



Desplazamientos internos: responsabilidad y acción



Unión Interparlamentaria



UNHCR
The UN Refugee Agency

Manual para parlamentarios

Desplazamientos internos: responsabilidad y acción



Unión Interparlamentaria



Este manual ha sido elaborado con las aportaciones de los miembros del Comité encargado de Promover el Respeto por el Derecho Internacional Humanitario de la Unión Interparlamentaria (UIP). Queremos expresar nuestro especial agradecimiento a Andy Wijaya (Presidente del Comité y miembro del parlamento de Indonesia), Gabriella Cuevas (miembro del parlamento de México) y Ulrike Karlsson (miembro del parlamento de Suecia).

Autor: Mike Asplet

Equipo asesor: Chaloka Beyani, Walter Kalin, Volker Turk, Louise Aubin, Elizabeth Ferris, Rosa da Costa, Greta Zeender, Sebastian Albuja y Nina Schrepfer

UIP y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):

UIP: Anders B. Johnsson, Kareen Jabre y Norah Babic

ACNUR: José Riera y Allehone Abebe

Prólogo

En este momento hay más personas que nunca desplazadas dentro de su propio país. En 2012, los conflictos armados, la violencia generalizada y las violaciones de los derechos humanos aumentaron en 2,4 millones el número de personas desplazadas internas, que ascendió a un total estimado de 28,8 millones¹. Si a esto le sumamos los 32,4 millones de nuevos desplazados por desastres naturales en 82 países durante el mismo año, el reto al que se enfrenta el mundo es abrumador.

El desplazamiento interno crónico se ha convertido en la norma en demasiados países, a menudo en lugares con algunos de los indicadores de desarrollo más bajos y los mayores niveles de violencia. En muchos lugares, se ve alimentado y perpetuado por tensiones interétnicas, religiosas o políticas no resueltas. Los desplazamientos también son terreno abonado para abusos contra los derechos humanos, como torturas, violaciones, asesinatos, reclutamiento forzoso de niños y niñas soldado, desalojos forzosos y pérdida de propiedades.

Hacer frente a estos abusos y proteger a la ciudadanía es una responsabilidad que no suelen asumir plenamente los países que luchan contra los desplazamientos internos. A menudo, estos mismos países son políticamente frágiles, y la presencia y la capacidad de las instituciones estatales son limitadas. Se enfrentan a cuestiones fundamentales para dar solución a los desplazamientos, como el Estado de derecho, la justicia transicional, la reforma del sector de la seguridad, la igualdad de género, el restablecimiento de los medios de subsistencia, la sostenibilidad ambiental, la vivienda, la tierra y la propiedad.

Reconocer que el desplazamiento interno no es solo un problema humanitario, sino una cuestión que afecta al núcleo de los derechos humanos, la consolidación de la paz y la estabilidad nacional supone un gran paso adelante. Para los países en situación de posconflicto o en transición que desean construir un futuro democrático y pacífico, es especialmente importante establecer esa conexión. Su desarrollo humano, económico y social depende de ello.

¹ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), "Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence. <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2012-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence/>.

En los dos últimos decenios se han producido avances políticos para ayudar a las personas desplazadas internas. Se están aceptando e incorporando gradualmente normas internacionales —como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos²— a las leyes y políticas nacionales.

África, que alberga a casi un tercio de las personas desplazadas internas del mundo, ha sido testigo de los avances políticos más concretos en materia de desplazamiento interno. Están en vigor el Protocolo de los Grandes Lagos sobre protección y asistencia de los desplazados internos, que obliga a los Estados Miembros a aplicar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, y la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)³, la cual establece obligaciones específicas en materia de protección de las personas desplazadas internas, como adoptar una legislación nacional con tal fin y garantizar su cumplimiento. Hasta la fecha, 19 países africanos han ratificado la Convención de Kampala.

Aunque más de 25 países y territorios han adoptado hasta ahora leyes o políticas sobre desplazamientos internos, aún queda mucho por hacer.

Este manual, elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Unión Interparlamentaria, es una herramienta práctica que les ayudará, como parlamentarios, a establecer la legislación adecuada y a garantizar su aplicación. De este modo, podrán cumplir su mandato de representar a toda la ciudadanía, incluidas las personas desplazadas. También ayudará a abordar sus inquietudes y a construir sociedades pacíficas, fuertes y democráticas sobre la base del respeto de los derechos humanos.

Pero, ante todo, les ayudarán a velar por que el parlamento desempeñe su papel único a la hora de ayudar a cumplir con la responsabilidad del Estado de prevenir el desplazamiento y de proteger y asistir a las personas desplazadas internas. Al desempeñar esta labor contribuirán a resolver uno de los problemas más complejos del mundo en el ámbito humanitario y del desarrollo.



Anders B. Johnsson
Secretario General
Unión Interparlamentaria



António Guterres
Alto Comisionado
Oficina del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Refugiados

² E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, documents.un.org/doc/undoc/gen/g98/143/20/pdf/g9814320.pdf.

³ www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7698.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7698.

Mensaje

Millones de personas desplazadas internas de todo el mundo viven en condiciones lamentables y a menudo pasan muchos años en situación de desplazamiento prolongado. La mayoría de las veces, quedan desprotegidas y no pueden hacer valer sus derechos. La legislación nacional no suele proteger suficientemente la situación particular de las personas desplazadas internas. Dado que una legislación específica sobre esta materia puede ser un remedio esencial, los parlamentos nacionales son cruciales a la hora de proteger a sus ciudadanos desplazados internos a través de la acción legislativa. Para los Estados Parte del Pacto de los Grandes Lagos o de la Convención de Kampala de la Unión Africana, la legislación sobre desplazamientos internos es una obligación internacional. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos constituyen el fundamento último de las respuestas legislativas nacionales, ya que gozan del reconocimiento mundial de todos los Estados. Más allá de abordar las necesidades legislativas para mejorar la situación de las personas desplazadas internas, los parlamentarios, como líderes políticos, son importantes defensores de las comunidades desplazadas y pueden actuar como pacificadores dentro de su circunscripción en tiempos de crisis de desplazamiento y cuando se buscan soluciones duraderas.

El presente manual, publicado por la Unión Interparlamentaria y el ACNUR, ofrece a los parlamentarios orientaciones pertinentes sobre la mejor manera de hacer frente al desplazamiento interno como legisladores y como líderes nacionales para contribuir a ponerle fin en sus países.

Chaloka Beyani

Relator Especial sobre los derechos humanos
de los desplazados internos

Índice

Prólogo.....	3
Mensaje	5
Índice	7
Introducción.....	11
Finalidad del presente manual	11
Utilización del manual	12
Materiales adicionales	13
Primera parte Fundamentos de la acción legislativa	15
Capítulo primero Entender los desplazamientos internos.....	17
Naturaleza y causas de los desplazamientos internos.....	18
Normas internacionales relativas a los desplazamientos internos.....	22
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos	23
Obligaciones internacionales que sustentan los Principios Rectores ...	27
Convenciones y normas regionales	30
África.....	30
Europa.....	32
América	33
Aplicación de las normas internacionales y regionales mediante una ley sobre las personas desplazadas internas	33
Capítulo primero: resumen y líneas de actuación	36
Segunda parte El papel del parlamentario como legislador.....	37
Capítulo segundo Uso del proceso legislativo	39
El papel de la legislación en la respuesta nacional a los desplazamientos internos	43
Subrayar el compromiso parlamentario	45
Aprobación parlamentaria de las políticas o estrategias nacionales formuladas por el ejecutivo.....	45
Consulta durante el proceso legislativo	46

Formulación y redacción de políticas	47
Actores clave en la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas	50
Capítulo tercero Elementos de una ley sobre las personas desplazadas internas.....	57
Consideraciones generales.....	58
Nombramiento de una autoridad nacional (o punto focal) en materia de desplazamiento interno	58
Definición de "personas desplazadas internas" en la legislación.....	60
No discriminación.....	62
Protección frente a los desplazamientos.....	65
Mecanismos para prevenir los desplazamientos o reducir sus efectos.....	65
Casos en que el desplazamiento es inevitable.....	66
Prohibición de los desplazamientos arbitrarios y responsabilidad penal	67
Protección y asistencia durante el desplazamiento.....	70
Soluciones duraderas.....	75
Recursos y acceso a la justicia.....	78
Tercera parte El papel del parlamentario como líder político.....	83
Capítulo cuarto Participación de la sociedad civil	85
Representación de los electores: facilitar un enfoque ascendente.....	86
Garantizar la participación de las personas desplazadas internas y las poblaciones afectadas.....	89
Sensibilización.....	93
El papel de los parlamentarios en la sensibilización.....	95
Capítulo quinto Supervisión y seguimiento	99
El uso de las comisiones parlamentarias	100
Asignación de recursos y supervisión presupuestaria.....	101
Supervisión en el marco de la actividad parlamentaria ordinaria.....	104
Tener en cuenta y apoyar a otros actores del ámbito de la supervisión y el seguimiento.....	105
Funciones informales de supervisión y seguimiento.....	109

Recursos útiles.....	113
Material de orientación.....	113
Tratados.....	114
Organizaciones pertinentes.....	115
Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos.....	115
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	116
Unión Interparlamentaria (UIP).....	117
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA).....	117
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).....	118
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).....	118
Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada.....	119
Proyecto de Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno.....	120
Observatorio de Desplazamiento Interno.....	120
Anexo 1 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.....	121
Introducción: alcance y finalidad.....	121
Sección I. Principios generales.....	122
Sección II. Principios relativos a la protección contra los desplazamientos.....	123
Sección III. Principios relativos a la protección durante el desplazamiento.....	125
Sección IV. Principios relativos a la asistencia humanitaria.....	130
Sección V. Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración.....	131
Anexo 2 Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).....	133
Preámbulo.....	133
Disposiciones finales.....	149

Introducción

Finalidad del presente manual

Cuando se obliga a las personas a abandonar sus hogares a causa de conflictos, violaciones de los derechos humanos o desastres, sus vidas quedan desarraigadas en todos los sentidos, aunque permanezcan en su propio país. Dejan atrás sus medios de vida, sus propiedades y, a menudo, sus raíces. En muchos casos se ven separadas de sus familias y comunidades.

La experiencia ha demostrado que las leyes existentes —que, en general, no han sido concebidas para responder a situaciones de crisis humanitaria— a menudo son incapaces de dar una respuesta satisfactoria a las dificultades planteadas por los desplazamientos internos.

Este manual se ha elaborado con el fin de ayudar a los parlamentarios a establecer leyes nacionales sobre el desplazamiento interno. Dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas desplazadas internas, corresponde al Estado (y, por ende, al poder legislativo) promulgar un marco legislativo que garantice sus derechos.

Como legisladores y líderes políticos nacionales, los parlamentarios son las personas que pueden hacerlo posible. Este manual pretende, por tanto, ayudar a los parlamentarios:

- ✎ en la preparación de un proyecto de ley sobre las personas desplazadas internas para su examen por parte del poder legislativo (parlamentarios que promueven un proyecto de ley de un parlamentario en particular que puede estar especialmente involucrado en el proceso de redacción y formulación de políticas);
- ✎ cuando actúen como ministros o miembros del gabinete, en la dirección de funcionarios, redactores u otro personal en la preparación de la legislación

sobre personas desplazadas internas, así como en la revisión de sesiones informativas o borradores;

- ✎ en el examen, comentario o apoyo de un proyecto de ley sobre las personas desplazadas internas, ya sea como miembros de una comisión parlamentaria o como defensores de las iniciativas nacionales para hacer frente al desplazamiento interno;
- ✎ a contribuir a la labor legislativa como representantes de sus circunscripciones, que pueden incluir a personas desplazadas internas o comunidades afectadas;
- ✎ en el empoderamiento de la sociedad civil, las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas como participantes activos en el proceso legislativo.

La consulta de este manual, así como de otros materiales adicionales que se indican a continuación, preparará a los parlamentarios para el reto que supone elaborar una legislación exhaustiva y eficaz que prevenga los desplazamientos; proteja y asista a las personas desplazadas internas, y facilite el establecimiento de soluciones duraderas; en resumen, para ejercer la función del Estado de proteger a su población.

Utilización del manual

El manual consta de tres partes y cinco capítulos:

Primera parte: Fundamentos de la acción legislativa

El capítulo primero sirve de introducción al desplazamiento interno y sus causas, y describe las normas internacionales y regionales en las que ha de basarse una ley nacional.

Segunda parte: El papel del parlamentario como legislador

Los capítulos segundo y tercero ofrecen sugerencias concretas que los parlamentarios deberían tener en cuenta a la hora de elaborar leyes sobre los

desplazamientos internos. En el capítulo segundo se esbozan las tareas procedimentales que deben llevar a cabo los parlamentos, las comisiones parlamentarias y los parlamentarios. En el capítulo tercero se describen los elementos y conceptos clave que debe incluir una ley tipo sobre las personas desplazadas internas.

Tercera parte: El papel del parlamentario como líder político

Los capítulos cuarto y quinto se centran en las funciones desempeñan que los parlamentarios al margen de su papel legislativo formal. En el capítulo cuarto se examina la interacción de los parlamentarios con sus electores y con los actores de la sociedad civil, que pueden desempeñar un papel importante en la elaboración de la legislación relativa a las personas desplazadas internas. En el capítulo quinto se examina la forma en que los parlamentarios pueden seguir participando en la protección de estas personas y garantizar una supervisión eficaz una vez aprobada la legislación.

En los recuadros que aparecen a lo largo del manual se ofrecen ejemplos, información más concreta y puntos importantes que tener en cuenta. Cada capítulo concluye con un breve resumen y una lista de líneas de actuación.

Materiales adicionales

Este manual puede complementarse, especialmente para información del personal que trabaja bajo la dirección de un parlamentario, con una serie de materiales pertinentes:

- Los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos** (denominados "Principios Rectores") constituyen el marco reconocido internacionalmente en materia de desplazamientos internos. Se describen con detalle en el capítulo segundo.
- La **Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África** ("Convención de Kampala") es un importante tratado regional que establece las obligaciones que deben observar los Estados Parte en materia de desplazamiento interno (descritas en el capítulo segundo). Puede servir de importante fuente de inspiración para iniciativas similares en otras regiones del mundo.

- ***Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy Makers*** [Protección de las personas desplazadas internas: un manual para legisladores y encargados de la formulación de políticas], publicado por la Brookings Institution en 2008 (el "Manual para la protección de las personas desplazadas internas") es un documento que describe de forma exhaustiva aspectos relevantes de la protección y asistencia de las personas desplazadas internas a partir de una amplia experiencia, investigaciones y buenas prácticas. Constituye un documento de referencia indispensable para la labor legislativa en este ámbito.
- ***Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo***, publicado por el Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) y el Consejo Noruego para los Refugiados en 2013 (la "Guía para profesionales") orienta a las autoridades y otros funcionarios a través de cada paso del proceso de elaboración de un instrumento nacional sobre desplazamientos internos.
- **El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos** (el "Marco del IASC") describe cómo organizar procesos que desemboquen en soluciones duraderas y aporta puntos de referencia con los que medir su durabilidad.

Primera parte

Fundamentos de la acción legislativa



Capítulo primero

Entender los desplazamientos internos

Debido a los desplazamientos internos, los ciudadanos y residentes habituales de un país –las personas desplazadas internas– se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad. Huyen de conflictos, desastres y violencia, y, durante el trayecto, su seguridad y protección corren especial peligro. Las mujeres suelen sufrir explotación y abusos sexuales, sobre todo si viajan solas. Los niños y niñas pueden ser secuestrados, víctimas de la trata, enrolados a la fuerza como soldados o, cuando no están acompañados, pueden ser incapaces de encontrar lo que necesitan para sobrevivir.

Testimonio de una persona desplazada interna: Zamzam M. Deg Ahmed, Mogadiscio (Somalia)

"La última vez que vi a mi marido fue hace 12 meses. Varias personas encapuchadas entraron en nuestra casa para buscarlo mientras dormíamos. No lo encontraron porque se había escondido debajo de la cama. Cuando se marcharon, salió de casa. Esa fue la última vez que lo vi.

Huimos temprano por la mañana, después de las oraciones. En la carretera, unos hombres encapuchados empezaron a dispararnos, pararon el camión y nos llevaron al monte. Nos dijeron que nos fuésemos y lo dejáramos todo. Estaba preocupada por mi hija, que tenía 14 años, y temía que la violaran.

Ahora que hemos llegado a un lugar tranquilo, me preocupa el futuro de mis hijos, cómo crecerán, se cuidarán y me ayudarán".

Dondequiera que decidan asentarse, las necesidades básicas de las personas desplazadas internas suelen estar gravemente desatendidas. Es posible que las zonas de refugio carezcan del alojamiento, el agua y los alimentos que necesitan. Incluso cuando existen tales servicios, la afluencia de personas desplazadas internas en zonas ya pobladas puede dar lugar a discriminación y nuevos abusos. La falta de documentación personal –por pérdida o abandono– puede impedirles el acceso a los servicios públicos. Para las personas discapacitadas, de edad y las mujeres embarazadas puede resultar imposible obtener la atención de la salud que precisan. Si la educación está supeditada a la residencia local, también se les puede negar a las poblaciones desplazadas internas. El trabajo, y por tanto el

acceso al dinero, puede ser difícil de encontrar incluso para los residentes de sus comunidades de acogida, por no hablar de las propias personas desplazadas internas. La carga física y mental que estas dificultades pueden suponer para las personas afectadas es inmensa

A pesar de ser una experiencia muy personal, los desplazamientos internos se producen a gran escala. Los conflictos armados y la violencia han provocado desplazamientos internos, en algún grado, en más de 50 países. Inundaciones, vendavales, terremotos y otros desastres naturales también pueden dejar a decenas de millones de personas desplazadas internas necesitadas de protección y asistencia gubernamental.

El impacto del desplazamiento interno puede, por tanto, ser igualmente devastador para los Estados, que quizá no dispongan de la capacidad o de las estructuras institucionales necesarias para proteger y ayudar a poblaciones que antes eran autosuficientes. Es muy probable que las zonas a las que se trasladan estén mal preparadas y carezcan de recursos suficientes para hacer frente a una afluencia repentina de personas. Los desplazamientos a gran escala pueden desestabilizar regiones enteras y plantear graves problemas humanitarios y de seguridad.

Naturaleza y causas de los desplazamientos internos

Las definiciones formales que identifican qué grupos requieren más protección y asistencia han ayudado a los gobiernos a afrontar estos retos. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos con anotaciones definen el desplazamiento interno como "el traslado, la evacuación o la reubicación involuntaria o forzosa de personas o grupos de personas dentro de las fronteras estatales internacionalmente reconocidas". Según esta descripción, el desplazamiento interno consiste en un *proceso* de tres fases:

- **antes del desplazamiento**, cuando la atención del Estado debe centrarse en *prevenir* las causas que conducen al desplazamiento;
- **durante el desplazamiento**, cuando la atención debe centrarse en *la protección y la asistencia* de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas, así como en medidas que resuelvan las circunstancias que originaron el desplazamiento;

- **tras el desplazamiento**, una vez resueltas dichas circunstancias, cuando la atención ha de centrarse en encontrar *soluciones duraderas* para las personas desplazadas internas afectadas, la prestación de ayuda humanitaria y para el desarrollo, y la creación de medios de vida sostenibles.

Estas fases no son sucesos aislados, sino que se establecen aquí con el fin de ofrecer un marco útil pero fluido para el establecimiento de prioridades. En muchos casos, las fases se solapan: ciertas poblaciones pueden permanecer desplazadas durante algún tiempo, mucho después de que otras estén preparadas para regresar a sus hogares (o asentarse en otro lugar o, incluso, integrarse localmente).

Las personas desplazadas internas son aquellas que se encuentran en situación de desplazamiento. Tal y como se definen en numerosos tratados y leyes nacionales, las personas desplazadas internas se caracterizan de dos maneras:

- son personas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual;
- no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida (es decir, que permanecen en sus propios países).

Personas desplazadas internas: definición

Se entiende por "personas desplazadas internas" o "desplazados internos" a las personas o grupos de personas que se ven forzadas u obligadas a huir, a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de, o en el fin de evitar, los efectos del conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o producidas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera de Estado internacionalmente reconocida.

Introducción, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; Convención de Kampala, artículo 1, apartado k.

"Personas desplazadas internas" o "desplazados internos": también designa a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como consecuencia de o para evitar los efectos de proyectos de desarrollo a gran escala, y que no han cruzado una frontera de Estado internacionalmente reconocida.

Protocolo de los Grandes Lagos sobre protección y asistencia a los desplazados internos, artículo 1, apartado 5.

Por lo tanto, las personas desplazadas internas deben distinguirse de las "personas refugiadas", a quienes los mecanismos internacionales existentes proporcionan protección. Tal y como se definen en estos mecanismos, las personas desplazadas son aquellas que, a diferencia de las desplazadas internas, *han* cruzado fronteras internacionales y, por tanto, han perdido la protección de sus países de origen. Las personas desplazadas internas, al haber permanecido en sus países de origen, tienen derecho a la protección de los gobiernos de dichos países. Por lo tanto, corresponde a los gobiernos nacionales proporcionar dicha protección.

El concepto de "persona desplazada interna" no conlleva un estatuto jurídico concreto, como el de "persona refugiada". Se trata de un término meramente descriptivo de las circunstancias fácticas de esa persona. Se aplica a toda persona que se ve obligada a abandonar su domicilio, independientemente de la causa, pero permanece bajo la jurisdicción de su Estado. Por consiguiente, se aplica a:

- personas desplazadas internas que son *ciudadanas* del país, así como a
- personas desplazadas internas *no ciudadanas*, o apátridas, que residan habitualmente en el país ("residentes habituales").

El desplazamiento interno suele deberse a las siguientes causas:

- **Conflictos armados**, esto es, según la definición del derecho internacional humanitario, cuando las poblaciones son atacadas o es probable que lo sean. Estos conflictos pueden surgir entre Estados, entre Estados y actores no estatales o entre actores no estatales.
- **Violencia generalizada** cuya intensidad o gravedad posiblemente no alcance la asociada a un conflicto armado conforme los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales I y II.
- **Desastres naturales y de origen humano**, incluidos los desastres repentinos y, en determinadas circunstancias, los de evolución lenta, como los provocados por los efectos del cambio climático.
- **Violaciones de los derechos humanos** infligidas deliberadamente a poblaciones específicas, que es posible que huyan con la esperanza de hallar seguridad y tranquilidad.



© S. Model/ACNUR

Civiles congoleños transportan sus pertenencias mientras escapan de los recientes combates entre las fuerzas del Gobierno y el grupo rebelde recién formado M23 cerca de Rutshuru, en la provincia de Kivu del Norte, al este de la República Democrática del Congo, el 21 de mayo de 2012.

