desplazamiento interno:

Nacionales:

- *Plan Nacional de Retorno de las Personas Desplazadas a sus Zonas Liberadas* (2021)
- *Marco de Retorno Fundamentado en Principios* (2018)
- *Política Nacional sobre Desplazamiento* (2008)

Que incluyen el desplazamiento interno:

Nacionales:

- *Plan Nacional de Desarrollo (2018 a 2022)* (2018)
- *Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Iraq (2018-2022)* (2018)
- *Ley del Ministerio de Migración y Desplazamiento (Ley N.º 21 de 2009)* (2010)
- *Política Nacional de Vivienda de Iraq* (2010)

300 - IDMC, *Lebanon Country Overview*, 30 de diciembre de 2010.



Contexto

Iraq tiene una larga historia de desplazamientos internos relacionados con la inseguridad, la violencia sectaria y los conflictos armados. Cinco años después del final de una ofensiva a gran escala contra el autoproclamado Estado Islámico en Iraq y el Levante (EIL), que desencadenó el desplazamiento de unos 6 millones de personas entre 2014 y 2017, el número de retornos ha superado al de nuevos desplazamientos. En junio de 2022, había 4,9 millones de retornados y 1,1 millones de personas desplazadas internas en Iraq.³⁰¹ Como resultado, la protección de los retornados y su reintegración sostenible es una de las prioridades clave en el país. Al mismo tiempo, en 2022 Iraq ha seguido viéndose también afectado por catástrofes de aparición lenta y repentina que provocan desplazamientos, como la escasez de agua, las sequías y las tormentas de arena, que han afectado especialmente a las gobernaciones del centro y del sur.

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

En julio de 2008, tras un proceso dirigido por el Ministerio de Migración y Personas Desplazadas (MoMD, por sus siglas en inglés) y el Gobierno Regional del Kurdistan (GRK) y apoyado por la comunidad internacional, se celebraron amplias consultas con muchas partes interesadas a nivel local, regional y nacional en Iraq, que llevaron al gobierno a adoptar una *Política Nacional sobre Desplazamiento*. En cuanto a su ámbito de aplicación, esta política abarca los desplazamientos internos debidos a todas las causas, incluidas las catástrofes, ya que adopta una definición de persona desplazada interna acorde con los Principios rectores. La política aborda los derechos humanos de las personas desplazadas internas, así como de los retornados. Sus disposiciones se refieren a la protección frente al desplazamiento (incluida la prohibición del desalojo forzoso, la destrucción de viviendas y zonas agrícolas y la expropiación o confiscación de tierras), la protección y la asistencia durante el desplazamiento, así como las soluciones duraderas. La política hace referencia a las tres opciones de solución, aunque en la práctica, a lo largo de los años, se hizo hincapié

en la política de retorno frente a la integración o el asentamiento en otro lugar del país.³⁰² Creado inicialmente en 2003 por la Orden 50 de la Autoridad Provisional de la Coalición, el Ministerio de Migración y Personas Desplazadas fue establecido por ley en 2009 como centro de coordinación de la asistencia, la prestación de servicios y la búsqueda de soluciones para las siete categorías de población descritas en la ley, incluidos los "iraquíes desplazados que fueron coaccionados u obligados a huir de sus hogares o abandonaron su lugar habitual de residencia dentro de Iraq para evitar los efectos del conflicto armado, circunstancias de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, desastres naturales o provocados por el hombre, el uso arbitrario del poder por parte de las autoridades o debido a proyectos de desarrollo", en coordinación con otros ministerios gubernamentales pertinentes.³⁰³

Tras la última oleada de desplazamientos provocada por el conflicto contra el EIL, las políticas del Gobierno de Iraq han sido fundamentales para promover los retornos. Sin embargo, a pesar de que el Gobierno adoptó en 2018 el *Marco de Retornos Basado en Principios*, cuyo objetivo era guiar el regreso de las personas desplazadas internas de acuerdo con las normas internacionales, se denunciaron varios problemas. Entre ellos, retornos prematuros, coaccionados y forzados; retornos bloqueados, así como desalojos generalizados y desplazamientos secundarios en el contexto del cierre repentino y la consolidación de los campos de personas desplazadas internas.³⁰⁴ En este contexto, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Migración y Personas Desplazadas publicaron en noviembre de 2020 un *Plan Nacional para el Retorno de las Personas Desplazadas a sus Zonas Liberadas*, que se está aplicando actualmente. Se han creado grupos de coordinación por zonas en el marco del Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas y se han establecido en las principales zonas de retorno de Iraq; en agosto de 2022, se estaban ultimando los planes de acción y aún era necesario aclarar los compromisos de las autoridades en materia de prestación de servicios a las poblaciones retornadas.

301 - OIM, IRAQ DTM.

302 - OIM, Internal Displacement in Iraq: Barriers to Integration, 2013, pág. 16.

303 - Ley N.º 21 de 2009.

304 - Véase A/HRC/44/41/Add.1, 2020, párr. 27 a 28.



© UNHCR/Chinar Media

Las cuestiones del desplazamiento interno también se han integrado en otros documentos políticos y estratégicos clave a nivel nacional y local. Y lo que es más importante, el tercer objetivo estratégico del *Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)* incluye "lograr la recuperación de las comunidades afectadas por el desplazamiento y la inseguridad". En consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la *Estrategia de Reducción de la Pobreza* del país, los *Planes Provinciales de Respuesta (2018-2022)* adoptados a nivel local en las provincias de Anbar, Nínive, Diyala, Kirkuk y Salah al-Din también han tenido en cuenta el perfil social y económico de las personas desplazadas internas, ya que pretenden abordar los principales retos a los que se enfrentan los diferentes grupos de población, incluidas las personas desplazadas internas.

También se han desarrollado a nivel sectorial varias iniciativas que afectan a los derechos de las personas desplazadas internas. Entre ellas, la simplificación de los procedimientos y procesos para que las personas afectadas por operaciones

bélicas, errores militares y acciones terroristas puedan presentar reclamos de indemnización. Esto se vio facilitado por una segunda enmienda de la Ley 20 de 2009 (y dos estatutos), apoyada por el Comité Central de Indemnización y la Fundación de Mártires de Iraq, entre otras partes interesadas. El Gobierno iraquí aprobó la ley modificada en febrero de 2020³⁰⁵ (y dos reglamentos) y apoyó su puesta en marcha mediante un reglamento adicional que establecía sus mecanismos de aplicación, adoptado en abril del mismo año. A pesar de las reformas, la aplicación sigue difiriendo de los requisitos legales en las distintas gobernaciones. En 2021, la Oficina del Primer Ministro y el Ministerio de Justicia iraquí también formularon, en estrecha colaboración con ONU-Hábitat y el Alto Representante, un decreto legal para formalizar los certificados de ocupación de los derechos sobre la tierra de los yazidíes. En agosto de 2022 seguía pendiente la aprobación de este decreto legal, y se espera que sea refrendado por el Consejo de Ministros con carácter prioritario.

³⁰⁵ - Ley 2 de 2020; las reformas de la ley fueron respaldadas por el Área de Responsabilidad de Vivienda, Tierra y Propiedad (véase Advocacy Note highlighting the main challenges related to the existing compensation scheme in Iraq).

En 2021 también se aprobó la *Ley de Supervivientes Yazidíes (Mujeres)*, que supone un paso adelante en la lucha contra los crímenes del EIL contra yazidíes, cristianos, turcomanos y shabbak. Se espera que las lagunas restantes en la ley puedan abordarse mediante nuevas reformas u ordenanzas adicionales. En particular, la ley no aborda la cuestión de los niños concebidos y nacidos como consecuencia de violaciones relacionadas con el conflicto.

En cuanto al acceso a la documentación civil y de identidad, a pesar de algunas estrategias efectivas adoptadas por los actores de protección legal desde el final del conflicto y de resultados tangibles significativos, el derecho de las personas desplazadas internas y retornados a obtener documentación sigue siendo denegado debido a barreras políticas, físicas, administrativas o financieras. Las familias

con supuesta afiliación a grupos extremistas y los niños con padres desaparecidos, detenidos o fallecidos se encuentran entre los más discriminados y marginados en relación con el acceso a su derecho a los documentos civiles.³⁰⁷ Se necesitan cambios a nivel institucional y político para abordar la magnitud del problema, como la emisión de directivas específicas por parte del Consejo Superior del Poder Judicial, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Migración y Personas Desplazadas para aclarar que la obtención de documentos de identidad y civiles no requiere autorización previa de seguridad ni procesos de denuncia tribal, o para reducir los requisitos administrativos y autorizar a personas desplazadas a obtener la documentación en su lugar de desplazamiento o en cualquier otro lugar del país, en consonancia con la Constitución iraquí.

Asia

Contexto:

En la amplia y diversa región asiática, el desplazamiento interno se caracteriza en general por su vinculación con los desastres, como en China, Filipinas o Vietnam, donde se registraron 12,5 millones de desplazamientos internos solo en el año 2021.³⁰⁷ Además, en muchos países el desplazamiento también está asociado a los conflictos armados y a la violencia, lo que ha impedido hasta hace poco cualquier retorno a gran escala en Afganistán y, con el tiempo, ha estancado cualquier logro de soluciones duraderas en lugares como Afganistán y Myanmar, los países asiáticos con mayor número de personas desplazadas internas debido a conflictos, estimadas respectivamente en 3,4 millones³⁰⁸ y 1,3 millones.³⁰⁹ A pesar de la presencia de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en inglés) y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (ASACR), en Asia, a diferencia de otras regiones, no

existe actualmente ninguna estructura o mecanismo regional específico centrado en los desplazamientos internos debidos a todas las causas. Al mismo tiempo, en consonancia con el hecho de que las catástrofes causan la mayoría de los nuevos desplazamientos en estas regiones cada año, se reúne un Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento por Catástrofes en Asia y el Pacífico como parte de la Coalición Basada en Cuestiones de Resiliencia. Copresidido por la OIM y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, constituye una importante plataforma para abordar cuestiones y compartir buenas prácticas con las principales partes interesadas en materia de prevención, respuesta y resolución de los desplazamientos provocados por catástrofes de evolución rápida y lenta.

306- Véase: Grupo temático sobre protección Iraq, *Protection analysis report. Right to Identity and civil documentation*, 2021.

307 - IDMC, *GRID 2022*.

308 - A junio de 2022, véase [UNHCR Operational Data Portal](#).

309 - A septiembre de 2022, véase [UNHCR Myanmar Emergency Overview Map as of 19 September 2022](#). De las 1 319 800 personas desplazadas internas estimadas, unas 330 400 son personas desplazadas internas anteriores al 1 de febrero de 2021, mientras que las demás lo han sido desde entonces.

Desarrollos jurídicos y políticos nacionales

Desde la década de 1990, se han adoptado en esta región 20 instrumentos jurídicos y políticos que abordan específicamente el desplazamiento interno en 11 países. **Tayikistán**³¹⁰ y **Kirguistán**³¹¹ son los dos únicos países que adoptaron leyes sobre desplazamiento interno, respectivamente en 1994 y 2002. **Tayikistán** fue uno de los primeros países del mundo en promulgar una ley de este tipo, anterior a la publicación de los Principios rectores. Utilizaba el lenguaje de "migrantes forzados",³¹² al igual que algunos otros países resultantes de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de la época (por ejemplo, Azerbaiyán y Rusia). La ley creaba un estatus legal para las personas desplazadas internas, que podía concederse o revocarse; aclaraba los derechos que las personas desplazadas internas tenían sobre esa base en términos de asistencia, centrándose en la restauración de la vivienda, la tierra y los derechos de propiedad, así como el papel de las autoridades estatales y locales (en particular, el Departamento Central para los Refugiados del Ministerio de Trabajo y Empleo, identificado como punto focal nacional). Cabe señalar que la Ley n.º 881 de 1999 sobre Migración de Tayikistán también incluye en su ámbito de aplicación la situación de los "migrantes ecológicos", definidos en su artículo 1 como "personas obligadas a abandonar sus hogares a causa de desastres ecológicos" (una terminología que también se utiliza en algunos otros países de todo el mundo, por ejemplo **Georgia**). En este contexto, la adopción en Filipinas de un proyecto de ley sobre personas desplazadas internas, largamente propugnado, podría constituir un nuevo e importante ejemplo de ley integral en consonancia

con las normas internacionales y los planteamientos políticos más recientes sobre cuestiones relativas a la prevención, la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas.

En las dos últimas décadas también se adoptaron en la región un total de seis políticas nacionales sobre desplazamiento interno debido a diferentes causas: por parte de **Afganistán** (en 2013³¹³ y 2017³¹⁴), **Indonesia** (en 2001³¹⁵ y 2018³¹⁶), **Nepal** (2007)³¹⁷ y **Sri Lanka** (2016).³¹⁸ Además, los países de la región adoptaron otros nueve instrumentos específicos para las personas desplazadas internas, incluidas estrategias y planes de acción. En algunos casos, también se desarrollaron marcos jurídicos y políticos pertinentes a nivel subnacional; por ejemplo, el Gobierno de la **Provincia de la Frontera Noroccidental de Pakistán** adoptó en 2009 un marco político de retorno para apoyar el regreso y la reintegración de las personas desplazadas internas en consonancia con las normas internacionales.³¹⁹

Muchos de estos instrumentos han sido el resultado de largos procesos, en los que los gobiernos se han beneficiado del apoyo técnico de socios internacionales: por ejemplo, la primera política nacional sobre personas desplazadas internas en **Afganistán** se aprobó en noviembre de 2013, tras casi dos años de elaboración. El proceso fue dirigido por un grupo de trabajo que incluía al Ministerio de Refugiados y Repatriación y a la Autoridad de Gestión de Desastres Naturales de Afganistán. El grupo de trabajo estableció un Grupo de Trabajo sobre Políticas para apoyar al Ministerio de

310 - Tayikistán: Law on Forced Migrants (1994), 20 de julio de 1994.

311 - Kirguistán: Ley N.º 133 sobre Migración Interna (2002), julio de 2002.

312 - El artículo 1 define a los migrantes forzados como: "Un migrante forzado es un ciudadano de la República de Tayikistán o una persona que vive permanentemente en el territorio de la República, obligado a abandonar su residencia permanente en el territorio de la República de Tayikistán debido a la violencia cometida contra su persona o al peligro real de ser objeto de persecución por motivos de raza, nacionalidad, lugar de origen, determinado grupo social, [o] una perturbación masiva del orden público en su lugar de residencia permanente que constituya una violación considerable de los derechos humanos. Una persona que haya cometido un crimen contra la humanidad u otro delito premeditado no puede ser declarada migrante forzado".

313 - Afganistán: The National Policy on Internally Displaced Persons, 25 de noviembre de 2013.

314 - Afganistán: Policy Framework for Returnees and IDPs (2017), 1 de marzo de 2017.

315 - Indonesia: National Policies on the Handling of Internally Displaced Persons/Refugees in Indonesia, 1 de enero de 2001.

316 - Indonesia: Reglamento n.º 3 del BNPB sobre el Tratamiento de las Personas Desplazadas en Situaciones de Emergencia por Catástrofe.

317 - Nepal: National Policies on Internally Displaced Persons, 2063 (2007), 1 de enero de 2007.

318 - Sri Lanka: National Policy Framework on Durable Solutions, 2016, agosto de 2016.

319 - Pakistán: Return policy framework of the Northwest Frontier Province, 2009, 11 de julio de 2009.

320 - Véase: <https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/procap/procap-who-we-are>.



© UNHCR/Edris Lutfi

Refugiados y Repatriación, organizó una visita de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas, contrató a un experto externo en personas desplazadas internas para ayudar en el trabajo y organizó un taller consultivo nacional de dos días en julio de 2012, seguido en septiembre de 2012 por una primera ronda de consultas provinciales. En octubre de 2012, ProCap³²⁰ destinó a un oficial superior de protección del ACNUR para que actuara como asesor en materia de personas desplazadas internas del Ministerio de Refugiados y Repatriación, con el fin de ayudar en el proceso de consulta y en la redacción de la política.³²¹ Lamentablemente, muchos de los retos a los que se enfrentó la redacción de la política (que reflejaban retos más amplios en términos de elaboración de leyes y políticas en Afganistán en general) acabaron siendo de naturaleza similar a los retos a los que se enfrentó su aplicación (por

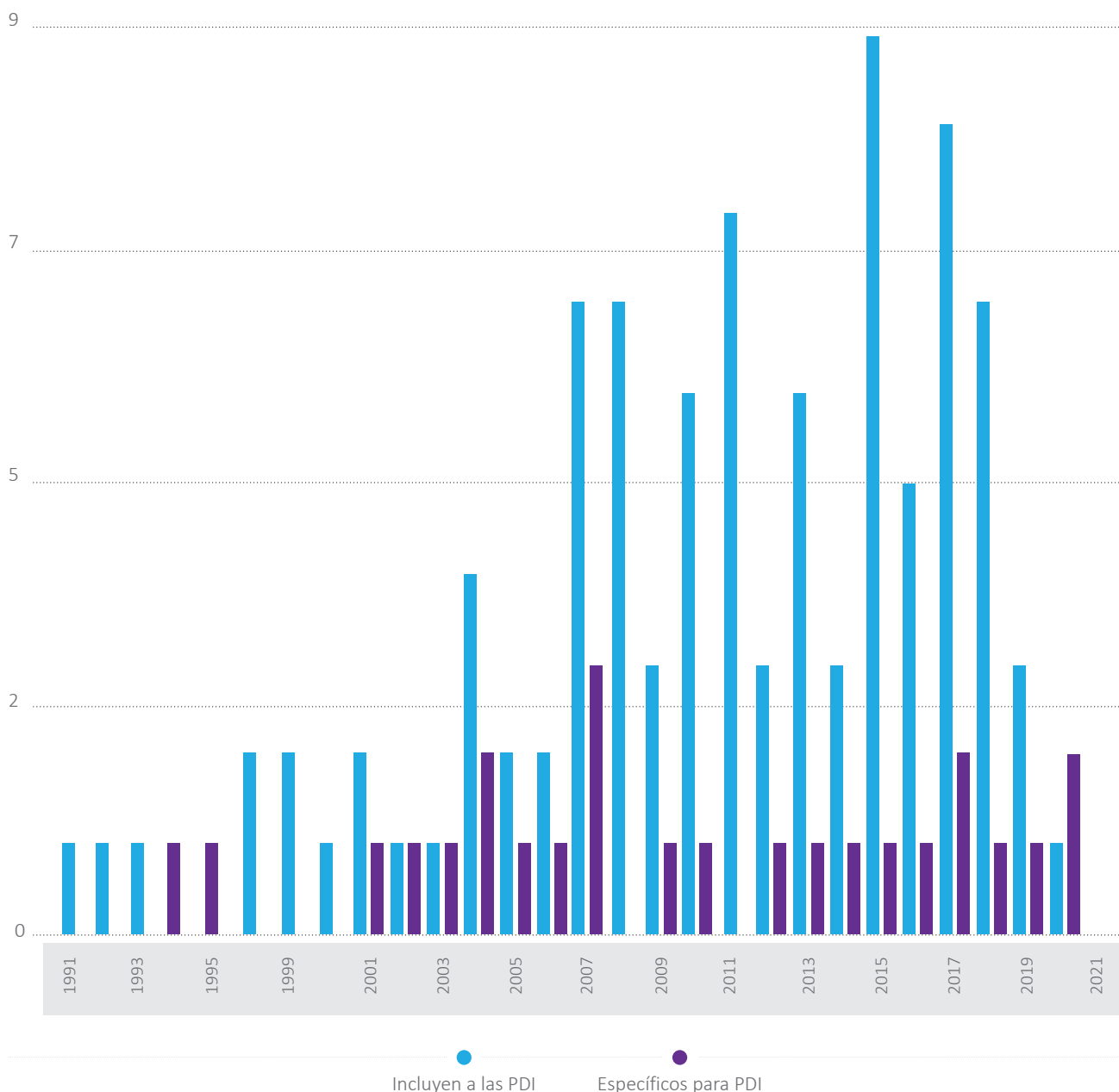
ejemplo, en términos de capacidad y compromiso del Gobierno, o de participación de las personas desplazadas internas y de un conjunto más amplio de partes interesadas relevantes). El Marco Político sobre Retorno y Personas Desplazadas Internas de 2017, bajo el Comité Ejecutivo de Desplazamiento y Retorno (DiREC, por sus siglas en inglés) dirigido por el Jefe del Ejecutivo, se basó en su predecesor y trató de abordar algunas de estas cuestiones en el contexto de un aumento de los retornos de refugiados desde Pakistán en 2016, lo que —junto con el número de personas desplazadas internas prolongadas— puso una tensión significativa en la respuesta humanitaria e hizo aún más evidente la necesidad de una respuesta holística y no fragmentada. La aplicación de este marco político fue inadecuada debido al difícil contexto político de Afganistán, a consecuencia de lo cual se suspendió el DiREC. Se espera que, a pesar de los cambios que se produjeron en el país

321 - Wiseberg, An IDP Policy for Afghanistan: from draft to reality, FMR 46, mayo de 2014.

en 2021, los esfuerzos realizados durante la última década en materia de asistencia y protección de las personas desplazadas internas en el país sigan recibiendo la atención que necesitan en este nuevo contexto. Se espera que, a pesar del deterioro de la situación en **Myanmar** y de los importantes retos de protección y asistencia a los que se enfrentan las

personas desplazadas internas, haya oportunidades para trabajar en la aplicación selectiva de la *Estrategia Nacional de Reasentamiento de Personas Desplazadas Internas y Cierre de los Campamentos de Personas Desplazadas Internas* adoptada en 2019, una estrategia que se desarrolló con el apoyo de la comunidad internacional y que está en consonancia con las normas internacionales.

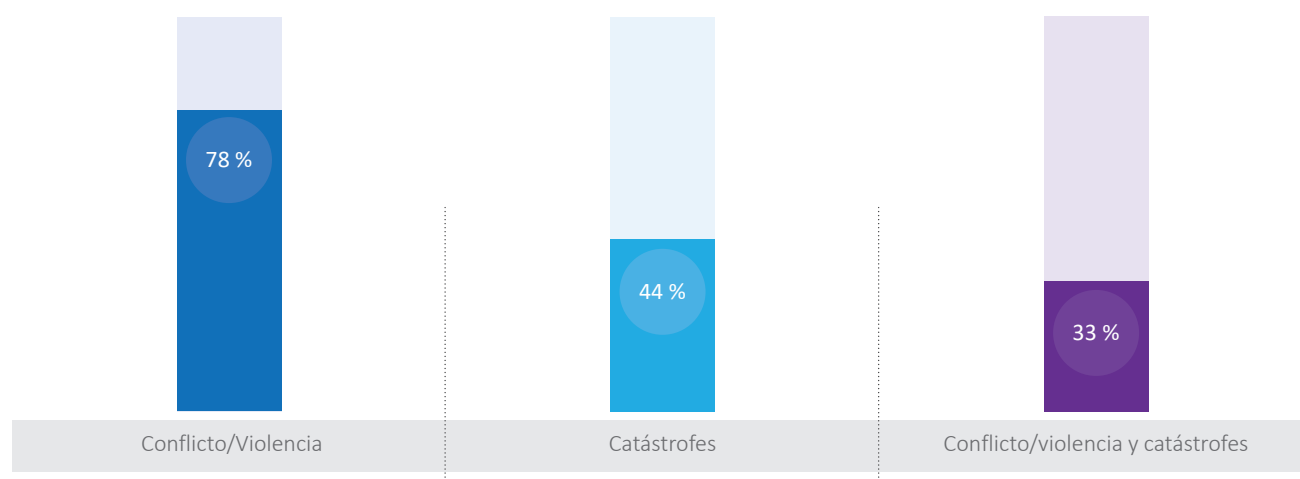
Tendencias de los instrumentos relacionados con las PDI - Asia, 1991-2021:



Las leyes y políticas sobre desplazamiento interno en Asia suelen centrarse en los desplazamientos provocados por conflictos o catástrofes. La mayoría de estos instrumentos se elaboraron para abordar desplazamientos asociados con **conflictos armados y violencia**, como en **Kirguistán, Myanmar, Pakistán, Sri Lanka, Tayikistán y Timor Leste**. En línea con esto, algunos de estos países (por ejemplo **Nepal, Tayikistán y Camboya**) también incluyeron

referencias al desplazamiento interno en los acuerdos de paz, y la situación de las personas desplazadas internas también se abordó en diferentes grados en los marcos de paz y reconciliación relacionados en **Nepal y Sri Lanka**.³²² En varios países, la respuesta al desplazamiento interno se caracterizó por un fuerte enfoque en soluciones duraderas - y en particular el **retorno y la reintegración**, que es una característica dominante en toda Asia, como se ilustra en **Timor Leste, Nepal, Pakistán o Sri Lanka**.