- **Desplazamientos causados por actividades de desarrollo o protección ambiental**, cuando los grandes proyectos de infraestructuras o de otra clase puedan requerir el traslado de residentes locales.

Desplazamientos inducidos por el desarrollo

Aunque se reconoce la necesidad de desplazamientos inducidos por el desarrollo en muy pocos casos, las normas internacionales exigen requisitos procedimentales específicos cuando no se puedan evitar tales desplazamientos.

El principio rector 6 afirma que los desplazamientos deben prohibirse "en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial".

La Convención de Kampala, en su artículo 10, establece que los Estados, "tanto como sea posible, impedirán el desplazamiento causado por proyectos llevados a cabo por actores públicos o privados" y exige que "los interesados exploren alternativas viables, informando y consultando a las personas que pudieran resultar desplazadas por los proyectos".

Asimismo, el Protocolo de los Grandes Lagos sobre los desplazamientos internos, en su artículo 5, apartado 1, exige a los Estados que "garanticen que los desplazamientos debidos a proyectos de desarrollo a gran escala estén justificados por intereses imperiosos y primordiales de desarrollo nacional. Por lo tanto, los Estados miembros se asegurarán de que se exploren todas las alternativas viables de desarrollo con el fin de evitar por completo el desplazamiento inducido por el desarrollo".

Normas internacionales relativas a los desplazamientos internos

Sea cual sea la causa del desplazamiento, los retos específicos a los que se enfrentan las personas desplazadas internas son numerosos y complejos:

- ✎ La huida de los hogares crea una necesidad inmediata de alojamiento temporal y, en función de la duración del desplazamiento, de acceso a una vivienda semipermanente, o incluso permanente, lejos de casa. Tras el desplazamiento, cuando las personas desplazadas internas regresan, pueden ser necesarios mecanismos para recuperar casas, tierras y otras propiedades, así como para resolver pacíficamente las disputas.
- ✎ Es posible que hayan perdido su documentación personal o esta se haya destruido. Se trata de un problema común entre las poblaciones desplazadas, que puede impedir el acceso a diversos servicios públicos, como la sanidad y la educación, o el ejercicio de los derechos civiles, como el recurso a la justicia, la participación política y la capacidad de voto. Los mecanismos de sustitución de la documentación perdida o destruida deben ser fácilmente accesibles para las personas desplazadas internas y en ningún caso han de exigir el regreso al propio hogar para sustituir los documentos de identidad y similares.
- ✎ Sus redes sociales y familiares pueden haberse visto alteradas o incluso destruidas. Si no están acompañadas, las personas mayores y las menores de edad son especialmente vulnerables a la explotación y la discriminación. Su dificultad para superar el trauma del desplazamiento puede verse agravada por la ausencia de redes comunitarias.
- ✎ Las mujeres son especialmente vulnerables, sobre todo cuando viajan solas o como cabeza de un grupo familiar, y es posible que no se las reconozca como tal.
- ✎ Las personas desplazadas internas pueden carecer de acceso al empleo o a los medios de subsistencia, lo que les impide costearse alimentos o servicios básicos.
- ✎ Sus necesidades en materia de salud suelen ser importantes, y se ven agravadas por la falta de saneamiento y de acceso a servicios médicos.

Las normas internacionales y regionales, principalmente en los ámbitos de la legislación sobre derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal, sientan las bases para hacer valer los derechos de las personas desplazadas internas y abordar los problemas específicos a los que se enfrentan. La contextualización de estas normas en la legislación nacional en materia de desplazamiento interno es importante para lograr un cambio que favorezca a las personas desplazadas internas. La mayoría de estas normas, recogidas en tratados internacionales y regionales, son vinculantes para los Estados y exigen su transposición. Por ejemplo, el Protocolo de los Grandes Lagos sobre desplazados internos exige la incorporación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos a la legislación nacional de todos sus Estados miembros (artículo 2). Como tales, estas normas son una fuente esencial que debe reflejarse o incluso incorporarse a la legislación nacional que afecta a las personas desplazadas internas.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Los Principios Rectores han llegado a representar el estándar normativo internacional para los esfuerzos por responder al desplazamiento interno. Presentados por primera vez ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998, los Principios Rectores fueron elaborados a lo largo de varios años por un antiguo Representante del Secretario General

Reconocemos los Principios rectores aplicables a los desplazamientos dentro del país como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países y resolvemos adoptar medidas efectivas para aumentar la protección de esas personas.

.....
Documento Final de la Cumbre Mundial 2005,
párr. 132

de las Naciones Unidas para los desplazados internos con el apoyo de un comité de expertos jurídicos. Desde entonces, varios organismos internacionales han destacado su importancia como norma internacional en este ámbito. En 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Cumbre Mundial reconocieron unánimemente los Principios Rectores como un "marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países". La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han reafirmado este reconocimiento en repetidas ocasiones y por unanimidad (Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/66/165, párr. 12 [2012]; A/HRC/RES/23/8 [2013], párr. 12). Además, los Principios han sido reconocidos por organismos regionales, como el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos y la Unión Africana. En África, el Protocolo de los Grandes Lagos sobre desplazados internos exige su

transposición, y la Convención de Kampala tiene su base en los Principios. Además, cada vez más Estados están formulando leyes y políticas nacionales sobre desplazamientos internos a partir de los Principios Rectores. Los tribunales internacionales y nacionales a veces también tienen en cuenta los Principios Rectores en su jurisprudencia.

Los Principios se basan en tres postulados fundamentales:

- Reflejan el derecho internacional.
- Reconocen que la responsabilidad primordial de proteger y asistir a las personas desplazadas internas recae en las autoridades nacionales.
- No son discriminatorios:
 - las personas desplazadas internas tienen los mismos derechos y libertades que las no desplazadas, pero deben recibir asistencia y protección en función de sus necesidades específicas, y no se las discriminará por su situación de desplazamiento.
 - Los Principios se aplican a todas las personas desplazadas internas sin distinción por motivo alguno. Determinados grupos (por ejemplo, menores, personas mayores, mujeres o personas con discapacidad) pueden requerir asistencia y protección especiales.

Los Principios abordan cada una de las tres fases del desplazamiento interno. Para prevenir las causas del desplazamiento, afirman que:

- los Estados deben prevenir y evitar las condiciones que puedan provocar desplazamientos (**principio 5**);
- las personas desplazadas internas tienen derecho a que se las proteja contra el desplazamiento arbitrario (**principio 6**); cuando el desplazamiento sea inevitable, deben establecerse garantías para minimizar sus efectos (**principio 7**);
- los desplazamientos nunca deben producirse de manera que se violen los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad (**principio 8**);

- ✎ los Estados tienen la obligación particular de proteger contra el desplazamiento a los grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma (**principio 9**).

Durante el desplazamiento, los Principios Rectores reiteran que las personas desplazadas internas tienen derecho a disfrutar de toda la gama de derechos protegidos por el derecho internacional, que se enumeran a continuación. Las autoridades nacionales son las principales responsables de proteger y ayudar a las personas desplazadas internas en las zonas donde sean más vulnerables.

Derechos fundamentales de las personas desplazadas internas señalados por los Principios Rectores	
Derecho	Principios pertinentes
Derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, protección contra la violencia	Principios 10, 11 y 12
Derecho a la alimentación	Principio 18
Derecho al agua y al saneamiento	Principio 18
Derecho a una vivienda adecuada	Principio 18
Derecho a asistencia médica y sanitaria	Principios 18 y 19
Derecho a la propiedad; protección contra ataques a la propiedad	Principios 21 y 29
Libertad de circulación	Principios 14, 15 y 28
Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica	Principio 20
Derecho a la vida y a la unidad familiar	Principios 16 y 17
Derecho a la educación	Principio 23
Derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado	Principios 18 y 22
Derecho a la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencia	Principio 22
Derecho a participar en los asuntos públicos de la nación	Principios 22 y 29
Derecho a la asistencia humanitaria	Principios 3 y 25

En el capítulo tercero se explica en detalle qué significan estos derechos y cómo abordarlos en la legislación.

Por último, los Principios establecen que, tras el desplazamiento, las personas desplazadas internas deben tener acceso a soluciones duraderas. La responsabilidad primordial de los Estados de propiciar soluciones duraderas consta de varios componentes importantes:

- ✘ Las personas desplazadas internas tienen derecho a elegir entre regresar a sus hogares o establecerse en otra parte del país (incluida la integración en sus nuevas comunidades) (**principio 28**).
- ✘ Las autoridades tratarán en especial de garantizar que las personas desplazadas internas puedan participar en la planificación y gestión de soluciones duraderas a sus dificultades (**principio 28**).
- ✘ No debe haber discriminación contra las personas desplazadas internas que hayan regresado a sus hogares o se hayan asentado en otro lugar; deben tener derecho, en particular, a participar en los asuntos públicos y a disfrutar de acceso a los servicios públicos (**principio 29**).
- ✘ Las autoridades deben ayudar a las personas desplazadas internas a recuperar los bienes perdidos o, cuando dicha recuperación no sea posible, establecer mecanismos de compensación (**principio 29**);
- ✘ Las autoridades deben conceder a las organizaciones humanitarias y de desarrollo un acceso rápido y sin obstáculos cuando sea necesario a las personas desplazadas internas para que les presten asistencia en su regreso al hogar, reasentamiento en otro lugar o (re)integración en sus antiguas o nuevas comunidades locales (**principio 30**).

Testimonio de una persona desplazada interna: Doris Berrio, Cartagena (Colombia)

"Un grupo armado llegó al barrio, reunió a los vecinos y nos dijo que iban a tomar el control de la zona. Los que no estuvieran 'de su parte' tendrían que marcharse. Fuimos a Cartagena para empezar de nuevo. Empezamos a organizar talleres para mujeres sobre derechos humanos. En Colombia se persigue a cualquiera que defienda los derechos humanos. Desde que empezamos el proyecto, recibimos muchas amenazas.

El año pasado, mi hijo menor volvió a Cartagena para visitar nuestra casa. El 31 de octubre de 2009, sacaron a mi hijo Jair de casa y lo asesinaron. Como el grupo armado no pudo detener mi trabajo, asesinaron impunemente a mi hijo solo para herirme.

Mi sueño es tener una casa. Mi sueño es que se haga justicia: encontrar reparación y verdad, y una condena para los asesinos de mi hijo".

Obligaciones internacionales que sustentan los Principios Rectores

El objetivo de los Principios Rectores es describir las normas jurídicas internacionales aplicables a las personas desplazadas internas. Su fuerza se deriva de la aceptación casi universal de los tratados que los sustentan. Los Principios Rectores emanan de tres normativas principales: la legislación internacional en materia de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.

La legislación internacional en materia de derechos humanos es un conjunto integrado de derechos y obligaciones vinculados con la responsabilidad de los Estados hacia las personas que viven bajo su jurisdicción. Los derechos más importantes en materia de desplazamientos se recogen en los dos principales tratados de derechos humanos:

- ✎ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que hace referencia a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, así como a los derechos asociados a la participación en la vida pública nacional;
- ✎ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre derechos en materia de familia; educación; trabajo; alimentación, vestido y vivienda adecuados, y asistencia médica.

Otros tratados internacionales de derechos humanos pertinentes sobre cuestiones relacionadas con la protección y asistencia de las personas desplazadas internas son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

En virtud de estos tratados, los Estados tienen la obligación de **proteger** y **respetar** los derechos individuales, y de **facilitar** el disfrute de tales derechos a las personas desplazadas internas.

Consagración de los derechos humanos en Kenya

Un aspecto esencial de la aplicación de los tratados de derechos humanos es informar y responder a los informes de los órganos de vigilancia de tales tratados. Estos órganos están formados por expertos internacionales cualificados para examinar el marco nacional vigente de un país comparándolo con las normas internacionales y emitir las recomendaciones oportunas.

En 2005 y 2012, el Comité de Derechos Humanos encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos pidió a Kenya que adoptara una política sobre personas desplazadas internas y promulgara leyes al respecto "con carácter prioritario". Se elaboró un proyecto de política y, en diciembre de 2012, el Parlamento de Kenya promulgó una ley integral sobre las personas desplazadas internas que abarcaba todos los aspectos del desplazamiento interno.

En situaciones de conflicto armado, también se aplicará el derecho internacional humanitario (DIH). Las personas desplazadas internas se consideran civiles y, por tanto, pueden acogerse a las protecciones que se conceden a las personas civiles. Las principales fuentes del DIH son los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos adicionales de 1977, que establecen amplias protecciones para los civiles (incluidas las personas desplazadas internas) y sus bienes u "objetos". Las obligaciones del DIH incluyen:

- la prohibición de ataques contra civiles y sus bienes;
- la prohibición del desplazamiento forzoso, salvo cuando lo requieran razones militares imperativas o la propia seguridad de los civiles;
- la obligación de permitir el acceso libre, rápido y sin obstáculos de los envíos de socorro

Normas consuetudinarias del derecho internacional humanitario aplicables a las poblaciones desplazadas

Además de las protecciones generales aplicables a las personas civiles, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha señalado las siguientes normas consuetudinarias del derecho internacional aplicables en particular a las poblaciones desplazadas:

Norma 129

A. Las partes en un conflicto armado internacional no pueden deportar o trasladar a la fuerza a toda la población civil de un territorio ocupado, o a parte de ella, a no ser que lo exijan la seguridad de la población civil o razones militares imperiosas. (Se aplica en los conflictos armados internacionales).

B. Las partes en un conflicto armado no internacional no pueden ordenar el desplazamiento, total o parcial, de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que lo exijan la seguridad de la población civil o razones militares imperiosas. (Se aplica en los conflictos armados no internacionales).

Norma 130

Los Estados no pueden deportar o trasladar partes de su población civil a un territorio ocupado por ellos. (Se aplica en los conflictos armados internacionales).

Norma 131

En caso de desplazamiento, se tomarán todas las medidas posibles para que las personas afectadas sean acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad, seguridad y alimentación, y para que no se separen los miembros de una misma familia. (Se aplica en todos los conflictos).

Norma 132

Las personas desplazadas tienen derecho a regresar voluntariamente a su hogar o a su lugar habitual de residencia, tan pronto como dejen de existir las razones que motivaron su desplazamiento. (Se aplica en todos los conflictos).

Norma 133

Deberán respetarse los derechos de propiedad de las personas desplazadas. (Se aplica en todos los conflictos).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario (2005).

El derecho penal internacional implica la asignación de responsabilidad penal a individuos que cometen actos prohibidos por el derecho internacional, los llamados "crímenes internacionales". El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional define los crímenes internacionales de genocidio (art. 6), crímenes de lesa humanidad (art. 7) y crímenes de guerra (art. 8). Los Estados Parte en el Estatuto están obligados a penalizar estos actos en su legislación nacional y a perseguirlos activamente dondequiera que se produzcan. La Corte Penal Internacional interviene para investigar y enjuiciar a individuos por esos crímenes cuando los Estados no pueden o no quieren hacerlo.

El desplazamiento forzoso puede equipararse a un crimen

"No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación".

Art. 17 del Protocolo adicional (Protocolo II) a los Convenios de Ginebra.

Se entenderá por "crimen de lesa humanidad":

"[...]Por 'deportación o traslado forzoso de población' se entenderá el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional".

Art. 7, apartado d, párrafo 2 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Se entiende por "crímenes de guerra":

"[...]Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas".

Art. 8, apartado 2, párrafo e, punto viii del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Convenciones y normas regionales

Las convenciones y normas regionales aportan orientación adicional a la hora de formular la legislación, ya que reflejan los enfoques y necesidades regionales. Por este motivo, es importante que los parlamentarios que elaboren leyes nacionales tengan en cuenta tanto las normas internacionales como las regionales que se aplican en su país.

África

La Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África de 2009 (Convención de Kampala) entró en vigor en 2012. La Convención se inspira en gran medida en los Principios Rectores refuerza los relativos a la responsabilidad primaria del Estado y a la no discriminación en el tratamiento de los desplazamientos internos. La Convención de Kampala abarca todas las fases del desplazamiento:

- los artículos 4 y 10 abordan la *prevención* de los desplazamientos;
- los artículos 5 a 9 contemplan la *protección y asistencia* durante el desplazamiento;

✎ los artículos 11 a 13 establecen la necesidad de *soluciones duraderas*.

El Pacto sobre la Seguridad, la Estabilidad y el Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos, adoptado en 2006 y en vigor desde 2008, contiene dos protocolos relacionados con los desplazamientos internos: el Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos y el Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que Regresan.

El Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos exige a sus Estados Parte "adoptar y aplicar los Principios Rectores como marco regional para brindar protección y asistencia a los desplazados internos en la región de los Grandes Lagos". El propósito del Protocolo es "establecer una base jurídica para la incorporación de los Principios Rectores a la legislación nacional". Los Estados deben prevenir los desplazamientos arbitrarios, abordar sus causas profundas y mitigar sus consecuencias; ampliar la protección y la asistencia de las comunidades de acogida; velar por la seguridad de las personas desplazadas internas y garantizarles el suministro de agua, alimentos, refugio y condiciones higiénicas. El Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos prevé la protección general de los derechos de las personas desplazadas internas y el establecimiento de un mecanismo regional para supervisar su protección.



Irise Alyu, su esposo Noor y sus siete hijos frente a su refugio en el campamento de personas desplazadas internas de Al Adala, en Mogadishio (Somalia), el 13 de agosto de 2011.

© S. Modiba/ACNUR

El Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que Regresan pretende velar por la protección de los bienes de todos los grupos, incluidos los cónyuges y menores retornados. Establece la obligación de compensar en caso de pérdida y presenta mecanismos para recuperar los bienes.

Europa

En su recomendación 1631 sobre los desplazamientos internos en Europa, de 2003, y en la recomendación 6 a los Estados miembros sobre los desplazados internos, de 2006, el Consejo de Europa recomendó a sus miembros que se guiaran por los Principios Rectores a la hora de formular legislación y prácticas relativas a los desplazamientos internos. Además, el Consejo hizo hincapié en que:

- ✘ las personas desplazadas internas no deben ser discriminadas a causa de su situación de desplazamiento;
- ✘ las minorías nacionales y los grupos vulnerables deben recibir especial atención;
- ✘ los Estados no deben rechazar arbitrariamente las ofertas de ayuda de otros Estados y organizaciones humanitarias;
- ✘ debe tratarse a las personas desplazadas internas de acuerdo con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en concreto, debe llevarse a cabo una labor de reunificación;
- ✘ no deben vulnerarse los derechos de propiedad y, cuando se vulneren, ha de pagarse una compensación adecuada;
- ✘ deben adoptarse medidas jurídicas y prácticas para garantizar que las personas desplazadas internas puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones nacionales, regionales y locales;
- ✘ las personas desplazadas internas tienen derecho a regresar a sus hogares o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad, o a reasentarse en otra parte del país.

América

Las resoluciones anuales adoptadas por la Organización de los Estados Americanos han instado igualmente a sus Estados miembros a incorporar los Principios Rectores a sus legislaciones nacionales. Las resoluciones (por ejemplo, la resolución AG/RES.2055 [2004]):

- ✎ recuerdan a los Estados su responsabilidad hacia las personas internamente desplazadas, y que deben adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para proteger, asistir y ofrecer soluciones duraderas a las personas desplazadas internas;
- ✎ instan a los Estados a cooperar en el intercambio de buenas prácticas y en la mejora de la aplicación de las políticas públicas a fin de prevenir los desplazamientos;
- ✎ solicitan a los Estados que permitan el paso libre y sin obstáculos y pidan ayuda directamente a las organizaciones humanitarias y a las Naciones Unidas para hacer frente a las diversas causas que pueden provocar desplazamientos.

Además, en 2010, 18 países de América Central y del Sur emitieron la Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano. La Declaración subrayaba la importancia humanitaria de dicha protección, señalando "la dimensión apolítica y humanitaria de la protección de los refugiados, desplazados internos y apátridas en la región, reconociendo sus derechos y obligaciones, así como su contribución positiva a la sociedad".

Aplicación de las normas internacionales y regionales mediante una ley sobre las personas desplazadas internas

El papel de un parlamentario en la aplicación de las obligaciones y normas internacionales consiste en:

- ✎ presionar al gobierno (o ejecutivo) para que firme los tratados pertinentes;
- ✎ incorporar las normas a una ley específica sobre las personas desplazadas internas.



© H. CauwACNUR

La familia Diko huyó de la inseguridad en su ciudad natal de Douentza en junio de 2012 y encontró refugio en un antiguo hotel de Mopti (Mali)

Los parlamentarios cuentan con un gran apoyo para desempeñar esa función. En África, por ejemplo, el Parlamento Panafricano y otros órganos de ámbito más local, como la Red de Parlamentarios de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (REPAC) y el Foro Parlamentario de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC-PF), forman una amplia red regional y subregional de apoyo a los parlamentarios en este sentido. Otras regiones cuentan con órganos interparlamentarios similares, como la Unión Interparlamentaria Árabe, la Asamblea Interparlamentaria de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Unión Parlamentaria de los Estados Miembros de la Organización de Cooperación Islámica, la Confederación Parlamentaria de las Américas y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Al participar activamente en estos foros, los parlamentarios pueden relacionarse con sus homólogos y extraer enseñanzas de las mejores prácticas y experiencias de países con posturas afines.

La Unión Interparlamentaria (UIP) también pone a disposición de los parlamentarios un conjunto de mecanismos de apoyo. La UIP ayuda a los parlamentos nacionales y regionales en su responsabilidad de velar por el respeto de los derechos humanos en el plano internacional y regional. Un pilar importante de esta labor consiste en permitir que los parlamentos contribuyan

directamente al trabajo de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular el Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de tratados. De este modo, la UIP promueve una cooperación estrecha y de larga duración entre los parlamentarios y otros actores del ámbito de los derechos humanos, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. La UIP también ofrece su experiencia en el funcionamiento y la creación de comités parlamentarios de derechos humanos, que son instituciones fundamentales en el plano nacional para la materialización de las obligaciones en materia de derechos humanos. Las reuniones periódicas anuales de los parlamentarios que forman parte de las comisiones de derechos humanos les brindan la oportunidad de aprender y compartir sus experiencias a este respecto.

En el ámbito de la respuesta y la gestión frente a desastres, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) ha identificado a una serie de personas como "paladines parlamentarios" por el éxito de sus enfoques de la reforma legislativa. En representación de todas las regiones del mundo, estas personas han sido reconocidas por su papel decisivo en la labor legislativa nacional destinada a mejorar la gestión del riesgo de desastres. La coincidencia con los desplazamientos internos, que en muchos casos son consecuencia de desastres naturales, ofrece a los parlamentarios la oportunidad de comprometerse con estos paladines y seguir su ejemplo. Los paladines han demostrado que las lecciones extraídas de las buenas prácticas en su país son transferibles a otros países. Debería animarse a los parlamentarios a acudir a estas personas en busca de soluciones creativas.

Un plan de acción regional para la reforma interna en África Occidental

Para las personas desplazadas internas afectadas por desastres naturales, las respuestas más eficaces suelen lograrse mediante planes de acción de alcance regional. El parlamentario senegalés Abdou Sane, por ejemplo, ha trabajado arduamente por dar mayor relieve al cambio climático en África Occidental, y en 2010 fue reconocido por la UNDRR como paladín parlamentario de la reducción del riesgo de desastres en esa región. Junto con otros parlamentarios de Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Côte d'Ivoire, Malí, el Togo y Kenya, Sane dedicó grandes esfuerzos a trazar un plan de acción a escala regional con ese fin. Adoptado en 2010, dicho plan reconocía cómo los desastres de evolución lenta, como el cambio climático, podrían provocar desplazamientos forzados y, en última instancia, impedir la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos parlamentarios se comprometieron a promover alianzas regionales y a examinar sus legislaciones nacionales para asegurar que las poblaciones afectadas, y las personas desplazadas internas en particular, dispongan de instalaciones sanitarias y de abastecimiento de agua.

Capítulo primero: resumen y líneas de actuación

Por "desplazamiento interno" se entiende el movimiento de personas que se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia habitual, pero permanecen dentro de las fronteras de su país de origen.

- ✓ Los parlamentarios deben estar informados sobre las posibles poblaciones de personas desplazadas internas que puedan existir en su país.

Los desplazamientos internos pueden deberse a conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o causados por el ser humano, o ser consecuencia de proyectos de desarrollo.

Con independencia de la causa del desplazamiento, el Estado es el principal responsable de la protección y asistencia de las personas desplazadas internas.

Los Principios Rectores se han convertido en el estándar normativo internacional en materia de protección y asistencia de las personas desplazadas internas.

- ✓ Los parlamentarios deben leer y familiarizarse con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Los Principios Rectores se sustentan sobre el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho penal. Los tratados y normas regionales constituyen un importante complemento de las normas internacionales.

- ✓ Los parlamentarios deben conocer el derecho internacional humanitario, las normas relativas a los derechos humanos y los tratados de derecho penal internacional de los que su Estado es parte.
- ✓ Los parlamentarios han de informarse y apoyar activamente la ratificación de los tratados pertinentes en materia de derecho internacional humanitario, de derechos humanos y de derecho penal internacional de los que su Estado aún no sea parte.
- ✓ Los parlamentarios deben asegurarse de que sus respectivos parlamentos participan en los mecanismos de presentación de informes de los órganos creados en virtud de tratados.
- ✓ Los parlamentarios deben estar familiarizados con sus obligaciones en virtud de estos tratados.
- ✓ Los parlamentarios deben conocer los tratados regionales de los que su Estado es parte.
- ✓ Los parlamentarios deben contemplar la posibilidad de adherirse a los tratados regionales que podrían ser de aplicación en su país y ponerse en contacto con su gobierno o poder ejecutivo al respecto.

La legislación general suele ser insuficiente para satisfacer las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas desplazadas internas. Contar con una legislación nacional específica sobre estas personas es la mejor manera de garantizar que gozarán de protección y asistencia.

- ✓ Los parlamentarios deben reflexionar acerca del modo en que la legislación general puede plantear dificultades o impedimentos a las personas desplazadas internas en su país.

Existen numerosos organismos internacionales y regionales cuyo cometido es ayudar a los países a conocer y cumplir sus obligaciones internacionales en materia de desplazamiento interno.

- ✓ Los parlamentarios deben estar familiarizados con la participación de su país en los órganos interparlamentarios e implicarse activamente en ella.

Segunda parte
**El papel del parlamentario
como legislador**



Capítulo segundo

Uso del proceso legislativo

La experiencia ha demostrado que la legislación existente, que no suele estar pensada para situaciones de crisis humanitaria, a menudo se muestra incapaz de dar una respuesta adecuada a los problemas resultantes de los desplazamientos internos:

- ✘ La legislación existente suele tener lagunas y no aborda las necesidades y vulnerabilidades propias de las personas desplazadas internas (algunas leyes, por ejemplo, no prevén la distribución de alimentos o alojamiento ni mecanismos para garantizar la coordinación en cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas en el plano nacional).
- ✘ Algunas leyes, aunque por lo demás acertadas, obstaculizan el disfrute de los derechos de las personas desplazadas internas en un contexto de desplazamiento (por ejemplo, cuando se exige documentación para acceder a los servicios públicos o para recuperar sus propiedades).

Por consiguiente, la formulación de una ley nacional sobre personas desplazadas internas debería ser una cuestión prioritaria para el país. Dicha ley podría garantizar no solo que estas personas estén mejor protegidas y asistidas, sino también que el país cumpla con sus obligaciones internacionales de brindar tal protección y asistencia.

Incorporación de la Convención de Kampala a la legislación nacional

La Convención de Kampala subraya la importancia de incorporar la protección de las personas desplazadas internas a la legislación nacional y obliga a los Estados miembros a hacerlo.

Artículo 3, apartado 2

Los Estados Parte deberán:

a. Incorporar sus obligaciones en virtud de esta Convención a la legislación nacional mediante la promulgación o modificación de la legislación sobre la protección y asistencia a los desplazados internos de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional.

Artículo 12, apartado 2

De conformidad con las normas internacionales, los Estados Parte establecerán un marco legal eficaz para proporcionar una compensación justa y equitativa y otras formas de reparación, según proceda, a los desplazados internos por daños incurridos como resultado de desplazamientos.

Los parlamentarios desempeñan un papel en la elaboración y aprobación de una ley sobre las personas desplazadas internas, tanto en su capacidad personal como institucional, puesto que son a la vez representantes de determinadas circunscripciones y miembros del parlamento como órgano legislativo. También pueden ser miembros de comisiones parlamentarias o ministros. Los parlamentarios deben conocer perfectamente cómo pueden diferir sus funciones cuando actúan en estas diferentes capacidades. El siguiente cuadro ofrece una visión de conjunto de las funciones que suelen desempeñar los parlamentarios y los órganos parlamentarios.

Visión de conjunto de las funciones de los parlamentarios, las comisiones parlamentarias y el parlamento en el proceso legislativo

Etapas	Parlamentarios	Comisiones parlamentarias	Parlamento
Elaboración de legislación y formulación de políticas	<ul style="list-style-type: none">• Preparar o examinar los proyectos de ley• Encomendar al personal la preparación de los proyectos• Dialogar con la sociedad civil y las partes interesadas• Recabar apoyos políticos para la reforma	<ul style="list-style-type: none">• Detectar lagunas en la legislación vigente• Dialogar con la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none">• Generalmente ninguna
Aprobación de la legislación	<ul style="list-style-type: none">• Presentar proyectos de ley• Examinar los proyectos de ley• Preparar y proponer enmiendas a los proyectos de ley	<ul style="list-style-type: none">• Examinar y modificar los proyectos de ley ya presentados• Evaluar los proyectos de ley en relación con la legislación vigente y las normas internacionales	<ul style="list-style-type: none">• Debatir y aprobar los proyectos de ley

Visión de conjunto de las funciones de los parlamentarios, las comisiones parlamentarias y el parlamento en el proceso legislativo

Etapas	Parlamentarios	Comisiones parlamentarias	Parlamento
Consulta y sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Reunirse con los electores y la sociedad civil y recibir correspondencia de estos • Presentar informes sobre las consultas 	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir informes orales • Recibir escritos • Presentar informes sobre las consultas 	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente ninguna
Aplicación	<ul style="list-style-type: none"> • Debatar los resultados con los electores • Dirigir o supervisar los ministerios de los que el parlamentario pueda ser responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar investigaciones formales cuando así lo disponga el parlamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar investigaciones • Aprobar planes de acción, políticas o estrategias
Seguimiento y supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar o examinar los presupuestos • Dialogar con los electores • Recibir y examinar los informes pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar o debatir presupuestos e informes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar y examinar las asignaciones presupuestarias • Recibir y debatir los informes

Como se señala más adelante (en el apartado "Actores clave en la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas"), es posible que los parlamentarios no participen directamente en la redacción de la ley ni en la formulación de la política (salvo en el caso de un proyecto de ley particular de un parlamentario). En todos los casos, sin embargo, los parlamentarios estarán especialmente implicados en el examen de los resultados de estos procesos, a saber: documentos normativos y proyectos de ley. El objetivo de este capítulo es familiarizar a los parlamentarios con el funcionamiento de estos procesos y con lo que deben incluir tales documentos.

Marcos, leyes, políticas, estrategias y planes de acción: ¿en qué se diferencian?

Un **marco nacional** es el conjunto de leyes, políticas, estrategias y planes de acción que conforman la respuesta de un Estado al desplazamiento interno.

Las **leyes** (leyes, decretos, ordenanzas, etc.) deben constituir la columna vertebral de un marco nacional y son el medio más adecuado para abordar:

- la estructura institucional;
- el reconocimiento de los derechos;
- las reparaciones relacionadas con la propiedad;
- la asignación de la autoridad legal o decisoria;
- los mecanismos de financiación;
- los delitos penales.

Debido al tiempo que tardan en promulgarse, las leyes no suelen ser útiles en situaciones de desplazamiento interno urgentes ni en emergencias. El **parlamento** es el órgano que promulga las leyes.

Las **políticas** pueden preceder a la legislación o servir para aplicar las leyes una vez promulgadas. A menudo versan sobre:

- procesos de adopción de decisiones y los indicadores y factores que deben tenerse en cuenta;
- mecanismos de coordinación, es decir, qué canales deben utilizarse para resolver problemas concretos;
- directrices o procedimientos operativos.

Las políticas suele formularlas el **ejecutivo** y a menudo las aprueba el **parlamento**.

Las **estrategias** establecen los propósitos subyacentes, los objetivos y los resultados previstos que guiarán el desarrollo de los instrumentos apropiados (leyes, políticas y planes). Las estrategias son el "ancla" de la respuesta continua del país al desplazamiento interno. Las estrategias suele elaborarlas el **ejecutivo** y, en algunos casos, las aprueba el **parlamento**.

Los **planes de acción** versan sobre la aplicación. Son especialmente adecuados para situaciones urgentes y de emergencia, pero también se utilizan para aplicar las leyes sobre personas desplazadas internas. En ellos se describen las responsabilidades y tareas específicas que deben encomendarse en una situación determinada a los distintos actores en el ámbito nacional y local. Los planes de acción suelen elaborarlos los **departamentos del gobierno**.

El papel de la legislación en la respuesta nacional a los desplazamientos internos

La elaboración de un marco nacional para los desplazamientos internos es compleja, y no todo tiene cabida en la legislación. La experiencia ha demostrado que los marcos nacionales más eficaces han sido una amalgama de diferentes tipos de instrumentos: leyes, políticas, estrategias y planes de acción. Por lo tanto, los parlamentarios deben ser conscientes de la forma más adecuada de utilizar la legislación en el contexto de las personas desplazadas internas.

Así pues, a la hora de preparar o examinar la legislación, los parlamentarios han de tener presentes los fines subyacentes de una ley sobre las personas desplazadas internas:

- ✘ Ofrecer un fundamento claro para los derechos de las personas desplazadas internas.
- ✘ Asignar la autoridad institucional y la responsabilidad general para garantizar una división eficaz del trabajo, la coordinación y la rendición de cuentas entre los actores.
- ✘ Aportar claridad y certidumbre a los actores responsables de aplicar el marco nacional (departamentos del gobierno, autoridades locales, y organizaciones humanitarias y de desarrollo). Los actores que colaboran con el Estado deben saber qué esperar del gobierno para llevar a cabo de manera eficaz sus actividades de protección y asistencia.
- ✘ Prever y velar por la seguridad de la financiación.

Para los parlamentarios que elaboren una ley sobre las personas desplazadas internas también es importante considerar si se trataría de una ley integral o de incorporar reformas a través de una serie de enmiendas a la legislación vigente. Esta cuestión se resuelve mejor en la fase de formulación y redacción de las políticas, pero los parlamentos de muchos países tienen autoridad para combinar o dividir los proyectos de ley según convenga. Por lo tanto, los parlamentarios deben ser conscientes de los pros y los contras de cada enfoque.

- ✎ Un documento integral reducirá las posibles lagunas y facilitará la formulación de políticas, ya que todas las cuestiones se abordan de forma centralizada. Puede ser necesario un trabajo adicional para implicar a los actores nacionales que no lideren el proceso político.
- ✎ Descentralizar las reformas en muchas leyes permite aprovechar mejor la experiencia de los distintos departamentos y puede facilitar la aceptación política. Sin embargo, también puede dar lugar a problemas de coordinación y desviar la atención de los resultados para las personas desplazadas internas a la hora de su aplicación.

Por lo general, lo mejor es un enfoque mixto en el que los principios básicos y las estructuras institucionales se definan a nivel central y la legislación específica se utilice cuando sea necesario para obtener los mejores resultados para las personas desplazadas internas. Por ejemplo, la asignación de responsabilidades para la provisión de alojamiento puede estar especificada en la ley sobre las personas desplazadas internas, pero podría redactarse (o modificarse) una legislación concreta sobre vivienda que ofrezca más detalles sobre el papel exacto del ministerio responsable. Del mismo modo, en algunos países, por ejemplo, los delitos pueden estar tipificados en la legislación penal, que también prevé procedimientos penales. Se puede encontrar más información sobre la selección de un enfoque legislativo en la Guía para profesionales y otros documentos relevantes.⁴

⁴ Véase Observatorio de Desplazamiento Interno, Consejo Noruego para Refugiados, Brookings-LSE – Proyecto sobre Desplazamiento Interno, Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo, 2013 (Ginebra: IDMC, NRC, Brookings_LSE), disponible en <https://www.refworld.org/es/pol/posicion/idmc/2013/es/97945>; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Grupo Temático Mundial sobre Protección, “Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno: la responsabilidad de los Estados en la práctica, 2022 (Ginebra: ACNUR, Grupo Temático Mundial sobre Protección), disponible en <https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2023-03/UNHCR%20-%20Global%20Report%20on%20Law%20and%20Policy%20on%20Internal%20Displacement%20ESLA.pdf>; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Grupo Temático Mundial sobre Protección, “La penalización del desplazamiento arbitrario: legislación y práctica”, 2023 (Ginebra: ACNUR, Grupo Temático Mundial sobre Protección), disponible en <https://globalprotectioncluster.org/publications/126/policy-and-guidance/policy/making-arbitrary-displacement-crime-law-and-practice#:~:text=Under%20international%20law%2C%20States%20have,that%20amount%20to%20international%20crimes>.

Subrayar el compromiso parlamentario

En los países donde se han producido desplazamientos internos, un paso importante en el proceso legislativo es el reconocimiento oficial del problema y de la responsabilidad de la nación de responder a él. Dicho reconocimiento puede ser un precepto o parte integrante de una ley sobre las personas desplazadas internas. Puede adoptar diversas formas, pero posiblemente resulte más eficaz como declaración o manifestación del parlamento. Cuando las disposiciones constitucionales lo permitan, los ministros o parlamentarios cuyas circunscripciones se vean especialmente afectadas también podrán hacer declaraciones de este tipo. La declaración debe ser inequívoca y reflejar la naturaleza no partidista del desplazamiento interno. Debería reconocer:

- ✎ la existencia, en su caso, de poblaciones desplazadas internamente en el país;
- ✎ los derechos de las personas desplazadas internas, describiendo específicamente cada uno de ellos;
- ✎ la importancia, como prioridad nacional, de abordar el desplazamiento interno.

Aprobación parlamentaria de las políticas o estrategias nacionales formuladas por el ejecutivo

El ejecutivo (o el gobierno) puede preparar una estrategia o política nacional para abordar la cuestión del desplazamiento interno. Esto puede hacerse como sustituto, precursor o complemento de una ley nacional sobre personas desplazadas internas. Los parlamentarios participarán en la medida en que una estrategia o política nacional de este tipo requiera la aprobación parlamentaria, lo que puede servir como un importante compromiso parlamentario para abordar el desplazamiento interno. Al examinar la política o estrategia del gobierno, los parlamentarios deben asegurarse de que:

- ✎ hace referencia a los Principios Rectores y se inspira en ellos;
- ✎ reconoce (y preferiblemente enumera) los derechos humanos de las personas desplazadas internas;
- ✎ distribuye claramente las responsabilidades entre los actores pertinentes;

- prevé, en los casos en que el desplazamiento interno ya esté en curso, medidas inmediatas para hacer frente a las necesidades y vulnerabilidades de las personas desplazadas internas;
- incluye medidas para:
 - prevenir las causas que provocan los desplazamientos;
 - proteger y asistir a las personas desplazadas internas una vez que se ha producido el desplazamiento;
 - garantizar soluciones duraderas.

El capítulo cuarto, en el que se describen los elementos de una ley sobre las personas desplazadas internas, también será pertinente para el contenido de una política o estrategia nacional.

Consulta durante el proceso legislativo

Una consulta genuina y amplia mejora las leyes, ya que contribuye a un marco más completo y eficaz desde el punto de vista operativo y a la posterior "aceptación" por todas las partes interesadas. **Los parlamentarios deben participar en consultas públicas tanto informales como formales:**

- La **consulta informal** debe continuar durante todo el proceso legislativo, y cuanto antes comience, más eficaz será. Lo ideal sería que tuviera lugar antes de la presentación del proyecto de ley en el parlamento. En el capítulo quinto se describen los métodos de consulta informal.
- Las **consultas formales**, como parte del proceso parlamentario, suelen estar a cargo de comisiones parlamentarias sujetas a procedimientos de comité que tienden a limitar el proceso. Por tanto, las consultas formales no deben sustituir a las informales. Los parlamentarios que forman parte de estas comisiones pueden desempeñar una serie de funciones específicas:
 - familiarizarse plenamente con el proyecto de ley y el proceso de formulación de la política hasta la fecha;
 - asegurarse de que todas las partes consultadas, incluidos por igual hombres y mujeres desplazados internos, hayan recibido suficiente información (también sobre el propio proyecto de ley) para contribuir activamente al debate;

- leer los escritos presentados y comprender su relación con el proyecto de ley;
- cuando los procedimientos lo permitan, invitar a las principales partes interesadas (como institutos nacionales de derechos humanos, comunidades afectadas, etc.) a presentar declaraciones o testimonios orales;
- interrogar a dichos testigos durante las vistas orales para:
 - aclarar sus posiciones e intereses a todos los miembros del comité;
 - dar una oportunidad amplia a los testigos de explicar sus puntos de vista.
- En todos los casos, los parlamentarios deben tratar las opiniones expresadas y las sugerencias recibidas con respeto, dándoles una consideración genuina y justa.

Formulación y redacción de políticas

Se entiende por **formulación de políticas** la investigación, el análisis y la consulta que, en última instancia, se reflejarán en la legislación y, por lo tanto, preceden necesariamente al proceso de redacción. Como ya se ha dicho, la formulación de políticas no debe confundirse con la aprobación parlamentaria de una "política nacional", es decir, una declaración oficial del gobierno en la que se describa su enfoque del desplazamiento interno.

La formulación de políticas en la preparación de la legislación suele ser tarea de los ministerios pertinentes y, en el caso de la legislación sobre desplazados internos, a menudo dirigida o coordinada por el ministerio de justicia o el ministerio del interior.

Un componente importante de la formulación de políticas es el examen de las leyes existentes para detectar las lagunas en la legislación nacional que afectan a la protección y asistencia de las personas desplazadas internas, así como para revisar el modo en que las leyes existentes cumplen con las normas internacionales y regionales sobre desplazamiento interno.

Como mínimo, deberían examinarse las siguientes leyes:

- ✎ cualquier documento constitucional o declaración de derechos o legislación sobre derechos humanos;

- la legislación relativa a la gestión de desastres o crisis humanitarias;
- la legislación por la que se rigen el derecho del suelo, los derechos de propiedad (real, personal, mueble o inmueble) y la provisión de vivienda;
- la legislación y las políticas relativas a nacimientos, defunciones, matrimonios y ciudadanía;
- los procedimientos o reglamentos judiciales;
- la legislación en materia de seguridad social;
- las leyes que regulan la policía, así como el código militar o cualquier política operativa que esté relacionada con el uso de la fuerza por parte del ejército y la policía;
- la legislación o las políticas relativas a servicios sociales fundamentales como la sanidad y la educación;
- el código penal, la legislación relativa al derecho penal o, en su caso, las causas penales y los precedentes.

Si bien la mayor parte del trabajo de formulación de políticas suele corresponder a los departamentos del gobierno, los parlamentarios tienen un importante papel que desempeñar en los siguientes casos:

- los parlamentarios que presenten proyectos de ley particulares de un parlamentario pueden tener que participar en la formulación de políticas conexas;
- como miembros de las comisiones parlamentarias pertinentes, los parlamentarios tendrán que evaluar desde un punto de vista crítico la formulación de políticas llevada a cabo por los departamentos o ministerios gubernamentales (y otros parlamentarios);



© S. A. Al-Sharifi/ACNUR

El alumnado ha retomado las clases en la escuela Al-Mitaq del barrio de Bader, en Al-Kawd. Retornados a Abyan (Yemen).

- los parlamentarios que participan en un debate parlamentario sobre un proyecto de ley deberán entender cómo se refleja en el texto la formulación de la política;
- al examinar los proyectos, los parlamentarios deben asegurarse de que el proceso de formulación de la política ha sido acertado y ha tenido en cuenta los intereses de todas las partes;
- las partes interesadas, la sociedad civil y las poblaciones afectadas pueden dirigirse a los parlamentarios y pedirles que expliquen el proyecto de ley.

La **redacción** de la legislación derivada de la política es una tarea que suele asignarse a los redactores del gobierno. Es probable que los parlamentarios no participen en el proceso de redacción.

Aunque no es necesario que los parlamentarios realicen ellos mismos este examen, es importante que se sientan cómodos con la forma en que las leyes existentes reflejan las vulnerabilidades y necesidades especiales de las personas desplazadas internas. En concreto, deben ser capaces de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Las leyes existentes abordan específicamente los problemas de las personas desplazadas internas?
- ¿Protegen adecuadamente los derechos de las personas desplazadas internas?
- De no ser así, ¿dónde están las deficiencias o lagunas?
- ¿Las leyes o políticas existentes crean procedimientos administrativos onerosos u otros impedimentos para...
 - el ejercicio de sus derechos por parte de las personas desplazadas internas, o
 - brindar una protección y asistencia efectivas a las personas desplazadas internas durante el desplazamiento?
- Si ya existe una legislación o políticas de ayuda para las personas desplazadas internas, ¿se están *aplicando de forma eficaz*?
- De no ser así, ¿cuáles son los obstáculos administrativos, jurídicos u operativos para su aplicación?