Asia - Causas del desplazamiento en los instrumentos específicos relativos a las personas desplazadas internas:



Aunque el desarrollo de las políticas nacionales sobre personas desplazadas internas en **Afganistán** y **Nepal** se inició principalmente en respuesta al desplazamiento interno asociado al conflicto y la violencia, estos instrumentos adoptaron un enfoque más amplio y reflejaron la definición de persona desplazada interna incluida en los Principios rectores. Por lo tanto, reconocieron el conflicto, la violencia y las violaciones de los derechos humanos, así como los desastres, como causas relevantes de desplazamiento en estos contextos nacionales, con el objetivo de proporcionar orientación en todas estas situaciones. En los últimos años, acompañado por sus socios internacionales,³²³ el Ministerio del

Interior de **Nepal** y la Comisión de Planificación tomaron medidas para abordar el desplazamiento por desastres de manera más eficaz en la gestión del riesgo de desastres mediante el desarrollo de directivas para hacer operativa la Política sobre Personas Desplazadas Internas del país. Un consultor local apoyó su desarrollo, y el proyecto de directivas se debatió en una amplia consulta nacional de alto nivel con actores de la GRD y otras partes interesadas pertinentes el 31 de julio de 2019.³²⁴ Los participantes aportaron sus opiniones sobre el proyecto, y Asuntos Internos señaló específicamente que las directivas podrían apoyar la aplicación a nivel local de la Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de

³²² - Véase la base de datos global del ACNUR-ETLP, instrumentos "que incluyen a las personas desplazadas internas" para los países mencionados.

³²³ - A través de un proyecto financiado por Alemania.

³²⁴ - En la consulta también se presentó la guía "Words into Action" sobre desplazamiento por catástrofes, que sirvió de base para la elaboración del proyecto de directivas de Nepal, y se lanzó su traducción al nepalés.

2017, así como la aplicación de la Política Nacional de 2007 relativa a las personas desplazadas internas. La consulta concluyó con un acuerdo sobre un plan de acción para los próximos pasos, que incluía la consulta de las directivas a nivel local. Dado que en 2021 se creó en Nepal una nueva autoridad para la gestión del riesgo de catástrofes, se espera que este proceso continúe con éxito.

Curiosamente, la Política Nacional de **Sri Lanka** sobre Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Afectadas por Conflictos —elaborada en 2016 pero retrasada debido a cambios internos en el Gobierno— también reconoce explícitamente que:

2.1

Hay ahora y puede haber en el futuro otras personas desplazadas internas en Sri Lanka cuyo desplazamiento sea consecuencia de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, del cambio climático, de proyectos de desarrollo o de posibles conflictos futuros que no entran en el ámbito de aplicación de esta política. No obstante, los principios y normas establecidos en esta política tienen implicaciones en la forma en que el Estado responde a estas otras comunidades desplazadas. Además, algunas de las personas desplazadas como consecuencia del conflicto se han visto o se ven también afectadas por desplazamientos debidos a catástrofes naturales (tanto durante el desplazamiento como después de haber sido reasentados) y por proyectos de desarrollo o infraestructuras. Por ello, es fundamental desarrollar normas y principios comunes que establezcan los derechos de estas personas a la protección y la asistencia.

2.2

Una recomendación de esta política es que el Gobierno de Sri Lanka elabore una ley que se ocupe de todas las personas y comunidades desplazadas, especialmente en lo relativo a las normas y la protección señaladas en el punto 2.1 inmediatamente anterior, a fin de estar preparado para todas esas eventualidades".

Al mismo tiempo, en concordancia con el hecho de que los desastres causan la mayoría de los nuevos desplazamientos en esta región cada año, Asia también se hace acreedora de **instrumentos dedicados exclusivamente al desplazamiento asociado al desastre**: en particular, **Indonesia** adoptó la Regulación BNPB n.º 3 sobre el Manejo de Personas Desplazadas en Emergencias por Desastres en 2018,³²⁵ y **Bangladesh** adoptó una Estrategia Nacional sobre la Gestión del Desplazamiento Interno Inducido por Desastres y el Clima Originalmente redactada en 2015,³²⁶ esta estrategia fue revisada en los últimos años y finalmente promulgada por el Ministerio de Gestión de Desastres y Socorro (MoDMR, por sus siglas en inglés) en febrero de 2021. La Estrategia fue lanzada con ocasión de la COP26 en noviembre de 2021 en presencia del Ministro de Estado y Secretario del MoDMR. La Estrategia adopta un enfoque basado en los derechos humanos y se centra exclusivamente en los desplazamientos internos causados por desastres relacionados con el clima. Como tal, se basa en políticas anteriores como la Ley de Gestión de Desastres (2012), así como las Órdenes Permanentes sobre Desastres y el Plan Nacional de Gestión de Desastres (2021-2025), ambos adoptados en 2019. Las consultas sobre el plan de acción para la aplicación se llevaron a cabo durante el verano de 2021. A finales de 2021 también se estaban elaborando en Vietnam directrices sobre reubicación planificada y desplazamiento por catástrofes, basadas en instrumentos anteriores sobre catástrofes y cambio climático. Al igual que **Vietnam**, otros países de la región abordan los desplazamientos internos en diversos grados a través de instrumentos dedicados a hacer frente a las catástrofes y al cambio climático, como **China**, **Tailandia** o **Filipinas** (así como **Myanmar**, **Pakistán** y **Sri Lanka**, paralelamente a sus instrumentos políticos sobre desplazamientos internos inducidos por conflictos).

Por último, una característica importante de las

325 - El país también cuenta con su Ley de Gestión de Catástrofes de 2007, que hace referencia a los "pengungsi", término que engloba tanto a los refugiados como a las personas desplazadas internas.

326 - Por la Unidad de Investigación sobre Refugiados y Movimientos Migratorios de la Universidad de Dhaka, a petición del Ministerio de Gestión de Desastres y Socorro.

respuestas legales y políticas nacionales a las diferentes formas de desplazamiento interno en Asia es que se centran en el **reasantamiento y en abordar el desplazamiento asociado a los proyectos de desarrollo**. Este es el caso particular de la **India**, que adoptó una Política Nacional de Reasantamiento y Rehabilitación para Familias Afectadas por Proyectos (n.º 46) en 2004, así como su "Derecho a una compensación justa y transparencia en la adquisición

de tierras, rehabilitación y reasantamiento (Enmienda) ordenanza" relacionada en 2014. Otros países como la **República Democrática Popular de Laos**³²⁷ y **Myanmar**³²⁸ también han desarrollado instrumentos específicos para proporcionar orientación sobre los procesos y abordar cuestiones relacionadas con el reasantamiento en estos contextos.

País en foco: FILIPINAS

Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

Que incluyen el desplazamiento interno:

Nacionales:

- Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1992 (Ley de la República 7279)
- Carta Magna de las Mujeres (Ley de la República N.º 9710) (2009)
- Ley Filipina de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de 2010 (Ley de la República 10121) (2010)
- Departamento de Bienestar Social y Desarrollo Orden Administrativa n.º 03, serie de 2015 -Directrices para las operaciones de respuesta ante catástrofes (2015)
- Ley de Ayuda de Emergencia y Protección de la Infancia (Ley de la República 10821) (2016)
- Ley de protección especial de los niños en situaciones de conflicto armado (Ley de la República 11188)(2019)
- Plan de acción nacional sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2017)
- Plan de Desarrollo de Filipinas 2017-2022 actualizado (2017, 2021)
- Ley de indemnización a las víctimas del asedio de Marawi de 2022 (2022)

Subnacionales:

- Ley orgánica de la región autónoma de Bangsamoro en el Mindanao musulmán (Ley de la República n.º 11054) (2017)
- Garantizar la gestión de conflictos con perspectiva de género, la resolución de conflictos y la acción humanitaria en la crisis de la ciudad de Marawi, Lanao del Sur y todo Mindanao Resolución n.º 1 del Comité Directivo Nacional sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad. (2017)

³²⁷ - Véase por ejemplo el Decreto sobre Gestión de Indemnizaciones y Reasantamientos en Proyectos de Desarrollo (n.º 84/GoL, 5 de abril de 2016) o el Marco de Políticas de Reasantamiento en relación con los desastres, adoptado en 2019.

³²⁸ - Véase, por ejemplo, la Ley de Adquisición de Tierras, Reasantamiento y Rehabilitación (n.º 24/2019).

Contexto

Debido principalmente a su situación geográfica, Filipinas es uno de los países más vulnerables a los riesgos naturales. Como consecuencia, un número considerable de personas desplazadas internas se ven obligadas a abandonar sus hogares a causa de las catástrofes. Solo en 2021, se registraron más de 5,6 desplazamientos en el contexto de catástrofes como ciclones tropicales, lluvias monzónicas e inundaciones.³²⁹ Aunque una gran proporción de estos desplazamientos fueron evacuaciones preventivas, algunas personas permanecen desplazadas durante un periodo prolongado, en parte debido a la destrucción de sus hogares. El conflicto y la violencia también han afectado a algunas partes del país durante décadas, especialmente a su región meridional de Mindanao, donde miles de personas siguen viviendo en situación de desplazamiento prolongado. En 2021, la inestabilidad ha provocado unos 140 000 nuevos desplazamientos.³³⁰

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

Filipinas aún no cuenta con una ley o política específica que enmarque los esfuerzos nacionales en materia de prevención, protección y soluciones para las personas desplazadas internas en el país, a pesar de más de una década de esfuerzos y debates para desarrollar una legislación nacional sobre este tema.³³¹ En mayo de 2013, el presidente Aquino III vetó un proyecto de ley sobre personas desplazadas internas alegando que algunos aspectos eran ilegales y otros, como las competencias otorgadas a la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas (CDH), eran inconstitucionales.³³² Desde entonces, se presentó un proyecto de ley revisado en 2014³³³ y, en 2015, la Comisión de Derechos Humanos inició un nuevo proceso de

consulta con múltiples partes interesadas para mejorar el anterior proyecto de ley sobre personas desplazadas internas y abordar las cuestiones que habían impedido su aprobación. Entre 2017 y 2019, un grupo de trabajo técnico creado sobre el tema, compuesto por partes interesadas de diferentes organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, debatió versiones refinadas del proyecto de ley sobre personas desplazadas internas. Entre 2019 y 2020, se presentaron cuatro proyectos de ley sobre la protección de los derechos de las personas desplazadas internas ante la Cámara de Representantes de Filipinas³³⁴ y otros dos ante el Senado de Filipinas.³³⁵ Sin embargo, cuando se clausuró el 18.º Congreso en junio de 2022, todos estos proyectos de ley seguían pendientes: en dos comisiones del Senado³³⁶ y en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.³³⁷

La Comisión de Derechos Humanos es especialmente activa en la defensa de los derechos de las personas desplazadas internas³³⁸ y lidera una campaña de promoción legislativa a favor de la aprobación del proyecto de ley. El apoyo a la defensa legislativa de las personas desplazadas internas también figura en la agenda de la oficina del Coordinador Residente de la ONU. La última audiencia pública del Grupo de Trabajo Técnico de la Comisión de la Cámara en la que está pendiente el proyecto de ley se celebró en marzo de 2021. Dado que un nuevo grupo de legisladores asumió sus funciones en julio de 2022, se requerirán importantes esfuerzos de presión de todas las partes interesadas para garantizar que el impulso político en torno al proyecto de ley sobre personas desplazadas internas se mantenga durante el 19.º Congreso, de modo que el proceso pueda completarse finalmente.

329 - IDMC, GRID 2022, pág. 27.

330 - IDMC, *Ibid*, pág. 56.

331 - Véase A/HRC/32/35/Add.3.

332 - Véase Mensaje de veto del presidente Aquino al proyecto de ley n.º 3317 del Senado y al proyecto de ley n.º 5627 de la Cámara de Diputados.