Los parlamentarios deben velar por que la elaboración de la ley sobre las personas desplazadas internas tenga en cuenta otros textos legislativos con el fin de evitar contradicciones y asegurarse de que se complementan entre sí. Por ejemplo, los parlamentarios deben comprobar que cualquier ley sobre las personas desplazadas internas también tenga en cuenta el importante vínculo que existe entre la gestión de desastres y la protección y asistencia de estas personas. Aunque el desarrollo de la legislación en materia de gestión de desastres representa un proceso legislativo diferenciado y relevante, es importante tener presente esta conexión a fin de procurar que la legislación en ambas áreas se complemente mutuamente.

Actores clave en la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas

En la formulación de las políticas intervendrán diversos actores, y los parlamentarios deberán estar familiarizados con sus funciones respectivas. Dichos actores están en condiciones de ayudar a los parlamentarios a desempeñar sus funciones relacionadas con la formulación de políticas y, en la mayoría de los

casos, también participarán en la aplicación de la legislación relativa a las personas desplazadas internas. Más concretamente, es importante que los parlamentarios sepan quién hace qué en virtud de qué mandatos o autoridad, y dónde se puede mejorar la capacidad y la eficacia. Este conocimiento constituirá la base para el desarrollo de funciones y responsabilidades, y la coordinación como parte de la ley sobre las personas desplazadas internas objeto de estudio.

Las instituciones nacionales de derechos humanos, con su amplia experiencia en la materia y sus contactos con la sociedad civil, están especialmente bien situadas para contribuir al trabajo en este ámbito y pueden subrayar el compromiso del país para abordar las cuestiones relativas a las personas desplazadas internas. Concretamente, pueden:

- ayudar en la elaboración de legislación o enmiendas comentando los borradores propuestos, sugiriendo mecanismos de protección y asistencia, detectando vulnerabilidades y necesidades específicas, recopilando datos o evaluando una situación;
- evaluar y comentar cuestiones operativas, como el establecimiento de prioridades, la financiación y el acceso, y detectar mecanismos ineficaces de protección y asistencia;
- asesorar al parlamento sobre la situación de los tratados y declaraciones internacionales y regionales de derechos humanos (en cuanto a la ratificación, las reservas, etc.). Las instituciones nacionales de derechos humanos también están bien situadas para ayudar a cumplir las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados y del Consejo de Derechos Humanos, como parte del examen periódico universal.

Actores nacionales clave

Varios actores nacionales participarán en la aplicación de una ley sobre las personas desplazadas internas, por lo que también deberán ser parte del proceso de formulación de la política. Entre estos actores se encuentran:

- departamentos gubernamentales, incluidos los ministerios de:
 - justicia;
 - salud;
 - trabajo;
 - ayuda humanitaria y personas refugiadas;
 - asuntos sociales;
 - interior;
 - educación;
- las autoridades locales o estatales;
- la policía nacional y local o estatal;
- las fuerzas armadas;
- el poder judicial;
- el cargo de primer ministro, presidente o jefe de Estado;
- las organizaciones humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo que operan en el país;
- la institución o instituciones nacionales de derechos humanos o las defensorías del pueblo;
- los comités nacionales de derecho internacional humanitario.

Cuando se produzcan desplazamientos internos, los parlamentarios también deben ser conscientes de que las poblaciones afectadas han de tener voz en el proceso de formulación de políticas. Entre estos grupos figuran:

- las propias personas desplazadas internas, incluidos hombres y mujeres;
- representantes de las personas desplazadas internas, individualmente y en grupos, tanto si se identifican específicamente como relacionados con ellas como si representan o apoyan a segmentos concretos de una población de desplazados internos (como grupos de mujeres, etc.);
- las comunidades de acogida y sus representantes.

Los parlamentarios deberían fomentar la estrecha participación de las instituciones nacionales de derechos humanos en el proceso legislativo poniéndose personalmente a su disposición, invitándolas a contribuir al trabajo de las comisiones parlamentarias y examinando detenidamente sus recomendaciones y consejos.

Las organizaciones humanitarias y de desarrollo que operan en el país también pueden aportar información, ya que a menudo se enfrentan a procesos administrativos y legales en la prestación de sus servicios. Algunas de estas organizaciones pueden ser:

- ✚ la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);
- ✚ el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);
- ✚ la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH);
- ✚ la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA);
- ✚ el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- ✚ la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR);
- ✚ el Programa Mundial de Alimentos (PMA);
- ✚ el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo;
- ✚ el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), o la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- ✚ las misiones de mantenimiento de la paz o misiones políticas que puedan desplegarse en el país;
- ✚ las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales que trabajan con las comunidades afectadas pueden ser especialmente fundamentales para la labor de reforma.



© S. P. Behan/ACNUR

Rohinyás desplazados hacen cola para recibir asistencia sanitaria cerca del pequeño campo de refugiados de Rwaside, en el estado de Rakhine (Myanmar).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha desempeñado un papel fundamental a la hora de ayudar a los Estados a elaborar sus marcos nacionales sobre desplazamiento interno. El ACNUR, con sus numerosas operaciones de ayuda a personas desplazadas internas en todo el mundo y sus conocimientos jurídicos, está especialmente bien equipado para asesorar a los Estados sobre la legislación nacional en materia de desplazados internos y apoyar esos procesos, así como para ofrecer ejemplos de buenas prácticas de otros países. Además, en su papel de líder del Grupo Temático Mundial sobre Protección, el ACNUR puede aportar su experiencia y la de otros miembros del Grupo en la elaboración de la legislación sobre personas desplazadas internas. El Grupo Temático Mundial sobre Protección también puede constituir un importante foro de consulta sobre la formulación de políticas y proyectos de ley. En Kenya, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Protección (una versión adaptada del Grupo Temático) y el ACNUR, como miembro de este, desempeñaron un papel decisivo en el proceso que condujo a la adopción de la ley sobre personas desplazadas internas de Kenya en 2012. En la sección "Recursos útiles", al final del manual, se ofrece más información sobre el ACNUR y otros actores internacionales pertinentes.

La Oficina del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos también contribuye con su considerable experiencia a la elaboración de marcos nacionales sobre desplazamiento interno. Dado que recabar la opinión del Relator o Relatora Especial suele ser prerrogativa del gobierno o del ejecutivo, los parlamentarios que ejercen de ministros o que tienen acceso al gobierno por otros medios deben considerar la posibilidad de invitar a la Oficina del Relator Especial a reunirse con el gobierno o aportarle su experiencia técnica en la elaboración de legislación relativa a las personas desplazadas internas. En la sección "Recursos útiles", al final de este manual, se ofrece más información sobre el Relator Especial y otros actores internacionales pertinentes.

Capítulo segundo: Resumen y líneas de actuación

Los parlamentarios pueden desempeñar una serie de funciones en la elaboración de la legislación relativa a las personas desplazadas internas, a título personal y como miembros del parlamento y de las comisiones parlamentarias pertinentes.

Los marcos nacionales para las personas desplazadas internas deben incluir diversos instrumentos respaldados por una ley sobre las personas desplazadas internas adecuada.

- ✓ Los parlamentarios deben estar familiarizados con las distintas funciones que cumplen las leyes, las políticas, las estrategias y los planes de acción, y decidir cuál de estos instrumentos es el más apropiado en su contexto nacional.
- ✓ Los parlamentarios han de asegurarse de que su ley sobre las personas desplazadas internas incluya, como mínimo, disposiciones para el reconocimiento de los derechos de estas personas, así como una estructura institucional y acuerdos de financiación relacionados.

El compromiso parlamentario para abordar y resolver el desplazamiento es esencial para la correcta elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas.

- ✓ Los parlamentarios deberían preparar una declaración pública o un reconocimiento de la responsabilidad del Estado en relación con las personas desplazadas internas.
- ✓ Los parlamentarios deben revisar a fondo todas las políticas y estrategias relacionadas con las personas desplazadas internas elaboradas por el ejecutivo para su aprobación parlamentaria.

La consulta es una parte muy importante del proceso legislativo, pero no sustituye a la consulta informal.

- ✓ Los parlamentarios deben iniciar consultas informales lo antes posible (véase el capítulo cuarto).
- ✓ Como miembros de las comisiones parlamentarias, los parlamentarios han de examinar detenidamente todas las propuestas recibidas y tenerlas muy en cuenta en sus deliberaciones.

La formulación de políticas es el proceso de búsqueda de ideas y soluciones para una ley sobre las personas desplazadas internas. Puede que los parlamentarios no se dediquen ellos mismos a formular las políticas, pero deben conocer bien el trabajo normativo sobre el que se sustenta su ley nacional sobre las personas desplazadas internas.

Para que las leyes sean eficaces, deben incluir a una serie de actores internacionales y nacionales en el proceso de formulación de políticas.

- ✓ Los parlamentarios deben ser conscientes de quién, en su contexto nacional, tiene interés en la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas.
- ✓ Los parlamentarios deberían convocar a estos grupos y ponerse a su disposición durante el proceso legislativo.

Capítulo tercero

Elementos de una ley sobre las personas desplazadas internas

La principal responsabilidad de los parlamentarios es preparar y revisar los proyectos de ley. Como se señala en el capítulo segundo, los parlamentarios no suelen dedicarse al trabajo detallado de formulación y redacción de políticas. Su papel en la elaboración de la legislación consiste, por el contrario, en:

- ✎ velar por que los borradores preparados por el personal, los departamentos, los parlamentarios particulares o la sociedad civil contengan todas las características esenciales de una ley sobre las personas desplazadas internas;
- ✎ detectar las lagunas de la legislación y proponer enmiendas o soluciones para subsanarlas;
- ✎ defender el proyecto de ley en el debate parlamentario;
- ✎ describir el proyecto de ley a los electores o actores de la sociedad civil y recibir los comentarios o propuestas que estos puedan hacer.

En todos los casos, los parlamentarios deben conocer las características fundamentales propias de una ley sobre las personas desplazadas internas. En este capítulo se ofrece un panorama general de estas características para que los parlamentarios puedan determinar rápidamente si se abordan en un proyecto de ley sometido a su consideración. En el caso de los parlamentarios que tengan la intención de preparar ellos mismos un proyecto de ley de este tipo, la orientación proporcionada en este capítulo debe complementarse con otros materiales que den un tratamiento más exhaustivo a la formulación de políticas, como el Manual para la protección de las personas desplazadas internas, la Guía para profesionales y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del IASC.

Consideraciones generales

Como ocurre con cualquier otra ley, los parlamentarios deben asegurarse de que el proyecto tenga el nivel de detalle adecuado y el tipo de disposiciones necesarias para que funcione como ley:

- ✚ **Nivel de detalle.** Debe incluir suficientes detalles para proporcionar seguridad jurídica a los actores que se ocupan de los desplazamientos internos en cuanto a las autoridades y las responsabilidades comprometidas. Un exceso de detalles puede paralizar el proceso y generar resultados inflexibles. Las cuestiones operativas pueden abordarse mediante políticas o planes de acción (véase el capítulo segundo).
- ✚ **Disposiciones de aplicación.** Todas las leyes necesitan algún tipo de mecanismo de aplicación. Si no se especifica en otra parte (en la legislación penal, por ejemplo), se necesitarán disposiciones en la propia ley sobre las personas desplazadas internas que especifiquen cómo se aplicará y cómo se garantizará la rendición de cuentas. Las leyes o decretos los aplican generalmente aplicados el poder ejecutivo (incluidos los departamentos gubernamentales y la policía) y los tribunales.
- ✚ **Flexibilidad.** Se puede incorporar un cierto grado de flexibilidad con acuerdos de gobernanza adecuados y discreción en la adopción de decisiones. Sin embargo, el proyecto de ley no debe contener disposiciones que puedan cambiar o requerir modificaciones en un futuro próximo.

Nombramiento de una autoridad nacional (o punto focal) en materia de desplazamiento interno

Para ser más eficaces, la protección y la asistencia de las personas desplazadas internas deben coordinarse a través de un único punto focal nacional. La autoridad del punto focal debe basarse en la legislación a fin de conferirle un sentido de permanencia institucional y reflejar el compromiso del gobierno de hacer frente a los problemas de las personas desplazadas internas.

La autoridad nacional de un país en materia de desplazamientos internos puede establecerse en una ley sobre las personas desplazadas internas de varias maneras, según el panorama político nacional específico:

- Podría crearse un departamento gubernamental o una cartera ministerial para tratar las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas;
- podría crearse una autoridad, comité, grupo directivo o grupo de trabajo al margen de los departamentos existentes que se encargase de la aplicación del marco nacional para las personas desplazadas internas.
- Un punto focal nacional podría estar situado dentro de un departamento o comité existente (quizás como una unidad o subcomité específico sobre las personas desplazadas internas). Dicha unidad podría establecerse, por ejemplo, en la oficina de un primer ministro o presidente, en los ministerios de bienestar social, desarrollo o gestión de desastres, o en un departamento responsable de las cuestiones relacionadas con la migración o las personas refugiadas. Por ejemplo, Uganda adoptó este último enfoque al asignar responsabilidades como punto focal nacional al Departamento de Preparación para Desastres y Refugiados, en el seno de la Oficina del Primer Ministro.



© S. Modiba/ACNUR

Un niño observa el asentamiento de personas desplazados internos de Al Adala en Mogadiscio (Somalia) el 13 de agosto de 2011.

Independientemente de dónde se encuentre la autoridad nacional, los parlamentarios deben asegurarse de que la ley sobre las personas desplazadas internas le proporcione lo siguiente:

- ✘ Autoridad decisoria legalmente establecida para todos los asuntos pertinentes al desplazamiento interno y, en particular, para:
 - elaborar y promulgar directrices y buenas prácticas, así como políticas, estrategias y planes de acción;
 - convocar reuniones, comités o grupos de trabajo;
 - solicitar a los departamentos y organizaciones que cumplan el marco nacional y apoyarlos en sus esfuerzos por cumplirlo.
- ✘ Capacidad suficiente, en términos de recursos adecuados y formación del personal para desempeñar su función (ya consista en actividades de coordinación u operativas).
- ✘ Acceso adecuado a los actores políticos, así como a los donantes, para garantizar la aceptación y el compromiso al nivel más alto posible.
- ✘ Una estructura definida claramente para la coordinación con los ministerios pertinentes, las autoridades locales o las organizaciones encargadas de aplicar el marco nacional mediante líneas jerárquicas establecidas, la pertenencia a comités o consultas periódicas.
- ✘ Funciones de seguimiento y evaluación.

Definición de "personas desplazadas internas" en la legislación

Es necesario definir claramente el concepto de persona desplazado interno para que los responsables de la aplicación de la ley tengan claro el ámbito en el que esta se aplicará. La definición aceptada internacionalmente que se describe en el capítulo primero se basa en dos criterios, que deben reflejarse claramente en la legislación:

Las personas desplazadas internas son aquellas que:

- ✎ han sido forzadas u obligadas a desplazarse de sus hogares o lugares de residencia habitual;
- ✎ permanecen dentro de las fronteras de su país de origen.

Aunque cualquier definición debe incluir estos elementos, los países han adoptado una gran variedad de enfoques en sus propios contextos. La definición también debe hacer referencia a las causas de los desplazamientos descritas en el capítulo primero para asegurar que la ley cubra el desplazamiento con independencia de su origen. Los Principios Rectores enumeran dichas causas de manera no exhaustiva:

- ✎ conflictos armados o situaciones de violencia generalizada;
- ✎ catástrofes naturales o provocados por el ser humano;
- ✎ violaciones de los derechos humanos.

Los proyectos de desarrollo y ambientales son también una causa generalizada de desplazamientos, como se refleja implícitamente en los Principios Rectores y explícitamente en el Protocolo de los Grandes Lagos sobre desplazados internos y en la Convención de Kampala. Los desplazamientos resultantes de tales proyectos suele producirse fuera de un contexto de emergencia y se exigen determinadas condiciones y el cumplimiento de normas de procedimiento para que se consideren legítimos. Los Principios Rectores reflejan estas circunstancias en el principio 6, apartado 2, párrafo c y en los principios 7 a 9. Las condiciones y procedimientos que se aplican a este tipo de desplazamientos fuera de un contexto de emergencia podrían establecerse en una legislación nacional sobre las personas desplazadas internas.

La definición utilizada no debe dar lugar a un trato desigual ni a la discriminación entre diferentes grupos de desplazados internos dentro del mismo país.

Es importante destacar que definir a las personas como desplazadas no significa necesariamente que su desplazamiento haya sido ilegal (es decir, "arbitrario"). Véase el apartado "Prohibición de los desplazamientos arbitrarios y responsabilidad penal", más adelante, para obtener información sobre el modo

en que una ley sobre las personas desplazadas internas debe tener en cuenta a los grupos que causan el desplazamiento.

No discriminación

La no discriminación de determinadas personas o grupos de personas desplazadas internas debe ser la norma a la hora de brindarles protección y asistencia y de aplicar un marco nacional a tal efecto. Una ley sobre las personas desplazadas internas debería prohibir explícitamente este tipo de discriminación o trato diferenciado hacia determinados grupos de desplazados internos.

No discriminación en la República Srpska

Los parlamentarios de la Asamblea Nacional de la República Srpska incluyeron el principio de no discriminación en una ley de 2005 sobre desplazamiento interno:

"Las personas desplazadas y retornadas gozarán, en plena igualdad, de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho internacional y nacional que los demás ciudadanos de la República Srpska.

No podrán ser discriminadas en el disfrute de sus derechos y libertades por ningún motivo y, en particular, por el hecho de ser o haber sido desplazadas".

Artículo 13 de la Ley sobre Personas Desplazadas, Retornadas y Refugiadas en la República Srpska (2005).

Más concretamente, la ley debería:

- contener una declaración específica que estipule que todas las personas desplazadas internas gozan de los mismos derechos y libertades que los demás ciudadanos y residentes habituales del país y que no debe haber discriminación contra las personas desplazadas internas a causa de su desplazamiento;
- afirmar que los diferentes grupos de personas desplazadas internas deben recibir un trato igualitario, sin distinciones basadas en el origen étnico, la religión, la edad, el sexo o cualquier otro motivo;
- no contener ningún lenguaje discriminatorio.



© M. Sibiloni/ACNUR

Musahimama Ndikuze, de 24 años y con dos hijos, recoge leña (República Democrática del Congo).

Además, las leyes discriminatorias ya en vigor deben modificarse o derogarse como parte de la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas.

Algunos grupos especialmente vulnerables requerirán un tratamiento especial para velar por el disfrute de sus derechos junto con el resto de la población desplazada y no desplazada. Estos grupos suelen ser víctimas de discriminación estructural en ámbitos como la expedición de documentación o la propiedad de bienes, o simplemente porque sus necesidades se pasan por alto en los instrumentos destinados a la aplicación general. Una ley sobre las personas desplazadas internas debe identificar específicamente a estos grupos y reconocer sus vulnerabilidades particulares. Algunos ejemplos son:

- las mujeres, en particular embarazadas y madres solteras;
- los menores de edad, incluidos los menores no acompañados;

- las personas mayores;
- las personas con una discapacidad o que padezcan una enfermedad o el VIH/sida;
- los grupos minoritarios y las poblaciones indígenas;
- las personas pobres de zonas rurales;
- cualquier otro grupo que requiera asistencia especial en el contexto de un país en particular.

Protección de las poblaciones indígenas desplazadas

En mayo de 2003, México creó una Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) con el fin de asesorar a las autoridades federales, evaluar sus programas y fomentar capacidades para ayudar a los pueblos indígenas a escala federal, estatal y municipal.

En junio de 2006, la Comisión puso en marcha un programa para ayudar a los pueblos indígenas desplazados, principalmente en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco y Oaxaca, como consecuencia de la violencia, incluidos los conflictos armados y la intolerancia religiosa, política y cultural. La ayuda consiste principalmente en ayudas para adquirir tierras y material de construcción para viviendas, tierras de cultivo, y herramientas y materiales para la producción.

En febrero de 2012, Chiapas aprobó una ley estatal para la prevención y atención del desplazamiento interno. La ley incluye una definición de lo que se considera una persona desplazada interna y establece sus derechos. Crea, además, un programa y establece un consejo estatal para atender todos los asuntos relacionados con los desplazamientos internos, incluida la prevención, la asistencia humanitaria y la provisión de soluciones duraderas. El consejo estatal también es responsable de elaborar un registro estatal de poblaciones desplazadas.

La ley hace especial hincapié en la prevención del desplazamiento y en las personas especialmente vulnerables dentro de la población desplazada. Reconoce como grupos vulnerables a los menores, en particular los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres solas cabeza de familia, las personas discapacitadas y las personas mayores, y prevé una asistencia especial para ellos.

En diciembre de 2012, se presentó al Congreso una propuesta para aprobar una ley federal que se inspira en la ley estatal aprobada en Chiapas.

Protección frente a los desplazamientos

Mecanismos para prevenir los desplazamientos o reducir sus efectos

La ley debe incluir una disposición que atribuya a las autoridades nacionales la plena responsabilidad de prevenir y evitar cualquier situación que pueda dar lugar a desplazamientos internos.

Recurso importante: Ley modelo sobre socorro y asistencia en caso de desastre

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en colaboración con la Unión Interparlamentaria y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, ha elaborado una "Ley modelo para la facilitación y reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial". La Ley modelo, publicada en 2013, es un documento exhaustivo que toca todos los aspectos del socorro y la asistencia en caso de desastre, y será útil para los parlamentarios a la hora de elaborar un marco nacional en materia de desplazamientos internos. Incluye disposiciones sobre:

- las funciones y responsabilidades de los distintos actores;
- procedimientos para iniciar, coordinar y finalizar la ayuda internacional en caso de desastre;
- mecanismos de identificación y registro de los actores que participan en la asistencia en caso de desastre;
- las obligaciones que incumben al Estado para garantizar que la asistencia pueda prestarse de manera eficaz.

La Ley modelo está disponible en: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/act-sp.pdf>.

Por ejemplo, en el caso de los desastres naturales, los desplazamientos a menudo pueden prevenirse o mitigarse sustancialmente mediante el uso de sistemas de alerta temprana. Lo ideal sería que estos sistemas de alerta formaran parte de un marco de respuesta a los desastres, pero también son útiles en el contexto de los desplazamientos internos, y una ley sobre las personas desplazadas internas debería reflejarlo. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres ha señalado una serie de medidas que pueden ayudar en la gestión de desastres, muchas de las cuales son aplicables a los desplazamientos internos (y son apropiadas para otras causas de desplazamiento, como los conflictos).

Asegurarse de que una ley sobre las personas desplazadas internas o la legislación pertinente sobre desastres naturales incluya estos mecanismos puede, en última instancia, reducir el impacto del desplazamiento en las poblaciones locales. Un sistema de alerta temprana para evitar desplazamientos internos debe incluir:

- el conocimiento del riesgo de desplazamiento, y de los peligros que pueden surgir durante este;
- el seguimiento, análisis y previsión de dichos peligros por parte del gobierno y con la ayuda de organizaciones humanitarias e internacionales;
- la comunicación o difusión de alertas y avisos a la población en riesgo, así como a los departamentos gubernamentales y organismos humanitarios pertinentes, las comunidades de acogida y otras partes interesadas;
- la potenciación de la capacidad local para responder a las alertas recibidas, así como recursos suficientes del gobierno nacional para hacer frente a los desplazamientos en caso de que se produzcan. La dotación de recursos se analiza con más detalle en el capítulo sexto.

Casos en que el desplazamiento es inevitable

El desplazamiento no siempre puede evitarse. El desplazamiento inducido por el desarrollo, por ejemplo, puede estar justificado en ciertos casos. Asimismo, puede ser necesario trasladar a las poblaciones en caso de conflicto inminente o desastre natural. Una ley sobre las personas desplazadas internas debe establecer requisitos específicos para los casos en que el desplazamiento sea inevitable. Tales circunstancias han de cumplir las normas internacionales, lo que incluye los siguientes elementos:

- Haber explorado a fondo todas las demás alternativas viables al desplazamiento. Existe una obligación especial de proteger contra el desplazamiento a los grupos con un apego particular a la tierra, como los grupos indígenas, las minorías o los pastores.
- Se debe informar y consultar a la población que vaya a ser desplazada, así como obtener su consentimiento libre e informado.

- ✎ Los desplazamientos solo deben ordenarse cuando exista autoridad legal para ello (las fuentes de dicha autoridad podrían enumerarse en la propia ley sobre las personas desplazadas internas), y deben ser ejecutados por departamentos gubernamentales debidamente autorizados.
- ✎ El desplazamiento debe gestionarse y planificarse con la participación activa de la población desplazada. Los requisitos y principios de consulta y participación también pueden determinarse en la ley sobre las personas desplazadas internas.
- ✎ Durante el desplazamiento, debe proporcionarse protección y asistencia a los desplazados de acuerdo con las normas internacionales (descritas en el capítulo segundo).
- ✎ Deben establecerse medidas correctivas válidas para las personas afectadas por el desplazamiento (incluidas las comunidades de acogida).

Prohibición de los desplazamientos arbitrarios y responsabilidad penal

"Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual" (principio rector 6, apartado 1). Dicha prohibición, preferiblemente acompañada de sanciones penales, debería constar de manera clara y sin ambigüedades en una ley sobre las personas desplazadas internas. Los Principios Rectores especifican, además, las situaciones en las que el desplazamiento interno es arbitrario y, por tanto, está prohibido por el derecho internacional.

De hecho, el desplazamiento debería prohibirse en los siguientes casos concretos:

- ✎ Cuando se base en políticas de *apartheid*, "limpieza étnica" o prácticas similares que tengan por objeto o resultado cambios en la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada.
- ✎ En situaciones de conflicto armado, salvo que sea necesario para la seguridad de los civiles implicados o por razones militares imperativas.

Penalización del desplazamiento arbitrario y otros actos relacionados con el desplazamiento interno en Kenya

La ley keniana sobre personas desplazadas internas, la Ley de Prevención, Protección y Asistencia de Personas Desplazadas Internas y Comunidades Afectadas de 2012, en su sección 23, apartados 2 y 3, tipifica una serie de delitos relacionados con el desplazamiento interno, con penas para las personas que:

2) [...] de manera intencionada:

- a) provoquen el desplazamiento arbitrario de otras personas, según lo previsto en el artículo 6 de la presente Ley;
- b) impidan el acceso a las personas desplazadas internas;
- c) causen algún perjuicio a las personas desplazadas internas;
- d) causen algún perjuicio al personal humanitario;
- e) obstaculicen la labor del personal humanitario;
- f) obstruyan la prestación de asistencia humanitaria a las personas desplazadas internas;
- g) roben, saqueen o destruyan suministros humanitarios destinados a las personas desplazadas internas;
- h) hagan un uso indebido o abusivo de la ayuda humanitaria destinada a las personas desplazadas internas;
- i) ayuden o instiguen a la comisión de cualquiera de los actos u omisiones especificados en los apartados a) a h).

- ✘ En el caso de proyectos de desarrollo a gran escala en los que el desplazamiento no esté justificado por un interés público imperioso y de primer orden.
- ✘ En caso de desastre, salvo que sea necesaria la evacuación para garantizar la seguridad y la salud de las personas afectadas.
- ✘ Cuando el desplazamiento se utiliza como forma de castigo colectivo.



© M. Sibiloni/ACUR

Unos niños rellenan bidones con agua en el campo de desplazados internos de Kiwanje (República Democrática del Congo).

La responsabilidad penal por actos de desplazamiento arbitrario no debe ser en absoluto no discriminatoria y ha de emanar de los principios de justicia e igualdad, además de extenderse a los siguientes grupos:

- ✎ el Estado y los funcionarios del Estado;
- ✎ miembros de grupos armados;
- ✎ otros actores no estatales, incluidos los responsables de cometer actos prohibidos en nombre de empresas multinacionales, empresas de desarrollo o empresas de seguridad privada (o las propias empresas en algunos casos).

Dependiendo del contexto, los Estados pueden desear establecer la responsabilidad penal en virtud de sus leyes sobre personas desplazadas internas por delitos adicionales, como impedir el acceso humanitario o atacar a estas personas o sus bienes.

Protección y asistencia durante el desplazamiento

Una ley sobre las personas desplazadas internas debe abordar cómo se tomarán las medidas de protección y asistencia durante el desplazamiento. Como mínimo, ha de abordar los derechos establecidos en los Principios Rectores y, cuando proceda, en los instrumentos y tratados regionales pertinentes. Los parlamentarios deben asegurarse de que el proyecto de ley contenga:

- ✘ el reconocimiento explícito de que las personas desplazadas internas tienen estos derechos;
- ✘ las medidas de protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto del derecho a los bienes y servicios humanitarios (alimentación, educación, alojamiento, etc.). Una ley sobre las personas desplazadas internas debe garantizar que dicha asistencia:
 - esté **disponible** en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades y paliar las vulnerabilidades de todas las personas desplazadas internas;
 - sea **accesible** para todas las personas desplazadas internas, tanto las que viven en campamentos como las que han optado por trasladarse a comunidades de acogida, y con independencia de dónde estén situadas esas comunidades y campamentos (debe difundirse información, en particular, sobre dónde y cómo debe prestarse la asistencia);
 - sea **aceptable** para la población desplazada y su cultura, independientemente del sexo o la edad, y aborde cualquier vulnerabilidad específica;
 - sea **adaptable** a la evolución de las necesidades durante las distintas fases del desplazamiento.
- ✘ Disposiciones para velar por que las medidas de asistencia y protección adoptadas se ajusten a los principios humanitarios y, en particular, para eliminar cualquier impedimento u obstáculo administrativo a dicha asistencia. Para ello puede ser necesario modificar otras leyes (como las de aduanas o inmigración).

A modo de referencia para los parlamentarios a la hora de elaborar sus leyes nacionales sobre personas desplazadas internas, el siguiente cuadro ofrece una panorámica general de sus principales derechos y de los tipos de mecanismos que podrían establecerse para protegerlos. Se puede encontrar información más detallada a este respecto en los capítulos correspondientes del Manual sobre las personas desplazadas internas.

Mecanismos de asistencia y protección de las personas desplazadas internas durante el desplazamiento		
Derecho (tal y como se identifica en los Principios Rectores)	Posibles medidas de protección	Referencia en el Manual para la protección de las personas desplazadas interna
Derecho a la vida, a la seguridad personal y a la protección contra la violencia (principios 10 y 11)	<ul style="list-style-type: none"> • Tipificar como delito y perseguir con eficacia los actos que vulneren estos derechos • Formar a las fuerzas de seguridad nacionales en derecho internacional humanitario (DIH) y protección eficaz • Llevar a cabo actividades de desminado y demarcación de minas terrestres 	Capítulo 16
Derecho a la alimentación (principio 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar las necesidades alimentarias específicas de la población desplazada, incluidos los grupos vulnerables • Señalar uno o varios organismos que se encarguen de adquirir alimentos suficientes para satisfacer esas necesidades y dotarlos de los recursos necesarios • Entablar un diálogo abierto y regular con los organismos humanitarios para colaborar en la ayuda alimentaria cuando sea necesario 	Capítulo 7
Derecho al agua y al saneamiento (principio 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar las necesidades de agua y saneamiento de la población desplazada, incluidos los grupos vulnerables y las prácticas culturales específicas • Garantizar el acceso seguro al agua potable y a instalaciones de saneamiento higiénicas • Colaborar con las organizaciones humanitarias para garantizar un saneamiento y un suministro de agua adecuados cuando sea necesario 	Capítulo 8
Derecho a una vivienda adecuada (principio 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar las necesidades específicas de alojamiento en función de la vivienda previa al desplazamiento • Ayudar a las personas desplazadas internas a trasladarse de su residencia habitual a un alojamiento transitorio 	Capítulo 9

Mecanismos de asistencia y protección de las personas desplazadas internas durante el desplazamiento		
Derecho (tal y como se identifica en los Principios Rectores)	Posibles medidas de protección	Referencia en el Manual para la protección de las personas desplazadas interna
	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar un alojamiento transitorio apropiado y adecuado a las personas desplazadas internas durante el desplazamiento • Garantizar que el alojamiento transitorio sea seguro y permita el acceso de los servicios humanitarios 	
Derecho a asistencia médica y sanitaria (principios 18 y 19)	<ul style="list-style-type: none"> • Designar un departamento u organización humanitaria responsable de la asistencia médica durante el desplazamiento • Proporcionar un acceso físico seguro a las clínicas y servicios de salud • Garantizar una asistencia sanitaria acorde con la que se prestaba antes del desplazamiento y no menos favorable que la disponible para las personas no desplazadas 	Capítulo 10
Derecho a la propiedad y protección contra los ataques a la propiedad (principios 21 y 29)	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger las propiedades abandonadas contra la destrucción y la ocupación • Adoptar medidas flexibles y accesibles para responder a las reclamaciones de propiedad, con la consiguiente restitución o compensación cuando proceda 	Capítulo 12
Libertad de circulación (principios 14, 15 y 28)	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar los impedimentos legales que impiden a las personas desplazadas internas trasladarse a un lugar seguro, como los requisitos de documentación • No confinar ni internar a las personas desplazadas internas en campamentos • Empoderar a las personas desplazadas internas para que tomen sus propias decisiones consultándoles e informándoles sobre sus opciones, con objeto de que puedan trasladarse o asentarse donde elijan voluntariamente 	Capítulo 5
Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica (principio 20)	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar los requisitos de documentación que puedan limitar el acceso de las personas desplazadas internas al sistema jurídico y a los servicios del Estado • Reducir la carga administrativa que supone para las personas desplazadas internas la obtención de documentación • Velar por que los procedimientos de expedición de documentación sean accesibles y se den a conocer 	Capítulo 11

Mecanismos de asistencia y protección de las personas desplazadas internas durante el desplazamiento		
Derecho (tal y como se identifica en los Principios Rectores)	Posibles medidas de protección	Referencia en el Manual para la protección de las personas desplazadas interna
Derecho a la vida familiar (principios 16 y 17)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer sistemas para identificar y registrar las unidades familiares y a sus miembros con el fin de facilitar la prestación de asistencia humanitaria y preservar la unidad familiar • Establecer un sistema de registro de nacimientos • Instituir una base de datos centralizada de personas desaparecidas y solicitudes de reunificación • Proporcionar recursos a las autoridades nacionales para la investigación de personas desaparecidas y la localización y devolución de restos mortales a sus familiares 	Capítulo 6
Derecho a la educación (principio 23)	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por que las soluciones educativas formen parte de la respuesta nacional al desplazamiento interno • Proporcionar acceso a la educación a las personas desplazadas a través de los centros educativos de la comunidad de acogida u otras alternativas cuando esto no sea factible • Reducir los impedimentos administrativos o financieros para el acceso de las personas desplazadas internas a la educación en las comunidades de acogida • Garantizar que se satisfagan las necesidades educativas específicas de los grupos vulnerables, incluida la enseñanza en su propia lengua 	Capítulo 15
Derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado (principios 18 y 22)	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar puntos de entrada en el mercado laboral local mediante programas de trabajo, transferencia de cualificaciones y formación profesional • Reducir los impedimentos para acceder a la asistencia social, sobre todo en cuanto a requisitos de documentación • Proporcionar ayuda humanitaria específica que fomente la autosuficiencia como resultado final 	Capítulo 13
Derecho a participar en los asuntos públicos (principio 22)	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por que las personas desplazadas internas tengan derecho legal a votar en la circunscripción electoral de su comunidad de origen o de acogida • Reducir los requisitos administrativos relativos a la inscripción en el censo electoral, especialmente en lo que respecta a la documentación • Cuando sea necesario, proporcionar protección a las comunidades de personas desplazadas internas durante los mítines, las campañas y las votaciones • Permitir a las personas desplazadas internas presentarse como candidatos sin preferencia sobre las no desplazadas 	Capítulo 14

Mecanismos de asistencia y protección de las personas desplazadas internas durante el desplazamiento		
Derecho (tal y como se identifica en los Principios Rectores)	Posibles medidas de protección	Referencia en el Manual para la protección de las personas desplazadas interna
Derecho a la asistencia humanitaria (principios 3 y 25)	<ul style="list-style-type: none"> • Crear o habilitar un organismo nacional de enlace con las organizaciones humanitarias • Tipificar como delito los actos que obstaculizan la ayuda humanitaria • Modificar las leyes de inmigración y aduanas para garantizar el acceso de los trabajadores humanitarios y la entrega rápida de la ayuda 	Capítulo 4

Además, el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (IASC, por sus siglas en inglés) preparó las **Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (2011)** para ayudar a las organizaciones humanitarias y de desarrollo y a los Estados a responder a los desastres naturales. Los parlamentarios pueden remitir a los funcionarios que estén preparando o revisando los borradores a este documento para obtener más detalles. Algunas de las directrices pertinentes en relación con el desplazamiento interno son:

- protección de la vida, la integridad física y la salud de las personas (**directrices A.1 y A.3**);
- protección y respeto de la unidad familiar (**directrices A.2, A.6 y D.3**);
- protección contra la violencia, incluyendo la violencia por motivos de género (**directriz A.4**);
- provisión de alojamiento y seguridad en familias de acogida, comunidades y centros colectivos (**directrices A.5, B.2 y C.2**);
- acceso a bienes y servicios humanitarios (**directriz B.1**);
- provisión de bienes y servicios (agua, saneamiento, alojamiento, vestido y servicios básicos de salud y educación) (**directriz B.2**);
- protección de la vivienda, la tierra y la propiedad (**directriz C.1**);

- acceso a los medios de subsistencia y al empleo (**directriz C.3**);
- provisión de educación (**directrices B.2 y C.4**);
- acceso y derecho a la documentación (**directriz D.1**);
- libertad de circulación y soluciones duraderas (**directriz D.2**);
- derecho a participar en los asuntos públicos y a la religión (**directrices D.4 y D.5**).

Soluciones duraderas

Las necesidades y vulnerabilidades de las personas desplazadas internas persisten una vez finalizadas las circunstancias que provocaron el desplazamiento, por lo que es necesaria una legislación que establezca un marco para la protección y asistencia continuas. El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del IASC ofrece orientación a los gobiernos para la aplicación de soluciones duraderas.

Con respecto a las soluciones duraderas, una ley sobre las personas desplazadas internas debería incluir lo siguiente:

- Permitir a las personas desplazadas internas elegir entre:
 - el retorno y la reintegración en su lugar de origen, ya sea de inmediato o una vez que la zona sea segura;
 - la integración local en la zona donde la persona se ha asentado o ha encontrado refugio seguro;
 - el asentamiento en otra parte del país.
- Afirmar la responsabilidad primordial de las autoridades de establecer las condiciones y proporcionar los medios para que las personas desplazadas internas puedan elegir entre estas soluciones duraderas.
- Describir las condiciones que permitirán crear con éxito soluciones duraderas, tal como se indica en el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del IASC:

- La seguridad a largo plazo de las personas desplazadas internas depende de la protección eficaz por parte de las autoridades nacionales y locales. Esto incluye su protección física, así como medidas específicas para abordar las causas del desplazamiento (**Marco del IASC, páginas 27 a 31**);

¿Cuándo se ha conseguido una solución duradera?

Un marco legislativo

En una ley nacional sobre personas desplazadas internas deben establecerse indicadores de referencia en relación con la consecución de soluciones duraderas. La ley sobre las personas desplazadas internas de Kenya se inspira en el Marco del IASC sobre Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos:

Soluciones duraderas

9. 1) El Gobierno creará las condiciones y proporcionará a las personas desplazadas internas una solución duradera y sostenible en condiciones de seguridad y dignidad, y respetará y garantizará el respeto del derecho de las personas desplazadas internas a tomar una decisión razonada y voluntaria sobre si regresar, integrarse localmente o reasentarse en otro lugar del país.

2) Sin limitar el carácter general del subapartado 1), se aplicarán las siguientes condiciones a las soluciones duraderas:

- a) seguridad y protección a largo plazo;
- b) pleno restablecimiento y disfrute de la libertad de circulación;
- c) disfrute de un nivel de vida adecuado sin discriminación;
- d) acceso al empleo y a los medios de subsistencia;
- e) acceso a mecanismos eficaces que restituyan la vivienda, la tierra y la propiedad;
- f) acceso a la documentación;
- g) reagrupación familiar y averiguación del destino y el paradero de sus familiares desaparecidos;
- h) participación igualitaria en los asuntos públicos;
- i) acceso a la justicia sin discriminación.

- Un nivel de vida adecuado sin discriminación. Esto incluye el acceso no discriminatorio a la alimentación, el agua, la vivienda, la atención sanitaria, la educación primaria y otras necesidades vitales de acuerdo con las condiciones previas al desplazamiento (**Marco del IASC, páginas 31 a 33**).
- Acceso a los medios de subsistencia y el empleo. Esto incluye la prestación de servicios sociales sin discriminación por ningún motivo (**Marco del IASC, páginas 33 a 35**).

- Un mecanismo eficaz y accesible para restaurar la vivienda, la tierra y la propiedad (véase "Recursos y acceso a la justicia", más adelante) (**Marco del IASC, páginas 35 a 38**).
- Acceso a la documentación personal y de otro tipo sin discriminación, lo cual incluye mecanismos para reemplazar los documentos perdidos durante el desplazamiento (**Marco del IASC, páginas 38 a 40**).
- Reagrupación familiar sin poner en peligro a las familias separadas (especialmente a los menores), ni discriminar por motivos de edad o sexo (**Marco del IASC, páginas 40 y 41**).
- Participación en los asuntos públicos sin discriminación, incluidos el empleo en la administración pública, la presentación de candidaturas y el voto (**Marco del IASC, páginas 41 y 42**).
- Acceso a recursos efectivos y a la justicia (véase "Recursos y acceso a la justicia", más adelante) (**Marco del IASC, páginas 42 a 46**).

La ley sobre personas desplazadas internas debe reconocer la importancia de implicar a actores distintos de las autoridades nacionales en el proceso de consecución de soluciones duraderas. En particular, debe prever los siguiente:

- ✎ La participación de las personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas en la planificación y aplicación de las soluciones duraderas. Aparte de empoderar a las personas desplazadas internas, de este modo se garantiza que las soluciones ofrecidas sean realmente duraderas, puesto que se adaptarán a las necesidades y vulnerabilidades de la población y, por tanto, tendrán un efecto mayor y más prolongado.
- ✎ Una disposición específica que regule el acceso continuo de los actores humanitarios y de desarrollo. Lo expuesto anteriormente sobre la protección y la asistencia durante el desplazamiento es igualmente aplicable al proceso de búsqueda de soluciones duraderas. Los actores humanitarios deben seguir teniendo acceso libre y sin obstáculos allí donde se requiera su ayuda, independientemente de que se hayan encontrado soluciones.



Una familia numerosa de 18 personas de Buale, en Somalia centromeridional, llega a Galkayo huyendo de la sequía en su región.

- La plena participación de los actores del ámbitos del desarrollo (nacionales, internacionales y de la sociedad civil) en la búsqueda de soluciones duraderas, como parte integrante de la planificación del desarrollo.
- Mecanismos para garantizar un seguimiento continuo de las personas desplazadas internas y otras poblaciones afectadas. El seguimiento permite formular soluciones adaptables y mejorar la respuesta a los cambios en las necesidades de las personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas. El seguimiento y la aplicación se analizan con más detalle en el capítulo quinto.

Recursos y acceso a la justicia

Las personas desplazadas internas tienen derecho a *recursos efectivos* por los daños sufridos en el curso de su desplazamiento. La legislación es un instrumento especialmente adecuado para establecer estos recursos, que implican una serie de procedimientos gubernamentales formales que deben ser ratificados y aplicados por el Estado. Por lo tanto, una ley sobre las personas desplazadas internas debería prever:

- la reparación (compensación y satisfacción) de los daños físicos y mentales causados por el desplazamiento arbitrario y los abusos de los derechos humanos relacionados;
- la restitución, cuando sea posible, de las viviendas, las tierras u otros bienes perdidos y, cuando no sea posible, la compensación por su pérdida. Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad son especialmente importantes para conseguir soluciones duraderas.

Requisitos de los recursos: Principios Rectores, principio 29

Las autoridades competentes tienen el deber y la responsabilidad de ayudar a las personas desplazadas internas retornadas o reasentadas a recuperar, en la medida de lo posible, los bienes y posesiones que dejaron atrás o de los que fueron desposeídas tras su desplazamiento. Cuando la recuperación de dichos bienes y posesiones no sea posible, las autoridades competentes proporcionarán una compensación adecuada u otra forma de reparación justa, o ayudarán a estas personas a obtenerla.