333 - Rights of Internally Displaced Persons Act, Senate Bill No. 1142 (2014).

334 - Estos son: Proyecto de ley n.º 709 (Rep. Belmonte), Proyecto de ley n.º 1040 (Rep. Tambunting), Proyecto de ley n.º 6309 (Rep. Rodríguez), Proyecto de ley n.º 6392 (Rep. Dellosa-Montalla).

335 - Estos son: Proyecto de ley n.º 943 del Senado (senador Poe) y proyecto de ley n.º 813 del Senado (senador Hontiveros).

336 - Proyectos de ley 813 y 943 en la Comisión Principal de Justicia y Derechos Humanos y en las Comisiones secundarias de Justicia, Bienestar y Desarrollo Rural, así como de Finanzas.

337 - Proyectos de ley N.º 709, 1040, 6309 y 6392).

338 - Véanse los comunicados Normas de derechos humanos para las personas desplazadas internas en la crisis de Zamboanga (CHR 2014-004) (2015) y Normas de derechos humanos para las personas desplazadas internas en la crisis de la ciudad de Marawi (CHR A2017-001) (2017), así como Normas de derechos humanos para las personas desplazadas internas durante la emergencia COVID-19 (CHR(V) A2020-004).

A nivel subnacional, se están llevando a cabo esfuerzos paralelos en el Parlamento de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán. En julio de 2019, se presentó en el entonces recién creado Parlamento de Bangsamoro un proyecto de ley titulado "Ley de Protección de los Derechos de las Personas Desplazadas Internas de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, por la que se presta apoyo, y con otros fines".³³⁹ En marzo de 2021, el proyecto de ley se sometió a segunda lectura en la sesión plenaria del Parlamento de Bangsamoro, en la que su principal autora, la diputada Laisa Alamia, pronunció su discurso de patrocinio. Mientras tanto, el Gobierno de turno ha identificado la protección de las personas desplazadas internas entre su legislación prioritaria de nivel 2 y ha iniciado conversaciones sobre la elaboración de una versión de gabinete del proyecto de ley. Las organizaciones locales de la sociedad civil de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán formaron un grupo de defensa para planificar y coordinar sus actividades de apoyo al proyecto de ley, incluidas las consultas comunitarias y las sesiones de promoción de la información. La prórroga del período de transición, de 2022 a 2025, prevista en la Ley de la República 11593,³⁴⁰ ofrece una amplia oportunidad para que el proyecto de ley sobre personas desplazadas internas figure entre los actos legislativos que pueden aprobarse. El proyecto de ley está en línea con la agenda prioritaria de 12 puntos del ministro jefe, que incluye "el apoyo a la rehabilitación, reconstrucción y recuperación en curso de personas desplazadas de Marawi", y el *Plan de Desarrollo de Bangsamoro (BDP) 2020-2022*. En un acontecimiento reciente y positivo, el Gobierno del Día presentó el proyecto de ley al Parlamento de Bangsamoro en septiembre de 2022,³⁴¹ en caso de

que se apruebe este proyecto de ley, este progreso a nivel subnacional también podría servir de impulso para avanzar finalmente en la adopción de un proyecto de ley nacional, como ha sucedido en otros países.³⁴² Curiosamente, en 2022 seis municipios también adoptaron ordenanzas sobre personas desplazadas internas a su nivel para garantizar una respuesta mejor coordinada y más eficaz.³⁴³

Más allá de los marcos específicos para las personas desplazadas internas, Filipinas cuenta con una serie de leyes y políticas relacionadas con la respuesta al desplazamiento interno o la protección de los derechos de las personas desplazadas internas, incluidas las relativas a la protección de la infancia,³⁴⁴ la violencia de género³⁴⁵ y las reubicaciones.³⁴⁶ Es importante destacar que las estructuras jurídicas e institucionales que abordan los desastres en Filipinas se basan en una ley aprobada en 2010³⁴⁷ (que se estaba revisando en junio de 2022), complementada por otros instrumentos, que en conjunto contienen cierto reconocimiento del desplazamiento y de las interacciones entre los desastres y la dinámica de los conflictos [naturales].³⁴⁸ Hay otros proyectos de ley que se relacionan con los derechos de las personas desplazadas internas que se están debatiendo actualmente; un avance positivo en abril de 2022 fue la aprobación del Proyecto de Ley de Compensación a las Víctimas del Asedio de Marawi³⁴⁹ desde el 30 de octubre de 2019, para el que se están elaborando reglamentos de aplicación. Por último, algunas entidades estatales como la Comisión Electoral han emitido resoluciones específicas para facilitar a las personas desplazadas internas la obtención de sus derechos políticos.

339 - En reemplazo de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM), la BARMM se formó con la ratificación de su ley básica, la Ley Orgánica de Bangsamoro tras un plebiscito en los territorios centrales propuestos, celebrado el 21 de enero y el 6 de febrero de 2019. La ratificación fue confirmada unos días después, el 25 de enero, por la Comisión Electoral (COMELEC).

340 - Disponible en : <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2021/10oct/20211028-RA-11593-RRD.pdf>.

341 - Proyecto de ley parlamentaria n.º 32, Ley de protección de los derechos de las personas desplazadas internas de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, que establece mecanismos para ello y otros fines, 19 de septiembre de 2022.

342 - En octubre de 2022, también se había presentado un segundo proyecto de ley sobre personas desplazadas internas en la BARMM.

343 - Patikul en la provincia de Sulu; Butig en la provincia de Lanao del Sur ; Mamasapano, Datu Salibo, Datu Unsay y South Upi en la provincia de Maguindanao.

344 - La Ley por la que se establece la protección especial de los niños en situaciones de conflicto armado y se prevén sanciones para sus violaciones (Ley de la República 11188), aprobada en 2019, es particularmente notable, ya que hace referencia explícita a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. Otra ley pertinente es la Ley de Ayuda de Emergencia y Protección de la Infancia (Ley de la República 10821), que prevé medidas para abordar la documentación en el contexto del desplazamiento.

345 - Véase por ejemplo: la Carta Magna de las Mujeres (Ley de la República N.º 9710) adoptada en 2009.

346 - Véase- Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1992 (Ley de la República 7279).

347 - Véase la Ley n.º 101211, Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Filipinas de 2010 y el Marco Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de 2011.

348 - Weerasinghe, op.cit., 2021, UNHCR-IOM.

349 - Véase Marawi Siege Victims Compensation Act of 2022.



© IOM, Papua New Guinea

Pacífico

Contexto:

Los países del Pacífico se ven especialmente afectados por catástrofes de aparición repentina o lenta, cada vez más relacionadas con el cambio climático. Las naciones insulares corren un grave riesgo de sufrir daños a causa de una serie de peligros medioambientales como ciclones, tormentas, terremotos, tsunamis, aumento del nivel del mar, erosión, mareas de tempestad, mareas vivas e inundaciones de agua salada, todo lo cual suele provocar desplazamientos locales y entre islas. En respuesta, se han creado algunas iniciativas y marcos regionales importantes para reforzar la resiliencia al cambio climático y la gestión del riesgo de catástrofes, incluidos los desplazamientos.

Algunos ejemplos son las *Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)* en 2014, y el *Marco para un Desarrollo Resiliente en el Pacífico (2017-2030)*. Más recientemente, en junio de 2022, tuvo lugar en Fiji un Diálogo de Alto Nivel que reunió a 70 actores no estatales, así como a 27 representantes técnicos y de alto nivel de los gobiernos del Pacífico, para desarrollar un *nuevo Marco Regional sobre Movilidad Climática*, cuyo objetivo es orientar a los gobiernos a la hora de abordar cuatro tipos principales de movilidad climática: desplazamientos, migraciones, evacuaciones y reubicaciones planificadas.

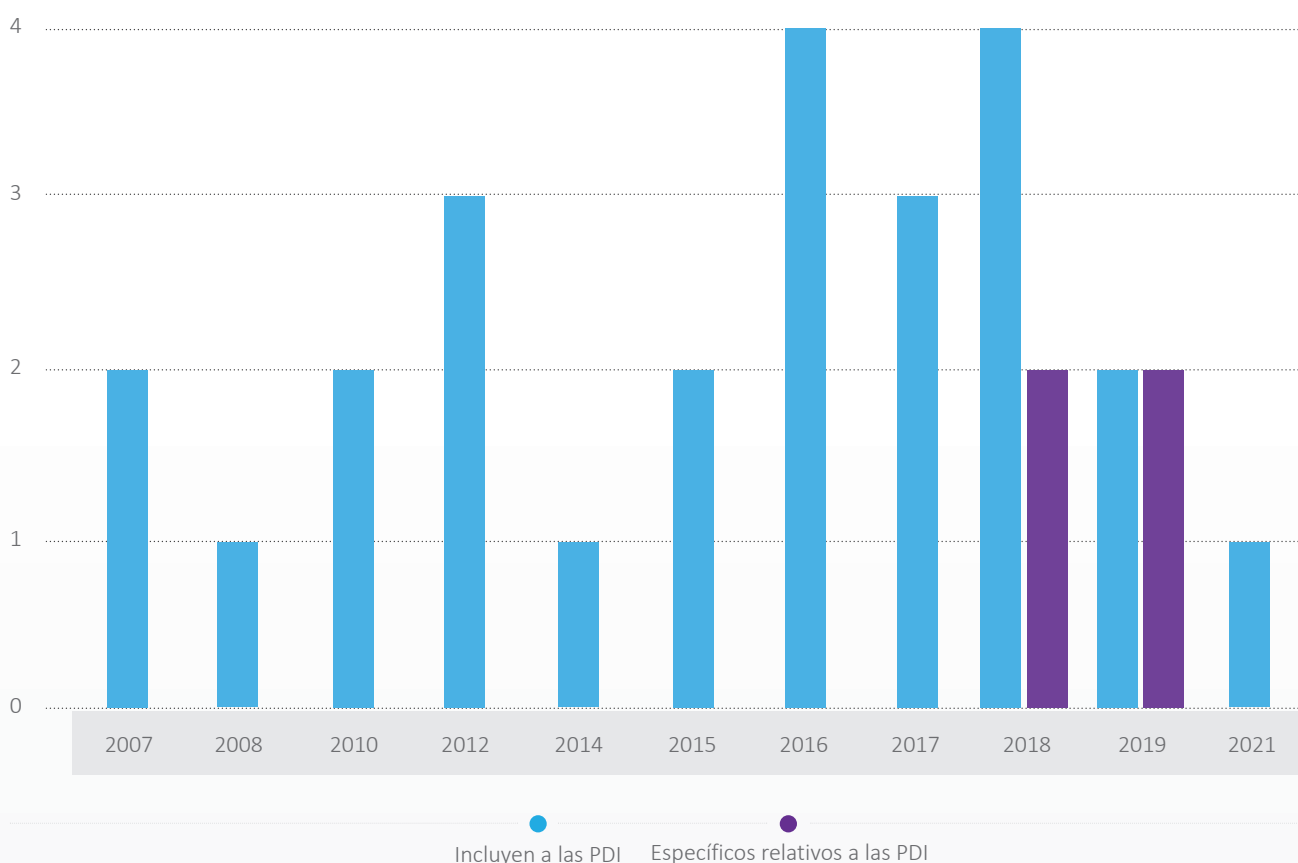
El evento fue facilitado a través del programa de Migración por el Cambio Climático y Seguridad Humana en el Pacífico (PCCMHS, por sus siglas en inglés), dirigido por la OIM y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) junto con la OIT, la OACDH, el PDD y la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico.

Desarrollos jurídicos y políticos nacionales

Los esfuerzos nacionales para prevenir y resolver los desplazamientos internos en la región del Pacífico se caracterizan en general por centrarse en reducir los riesgos y abordar el impacto de las catástrofes y el cambio climático. Muchos países han abordado la movilidad humana, incluido el desplazamiento

interno, en instrumentos relacionados con los desastres y el cambio climático, como las **Islas Marshall** en 1987 con la Ley de Asistencia en Casos de Desastre, la Ley de Gestión de Desastres y Emergencias de **Samoa** de 2007, el Marco Nacional de Gestión de Desastres y Riesgos de **Palau** de 2010, el Marco de Adaptación al Cambio Climático de la **República de Nauru** de 2015 y la Política de Cambio Climático de **Tonga** de 2016. Más recientemente, en agosto de 2022, **Nueva Zelanda** también adoptó su primer Plan Nacional de Adaptación que reconoce que algunas personas se verán obligadas a desplazarse y presenta opciones de adaptación en estos contextos, incluidos los retiros gestionados. El país también tiene previsto introducir legislación a finales de 2023 para regular específicamente los retiros gestionados, con especial atención a los maoríes y a las tierras maoríes.³⁵⁰

Tendencias de los instrumentos relacionados con las PDI - Región del Pacífico 2007-2021:



350 - Véase Managed retreat: what it is and when it might be used.