Si el desplazamiento se ha producido como parte de atrocidades generalizadas, también puede ser apropiado que una ley sobre las personas desplazadas internas establezca un vínculo con los mecanismos de justicia transicional al prever comisiones de la verdad, restituciones, reparaciones y una reforma del sector de la seguridad centrada en la justicia. Los institutos nacionales de derechos humanos pueden contribuir a estos procesos a través de sus funciones de indagación e investigación. Pueden ser ya depositarios de información sustancial sobre el desplazamiento, y su estrecha relación con las comunidades afectadas les proporciona una vía de acceso única a más información sobre posibles violaciones. Por lo tanto, cuando proceda, los mandatos de los institutos nacionales de derechos humanos deberían incluirse en una ley sobre las personas desplazadas internas.

La ley también debe garantizar a las personas desplazadas internas el derecho a una reparación efectiva (restitución o compensación) y establecer las estructuras institucionales necesarias para respaldar este derecho. Los parlamentarios deberían asegurarse de que su ley nacional sobre las personas desplazadas internas aborda las siguientes cuestiones:

- **¿Qué tipos de recursos existen?** Los tipos de pérdida varían en cada caso, y no debe darse por sentado que todos los demandantes preferirán la restitución. Las soluciones viables deben ser objeto de debate entre el Estado y el demandante a fin de garantizar el mejor resultado para ambos.

- **¿Qué organismos son competentes para dictar los recursos?** Esto puede dejarse en manos del sistema judicial existente, o pueden crearse tribunales especiales u órganos administrativos que agilicen las reclamaciones. Tras un conflicto o una violación generalizada de los derechos humanos, puede ser conveniente integrar mecanismos de rendición de cuentas y recursos en procesos más amplios de justicia transicional.
- **¿Cómo funciona el proceso de reclamación?** Debe reducirse al mínimo la carga administrativa para las personas afectadas, y es preciso tener en cuenta las dificultades del desplazamiento.
- **¿Quién puede reclamar el recurso?** Los desplazamientos afectan a otras personas además de los propios desplazados, como las comunidades de acogida y las comunidades de retorno, así como los actores no estatales y otras partes que operan en las zonas de desplazamiento. Cuando sea posible, estas personas también deben tener derecho a presentar reclamaciones por las pérdidas causadas por el desplazamiento.
- **¿Cómo se efectuará la restitución de viviendas, tierras y propiedades?** ¿En qué casos? ¿Qué autoridades asumirán la responsabilidad del proceso de restitución?
- **¿Qué factores intervienen en la decisión sobre la compensación?** Dependiendo de la tradición jurídica de cada país, la ley puede señalar factores agravantes o atenuantes.

Los recursos efectivos para las personas desplazadas internas requieren *acceso a la justicia*. Los parlamentarios deben ser conscientes de que una ley sobre las personas desplazadas internas agiliza los procedimientos de acceso de estas personas al sistema judicial. Esto puede implicar la modificación de los procedimientos existentes cuando estén previstos en la legislación. A continuación se exponen algunos ejemplos de posibles reformas:

- Racionalizar las demandas que son de naturaleza similar o implican a partes de la misma zona (en casos de desposeimiento masivo, por ejemplo) para permitir acciones judiciales en grupo, o la representación por ONG mejor preparadas para entender el proceso judicial.

- Agilizar los trámites mediante la reducción de los requisitos documentales, la mejora de los procedimientos de gestión de casos, la reducción y, en su caso, la gestión de los plazos de las decisiones y la presentación de documentos. Para ello puede ser necesario revisar o modificar la normativa o la legislación y, de ser así, los parlamentarios deberían encargarse de llevarlo a cabo como parte de su labor de elaboración de un marco nacional para las personas desplazadas internas.
- Reducir o alterar la carga probatoria de las personas desplazadas internas, que en la mayoría de los casos no tendrán acceso ni capacidad para presentar pruebas sustanciales que respalden sus reclamaciones.
- Llevar a cabo procesos especiales para fomentar el acceso a la justicia de las mujeres, que pueden dudar a la hora de hablar o buscar justicia, sobre todo en casos de explotación y violencia sexuales.
- Desarrollar procedimientos especiales para otros grupos que puedan requerir más asistencia en el acceso a la justicia, incluidos los grupos indígenas, los menores, etc.

Estas medidas deberían adoptarse en todos los órganos judiciales; las personas desplazadas internas, como todos los ciudadanos, necesitan recurrir al sistema judicial por diversos motivos. Sin embargo, una ley sobre las personas desplazadas internas debe prestar especial atención a los procedimientos de concesión de compensaciones u otras soluciones duraderas.

Para tramitar las reclamaciones de restitución o compensación, muchos países han creado comisiones específicas con poderes especiales para agilizar las reclamaciones y tener en cuenta circunstancias que el sistema judicial formal no puede tener en cuenta. En cualquier caso, una vez creadas estas instituciones, los parlamentarios deben asegurarse de que puedan funcionar según lo previsto.

Capítulo tercero: Resumen y líneas de actuación

Una ley sobre las personas desplazadas internas debería establecer una autoridad nacional responsable de la protección y asistencia de las personas desplazadas internas.

- ✓ Los parlamentarios deben revisar su proyecto de ley para asegurarse de que se determina específicamente una autoridad nacional y se describe su autoridad con claridad.

Una ley sobre las personas desplazadas internas ha de incluir una definición exhaustiva de "persona desplazada interna".

- ✓ Los parlamentarios deben examinar su proyecto de ley para asegurarse de que la definición establece dos criterios: desplazamiento forzoso, pero dentro de las fronteras nacionales.

Una ley sobre las personas desplazadas internas debe basarse en el principio de no discriminación.

- ✓ Los parlamentarios deben examinar su proyecto de ley para asegurarse de que este no discrimina a los ciudadanos no desplazados ni a distintos miembros o grupos de la población desplazada.

Una ley sobre las personas desplazadas internas debe establecer mecanismos para prevenir los desplazamientos y tipificar como delito los actos de desplazamiento arbitrario.

- ✓ Los parlamentarios deben revisar su proyecto de ley para asegurarse de que se asigna al Estado la responsabilidad de prevenir los desplazamientos y, cuando estos sean inevitables, incluir disposiciones para minimizar sus efectos.
- ✓ Los parlamentarios deben examinar su proyecto de ley para asegurarse de que tipifica como delito el desplazamiento arbitrario y las actividades conexas cuando proceda.

Una ley sobre las personas desplazadas internas debe prever mecanismos de protección y asistencia en relación con todos los derechos fundamentales de las personas desplazadas internas.

- ✓ Los parlamentarios deben examinar cada uno de los derechos fundamentales presentados en este capítulo y asegurarse de que el proyecto de ley incluya disposiciones que los tengan en cuenta.
- ✓ Los parlamentarios deben asegurarse de que la ley sobre las personas desplazadas internas complementa cualquier legislación sobre gestión de desastres.

Una ley sobre las personas desplazadas internas debe contemplar soluciones duraderas.

- ✓ Los parlamentarios deben examinar su anteproyecto de ley para garantizar que prevea recursos efectivos, incluida la reparación de los daños sufridos, así como la restitución de viviendas, tierras y propiedades o, en su caso, la compensación por su pérdida.
- ✓ Los parlamentarios deben examinar su proyecto de ley para asegurarse de que contempla el acceso de las personas desplazadas internas a la justicia.

Tercera parte

El papel del parlamentario como líder político



Capítulo cuarto

Participación de la sociedad civil

Como es propio de la política interna, los parlamentarios representan a sus electores, algunos de los cuales pueden ser personas desplazadas internas u otros miembros de las poblaciones afectadas, y rinden cuentas ante ellos. Un componente importante del papel de un parlamentario en la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas es implicar a la sociedad civil en el proyecto de reforma. La relación de un parlamentario con la sociedad civil tiene dos objetivos principales:

- Ayudar al parlamentario a defender y apoyar las iniciativas, ideas e intereses de sus electores a escala nacional. En muchos casos, los miembros de la sociedad civil pueden estar más comprometidos o ser más conscientes de los problemas que plantean los desplazamientos internos. Los parlamentarios son el punto de contacto con los encargados de adoptar decisiones y deben representar a sus electores durante el proceso de elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas.



© P. Behar/ACIUR

Un niño y su hermano pequeño en la remota aldea ribereña de Inbargyi, en el estado de Rakhine (Myanmar).

- Sensibilizar a sus electores sobre la labor del parlamento en la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas. Tal sensibilización consiste en:
 - explicar el proyecto de ley y sus implicaciones;
 - ofrecer a la sociedad civil la oportunidad de participar en la elaboración de la ley e informarla sobre los procedimientos de consulta del parlamento.

En algunos sistemas electorales, puede suceder que los parlamentarios no representen una zona geográfica o circunscripción específica. No obstante, los desplazamientos internos tienen un amplio impacto en todo el país y sus instituciones. Minimizar sus efectos es una cuestión que preocupa a todos los parlamentarios en su papel de punto de acceso de la sociedad civil a los encargados de la adopción de decisiones.

Representación de los electores: facilitar un enfoque ascendente

"Nuestro papel consiste en ampliar capacidades [...] ¿Qué podemos hacer en nuestras circunscripciones? ¿Cómo podemos implicar a las comunidades? Podemos tener grandes planes nacionales, pero es a nivel local donde se actúa".

.....
Parlamentario Saber Chowdhury, Presidente del Grupo Parlamentario Multipartidista de Bangladesh sobre Cambio Climático y Medio Ambiente y paladín parlamentario de la UNDRR, Presidente de la Comisión Permanente de Paz y Seguridad de la UIP (2013).

De hecho, el impulso para la reforma puede proceder de la sociedad civil. El Consorcio de Refugiados de Kenya, por ejemplo, desempeñó un papel fundamental en la puesta en marcha y el desarrollo de la ley sobre las personas desplazadas internas de ese país. Los parlamentarios deben estar dispuestos a escuchar y apoyar las iniciativas de sus electores.

Esto comienza con la voluntad de los parlamentarios de dialogar con cualquier grupo que se dirija a ellos y a mantener un ambiente de apertura hacia sus electores y de disponibilidad para atender sus preocupaciones. Pueden lograrlo:

- visitando regularmente sus oficinas de distrito, así como sus distritos y alrededores;
- reservando unas horas concretas para visitas sin cita previa o encuentros con grupos de la sociedad civil;

- facilitando datos de contacto que permitan contactar fácilmente con ellos y con su oficina;
- asegurándose de que su personal esté capacitado para tratar con los electores y sus inquietudes;
- estando disponibles para hablar en actos o reunirse con líderes de la sociedad civil.

El siguiente paso es trasladar las inquietudes de la sociedad civil al ámbito nacional para incorporarlas directamente a una ley sobre las personas desplazadas internas o, como mínimo, debatirlas con los otros parlamentarios que participan en su elaboración. Plantear estas inquietudes en el debate parlamentario o en el turno de preguntas también puede ayudar a que el gobierno esté al tanto de las cuestiones que suscitan inquietud en la circunscripción de un parlamentario.

Uso de preguntas parlamentarias para mantener el desplazamiento interno en la agenda de Kenya

Una forma importante de que los parlamentarios representen a la sociedad civil es utilizar los procesos parlamentarios existentes. El Consorcio de Refugiados de Kenya organizó un taller en diciembre de 2011 en el que se reconoció la importancia de acelerar la respuesta del país a las personas desplazadas internas. El taller preparó tres preguntas parlamentarias para el ministro responsable, planteadas por el parlamentario Ekwe Ethuro:

"a) ¿Puede confirmar el Ministro que Kenya carece de una política nacional de prevención de los desplazamientos internos y de protección y asistencia de las personas desplazadas internas, a pesar de la presencia de miles de desplazados internos y de la proximidad de las elecciones generales?

(b) ¿Podría el Ministro informar a la Cámara de la situación en cuanto a la aprobación de dicha política, así como de la situación relativa al reasentamiento de las personas desplazadas internas?

(c) ¿Qué medidas está tomando el Ministro para acelerar la formulación, aprobación y aplicación de la política?"

Mantener la cuestión en la agenda nacional con firmeza llevó a Kenya a aprobar una ley integral sobre las personas desplazadas internas en 2012.

Los parlamentarios también pueden y deben animar proactivamente a los grupos de la sociedad civil a participar en la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas. Su acceso al gobierno les confiere una capacidad única para apoyar la iniciativa:

- ✘ dotándola de recursos, determinando prioridades legislativas o incorporando subvenciones como parte de la legislación en materia de dotación de fondos;
- ✘ estableciendo mecanismos de coordinación (véase el capítulo sexto) que impliquen a los grupos de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones;
- ✘ celebrando reuniones, conferencias u otros actos sobre temas que puedan facilitar el diálogo entre grupos de la sociedad civil;
- ✘ contactando directamente con los grupos cuando sus opiniones puedan ser pertinentes para la formulación de una propuesta concreta en el marco de la ley sobre las personas desplazadas internas.

Otra posibilidad es la participación directa en las organizaciones de la sociedad civil en calidad de miembro o presidente. En Bangladesh, por ejemplo, el Presidente de la Sociedad Nacional de la Media Luna Roja es el parlamentario Mohammed Serajul Akbar. Ayudó a movilizar tanto al Parlamento como a la Media Luna Roja a principios de 2013, cuando unas tormentas devastadoras dejaron miles de personas desplazadas en las regiones costeras del país.

Puede que no todos los grupos se sientan cómodos hablando con los parlamentarios sobre sus inquietudes. En tales casos, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden establecer un vínculo independiente adicional para que la sociedad civil contribuya a la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas de dos maneras:

- ✘ escuchando las quejas y comentarios relativos a los derechos humanos en el país;
- ✘ exponiendo dichas inquietudes a las comisiones parlamentarias, a los parlamentarios y al gobierno.

Los parlamentarios deberían animar a los grupos de la sociedad civil de sus circunscripciones a colaborar con las instituciones nacionales de derechos humanos del país, siempre que sea posible, difundiendo información que describa:

- cuál es la institución nacional de derechos humanos en cuestión y cómo ponerse en contacto con ella;
- sus funciones básicas;
- los procedimientos necesarios para trabajar con la institución.

En el capítulo sexto se analizan las funciones de supervisión y evaluación de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Garantizar la participación de las personas desplazadas internas y las poblaciones afectadas

Una característica fundamental del éxito de la reforma es la participación de las poblaciones afectadas. En el contexto del desplazamiento interno, esto significa consultar a los siguientes grupos:

- las propias personas desplazadas internas, incluidos hombres y mujeres por igual. La consulta con las personas desplazadas internas debe reflejar la representación de diversos grupos de desplazados internos con necesidades específicas, incluidos los menores, las personas mayores, las personas con alguna discapacidad, los grupos minoritarios y las comunidades pastorales o indígenas;
- ONG, instituciones religiosas y tradicionales y otros grupos que puedan representar los intereses de las personas desplazadas internas;
- comunidades de acogida y organizaciones que representan sus intereses.

Adopción de un enfoque ascendente: un taller consultivo nacional en el Afganistán

En julio de 2012, el Afganistán adoptó un enfoque ascendente para iniciar reformas en materia de desplazamiento interno. El Ministro de Refugiados y Repatriación del país, Jamaher Anwari, convocó un taller consultivo nacional para favorecer la formulación de una política nacional sobre las personas desplazadas internas. Las comunidades de desplazados internos estuvieron bien representadas, tanto por hombres como por mujeres, en todas las sesiones plenarias y de los grupos de trabajo, lo que les permitió entablar una estrecha relación con el ministerio responsable de las reformas en curso. Es importante señalar que el taller fue precedido por misiones sobre el terreno en Jalalabad, Kabul y Herat, y seguido de consultas en las provincias de Kabul, Balk, Faryab, Kandahar, Herat, Paktya y Nangarhar, con el fin de fundamentar la formulación de la política sobre las personas desplazadas internas. Esto no solo permitió al grupo de trabajo sobre la política conocer mejor los problemas, sino también dar a conocer el proyecto a las personas desplazadas internas e invitarlas a participar.

Como se indica en el capítulo tercero, la consulta se lleva a cabo en el marco de un procedimiento parlamentario formal. Sin embargo, además de estas consultas formales, los parlamentarios deberían entablar un diálogo regular y continuo con los grupos durante todas las fases del desplazamiento y la reforma: formulación de políticas, redacción y aprobación, así como en la aplicación, seguimiento y evaluación, y con anterioridad a ellas. Los parlamentarios deben implicar a las poblaciones afectadas en el proceso de adopción de decisiones por los motivos siguientes:

- Las personas desplazadas internas tienen derecho legal a participar en virtud de sus derechos a la libertad de expresión y a la participación política (véase el capítulo segundo).
- La participación de las poblaciones afectadas contribuye a conocer mejor los retos que suponen los desplazamientos internos:
 - los análisis de la situación y las evaluaciones de las necesidades que se tengan en cuenta en la elaboración previa de la legislación serán más realistas y reflejarán con mayor eficacia las necesidades y vulnerabilidades reales sobre el terreno;
 - las personas desplazadas internas pueden aportar información tangible y práctica sobre cómo velar por el bienestar y la seguridad de las familias y las personas, incluidas las minorías y los grupos especialmente vulnerables, como los que tienen necesidades en materia de salud reproductiva.

- ✎ Las poblaciones afectadas están bien posicionadas para ofrecer soluciones creativas a problemas complejos aprovechando sus propias redes y competencias.
- ✎ involucrar a las personas desplazadas internas en la elaboración de las leyes que les afectan tiene un efecto empoderador. Reduce la dependencia, facilita la reinserción y fomenta la auto coordinación. Involucrar a las poblaciones afectadas en los procesos de adopción de decisiones las ayuda a entender mejor los procesos y leyes estatales, lo cual fomenta la confianza a la hora de tratar con el Estado.

Consultas: consideraciones y sugerencias

Los parlamentarios pueden facilitar una buena consulta con sus electores tanto de manera formal, como parte del proceso parlamentario, como informal.

Trasladar el proceso fuera de la capital

- En la medida de lo posible, los parlamentarios deben viajar por sus distritos y por todo el país para difundir información y recibir comentarios, nombrando a personas de enlace como alternativa, si es necesario, en zonas remotas. Esto es especialmente pertinente en el caso de las personas desplazadas internas, muchas de las cuales quizá no puedan acudir a las sesiones de consulta que se celebren en la capital.

Hacer que el proceso sea comprensible y accesible

- Para que la consulta sea útil, debe estar centrada en las cuestiones específicas que se están sondeando.
- Pueden prepararse resúmenes del proyecto de ley o guías para ayudar a las partes interesadas a entender el proceso. Podrían celebrarse sesiones informativas para abordar cuestiones específicas que dejen al mismo tiempo un amplio margen para hacer observaciones.
- Lo ideal sería que el proyecto de ley y otros documentos de consulta se tradujeran a los idiomas locales.

Dejar tiempo suficiente para cultivar buenas ideas

- Los grupos consultados deben disponer de tiempo suficiente para digerir la información y formular sus ideas o inquietudes. En algunos casos puede ser cuestión de semanas. Los grupos que deseen organizar reuniones para debatir las propuestas deben disponer de tiempo para hacerlo, a fin de que sus documentos y comentarios reflejen mejor las necesidades reales.

Ofrecer las máximas posibilidades de participación

- La flexibilidad en cuanto al modo de recibir las propuestas incrementará la participación. Por ejemplo, podrían permitirse las consultas orales y escritas. También puede ser útil el uso de formularios o cuestionarios de consulta tipo.
- Al reconocer formalmente las contribuciones de los participantes en las consultas, el gobierno puede animarles a implicarse más activamente en el proceso de reforma en curso.

Para relacionarse con las poblaciones afectadas, para las que quizá no sea posible acudir a la oficina de distrito de un parlamentario, o que se muestren reticentes a la hora de hablar con los representantes del gobierno, los parlamentarios deben tratar de hacer lo siguiente:

- ✎ Visitar los campamentos y otros lugares donde se hayan asentado las personas desplazadas. Esto incluye la identificación de grupos dentro de la población de desplazados internos que podrían estar infrarrepresentados y reunirse con ellos de forma equitativa.
- ✎ Organizar talleres o foros a los que puedan asistir las poblaciones afectadas en lugares donde se sientan cómodas hablando con otras partes interesadas y describiendo sus experiencias.
- ✎ Apoyar la dotación de recursos suficientes a los departamentos que participan en el proceso de formulación de políticas.

Sensibilización

El papel de los parlamentarios en la sensibilización sobre el desplazamiento interno es importante en todas las fases del desplazamiento, pero especialmente durante la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas, por varios motivos:

- ✎ Para desestigmatizar el desplazamiento interno como una cuestión políticamente tabú. Promover un sentimiento de solidaridad nacional entre las poblaciones afectadas y hacia ellas puede crear una atmósfera política propicia a la reforma recordando a la población que las personas desplazadas internas son ciudadanos y que es responsabilidad de la nación ayudar a protegerlas y brindarles asistencia mediante una ley centrada en ellas.
- ✎ Para sensibilizar a los grupos pertinentes sobre las cuestiones más importantes y permitirles considerar cómo aplicar los Principios Rectores y otras normas internacionales en el contexto nacional. Este proceso ayuda a crear capacidades y transparencia con miras a la elaboración de una ley nacional sobre las personas desplazadas internas.

- Para minimizar el impacto del desplazamiento interno concienciando a las personas desplazadas internas y a las comunidades de acogida sobre sus derechos. Además, las campañas de sensibilización movilizan a los actores nacionales e internacionales y fomentan el establecimiento de redes de apoyo bajo la dirección del gobierno.
- Para ampliar las oportunidades para que los grupos de la sociedad civil contribuyan a la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas.

Una prioridad fundamental es hacer llegar el mensaje a las organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades afectadas. Sin embargo, las campañas de sensibilización son pertinentes para todos los actores nacionales implicados en la elaboración o la aplicación de una ley nacional sobre las personas desplazadas internas. Los parlamentarios deben buscar oportunidades para dialogar, por ejemplo, con:

- funcionarios públicos implicados en la formulación de políticas tanto a nivel nacional como local;
- funcionarios gubernamentales que participan en la aplicación de las políticas sobre el terreno, incluidos funcionarios locales o de los campamentos, así como militares y policías;
- personal de las instituciones nacionales de derechos humanos, incluidas las de más alto nivel (es decir, comisarios o defensores del pueblo, cuando proceda);
- otros parlamentarios que vayan a examinar la legislación y las políticas y pueden ayudar a lograr una mayor difusión;
- organizaciones de la sociedad civil implicadas en cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas;
- las personas desplazadas internas, las comunidades de acogida y cualquier otra población afectada.