Hasta el momento, los dos únicos instrumentos dedicados específicamente al desplazamiento interno fueron adoptados por **Vanuatu** y **Fiji** (véase el foco en el país) y abordan exclusivamente el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres. En 2018, el gobierno de **Vanuatu** adoptó una *Política Nacional sobre Cambio Climático y Desplazamiento Inducido por Desastres*, basada en instrumentos anteriores relacionados, como el *Plan Nacional de Adaptación de 2007* del país, y la *Política de Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres de Vanuatu 2016-2030*. El Gobierno decidió crear una política específica porque el desplazamiento es un problema recurrente importante para el que existía un vacío normativo e institucional, como pusieron de manifiesto los daños y desplazamientos causados por el ciclón Pam en 2015. La política fue desarrollada a lo largo de tres años por la Oficina Nacional de Gestión de Desastres y el Ministerio de Adaptación al Cambio Climático con el apoyo de la OIM en consulta con otros socios no gubernamentales, y el proceso otorgó un gran papel a las autoridades locales (*malvatu*),³⁵¹ e incorporó las recomendaciones resultantes del *Ciclón tropical Pam - Taller de Lecciones Aprendidas* en 2016. La política abarca doce áreas estratégicas prioritarias, en las que se identifican posibles intervenciones a nivel de sistemas y a nivel sectorial. También se identifican prioridades transversales que incluyen el liderazgo de las mujeres, la capacidad de respuesta de género, la inclusión social y la participación de la comunidad. Para reforzar su puesta en práctica, se están elaborando dos conjuntos de directrices sobre reubicaciones planificadas y desplazamientos por catástrofes.

Los países de la región del Pacífico han estado a la vanguardia de la elaboración de instrumentos específicos para orientar la planificación y aplicación de las medidas críticas que deben adoptarse en el contexto de las catástrofes y el cambio climático, incluidas las evacuaciones y las reubicaciones planificadas. Un número significativo de ellos, que ya han incluido los desplazamientos internos en los instrumentos relacionados con las catástrofes y los efectos adversos del cambio climático, están elaborando actualmente orientaciones específicas sobre estas medidas. Por ejemplo, las **Islas Salomón**

han reconocido la necesidad de incluir normas y procedimientos sobre reubicaciones planificadas en la política y la legislación nacionales al menos desde 2008, cuando los *Programas Nacionales de Acción para la Adaptación* identificaron la reubicación planificada como una de sus prioridades clave. Basándose en el *Plan Nacional de Gestión de Desastres de 2018* y otros instrumentos relacionados, el Ministerio de Tierras, Vivienda y Agrimensura de las Islas Salomón está elaborando directrices de reubicación para las comunidades costeras de los atolones bajos y las islas artificiales vulnerables al cambio climático. El Comité Asesor que dirige el desarrollo de estas directrices (compuesto por actores clave del gobierno, académicos y organizaciones de la sociedad civil) identificó comunidades en cuatro provincias que debían ser consultadas para informar sobre el contenido del documento. Estas consultas finalizaron en septiembre de 2021.

Como demuestran los ejemplos de **Fiji** (véase el foco en el país), **Vanuatu** y las **Islas Salomón**, la elaboración de instrumentos jurídicos y políticos que abordan el desplazamiento por desastres en el Pacífico se ha caracterizado generalmente por el uso de enfoques participativos. Suelen organizarse consultas con multitud de partes interesadas, incluso con el objetivo de aprender de los conocimientos locales y tradicionales, en reconocimiento del hecho de que las comunidades locales han fomentado métodos innovadores para prepararse, mantenerse y recuperarse de las catástrofes a lo largo del tiempo. Fomentar y facilitar la consideración de los conocimientos indígenas por parte de los responsables políticos fue, de hecho, una de las recomendaciones clave que el **Reino de Tonga** presentó al Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamientos Internos. En los últimos años, el Gobierno de las **Islas Marshall** también ha estado elaborando un Plan Nacional de Adaptación que trazará un mapa de las vulnerabilidades específicas de la población y los atolones para garantizar la viabilidad de soluciones específicas para cada contexto, y el proceso se basó en una serie de consultas públicas llevadas a cabo en 2020. Además, el Gabinete marshallés cuenta con un Consejo de Iroij, un grupo de doce jefes supremos que asesoran y revisan la legislación sobre todas las cuestiones que

351 - Véase GP20, Vanuatu. Climate change and disaster-induced policy, 2020.

afectan al derecho consuetudinario o a cualquier práctica tradicional, incluidas las cuestiones de tenencia de la tierra, que están fuertemente interrelacionadas con el riesgo de desplazamiento en varios atolones. A pesar de estos esfuerzos, el gobierno ha reconocido la laguna del país en términos de desarrollo normativo en materia de desplazamiento interno y ha solicitado la asistencia técnica de socios internacionales para abordarla.³⁵² Del mismo modo, en Papúa Nueva Guinea, el Centro

Nacional de Desastres y el Departamento de Asuntos de Gobierno Provinciales y Locales llevaron a cabo en 2021 consultas comunitarias con el apoyo de la OIM para informar sobre el desarrollo de una política nacional sobre desplazamiento interno.³⁵³ El compromiso de los gobiernos de la región para fortalecer los marcos jurídicos y políticos nacionales como una cuestión prioritaria en colaboración con sus socios nacionales e internacionales sigue siendo clave y debe ser promovido y apoyado.

País en foco: FIJI

Resumen de las principales leyes y políticas sobre desplazamiento interno:

Que incluyen el desplazamiento interno:

Nacionales:

- *Política Nacional sobre Cambio Climático (2018-2030) (2019)*
- *Directrices sobre desplazamiento ante el cambio climático y los desastres (2019)*
- *Plan Nacional de Adaptación. Un camino hacia la resiliencia climática (2018)*
- *Política Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres (2018)*
- *Directrices para la reubicación planificada. Marco para emprender la reubicación relacionada con el cambio climático (2018)*

Contexto

Fiji es especialmente vulnerable a muchos de los efectos del cambio climático y está expuesta a catástrofes aparición repentina y lenta, como ciclones o erosión costera. Como consecuencia, en 2020, el país se enfrentó a 37 000 nuevos desplazamientos asociados a catástrofes.³⁵⁴ Además, en algunos casos, los cuantiosos daños y el carácter recurrente de las catástrofes han impedido el logro de soluciones duraderas, dando lugar a desplazamientos prolongados y recurrentes.

Marco nacional sobre el desplazamiento interno

En 2012, el Gobierno de Fiji adoptó la Política Nacional sobre el Cambio Climático (PNCC), en la que se establece un fuerte vínculo entre el cambio climático y la movilidad humana. De hecho, Fiji es uno de los pocos países que ha integrado la movilidad humana, y más concretamente el desplazamiento, en todos sus instrumentos jurídicos y políticos para hacer frente a las catástrofes y al impacto del cambio

³⁵² - Véase Presentación de la República de las Islas Marshall la Relatora Especial sobre los derechos de las personas desplazadas internas, 25 de agosto de 2020.

³⁵³ - Véase el boletín de OIM, abril julio de 2021.

³⁵⁴ - IDMC, Pacific Response to Disaster Displacement urban case study: Ba Town, julio de 22.

climático. Como resultado, los diferentes marcos, herramientas y mecanismos gubernamentales diseñados para proteger y fortalecer la resiliencia de las comunidades y personas en riesgo o desplazadas se refuerzan mutuamente. Basándose en el PNCC, el Gobierno ha desarrollado varios Planes Nacionales de Adaptación (PNA) en los años siguientes.

Motivado además por su papel de liderazgo en la Presidencia de la COP23 en 2017 en Bonn, el Gobierno adoptó posteriormente nuevos marcos, abordando cada vez más las necesidades específicas de las personas desplazadas. El Plan Nacional de Adaptación de 2018 destaca, por ejemplo, la necesidad de incorporar las cuestiones de movilidad humana en los procesos de planificación del desarrollo subnacional y de adoptar un enfoque integral de la reubicación de las comunidades.³⁵⁵ Ese mismo año, el Gobierno adoptó una Política Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres (2018-2030) en la que se identifican varios principios políticos, como los derechos humanos y los enfoques basados en el género. La estrategia fue seguida de cerca por la nueva versión de la PNCC para el período 2018-2030, en la que la movilidad humana se considera una cuestión prioritaria desde la perspectiva de la seguridad humana y nacional.³⁵⁶

Tras un proceso altamente participativo basado también en consultas comunitarias, se establecieron las *Directrices Nacionales de Reubicación Planificada* para gestionar las relocalizaciones planificadas para las comunidades afectadas por el cambio climático como estrategia de adaptación de último recurso en el contexto de los desastres y los fenómenos de evolución lenta relacionados con el cambio climático que se producen en Fiji. Estas directrices, las primeras de su clase, esbozan principios y salvaguardias

sociales basados en el derecho internacional y nacional, incluido el derecho consuetudinario tradicional, para orientar la asistencia gubernamental a las comunidades fijianas que puedan tener que reubicarse en nuevos emplazamientos como último recurso. También incluyen referencias al desarrollo de respuestas regionales y redes de seguridad para gestionar los problemas de desplazamiento. A finales de 2021, un grupo de trabajo técnico gubernamental dirigido por la División de Cambio Climático y Cooperación Internacional (CCICD, por sus siglas en inglés) estaba finalizando el proceso de elaboración de procedimientos operativos normalizados para apoyar la aplicación de las directrices.

En 2019, el Gobierno dio un paso adicional para reforzar la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas con el desarrollo de un marco complementario dedicado por completo al desplazamiento interno: las *Directrices sobre el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres*, que adoptan enfoques centrados en el ser humano y basados en los derechos. Para establecer la capacidad financiera necesaria para aplicar las directrices, se ha creado un Fondo Fiduciario para la Reubicación Climática y las Personas Desplazadas para Comunidades e Infraestructuras.³⁵⁷ La financiación procede de un porcentaje de los ingresos de la Tasa de Medio Ambiente y Adaptación Climática (ECAL, por sus siglas en inglés) de Fiji, cuyo ámbito de aplicación se amplió para incluir los desplazamientos, y de donaciones voluntarias adicionales.³⁵⁸ Para añadir contenido al marco jurídico, el Parlamento también aprobó una Ley de Cambio Climático en consonancia con los instrumentos anteriores y con referencias cruzadas a ellos, que se publicó en septiembre de 2021.³⁵⁹

355 - Véase por ejemplo la Acción 9.8.

356 - Véase por ejemplo el Objetivo 2.2.

357 - Fiji: Ley N.º 21 de 2019 para establecer un Fondo Fiduciario para la reubicación planificada de las comunidades de Fiji que se ven afectadas negativamente por el cambio climático.

358 - Aunque Noruega contribuyó decisivamente a la creación del fondo fiduciario, Nueva Zelanda fue el primer estado en aportar financiación. Donó 2 millones de dólares al fondo como parte de un paquete más amplio de ayuda a Fiji por valor de 150 millones de dólares para hacer frente al cambio climático.

359 - Véase: aquí.

SECCIÓN 3:

ABORDAJE DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN EL CONTEXTO DE LOS DESASTRES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO A TRAVÉS DE LAS LEYES Y LAS POLÍTICAS



© IOM, 2019

Introducción

Se calcula que entre 2008 y 2020 se producirán más de 318 millones de nuevos desplazamientos debido a catástrofes provocadas por inundaciones, tormentas de viento, terremotos o sequías, y 23,6 millones solo en 2021.³⁶⁰ El desplazamiento por catástrofes se define generalmente como "situaciones en las que las personas se ven obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual como consecuencia de una catástrofe o para evitar el impacto de un peligro natural inmediato y previsible. Estos desplazamientos se deben a que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) un peligro natural en una situación en la que (iii) son demasiado vulnerables y carecen de resiliencia para resistir los impactos del peligro".³⁶¹ El desplazamiento por desastres es multicausal y se produce en diferentes contextos.

Más allá de los debates metodológicos y conceptuales sobre la cuestión, el cambio climático suele entenderse como un factor agravante,³⁶² que se ha demostrado que hace más frecuentes e intensos ciertos peligros en algunas regiones. El cambio climático tiene el potencial de aumentar el número de personas desplazadas por conflictos o desastres,³⁶³ incluso actuando como un factor de estrés adicional cuando los recursos y capacidades naturales y sociales ya están al límite.³⁶⁴ Como resultado de los efectos adversos del cambio climático —en particular, los impactos del cambio climático de evolución lenta— se espera que el desplazamiento interno se dispare en un futuro próximo.³⁶⁵

Aunque anteriormente el desplazamiento por catástrofes estaba prácticamente ausente del discurso público, en la última década ha recibido cada vez más atención. Los Principios rectores de los desplazamientos internos de 1998 incluyen explícitamente los "desastres naturales o provocados por el hombre" como causa de desplazamiento en la definición de personas desplazadas internas, un aspecto que posteriormente se abordó en los marcos normativos de África, a nivel subregional en el Protocolo de los Grandes Lagos de 2006 sobre la protección y asistencia a las personas desplazadas internas y a nivel regional en la Convención de Kampala de 2009.³⁶⁶

Desde entonces, el fenómeno ha estado presente en varios procesos y marcos internacionales y regionales, promoviendo un discurso más ambicioso sobre la reducción de los riesgos de desplazamiento, así como la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas. Por ejemplo, los esfuerzos de defensa como parte de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París de 2015 no solo condujeron al reconocimiento de los vínculos entre el desplazamiento y el cambio climático, sino también a la creación de un Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños. El objetivo de este Grupo de Trabajo es elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático.³⁶⁷

360 - IDMC, GRID 2022. Hay que tener en cuenta que estas cifras se refieren sobre todo a catástrofes repentinas, y solo a situaciones muy limitadas de catástrofes de evolución lenta, como la sequía.

361 - Véase Nansen Protection Agenda, pág. 16.

362 - Scott, Background Brief: Key International Standards and Guidelines Relating to Displacement in the Context of Disasters and Climate Change, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, 2019.

363 - Véase Weerasinghe, op.cit, 2021, pág. 18 o Peters Katie, Holloway Kerrie y Peters Laura, Disaster risk reduction in conflict contexts. The state of evidence, 2019, Working Paper N°556, ODI/GIZ/BMZ.

364 - IDMC, op. cit.

365 - Véase A/75/207; Clement, Viviane et al., Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration, 2021, World Bank; IPCC, Special Report on 1.5 degrees, Capítulo 3 e IPCC, Sixth Assessment Report- Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Partell.

366 - Véanse los artículos 1(k), 4(2),(4), 5(4) y 12(3)).

367 - Véase: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1>. Tales recomendaciones de enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar los desplazamientos relacionados con los impactos adversos del cambio climático fueron propuestas por el TFD y aprobadas por las Partes en la COP24 de Katowice.

Además, tras la *Iniciativa Nansen para la Protección de las Personas Desplazadas Transfronterizas en el Contexto de los Desastres y el Cambio Climático, liderada por los Estados*, la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), ha seguido aumentando la visibilidad del tema y destacando la urgente necesidad de abordar adecuadamente el desplazamiento por desastres.³⁶⁸

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) 2015-2030 también incluye disposiciones específicas que pueden informar la acción concreta de los Estados como principales responsables de proteger a las personas de los desplazamientos, en colaboración con sus socios. En este sentido, cabe destacar la Meta (E), que pretende "aumentar sustancialmente el número de países que cuentan con estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres para 2020".³⁶⁹ Gracias al trabajo y la promoción de un gran número de socios,³⁷⁰ el documento final de la Plataforma Global 2022 para la Reducción del Riesgo de Desastres -que se celebró en mayo en Bali, Indonesia, y que hizo balance de la aplicación del Marco de Sendai- también contiene una sólida referencia al desplazamiento por desastres.³⁷¹ El desplazamiento interno en el contexto de los desastres y el cambio climático también se abordó en otros documentos finales, como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, el Plan de Acción GP20 para Avanzar en la Prevención, Protección y Soluciones para las Personas Desplazadas Internas (2018-2020) y, más recientemente, en el informe del Grupo de Alto Nivel

sobre Desplazamiento Interno del Secretario General de las Naciones Unidas (2021) y su Agenda de Acción del SG de las Naciones Unidas relacionada.³⁷²

Aunque se trata en su mayoría de acontecimientos recientes, el discurso y los marcos políticos internacionales ya han empezado a traducirse a escala regional y nacional. La movilidad humana, incluido el desplazamiento en el contexto de las catástrofes y el cambio climático, se aborda en distintos grados en varias políticas y estrategias regionales y subregionales relacionadas con la reducción y gestión del riesgo de catástrofes, la migración y el cambio climático.³⁷³

El desplazamiento interno en el contexto de los desastres y el cambio climático se encuentra en la intersección de diversos ámbitos jurídicos, desde el derecho internacional de los derechos humanos hasta el derecho internacional del medio ambiente, entre otros (incluido el derecho internacional humanitario en los numerosos contextos en los que coexisten desplazamientos internos asociados a conflictos y desastres), así como ámbitos políticos como la reducción del riesgo de desastres y la protección de las personas desplazadas internas.³⁷⁴ Por lo tanto, **abordar el desplazamiento por desastres a través de intervenciones jurídicas y políticas eficaces a nivel nacional requiere una acción concertada y coherente en diferentes ámbitos políticos, y puede traducirse en diferentes tipos de leyes y políticas.**

368 - IDMC, GRID 2021, pág. 100-102.

369 - <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-at-a-glance>.

370 - PDD, Reporting Back: Disaster Displacement and the 2022 Global Platform for Disaster Risk Reduction, 2 June 2022.

371 - Véase UNDRR, Resumen de los Copresidentes Agenda de Bali para la Resiliencia, 2022: "29. En las políticas y estrategias nacionales, locales y regionales de reducción del riesgo de catástrofes deberían incluirse disposiciones para abordar los desplazamientos por catástrofes y otras formas de movilidad humana, como hacen algunos países. El riesgo de desplazamiento por desastres debe evaluarse y reducirse, incluso abordando las causas subyacentes de dicho desplazamiento y preparándose para sus consecuencias adversas".

372 - Los desastres y el cambio climático se abordan en todo el informe, incluso en algunas de las recomendaciones, como la recomendación 8 sobre los factores que impulsan el desplazamiento y cómo reducir los riesgos de desplazamiento, que incluye que "los Estados deben garantizar que las leyes, políticas, estrategias y acciones sobre gestión de desastres y reducción del riesgo de desastres aborden los riesgos de desplazamiento (incluida la posibilidad de desplazamiento prolongado) de manera más explícita y proactiva, incluyendo la consideración de cómo los riesgos se entrecruzan, se superponen y se ven agravados por desafíos sociales más amplios".

373 - Algunos ejemplos son el Marco para un desarrollo resiliente en el Pacífico: Un Enfoque Integrado para Abordar el Cambio Climático y la Gestión del Riesgo de Desastres (2017-2030), la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2017) así como el Marco de Política Migratoria Regional de la IGAD (2012) y el Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas en la Región de la IGAD (2020) de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). Para más información, consúltese el Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas (2020), op. cit. o Matthew Scott, "Migration/Refugees (2020)" en Giulio Bartolini et al. (eds) Yearbook of International Disaster Law (Brill 2022).

374 - Para obtener más información, véase Scott (2019), op. cit.

A grandes rasgos, pueden dividirse en dos categorías principales:

a *Marcos jurídicos y políticos independientes sobre el desplazamiento interno, ya sean dedicados exclusivamente al desplazamiento por catástrofes o al desplazamiento interno en general*

y

b *Marcos jurídicos y políticos relacionados con las catástrofes y el cambio climático que también aborden la movilidad humana, incluidos los desplazamientos internos.*

En ambos casos, las medidas pueden estar relacionadas con la prevención y la preparación para el desplazamiento, la protección durante el desplazamiento (incluida la evacuación) y la facilitación de soluciones duraderas.

Cabe destacar que los **enfoques que conducen al desarrollo, la adopción y la aplicación de estos diferentes marcos no se excluyen mutuamente. Al contrario, dependiendo del contexto, dichos enfoques pueden ser complementarios y reforzarse mutuamente.** Los legisladores y los responsables políticos deben basar sus esfuerzos en una evaluación de la situación de los desplazamientos y, cuando sea posible, en el resultado de una revisión de los marcos jurídicos y políticos nacionales relativos a la protección de las personas desplazadas internas. Este análisis les permitirá decidir si desarrollan un instrumento independiente específico para los desplazamientos, o si abordan las cuestiones pendientes relacionadas con la prevención y la protección de las personas desplazadas internas modificando los marcos sectoriales existentes. Es posible, e incluso deseable o necesario, combinar ambos enfoques para evitar contradicciones entre los distintos instrumentos jurídicos y garantizar respuestas eficaces y coordinadas.³⁷⁵

Este punto fue, por ejemplo, central en los debates que tuvieron lugar en diciembre de 2021 en un taller sobre la incorporación de la Convención de Kampala en **Burkina Faso** con el recién creado Comité Interministerial encargado del proceso.³⁷⁶ Inicialmente, el Gobierno preveía transponer la Convención a la legislación nacional a través de una revisión de la Ley de Prevención y Gestión de Riesgos, Crisis Humanitarias y Desastres del país, adoptada en 2014. Sin embargo, el Comité decidió que una revisión jurídica, que se llevaría a cabo con carácter prioritario en 2022, ayudaría a aclarar si sería necesario un instrumento jurídico más amplio dedicado específicamente a los desplazamientos internos. Además, la revisión jurídica contribuiría a determinar si es necesario introducir modificaciones para adaptar la Ley de 2014 a las normas internacionales pertinentes.

Las leyes y políticas bien concebidas y complementarias, basadas en las realidades nacionales y subnacionales, proporcionan un entorno autorizado y propicio para fortalecer los esfuerzos para abordar los riesgos, la protección y las soluciones duraderas para las personas desplazadas internas. Para apoyar la necesaria reflexión sobre este importante punto, el ACNUR y la OIM publicaron en 2021 un informe en el que se examinaban los marcos jurídicos, políticos, institucionales y de coordinación en materia de desplazamiento interno, reducción del riesgo de desastres, cambio climático y desarrollo en Afganistán, Colombia, Níger, Filipinas y Somalia. El informe aportó pruebas sobre cómo los mecanismos normativos y operativos de estos cinco países abordan el desplazamiento asociado al doble reto de los conflictos y los desastres; también ofreció observaciones y sugerencias que pueden informar los esfuerzos para abordar el desplazamiento en tales entornos. En última instancia, el informe concluyó que los instrumentos armonizados y complementarios y las instituciones y procesos bien coordinados son esenciales para crear un entorno propicio para proteger a las personas desplazadas internas y resolver el desplazamiento interno.³⁷⁷

³⁷⁵ - Brookings, IDMC, NRC, National instruments on internal displacement: a Guide to their development, 2013, pág. 32.

³⁷⁶ - Véase informe del taller.

³⁷⁷ - Weerasinghe, 2021, op.cit.



© UNHCR/Chinar Media

Desplazamiento por desastres en instrumentos específicos del desplazamiento interno

En la última década, cada vez más Estados han adoptado leyes o políticas sobre desplazamiento interno que abordan el desplazamiento en contextos de desastres y cambio climático. Según la última actualización de la Base de Datos Global sobre Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno, 24 de las 51 leyes y políticas sobre desplazamiento interno adoptadas a nivel nacional abordan los desastres como causa del desplazamiento. Un número menor también se refiere explícitamente al cambio climático, como la *Política Nacional de Sri Lanka sobre Soluciones Duraderas para los Desplazamientos Afectados por Conflictos* (2016).³⁷⁸ Este número es relativamente limitado en comparación con las 42 leyes y políticas que abordan el desplazamiento causado por conflictos o violencia, aunque la brecha parece estar reduciéndose con el tiempo

Once de las 24 leyes y políticas nacionales que abordan el desplazamiento por desastres se adoptaron en África. Aunque el desarrollo y la adopción de muchas de las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas en el continente se han iniciado y propugnado principalmente para responder a situaciones de desplazamiento derivadas de conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos, casi todas ellas abordan también el desplazamiento por catástrofes en consonancia con la Convención de Kampala, que exige el enfoque más integral del desplazamiento interno. Este es por ejemplo el caso en **Kenia**, **Níger** y **Uganda**. En otras regiones, puede decirse lo mismo de las políticas para personas desplazadas internas en **Iraq** o **Yemen**.