El papel de los parlamentarios en la sensibilización

Los parlamentarios se encuentran en una posición privilegiada para asumir el liderazgo mientras el país avanza hacia el establecimiento de un marco nacional para las personas desplazadas internas, y mientras los funcionarios del gobierno y la sociedad civil profundizan en su conocimiento de las cuestiones relativas a los desplazamientos internos. A título personal, los parlamentarios pueden dirigir campañas de sensibilización relativas a la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas:

- ✎ utilizando preguntas o procedimientos parlamentarios para plantear la cuestión de los desplazamientos internos en el parlamento;
- ✎ preparando y asistiendo a talleres de capacitación;
- ✎ redactando o contribuyendo a las declaraciones nacionales para su aprobación y difusión;
- ✎ encargando u organizando conferencias y pronunciando discursos públicos sobre los desplazamientos internos;
- ✎ emitiendo comunicados de prensa;
- ✎ haciendo visitas sobre el terreno a las zonas afectadas;
- ✎ en el caso de los parlamentarios responsables de departamentos gubernamentales, animando a los funcionarios de los departamentos a utilizar los medios de comunicación nacionales, los sitios web, la distribución de panfletos y la capacitación formal como parte de sus campañas de sensibilización.

Difusión gratuita y generalizada de información como parte de la política nacional ugandesa para las personas desplazadas internas

Es importante continuar con la labor de sensibilización una vez que se haya promulgado una ley sobre las personas desplazadas internas. Lo ideal sería que los parlamentarios contemplaran este tipo de labor en la propia ley sobre las personas desplazadas internas. Adoptada en 2004, la política nacional ugandesa para las personas desplazadas internas hizo precisamente eso al declarar:

"Un aspecto importante para gestionar con éxito una situación de desplazamiento interno es la capacidad de informar a la población sobre la situación y comunicarse adecuadamente con todas las organizaciones pertinentes. La prensa, la radio y la televisión tienen un importante papel que desempeñar para dar a conocer la magnitud del problema de las personas desplazadas internas.

El Ministerio de Información garantizará la libre difusión de información relativa a las personas desplazadas internas en todos los medios de comunicación bajo su control.

[...]

La Oficina del Primer Ministro y el Departamento de Preparación para Desastres y Refugiados colaborarán con las instituciones gubernamentales y los organismos humanitarios y de desarrollo en representación de las personas desplazadas internas con el fin de defender sus derechos, aliviar su sufrimiento y acelerar su retorno o asentamiento. Para ello se hará lo siguiente:

- i. garantizando que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la presente política se traduzcan a los idiomas locales y se difundan todo lo posible a través de programas de radio y todos los medios de comunicación disponibles;
- ii. compartiendo información sobre las situaciones de desplazamiento interno de Uganda en foros nacionales e internacionales, y
- iii. formulando recomendaciones si fuera necesario".

Política nacional para las personas desplazadas internas, capítulo quinto: "Campañas de promoción e información pública".

Las comisiones parlamentarias y el propio parlamento también pueden contribuir a la sensibilización:

- iniciando investigaciones, celebrando sesiones de las comisiones sobre los desplazamientos internos y publicando sus hallazgos e informes;
- haciendo declaraciones públicas;
- aportando financiación para las medidas de sensibilización.

Para que los parlamentarios contribuyan al éxito de las campañas de sensibilización, tanto formales como informales, es esencial que estén familiarizados con estas cuestiones. Como legisladores, una función muy útil es facilitar información sobre los proyectos de ley. Para desempeñar esta función, los parlamentarios deben sentirse cómodos al describir:

- el proceso legislativo nacional;
- oportunidades para contribuir a la elaboración de una ley nacional sobre personas desplazadas internas;
- la legislación nacional y proyectos de ley pertinentes, incluida una descripción de los derechos específicos de las personas desplazadas internas;
- las normas internacionales y regionales aplicables al país;
- los principales organismos responsables de las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas en el país y sus funciones;
- detalles relativos a la aplicación, incluidos los procedimientos nuevos y modificados y sus motivos;
- las funciones desempeñadas por las organizaciones humanitarias y otros organismos nacionales (como las instituciones nacionales de derechos humanos, las ONG o los grupos de la sociedad civil).

También deberían utilizarse procesos similares para sensibilizar a la población una vez promulgada la ley, pero principalmente, en esta fase, por parte de la autoridad nacional o los departamentos gubernamentales.

La institución nacional de derechos humanos de un país es un actor importante en la sensibilización, tanto antes como después de la aprobación de una ley sobre las personas desplazadas internas. Los parlamentarios deben apoyar a la institución nacional de derechos humanos en la difusión de información sobre los derechos de las personas desplazadas internas y las obligaciones del Estado de protegerlas y brindarles asistencia. Como ya se ha señalado, esta información debe difundirse entre los beneficiarios de la ayuda y los responsables de prestarla. La institución nacional de derechos humanos puede ayudar a capacitar a los funcionarios de cara a la aplicación de una ley sobre las personas desplazadas

internas o, en ausencia de dicha ley, sobre las normas internacionales y regionales aplicables. Esto no solo sirve para motivar, sino también para establecer relaciones que permitan desarrollar y aplicar con éxito una ley sobre las personas desplazadas internas.

Capítulo cuarto: Resumen y líneas de actuación

Los parlamentarios son los responsables últimos de representar y defender a sus electores en el plano nacional.

- ✓ Los parlamentarios deben estar a disposición de los electores que deseen reunirse con ellos.
- ✓ Los parlamentarios deben acudir a sus electores, especialmente a las personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas, y consultarles de forma equitativa y sincera.
- ✓ Los parlamentarios deben seguir comprometidos con la cuestión durante todo el proceso legislativo.

La sociedad civil es un importante impulsor de la reforma, y los parlamentarios tienen la responsabilidad de garantizar que las ideas y los intereses de los grupos de la sociedad civil se incorporen a una ley sobre las personas desplazadas internas.

- ✓ Los parlamentarios deben conocer a fondo los intereses, ideas e iniciativas de sus electores.
- ✓ Los parlamentarios deben buscar activamente oportunidades para trabajar en nombre de sus electores en el parlamento y en sus interacciones con el gobierno y otros parlamentarios.

La energía empleada en sensibilizar acerca de la elaboración de una ley nacional sobre las personas desplazadas internas conduce a una mejor legislación.

- ✓ Los parlamentarios deben estar familiarizados con el proyecto de ley, el proceso legislativo y las normas internacionales y regionales a fin de poder explicarlas a las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas y otros electores.
- ✓ Los parlamentarios deben difundir activamente información sobre su proyecto legislativo nacional, por ejemplo a través de reuniones, talleres, comunicados de prensa y discursos.
- ✓ Los parlamentarios deben apoyar a otros actores, en particular a las instituciones nacionales de derechos humanos, en sus actividades de sensibilización.

Capítulo quinto

Supervisión y seguimiento

Las leyes solo son eficaces en la medida en que se aplican. El parlamento ejerce un importante papel de supervisión para velar por que el ejecutivo cumpla con sus responsabilidades según lo dispuesto en la ley sobre las personas desplazadas internas. Desde el punto de vista de los parlamentarios, la supervisión y el seguimiento tienen los siguientes objetivos:

- ✎ Comprobar si se cumplen los objetivos y se logran los resultados previstos.
- ✎ Determinar si se están cumpliendo las tareas específicas encomendadas por la ley y, en caso negativo, averiguar por qué.
- ✎ Sugerir cambios de enfoque para hacer frente a las dificultades que puedan surgir en la aplicación.
- ✎ Evaluar cómo se utilizan los recursos como base para mantener la financiación.

Los parlamentarios tendrán un papel de supervisión limitado; otros actores, como la institución nacional de derechos humanos o el punto focal nacional, llevarán a cabo la mayor parte de las actividades de supervisión. El papel de un parlamentario consiste sobre todo en:

- ✎ ejercer una labor de supervisión por medio de procesos y comisiones parlamentarias;
- ✎ velar por que se asignen recursos suficientes para que la ley sea eficaz;
- ✎ prever y apoyar a otros actores en sus funciones de supervisión;
- ✎ llevar a cabo actividades limitadas de supervisión a título personal.

El uso de las comisiones parlamentarias

La finalidad de la supervisión parlamentaria es velar por que el poder ejecutivo aplique fielmente las leyes de la nación. Los parlamentarios suelen desempeñar esta función como miembros de una comisión parlamentaria, que es una vía especialmente importante para los esfuerzos de los parlamentarios no gubernamentales o de la oposición por influir en la legislación y hacer que el gobierno rinda cuentas de sus obligaciones nacionales e internacionales.

Algunos parlamentos crean comisiones especiales, mientras que otros recurren a comisiones permanentes, normativas o temáticas para llevar a cabo esta labor de supervisión. Independientemente de estas consideraciones formales, las principales funciones que desempeñan estas comisiones en el contexto de las personas desplazadas internas son esencialmente las mismas:

- Solicitar información al Gobierno sobre la ejecución de sus programas.
- Iniciar y realizar averiguaciones.
- Escuchar los testimonios de la ciudadanía, los expertos, el gobierno, las comunidades afectadas y cualquier otra parte interesada.
- Solicitar y recibir informes sobre cualquier aspecto de la aplicación de la ley sobre las personas desplazadas internas.
- Elaborar recomendaciones e informes para el parlamento.

Los informes y la información deben solicitarse, en particular, a los departamentos gubernamentales responsables de la aplicación de la ley sobre las personas desplazadas internas, pero también a las instituciones nacionales de derechos humanos, a las organizaciones humanitarias y de desarrollo y a las ONG locales familiarizadas con los problemas relacionados con el desplazamiento interno. Las propias personas desplazadas internas (incluidos hombres y mujeres por igual), así como cualquier grupo especialmente vulnerable (o sus representantes), también deben ser incluidas en las audiencias de supervisión y seguimiento en la medida de lo posible.

Para determinar con eficacia cómo se están logrando los resultados especificados en la ley nacional y quién lo está haciendo, y para detectar cualquier obstáculo

administrativo, legal, financiero o de otro tipo que se esté encontrando, los parlamentarios que forman parte de estas comisiones deben estar completamente familiarizados con la ley nacional sobre las personas desplazadas internas y con cualquier indicador operativo establecido para medir su eficacia. Los parlamentarios deben participar activamente en el análisis y la redacción de los informes y recomendaciones de las comisiones, ya que les corresponde confirmar que se han debatido todos los elementos de la legislación (tal como se describe en el capítulo segundo) y que las recomendaciones de la comisión abordan con equidad los problemas detectados.

Asignación de recursos y supervisión presupuestaria

El papel más importante de un parlamentario en la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas puede ser el de determinar los presupuestos y asignar los fondos para la aplicación del marco nacional. Esto puede hacerse como parte de la función de dotación de fondos del parlamento o a través de la pertenencia a una comisión parlamentaria responsable de las cuestiones presupuestarias.

La financiación tiene una repercusión directa en la eficacia, ya que, sin los recursos adecuados, la ley está condenada al fracaso. Conocer el proceso presupuestario del país (en particular, las dotaciones parlamentarias y los gastos departamentales) ayudará, sin duda, a los parlamentarios a determinar los mejores métodos para canalizar los fondos destinados a la protección y asistencia de las personas desplazadas internas. En función del contexto nacional, pueden adoptarse varios enfoques, entre ellos dos en particular:

- una partida presupuestaria o fondo asignado establecido por el gobierno central al que los departamentos o autoridades locales pueden licitar como parte de sus propios procesos presupuestarios;
- la asignación directa de recursos adicionales a los departamentos o autoridades locales, como parte del proceso regular de dotaciones.

Independientemente de los acuerdos específicos de financiación, los recursos deben proporcionarse de manera **adecuada, previsible y no discriminatoria**. Algunos elementos fundamentales pueden ayudar a cumplir estos criterios:

- ✎ Las evaluaciones realizadas para determinar los niveles de financiación deben ser realistas, teniendo en cuenta todas las necesidades y vulnerabilidades detectadas por medio de la información recopilada sobre la población de desplazados internos y facilitada por esta. En particular, deben estar fundamentadas en las opiniones de los funcionarios de nivel operacional y en las necesidades específicas de los grupos vulnerables. Además de la experiencia técnica nacional, los parlamentos pueden aprovechar la amplia experiencia técnica internacional existente en relación con el costo de las actividades de ayuda. Toda financiación asignada a organizaciones humanitarias o de desarrollo ha de tenerse en cuenta en las evaluaciones nacionales.
- ✎ Los fondos deben destinarse específicamente a cuestiones vinculadas con el desplazamiento interno para evitar que se utilicen en otros proyectos y actividades no relacionados. Debe haber pocas restricciones y la máxima flexibilidad, especialmente en el caso de la asistencia de socorro. Como se señala más adelante, posibilitar una respuesta flexible a los problemas que puedan surgir no excluye el uso de mecanismos estrictos de rendición de cuentas.
- ✎ Es necesario adoptar disposiciones que permitan trasladar los fondos sobrantes al siguiente período de financiación siempre que sea posible.
- ✎ Con respecto a las compensaciones, puede resultar apropiado establecer mecanismos o fondos específicos fuera del sistema judicial ordinario; dicha financiación debe ser suficiente para reparar el daño sufrido.

Compensación para las personas desplazadas internas

Asignaciones presupuestarias para compensar a las personas desplazadas internas en Turquía

Contemplar en la legislación disposiciones de financiación, aunque sean sencillas, puede dar una mayor seguridad operativa a los departamentos. La ley turca de 2004 sobre indemnización por daños y perjuicios causados por el terrorismo y la lucha contra el terrorismo, por ejemplo, creó una Comisión de Evaluación de Daños para conceder compensaciones por daños a bienes o personas.

La fórmula y los importes de la compensación (y, lo que es más importante, las fuentes presupuestarias para el pago de las compensaciones) se describen específicamente en la ley:

- Los gastos de la Comisión se sufragarán con cargo al presupuesto ordinario del Ministerio del Interior (art. 6).
- Las compensaciones concedidas se abonarán "—según el tipo de pago— con cargo a una dotación consignada en el presupuesto del Ministerio" (art. 13).

Incentivos fiscales para compensar los desplazamientos inducidos por el desarrollo en Indonesia

La ley indonesia de 2012 sobre la adquisición de tierras para el desarrollo público introduce mecanismos específicos que permiten a las personas desplazadas internas recuperar sus derechos en lo referido a los desplazamientos inducidos por el desarrollo. El mecanismo de compensación se inicia con una consulta pública sobre el proyecto de desarrollo (la consulta de evaluación) y concluye con una consulta sobre compensaciones. La ley prevé varias opciones de compensación (a saber: dinero, sustitución de tierras, reasentamiento y propiedad compartida, entre otras) aprobadas por ambas partes (art. 36). También existen incentivos fiscales a las compensaciones percibidas por las personas desplazadas internas (art. 44).

A la hora de examinar los acuerdos de financiación, los parlamentarios deberían preferir diseños que eviten la dependencia sistémica de la ayuda de socorro, que a largo plazo puede impedir la consecución de soluciones duraderas. Por lo tanto, deben integrarse en los acuerdos de financiación mecanismos para pasar de la ayuda de socorro a la solución más duradera de la asistencia para el desarrollo. Una vez más, la mejor manera de lograrlo es dotando de flexibilidad a la partida presupuestaria destinada a las personas desplazadas internas.

Como se ha expuesto en el capítulo primero, las personas desplazadas internas tienen derecho a la asistencia humanitaria. Como paso previo a las solicitudes de ayuda, la determinación de las necesidades de financiación, incluso cuando no se disponga de recursos presupuestarios, ayudará a los donantes externos y a los

organismos humanitarios a evaluar el nivel de asistencia necesario; cuanto más específicas y bien definidas estén dichas necesidades, mejor. Por lo tanto, los parlamentarios deben prestar mucha atención al análisis de las necesidades financieras y a la documentación preparada para su proyecto de ley. Un proceso presupuestario adecuado también demostrará a las organizaciones donantes que la cuestión del desplazamiento interno constituye una prioridad nacional, lo que puede ser importante para conseguir compromisos financieros por su parte. Como en el caso de la financiación procedente de los gobiernos nacionales, regionales o locales, esta ayuda internacional debe estar limitada en el tiempo y ser sostenible para dar paso posteriormente a la autosuficiencia en cuanto sea factible.

Supervisión en el marco de la actividad parlamentaria ordinaria

Cuando la supervisión parlamentaria se realiza en sesiones plenarias, suele implicar lo siguiente:

- ✎ Examinar o debatir informes elaborados por comisiones parlamentarias.
- ✎ Celebrar un debate parlamentario general sobre las mociones presentadas por los parlamentarios que puedan guardar relación con cuestiones relativas a las personas desplazadas internas.
- ✎ Formular preguntas a ministros u otros funcionarios del gobierno sobre cuestiones políticas y de aplicación (durante el turno de preguntas, por ejemplo).
- ✎ Contemplar legislación, reglamentos o decretos secundarios o vinculados a la aplicación.

Cuando en dichas sesiones se traten cuestiones directamente relacionadas con las personas desplazadas internas, los parlamentarios deberán prepararse concienzudamente:

- ✎ familiarizándose con el texto de la ley sobre las personas desplazadas internas y los elementos requeridos expuestos en los capítulos segundo y tercero;

- reuniéndose con las personas desplazadas internas (hombres y mujeres por igual), las comunidades afectadas, ONG, los actores humanitarios y de desarrollo, y otros grupos (véase "Funciones informales de supervisión y seguimiento", más adelante) para entender cómo se está aplicando la ley sobre las personas desplazadas internas;
- examinando las obligaciones internacionalmente reconocidas hacia las personas desplazadas internas descritas en el capítulo primero;
- examinando los informes u otros documentos que vayan a tratarse durante la sesión;
- reforzando sus conocimientos sobre los procedimientos parlamentarios de debate, presentación de mociones, etc.

Tener en cuenta y apoyar a otros actores del ámbito de la supervisión y el seguimiento

La responsabilidad de supervisar las leyes sobre las personas desplazadas internas recae principalmente en los actores nacionales encargados de su aplicación, que están bien situados y equipados para cumplir esta función. El papel de los parlamentarios consiste en estar en sintonía con las funciones y actividades de seguimiento de estos actores, a fin de apoyar eficazmente su labor, lo que supone lo siguiente:

- Asegurarse de que cuentan con la autoridad legal necesaria para desempeñar sus funciones, que deben estar claramente especificadas en la ley sobre las personas desplazadas internas. En la mayoría de los casos, la responsabilidad principal recaerá en la autoridad nacional, pero también deberán identificarse otros organismos con funciones de supervisión (como las instituciones nacionales de derechos humanos).
- Garantizar, en la medida de lo posible, una financiación adecuada (véase "Asignación de recursos y supervisión presupuestaria", más arriba).
- Examinar y valorar las conclusiones y recomendaciones de estas autoridades de supervisión y actuar en consecuencia según proceda.

Los **comités de dirección** pueden constituir un foro útil para supervisar los aspectos operacionales de la ley sobre las personas desplazadas internas a fin de velar por que la dirección estratégica sea coherente y cuente con el apoyo político de las partes interesadas y los actores principales. Los comités de dirección, que pueden adoptar la forma de comités consultivos, son esenciales para la coordinación, ya que convocan a las partes interesadas para preparar y establecer enfoques de aplicación comunes. En términos de antigüedad, los miembros del comité de dirección deberían tener categoría de jefes de departamento o altos directivos, pero, como ocurre con todos los comités, también han de conocer en profundidad el marco nacional y las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas en el país. Lo ideal sería que la ley sobre las personas desplazadas internas previera la composición y estructura del comité directivo.

Una respuesta legislativa a la supervisión judicial en Colombia

El propio poder judicial puede desempeñar un importante papel de supervisión, y los parlamentarios deberían sentirse cómodos evaluando su ley nacional sobre las personas desplazadas internas a la luz de las conclusiones judiciales.

En Colombia existe, desde 1997, un marco legal limitado para los desplazamientos internos, pero hasta hace poco el gobierno era incapaz de aplicarlo. En particular, no se proporcionaban recursos a los afectados por los desplazamientos y no se protegían sus derechos con arreglo a este marco.

En 2003, se habían presentado miles de demandas en virtud de una petición de acción de tutela, un instrumento creado por la Corte Constitucional de Colombia para la protección de los derechos fundamentales. La petición resultó ser una vía de recurso eficaz para las personas desplazadas internas por su flexibilidad y aplicabilidad, ya que:

- la Corte puede dictar órdenes de inmediato, incluso antes de su sentencia definitiva, para que las infracciones puedan abordarse lo antes posible;
- la sentencia de la Corte debe ser efectiva: las órdenes pueden exigir que el Estado adopte medidas programáticas correctivas;
- la sentencia tiene preferencia automática sobre cualquier otro asunto (distinto del *habeas corpus*) y debe resolverse en 10 días, sin posibilidad de prórroga;
- las sentencias de los tribunales inferiores pueden ser revisadas de oficio por la Corte;
- pueden presentarse reclamaciones sin necesidad de contar con representación legal.

El examen por parte de la Corte Constitucional de las sentencias de los tribunales inferiores dio lugar a la histórica sentencia T-025 (2004), que concluyó que los derechos de las personas desplazadas internas se estaban desatendiendo de manera generalizada. Las dos principales inquietudes de la Corte guardaban relación con:

- la capacidad institucional para la aplicación del marco;
- la suficiencia de la financiación destinada a que las políticas sobre personas desplazadas internas cumplan los objetivos establecidos.

Calificando la situación de "estado de cosas inconstitucional", la Corte ordenó al Estado una serie de medidas correctivas:

- medidas para garantizar la cooperación entre los actores principales;
- medidas programáticas específicas para la protección inmediata de los derechos de las personas desplazadas internas;
- financiación, priorización y distribución adecuadas;
- la adopción de un plan de acción para subsanar las deficiencias detectadas en la sentencia.

Esto condujo a cambios generalizados en el marco colombiano para las personas desplazadas internas. Tras la decisión, la Corte siguió implicada en su aplicación y dictó una serie de laudos de seguimiento en los casos en que continuaban los incumplimientos. Otras decisiones también se han ocupado de cuestiones relacionadas con las reparaciones y los derechos sobre la tierra. Esto ha llevado a la promulgación de la Ley 1448, que establece un marco de reparaciones para todas las víctimas del conflicto armado colombiano desde 1985.