³⁷⁸ - La política indica que "Esta política reconoce que hay ahora y puede haber en el futuro otras personas desplazadas internas en Sri Lanka cuyo desplazamiento sea consecuencia de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, del cambio climático, de proyectos de desarrollo o de posibles conflictos futuros que no entran en el ámbito de aplicación de esta política. No obstante, los principios y normas establecidos en esta política tienen implicaciones en la forma en que el Estado responde a estas otras comunidades desplazadas" (pág.5).

³⁷⁹ - Véase Weerasinghe, 2021, op. cit. y Peters- Holloway, op. cit. 2019, y Cruz Roja Noruega, *Overlapping vulnerabilities: the impact of climate change on humanitarian needs*, 2019, Oslo: NRC.

Dado que cada vez se reconoce más que las diferentes causas de desplazamiento pueden solaparse geográficamente o en el tiempo,³⁷⁹ las leyes y políticas integrales sobre personas desplazadas internas pueden ser más flexibles a la hora de adaptarse a las diferentes situaciones de desplazamiento y disminuir las posibles discrepancias en la respuesta a los diferentes grupos de personas desplazadas internas. Sin embargo, cabe destacar que, aunque el grado en que las disposiciones de los marcos específicos existentes para las personas desplazadas internas están en consonancia con la reducción del riesgo de desastres o la adaptación al cambio climático (ACC), las normas y las directrices varían, por lo general presentan limitaciones a la hora de abordar el desplazamiento asociado a los desastres y al cambio climático, especialmente en el contexto de los desastres de evolución lenta, en particular la sequía. Como muestra el estudio ACNUR-OIM de 2021, es posible que los marcos específicos sobre desplazamiento interno no aborden con precisión la interacción y el impacto acumulativo de los conflictos y las amenazas sobre las personas desplazadas internas, o que no consideren seriamente conceptos y medidas de RRD y GRD como la evaluación de riesgos, los mecanismos de alerta temprana o la planificación de contingencias.³⁸⁰ Esto pone de relieve la necesidad de que se complementen con otros instrumentos.

Dada su naturaleza integral, la Convención de Kampala presenta una oportunidad significativa para abordar el desplazamiento relacionado con los desastres y el cambio climático en el continente,³⁸¹ una oportunidad que fue aprovechada más recientemente por el gobierno de **Mozambique**, cuando adoptó su *Política y Estrategia sobre la Gestión del Desplazamiento Interno* en agosto de 2021.³⁸²

Al mismo tiempo, la propia Convención exige a los Estados Partes que "incorporen sus obligaciones

al derecho interno promulgando o enmendando la legislación pertinente sobre la protección y asistencia a las personas desplazadas internas de conformidad con sus obligaciones internacionales" (artículo 3.2.a), y que "adopten otras medidas, según proceda, incluidas estrategias y políticas (...)" (Artículo 3.2.c). Esto confirma que la necesidad de intervenciones jurídicas y políticas complementarias adaptadas al contexto local ya estaba prevista por los redactores.

En los últimos años, algunos países que se han visto afectados de forma regular o creciente por desplazamientos internos debidos a catástrofes repentinas o de evolución lenta han decidido establecer marcos centrados específicamente en los desplazamientos en el contexto de las catástrofes o del cambio climático. Dichos instrumentos son especialmente valiosos para abordar las necesidades de protección y asistencia, así como para garantizar los derechos —incluido el de una solución duradera— de las personas desplazadas internas en consonancia con los marcos internacionales, sobre todo cuando adoptan un enfoque centrado en las personas y basado en los derechos. Algunos ejemplos importantes incluyen:

- *la Estrategia Nacional para la Gestión de los Desplazamientos Internos Inducidos por Catástrofes y el Clima, adoptada por Bangladesh en 2020;*
- *las Directrices sobre desplazamientos en el contexto del cambio climático y las catástrofes adoptadas en Fiji en 2020;*
- *la Política Nacional sobre Cambio Climático y Desplazamiento Inducido por Desastres adoptada por Vanuatu en 2018 o*
- *el Reglamento N.º3 del BNPB sobre el Tratamiento de las Personas Desplazadas en Situaciones de Emergencia por Catástrofe adoptado por Indonesia en 2018.*

³⁸⁰ - Weerasinghe, 2021, op.cit.

³⁸¹ - Las obligaciones de los Estados bajo la Convención de Kampala se extienden a la prevención, que en el contexto de los desastres y el cambio climático incluye "tomar las medidas apropiadas que permitan evitar y mitigar los efectos de los desastres, incluido el diseño de sistemas de alerta temprana; establecer e implementar estrategias para la reducción del riesgo de desastres, preparación para emergencias y desastres y medidas de gestión".

³⁸² - En Mozambique, el proceso de elaboración de políticas sobre el desplazamiento interno fue iniciado por el gobierno para salvar una laguna existente en su legislación para la RDD, que no incluía referencia alguna al desplazamiento —por lo tanto con un foco inicial el desplazamiento en el contexto de los desastres y el cambio climático. Durante el proceso, el alcance del instrumento se amplió entonces a otras causas del desplazamiento en línea con la Convención de Kampala.

Desplazamiento interno en instrumentos relacionados con desastres y el cambio climático

En línea con los enfoques y las recomendaciones políticas internacionales sobre el tema, los Estados deciden cada vez más integrar el desplazamiento interno en los marcos jurídicos y políticos preexistentes o nuevos relacionados con los desastres o el cambio climático.³⁸³ Sin embargo, para abordar plenamente el desplazamiento interno, es importante que estos instrumentos incluyan medidas específicas para prevenir, abordar y lograr soluciones para el desplazamiento. Pueden adoptarse medidas para reducir el riesgo de catástrofes (incluida la preparación para los desplazamientos inevitables), responder a los desplazamientos por catástrofes y reforzar la resiliencia de las personas desplazadas por catástrofes, incluso para que logren una solución duradera a su desplazamiento.³⁸⁴ Por ello, aunque la mayoría de los marcos sobre catástrofes regulan las evacuaciones, esto por sí solo no es suficiente. También es crucial que estos instrumentos adopten un enfoque de la reducción y gestión del riesgo de desastres basado en los derechos y que, por ejemplo, incluyan una protección específica de los grupos de personas desplazadas vulnerables, como los niños o las personas separadas por los desastres. Deben designarse funciones y responsabilidades claras para abordar los desplazamientos por desastres y otras formas conexas de movilidad humana a fin de promover una respuesta eficaz y coordinada,

y las autoridades designadas deben contar con la autoridad jurídica y administrativa y la capacidad institucional adecuadas. Deberían revisarse las leyes, políticas, estrategias y planes nacionales y locales de RRD para garantizar su alineación con los instrumentos jurídicos nacionales, regionales o internacionales que abordan el desplazamiento por desastres, como los Principios rectores y las leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno, así como otras formas de movilidad humana relacionada.

Hay varios socios internacionales disponibles para proporcionar apoyo y asistencia técnica a los gobiernos en sus esfuerzos por integrar de manera exhaustiva el desplazamiento en los marcos relacionados con los desastres y el cambio climático.³⁸⁵ Estos marcos pueden adoptar diferentes formas, tales como:

- la *Ley de Prevención y Control de Desastres Naturales* adoptada en Vietnam en 2013³⁸⁶,
- el *Plan Nacional de Adaptación (PNA) de Santa Lucía 2018-2028* adoptado en 2018³⁸⁷,
- la *Ley Marco de Cambio Climático* adoptada en Perú en 2018³⁸⁸.

383 - A enero de 2022, hay más de 130 instrumentos [136] sobre desastres o cambio climático que abordan el desplazamiento interno en casi 60 países (56), reunidos de forma no exhaustiva en la Base de datos mundial sobre derecho y política en materia de desplazamiento interno; para leyes y políticas sobre desastres y cambio climático específicamente, véanse también IFRC Disaster Law Database y LSE, Climate Change Laws of the World

384 - Existen algunas iniciativas de investigación importantes centradas en la evaluación de los marcos jurídicos y políticos nacionales relativos a la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de catástrofes, como la dirigida por el Instituto Raoul Wallenberg, que examina en qué medida las normas y directrices internacionales clave relativas a los desplazamientos en el contexto de las catástrofes y el cambio climático se integraron en la legislación y las políticas nacionales relativas a la ACC y la RRD. Al adoptar un enfoque basado en los derechos humanos, se adoptó una herramienta que facilita la identificación sistemática de las disposiciones pertinentes relativas a los elementos de gobernanza, procedimiento, contenido y no discriminación e igualdad del enfoque. Hay más información disponible sobre la iniciativa de investigación y la herramienta en: <https://rwi.lu.se/disaster-displacement/>.

385 - Por ejemplo, en 2019, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres se asoció con el DDP y el Consejo Noruego para los Refugiados para elaborar las Directrices Words into Action on Disaster Displacement, cuyo objetivo es ayudar a los gobiernos a integrar los desplazamientos por desastres y otras formas conexas de movilidad humana en las estrategias regionales, nacionales, subnacionales y locales de RRD, de conformidad con la Meta (E) del Marco de Sendai, a fin de revisar o elaborar estrategias de RRD para 2020. Véase también la Pregunta 7 sobre desplazamiento por desastres y reubicación planificada de FICR (2019), Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response, Ginebra: IFRC.

386 - La ley prevé, entre otras cosas, que el Estado desarrolle políticas de prevención y control de catástrofes que incluyan "invertir en infraestructuras en las zonas donde se producen con frecuencia catástrofes naturales; reubicar a las personas que viven en zonas peligrosas en zonas seguras; apoyar los medios de vida y la producción de quienes sufren daños causados por catástrofes naturales, dando prioridad a las zonas frecuentemente afectadas por catástrofes naturales y a los grupos vulnerables" (artículo 5.3).

387 - El desplazamiento se menciona en varias ocasiones en el PNA, como posible pérdida y daño, además de abordar la migración y el desplazamiento en la sección de reducción de riesgos. Más concretamente, se señala que "Santa Lucía no considera la migración como una estrategia de adaptación aceptable, y esto no se incluye en su PNA. Sin embargo, en el ámbito de los límites a la adaptación y las pérdidas y daños, Santa Lucía podría considerar la posibilidad de colaborar con países y organizaciones en medidas proactivas y específicas para cada contexto con el fin de evitar, minimizar y atender el desplazamiento y la migración planificada de las comunidades vulnerables" (pág. 133).

Los instrumentos relacionados con los desastres y el cambio climático tienden a incluir el concepto más amplio de "movilidad humana"³⁸⁹. Aunque puede que no abarquen todas las formas de movilidad, se suele entender que la movilidad humana engloba varios tipos, como el desplazamiento, la migración y las reubicaciones planificadas. Un estudio realizado en 2018 descubrió que la mayoría de las estrategias nacionales de RRD examinadas (el 83 % de las 82 identificadas) hacían alguna referencia a cuestiones de movilidad humana, incluyendo explícitamente el desplazamiento en algunos casos. Sin embargo, las disposiciones específicas relacionadas con el desplazamiento interno variaban en cuanto a definición, orientación y acciones concretas promovidas.³⁹⁰ Del mismo modo, un examen de las políticas nacionales sobre desastres, cambio climático y desarrollo en la región de la IGAD realizado en 2020 reveló que la mayoría de los Estados de la IGAD mencionaban la movilidad en sus políticas y estrategias de RRD y ACC, pero ninguno de los documentos políticos examinados abordaba de forma exhaustiva la protección de las personas desplazadas por desastres.³⁹¹ El estudio ACNUR-OIM de 2021 también subrayó que los instrumentos de RRD y GRD de los cinco países examinados incluían una referencia explícita al desplazamiento o a las personas desplazadas internas, pero que los temas y el alcance del compromiso varían significativamente de un instrumento a otro.³⁹²

En comparación con los instrumentos específicos para el desplazamiento interno, muchas de estas leyes y políticas tienden a considerar un marco temporal más amplio, ya que pueden abordar desastres y procesos tanto de aparición repentina como de aparición lenta, incluidos los lentos cambios medioambientales en curso y la cuestión de la habitabilidad. Como resultado, pueden

abordar la movilidad, incluidas las situaciones de desplazamiento, que normalmente no se abordan en su totalidad en las leyes y políticas existentes sobre personas desplazadas internas. Es importante destacar que estos marcos pueden proporcionar orientaciones y herramientas útiles³⁹³ para pensar en la anticipación de los acontecimientos y los posibles desplazamientos, reducir la vulnerabilidad y reforzar la resiliencia, aumentar la preparación de las personas potencialmente expuestas a peligros o mitigar los efectos adversos del cambio climático y los desastres, previniendo así las condiciones que podrían provocar desplazamientos a corto, mediano y largo plazo.³⁹⁴

Es importante destacar que muchos de los países que han adoptado una ley o política sobre personas desplazadas internas que aborda el desplazamiento por desastres también cuentan con marcos relacionados con los desastres o el cambio climático, como en [Afganistán](#), [Bangladesh](#), [Kenia](#), [Liberia](#), [Nepal](#), [Perú](#), [Sierra Leona](#), [Somalia](#), [Sri Lanka](#), [Turquía](#), [Uganda](#), [Vanuatu](#) y [Zambia](#). Sin embargo, a pesar de la necesidad de trabajar hombro con hombro para abordar el problema de manera integral, las instituciones y los actores responsables del cambio climático, la gestión de desastres y el desplazamiento interno a menudo tienden a operar aisladamente.³⁹⁵ Esto subraya la importancia de crear coherencia y asociaciones en todos estos ámbitos políticos. [Somalia](#) es un ejemplo en el que se han realizado esfuerzos significativos para promover la coherencia entre los marcos normativos e institucionales en materia de desastres y desplazamiento interno, con un fuerte enfoque en la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas.³⁹⁶ El caso de Fiji también es particularmente relevante, ya que la movilidad se integró activamente en todas las principales políticas de cambio climático y reducción

388 La ley prevé, entre otras medidas, que el gobierno elabore "un plan de acción para prevenir y atender la migración forzada causada por los efectos del cambio climático, a fin de evitar el aumento de la presión sobre la infraestructura y los servicios urbanos, el incremento de posibles conflictos sociales y, para los propios migrantes, el empeoramiento de los indicadores de salud, educativos y sociales" (art.9).

389 - Otros países han desarrollado una legislación similar, como Marruecos que ha desarrollado un marco para compensar a las "víctimas de eventos catastróficos" a través de la loi n° 110-14 instituant un régime de couverture des conséquences d'évènements catastrophiques, adoptée par Dahir le 25 août 2016 y complementos (véase la respuesta de Marruecos a la Encuesta sobre Derecho y Política en materia de Desplazamiento Interno, noviembre de 2021).

390 - Véase Yonetani, Mapping the Baseline, 2018, PDD.

391 - Nyandiko - Freeman, Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies and their Consideration of Disaster Displacement and Human Mobility in the IGAD Region, 2020, NRC, PDD, UNDRR e IGAD.

392 - Véase Weerasinghe, op. cit.

393 - Incluido el uso de fondos fiduciarios nacionales y mecanismos de financiación basados en previsiones, que liberan fondos humanitarios para acciones tempranas preacordadas, para anticipar mejor las necesidades de desplazamiento antes de una crisis sobre la base de previsiones científicas y fechas de riesgo.

394 - Relatora especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas (2020), op. cit.

395 - Weerasinghe, op. cit.

396 - Ibid.

del riesgo de desastres, al tiempo que también se elaboraron directrices específicas en materia de desplazamiento. En resumen, ambos tipos de instrumentos pueden reforzarse mutuamente y contribuir a garantizar los derechos de las personas desplazadas internas, ya que se basan en derechos y principios similares.³⁹⁷

Es esencial promover la armonización entre los distintos instrumentos y enfoques. Esto debería perseguirse y reflejarse en el contenido de los distintos marcos, sobre todo a la hora de articular las funciones y responsabilidades institucionales, asignar los recursos adecuados y establecer mecanismos de coordinación eficaces. En algunos países, por ejemplo, la creación de un nuevo ministerio o de comités interministeriales encargados de supervisar la respuesta a las personas desplazadas internas fue útil para superar la competencia existente entre diferentes actores con responsabilidades que a veces se solapan, como podrían ser las agencias nacionales de gestión de catástrofes y las comisiones nacionales sobre refugiados y personas desplazadas internas. Las decisiones sobre las estructuras de gobernanza para

una respuesta a las personas desplazadas internas deben basarse en una comprensión completa de los marcos jurídicos, políticos e institucionales existentes relativos a la protección de las personas desplazadas internas, que puede basarse en exámenes exhaustivos de ellos, como se hizo en la República Centroafricana, Kenia, Mozambique, México, Ucrania y Zimbabwe. Promover el uso de la terminología más adecuada también es crucial en este esfuerzo de convergencia,³⁹⁸ razón por la cual se han elaborado orientaciones para ayudar a los Estados a incorporar enfoques basados en los derechos en los documentos sobre desastres y cambio climático.³⁹⁹ Los procesos de elaboración de leyes y políticas deben ser participativos e incluir a todas las partes interesadas pertinentes de todos los sectores, lo que a su vez puede promover la aceptación, el compromiso a largo plazo y la coordinación eficaz en la aplicación. Esto ayuda a desencadenar debates relevantes entre todos los participantes en el proceso, ofrece oportunidades de promoción, ayuda a resolver malentendidos y a alcanzar acuerdos sobre nociones, definiciones y conceptos clave.⁴⁰⁰

Tema de interés: Reubicaciones planificadas en el contexto de los desastres y el cambio climático

La reubicación planificada se define generalmente como un "proceso planificado en el que personas o grupos de personas se trasladan o reciben ayuda para trasladarse fuera de sus hogares o lugares de residencia temporal, se asientan en una nueva ubicación y se les proporcionan las condiciones para reconstruir sus vidas".⁴⁰¹ La reubicación planificada es una de las tres formas de movilidad humana asociadas a los desastres y el cambio climático junto con el desplazamiento y la migración. Aunque puede ser necesaria en determinadas circunstancias, la reubicación planificada también implica riesgos significativos para aquellos a los que pretende beneficiar —como la interrupción de las redes sociales, económicas o culturales— y, por lo tanto, debe considerarse una medida de último recurso para cuando las medidas de adaptación y mitigación ya no sean viables.⁴⁰² Por lo tanto, la reubicación planificada tiende a ser un proceso dirigido por el Estado. En consecuencia, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad particular de garantizar la aplicación de las normas y procedimientos pertinentes. Los traslados deben planificarse cuidadosamente, siguiendo los principios de necesidad y proporcionalidad, y garantizando la participación activa de la población afectada. Los gobiernos deben garantizar que quienes se trasladen puedan hacerlo de manera segura, con dignidad y protegiendo sus derechos.

397 - Véase Scott (2019), op. cit.

498 - Debe prestarse especial atención a la distinción entre: reubicación, reasentamiento y evacuación.

399 - Véase UNDRR, Words into Action - Guidelines on Disaster Displacement, 2019; su lista de verificación de respaldo (NRC, 2020) y el curso de aprendizaje electrónico: Disaster displacement: How to reduce risk, address impacts and strengthen resilience.

400 - Brookings, IDMC, NRC, op. cit., 2013, pág. 22.

401 - Georgetown University, UNHCR and Brookings Institution, Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation, 2015, pág 5. También Weerasinghe, Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future, 2014.

402 - Georgetown University, UNHCR y Brookings Institution, op.cit. Véase también IOM, Georgetown University, UNHCR, Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change, 2017.

Tema de interés: Reubicaciones planificadas en el contexto de las catástrofes y el cambio climático (cont.)

Las reubicaciones mal planificadas pueden tener graves consecuencias negativas para las personas afectadas y, en determinadas circunstancias, pueden equivaler a desplazamientos arbitrarios.

Aunque ya se han llevado a cabo reubicaciones planificadas en muchos países del mundo, no existe ningún marco jurídico internacional o regional dedicado explícitamente a la reubicación planificada.⁴⁰³ Varios marcos internacionales, como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, el Acuerdo de Cancún y el Marco de Sendai, reconocen la reubicación planificada como un mecanismo importante; sin embargo, no proporcionan una orientación normativa clara sobre cuándo o cómo debe llevarse a cabo la reubicación planificada. Frente a esta laguna, se han desarrollado varias herramientas, como la "Guía sobre la protección de las personas frente a los desastres y el cambio ambiental mediante la reubicación planificada" (2015)⁴⁰⁴ o la "Caja de herramientas: planificación de reubicaciones para proteger a las personas de los desastres y el cambio medioambiental".⁴⁰⁵

A falta de un marco internacional o regional general al respecto, las oportunidades más inmediatas para abordar la reubicación planificada en el contexto de las catástrofes y el cambio climático se encuentran en los marcos jurídicos y políticos nacionales. Los relacionados con el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres pueden ser especialmente útiles, aunque la reubicación planificada puede estar regulada en varios otros ámbitos, como los relacionados con el desarrollo o el reasentamiento, el desplazamiento interno o los instrumentos de zonificación y planificación.⁴⁰⁶ Un análisis reciente sobre las reubicaciones planificadas en África indicó que es necesario seguir investigando para adquirir conocimientos sobre los tipos de marcos jurídicos y políticos nacionales que sustentan los casos de reubicación planificada. De hecho, conocer los marcos normativos y las disposiciones pertinentes es un paso importante para comprender los enfoques de la reubicación planificada, evaluar la idoneidad de las normas y los enfoques existentes y evaluar su aplicación en la práctica.

El gobierno de Fiji fue el primero del mundo en desarrollar *Directrices para la reubicación planificada. Marco para emprender la reubicación relacionada con el cambio climático (2018)*. Estas directrices presentan los principios y pasos a seguir antes, durante y después del proceso de reubicación previsto, que se complementaron con la adopción de los Procedimientos Operativos Estándar basados tanto en datos científicos como en consultas con las comunidades. Además, el Gobierno de Fiji también decidió desarrollar en 2019 las *Directrices sobre el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres*, para proporcionar orientación sobre cómo abordar y reducir las vulnerabilidades asociadas con el desplazamiento, así como "considerar soluciones sostenibles para prevenir y minimizar los factores que impulsan el desplazamiento en las comunidades afectadas en relación con el cambio climático y los desastres asociados a eventos que ocurren en el territorio de Fiji".⁴⁰⁷ Más concretamente, las *Directrices sobre el desplazamiento* proporcionan orientación para el Gobierno de Fiji y todas las partes interesadas en torno a las tres etapas del desplazamiento: antes, durante y después del desplazamiento. Estos dos conjuntos de directrices tienen objetivos distintos y, en consecuencia, atribuyen diferentes funciones y responsabilidades a las autoridades nacionales y locales. Varios países, entre ellos Benín, las Islas Salomón, Vanuatu y Vietnam, siguen actualmente el mismo camino y desarrollan instrumentos separados dedicados a las reubicaciones y desplazamientos planificados.

403 - Véase Bower - Weerasinghe, *Leaving place, Restoring Home*, 2021, PDD.

404 - Georgetown University, UNHCR y Brookings Institution, *op.cit.*

405 - IOM, Georgetown University, UNHCR, *op. cit.* También debe hacerse referencia al trabajo de Robin Bronen en el Alaska Institute of Justice, en donde desarrolla una serie de estudios y herramientas sobre reubicaciones comunitarias inducidas por el clima, disponible en: <http://www.akijp.org/policy-and-research/publications-and-reports/>.

406 - *Research Agenda on Advancing Law and Policy Responses to Displacement and Migration in the Context of Disasters and Climate Change in Africa*, 2021, pág. 27.

407 - Véase Fiji: *Displacement Guidelines in the Context of Climate Change and Disasters*, pág.3. Véase también el foco en el país.

Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno:
La responsabilidad de los Estados en la práctica