Las **instituciones nacionales de derechos humanos** desempeñan funciones esenciales de seguimiento y supervisión que deberían contemplarse como parte de una ley sobre las personas desplazadas internas para encomendarles el seguimiento y la presentación de informes periódicos sobre la aplicación de la ley. Su independencia les permite un mayor acceso a la información para determinar en qué medida las personas desplazadas internas disfrutaban realmente de sus derechos y a qué pueden enfrentarse. Cuando están debidamente dotadas de personal, fondos y capacidades, las instituciones nacionales de derechos humanos son órganos versátiles que pueden materializar la intención del parlamento haciendo que los actores rindan cuentas de sus responsabilidades en virtud de la ley y llamando la atención de los garantes de derechos sobre las violaciones de los derechos de las personas desplazadas internas, la aplicación ineficaz de las leyes relativas a estas personas o las deficiencias en la respuesta al desplazamiento interno. En algunas situaciones, las instituciones nacionales de derechos humanos, como parte de su actividad de supervisión, pueden:

- ✎ emprender investigaciones de oficio de los abusos;
- ✎ poner a disposición de las personas desplazadas internas mecanismos alternativos de resolución de conflictos para resolver litigios de propiedad o de otro tipo;
- ✎ intervenir en procedimientos judiciales como *amicus curiae* o en otras funciones consultivas, según proceda;
- ✎ recibir quejas particulares y tratarlas como corresponda;
- ✎ iniciar investigaciones a petición del parlamento sobre cualquier asunto o inquietud en particular.

Tales funciones pueden incluirse explícitamente en una ley sobre las personas desplazadas internas.

Constitución de un comité de dirección en Georgia

En 2007, Georgia aprobó una estrategia estatal para las personas desplazadas internas que se complementó en 2009 con un plan de acción para su aplicación. El plan de acción preveía la creación de un comité de dirección "para coordinar los esfuerzos conjuntos del Gobierno de Georgia y las organizaciones internacionales en la puesta en marcha y aplicación de la estrategia estatal para las personas desplazadas internas y su plan de acción". Entre los miembros del comité de dirección figuraban:

- el Ministerio de Refugiados y Acogida (como punto focal nacional);
- el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales;
- el Ministerio de Justicia;
- el Ministerio de Desarrollo Regional e Infraestructuras;
- el Ministerio de Agricultura y el Fondo de Desarrollo Municipal.

Esta función de seguimiento y supervisión generará información sustancial y establecerá una serie de redes útiles conectadas a las instituciones nacionales de derechos humanos. Los parlamentarios no deben ser reticentes a la hora de recurrir a ellas cuando sea oportuno; pueden solicitar regularmente a las instituciones nacionales de derechos humanos asesoramiento, propuestas o recomendaciones sobre cualquier cuestión que sea de su competencia. Las instituciones nacionales de derechos humanos también deberían tener el mandato de emitir recomendaciones o comentarios no solicitados, lo que es crucial para mantener su independencia y llamar la atención del parlamento sobre asuntos que no se hayan señalado de otro modo.

Funciones informales de supervisión y seguimiento

El diálogo permanente y abierto con las partes interesadas y las comunidades afectadas es, con diferencia, la mejor manera de que los parlamentarios sigan tomando parte en la aplicación. Los parlamentarios deben estar siempre atentos a las oportunidades de aprovechar los conocimientos y la experiencia de los grupos de la sociedad civil, incluidas las ONG, las universidades y los grupos comunitarios o religiosos, entre otros. Una vez más, una política de puertas abiertas y reuniones periódicas con los líderes de estos grupos es una forma importante de que los parlamentarios se mantengan al tanto de cómo evoluciona la situación. La interacción directa con estos grupos permitirá un intercambio fluido de información y la obtención de pruebas anecdóticas de la eficacia de la ley. Esto puede hacerse a través de:

- visitas sobre el terreno, recorridos por campamentos o asentamientos y visitas a domicilio;
- consultas, entrevistas o reuniones con las partes o comunidades afectadas;
- encuestas o cuestionarios formales en zonas de desplazamiento, retorno o asentamiento;
- el examen de la información proporcionada por las ONG, o por los servicios que están utilizando las poblaciones afectadas (como centros de asistencia jurídica, establecimientos de salud, etc.);
- reuniones periódicas con organizaciones humanitarias, actores de desarrollo y otros actores locales implicados en la aplicación.

Capítulo quinto: Resumen y líneas de actuación

El parlamento ejerce una importante función de control para velar por que el ejecutivo aplique la ley sobre las personas desplazadas internas de forma fiel y eficaz.

- ✓ Cuando formen parte de las comisiones parlamentarias, los parlamentarios deben familiarizarse con los documentos e informes pertinentes, ofrecer oportunidades para que se escuche a todas las partes interesadas y formular recomendaciones al parlamento que logren resultados para las personas desplazadas internas.

Los actores implicados en la aplicación de la ley sobre las personas desplazadas internas deben contar con los recursos adecuados para desempeñar sus funciones.

- ✓ Los parlamentarios deben examinar detenidamente las evaluaciones de las necesidades financieras y los presupuestos para asegurarse de que las organizaciones puedan alcanzar los resultados requeridos.
- ✓ Los parlamentarios deben proporcionar recursos suficientes del presupuesto nacional para financiar la labor de protección y asistencia de las personas desplazadas internas.
- ✓ Los parlamentarios deben garantizar que la ley sobre las personas desplazadas internas obligue a buscar el apoyo de organizaciones humanitarias y de desarrollo cuando no haya recursos nacionales disponibles o estos sean limitados.

Los parlamentarios pueden desempeñar un importante papel de seguimiento colaborando con las comunidades afectadas y los actores interesados y formando parte de las comisiones parlamentarias de supervisión.

- ✓ Los parlamentarios deben hablar regularmente con las personas desplazadas internas y directamente con las comunidades afectadas y otros actores pertinentes que participan en la aplicación de la ley.
- ✓ Los parlamentarios deben examinar los informes sobre la aplicación de la institución nacional de derechos humanos u otros grupos, y pedirles que utilicen el proceso parlamentario cuando proceda.

Otros actores nacionales pueden contribuir al seguimiento y la supervisión, y los parlamentarios pueden apoyar y aprovechar su labor.

- ✓ Los parlamentarios deben contemplar la posibilidad de otorgar un mandato a los comités de dirección y a las instituciones nacionales de derechos humanos para que lleven a cabo funciones de supervisión.
- ✓ Los parlamentarios deben velar por que las funciones de seguimiento de estos organismos se financien adecuadamente.
- ✓ Los parlamentarios deben contemplar de forma exhaustiva y genuina las conclusiones, informes y recomendaciones de los órganos nacionales de seguimiento.

Recursos útiles

Material de orientación

Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility

[Abordar los desplazamientos internos: un marco para la responsabilidad nacional] (2005), disponible en <https://www.internal-displacement.org/publications/addressing-internal-displacement-a-framework-for-national-responsibility/>.

Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo (2013), disponible en

<https://www.refworld.org/es/pol/posicion/idmc/2013/es/97945>.

Guiding Principles on Internal Displacement with Annotations

[Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, con anotaciones] (2.ª ed., 2008), disponible en www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf.

Guidance on Profiling Internally Displaced Persons [Guía para la caracterización de las personas desplazadas internas] (2007), disponible en <https://www.refworld.org/reference/themreport/ia/2007/en/77985>.

Manual para la protección de los desplazados internos del Grupo Temático Mundial sobre Protección (2010), disponible en globalprotectioncluster.org/publications/142/policy-and-guidance/guidelines/handbook-protection-internally-displaced-persons.

IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons

[Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del IASC] (2010), disponible en interagencystandingcommittee.org/other/iasc-framework-durable-solutions-internally-displaced-persons.

Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (2011), disponible en

<https://www.acnur.org/media/directrices-operacionales-del-iasc-sobre-la-proteccion-de-las-personas-en-situaciones-de>.

Protecting IDPs: A Manual for Policy and Law Makers [La protección de las personas desplazadas internas: un manual para legisladores y encargados de la formulación de políticas] (2008), disponible en www.brookings.edu/articles/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/.

Tratados

Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) (2012), disponible en www.refworld.org/es/leg/trat/ua/2009/es/70509.

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) (1949), disponible en www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/geneva-convention-relative-protection-civilian-persons-time-war.

Great Lakes Protocol on the Property Rights of Returning Persons [Protocolo de los Grandes Lagos sobre los derechos de propiedad de las personas retornadas] (2006), disponible en <https://icglr.org/wp-content/uploads/2022/06/Protocol-on-Property-Rights-of-Returning-Persons.pdf>.

Great Lakes Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons [Protocolo de los Grandes Lagos sobre la protección y asistencia a los desplazados internos] (2006), disponible en <https://www.refworld.org/reference/regionalreport/radr/2006/en/94162>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), disponible en www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights.

Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) (1977), disponible en www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (1977), disponible en www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and-0.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), disponible en [www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf).

Organizaciones pertinentes

Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

El Relator Especial es nombrado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y puede ayudar en gran medida a los Estados a preparar sus leyes o marcos nacionales sobre las personas desplazadas internas. En particular, el Relator Especial puede hacer lo siguiente:

- Ayudar a crear consenso político visitando el país y reuniéndose con funcionarios del gobierno y las principales partes interesadas.
- Dar mayor visibilidad a una situación de desplazamiento interno en el plano nacional, regional e internacional.
- Fomentar las capacidades y conocimientos sobre legislación y formulación de políticas.
- Proporcionar asesoramiento jurídico y apoyo técnico a todos los poderes del Estado en la preparación y aplicación de una ley sobre las personas desplazadas internas.

Puede consultarse información sobre el Relator Especial, incluidos sus datos de contacto, en: www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-internally-displaced-persons.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Las personas desplazadas internas son personas de interés para el ACNUR, que dirige numerosas operaciones en todo el mundo y desempeña un papel importante en su asistencia y protección. Este organismo tiene una gran experiencia en la protección de las personas desplazadas internas y dispone de conocimientos jurídicos y políticos pertinentes, y de capacidad para apoyar el desarrollo de una legislación nacional sobre desplazados internos. El ACNUR puede ayudar a los parlamentos en el proceso de elaboración de la legislación nacional de diferentes maneras, entre ellas:

- ✎ proporcionando orientación, materiales y herramientas pertinentes para que los parlamentarios y los legisladores los tengan en cuenta a la hora de elaborar una ley nacional sobre las personas desplazadas internas;
- ✎ impartiendo capacitación sobre las normas internacionales y regionales pertinentes relativas a los desplazamientos internos a parlamentarios y redactores del gobierno;
- ✎ Apoyando la formulación de políticas sobre desplazamiento interno con vistas a preparar la legislación.
- ✎ participando en los procesos de consulta y apoyándolos, en particular con el fin de velar por la inclusión de las personas desplazadas internas;
- ✎ participando en el examen de los proyectos de ley aportando su experiencia particular para asegurar que las realidades del contexto operativo queden bien reflejadas;
- ✎ apoyando la aplicación de una ley nacional sobre las personas desplazadas internas en el marco de las competencias operacionales del país.

El ACNUR es también un importante defensor de los derechos de las personas desplazadas internas ante los gobiernos y está bien posicionado para proponer el desarrollo de un marco legal en el país.

Puede consultarse información sobre la labor del ACNUR con las personas desplazadas internas en www.acnur.org/desplazados-internos.

Unión Interparlamentaria (UIP)

La Unión Interparlamentaria (UIP), creada en 1889, es una organización internacional de parlamentos. Su principal cometido es promover el diálogo interparlamentario para trabajar por la paz, la cooperación y el establecimiento de la democracia representativa. La UIP puede ayudar a los países a elaborar una ley sobre las personas desplazadas internas:

- fomentando los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los parlamentos que hayan elaborado o estén elaborando una ley o política sobre las personas desplazadas internas;
- facilitando las conexiones con los órganos parlamentarios regionales;
- proporcionando información y apoyo a los países, y a las comisiones parlamentarias de derechos humanos en particular, en sus esfuerzos por cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y derecho humanitario.

Puede consultarse información sobre la UIP en www.ipu.org.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA)

El cometido de OCHA es congregar a los actores humanitarios para dar una respuesta coherente a las situaciones de emergencia. Sin embargo, incluso en ausencia de una situación de emergencia, OCHA puede prestar un importante apoyo y asesoramiento para la elaboración de una ley sobre las personas desplazadas internas:

- informando sobre la situación del desplazamiento interno tanto en el contexto particular de un país como de forma más general;
- organizando llamamientos para obtener financiación humanitaria y supervisándola;

- encontrando y accediendo a otros posibles socios humanitarios y de desarrollo.

Puede consultarse información sobre el trabajo de OCHA en materia de desplazamiento interno en www.unocha.org/internal-displacement.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)

Dada la importante conexión entre el desplazamiento interno y los desastres, el trabajo de la UNDRR es especialmente pertinente desde el punto de vista de la elaboración de una ley nacional sobre las personas desplazadas internas. La UNDRR es el punto focal central para la coordinación de la reducción del riesgo de desastres, que incluye la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (adoptada en 1999) y el Marco de Acción de Hyogo. La UNDRR apoya los esfuerzos de los parlamentarios por crear un entorno político propicio a la RRD. Su programa de "paladines parlamentarios" ha demostrado ser especialmente eficaz a la hora de incrementar la visibilidad de la RRD en el ámbito regional e internacional. La UNDRR también fomenta la participación nacional en la reducción del riesgo de desastres mediante el apoyo a plataformas nacionales, y puede aportar información sustancial a los países que deseen establecer vínculos entre sus leyes sobre personas desplazadas internas y sobre desastres.

Puede consultarse información sobre el trabajo de la UNDRR, incluidos sus datos de contacto, en www.undrr.org/es.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

El CICR es una organización imparcial, neutral e independiente cuya misión exclusivamente humanitaria es proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y otras situaciones de violencia, y prestarles asistencia.

El CICR también se esfuerza por prevenir el sufrimiento, promoviendo y reforzando el derecho humanitario y los principios humanitarios.

El objetivo general del CICR es velar por que las autoridades y otros grupos constituidos cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en particular las de respetar y proteger a la población civil. El CICR se esfuerza

por aliviar el sufrimiento de las personas atrapadas en conflictos armados y otras situaciones de violencia. Para ello, la organización proporciona asistencia y protección eficaces y eficientes a estas personas, entre ellas las personas desplazadas internas, al tiempo que tiene en cuenta las acciones de otras organizaciones humanitarias. El CICR, junto con las sociedades nacionales, ha creado un enfoque multidisciplinar para responder a las necesidades básicas de las comunidades afectadas por los desplazamientos.

Creado en 1863, el CICR fue responsable del origen de los Convenios de Ginebra y del movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Dirige y coordina las actividades internacionales llevadas a cabo por el movimiento en conflictos armados y otras situaciones de violencia.

Puede consultarse información sobre el CICR en www.icrc.org/es.

Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada

El Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada puede ayudar a los gobiernos a obtener información precisa sobre sus poblaciones de personas desplazadas internas y apoyar las decisiones basadas en esa información. Su comité directivo está formado por organizaciones con gran experiencia en soluciones para personas desplazadas internas, como el Consejo Danés para los Refugiados, el Observatorio de Desplazados Internos del Consejo Noruego para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas, el ACNUR, OCHA y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada ofrece cuatro servicios principales:

- Apoyo sobre el terreno y asesoramiento técnico, incluida la recopilación de datos y el fomento de la capacidad.
- Capacitación y fomento de la capacidad.
- Herramientas y guías, incluida una serie de recursos de caracterización y recopilación de datos que servirán de base para facilitar la recopilación, el intercambio y el análisis de la información.

- Promoción del modo en que la caracterización y la recopilación de datos pueden contribuir de manera más eficaz a establecer soluciones para las personas desplazadas internas.

Puede consultarse información sobre el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada, incluidos sus datos de contacto, en www.jips.org.

Proyecto de Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno

El Proyecto de Brookings-LSE se creó para promover respuestas eficaces al desplazamiento interno en el ámbito nacional, regional e internacional. Es una importante fuente de investigación, análisis y apoyo para el Relator Especial (que ejerce como codirector del proyecto), y de información pertinente para los gobiernos que diseñan un marco nacional sobre desplazamiento interno.

Junto con el ACNUR, el Proyecto de Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno mantiene bases de datos de libre acceso sobre leyes y políticas y otros documentos importantes. Los parlamentarios pueden beneficiarse de las lecciones extraídas aprovechando estos enfoques existentes (en particular, de países con sistemas jurídicos y políticos similares). Dichas bases de datos están disponibles en <https://rimap.unhcr.org/idp-law-policy-dashboard>.

Puede consultarse información sobre el proyecto, junto con sus datos de contacto, en www.brookings.edu/projects/brookings-lse-project-on-internal-displacement/.

Observatorio de Desplazamiento Interno

El Observatorio de Desplazamiento Interno fue creado por el Consejo Noruego para los Refugiados con el fin de supervisar los desplazamientos internos en todo el mundo y contribuir al fomento de la capacidad para dar respuestas nacionales al desplazamiento interno. La labor del Observatorio de Desplazamiento Interno incluye la promoción y la difusión de información, pero también imparte talleres para las autoridades nacionales sobre protección y asistencia de las personas desplazadas internas.

Puede consultarse información sobre el Observatorio de Desplazamiento Interno en www.internal-displacement.org.

Anexo 1

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Introducción: alcance y finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.
2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:
 - (a) el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
 - (b) los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
 - (c) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
 - (d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.
4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

Sección I. Principios generales

Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos Principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Principio 2

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.

2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

Principio 3

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Principio 4

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

Sección II. Principios relativos a la protección contra los desplazamientos

Principio 5

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:
 - a) basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
 - b) en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
 - c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
 - d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación, y
 - e) cuando se utilicen como castigo colectivo.
3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.

3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:

- a) la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica;
- b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
- c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
- d) las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
- e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
- f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Principio 8

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

Principio 9

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

Sección III. Principios relativos a la protección durante el desplazamiento

Principio 10

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

- a) el genocidio;
- b) el homicidio;
- c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y
- d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

- a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;
- b) la privación de alimentos como medio de combate;
- c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
- d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
- e) el uso de minas antipersonal.

Principio 11

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

- a) la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;

- b) la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
- c) los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.
2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser reclusos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.
3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.
4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

Principio 13

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.
2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

Principio 14

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15

Los desplazados internos tienen derecho a:

- a) buscar seguridad en otra parte del país;
- b) abandonar su país;
- c) solicitar asilo en otro país; y
- d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.

4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Principio 17

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.

2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.

3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la

reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.

4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:
 - a) alimentos esenciales y agua potable;
 - b) alojamiento y vivienda básicos;
 - c) vestido adecuado; y
 - d) servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Principio 19

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.
2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.
3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

Principio 20

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irrazonables, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.
3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

Principio 21

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.
2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:
 - a) expolio;
 - b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
 - c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
 - d) actos de represalia; y
 - e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.
3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:

- a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;

- b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
- c) el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;
- d) el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
- e) el derecho a comunicarse en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

Sección IV. Principios relativos a la asistencia humanitaria

Principio 24

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

Sección V. Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas

autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Principio 30

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

Anexo 2

Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)

Preámbulo

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Africana;

CONSCIENTES de la gravedad de la situación de los desplazados internos como una fuente de continua inestabilidad y tensiones para los Estados africanos;

TAMBIÉN CONSCIENTES del sufrimiento y de la vulnerabilidad específica de los desplazados internos;

REITERANDO la inherente costumbre africana y la tradición de hospitalidad de las comunidades locales de acogida hacia las personas en peligro y el apoyo a esas comunidades;

COMPROMETIDOS a compartir nuestra visión común de dar soluciones duraderas a las situaciones de los desplazados internos mediante el establecimiento de un marco jurídico adecuado para su protección y asistencia;

DECIDIDOS a adoptar medidas encaminadas a prevenir y a acabar con el fenómeno del desplazamiento interno mediante la erradicación de sus causas, sobre todo los conflictos persistentes y recurrentes, así como mediante la atención al desplazamiento causado por los desastres naturales, que tienen un impacto devastador en la vida humana, la paz, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo;

CONSIDERANDO el Acta Constitutiva de 2000 de la Unión Africana y la Carta de las Naciones Unidas de 1945;

REAFIRMANDO el principio del respeto de la igualdad soberana de los Estados Parte, su integridad territorial y la independencia política, como se estipula en el Acta Constitutiva de la Unión Africana y en la Carta de las Naciones Unidas;

RECORDANDO la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; la Convención de 1948 para la prevención y la sanción del delito de genocidio; los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1977; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados; la Convención de la OUA de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979; la Carta Africana sobre los Derechos humanos y de los Pueblos de 1981 y el Protocolo de 2003 a la Carta Africana sobre los derechos humanos y los pueblos sobre derechos de la mujer en África; la Carta Africana de 1990 sobre los Derechos y el Bienestar del Niño; el documento de Addis Abeba de 1994 sobre los refugiados y el desplazamiento forzoso de población en África y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos de las Naciones Unidas y la Unión Africana y resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU;

CONSCIENTES de que los Estados miembros de la Unión Africana han adoptado las prácticas democráticas y se han adherido a los principios de no discriminación, igualdad e igual protección de la ley en virtud de la Carta Africana de 1981 sobre los derechos humanos y de los pueblos, así como otros instrumentos jurídicos regionales e internacionales de derechos humanos;

RECONOCIENDO

los derechos inherentes de los desplazados internos según están previstos y protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario y tal como se establece en los Principios Rectores de los desplazamientos internos de la ONU de 1998, que son reconocidos como un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos;

AFIRMANDO nuestra responsabilidad y compromiso de respetar, proteger y cumplir los derechos a que tengan derecho los desplazados internos, sin discriminación de ningún tipo;

OBSERVANDO las funciones específicas de los organismos internacionales y agencias en el marco de la estrategia de colaboración interinstitucional de las Naciones Unidas con respecto a los desplazados internos, en especial la experiencia en materia de protección de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y la invitación extendida a ella por el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana en la Decisión EX/CL.413 (XIII) de julio de 2008 en Sharm el Sheikh, Egipto, para continuar y reforzar su papel en la protección y asistencia de los desplazados internos, dentro del mecanismo de coordinación de las Naciones Unidas; y tomando nota, asimismo, del mandato del Comité Internacional de la Cruz Roja para proteger y ayudar a las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia, así como de la labor de las organizaciones de la sociedad civil, de conformidad con las leyes del país en el que ejercen tales funciones y mandatos;

RECORDANDO la falta de un marco jurídico e institucional vinculante africano e internacional, específicamente para la prevención del desplazamiento interno y la protección y asistencia a los desplazados internos;

REAFIRMANDO el compromiso histórico de los Estados de la Unión Africana para la protección y asistencia a los refugiados y desplazados internos y, en particular, la aplicación de las decisiones del Consejo Ejecutivo EX.CL/Dec.129 (V) y EX.CL/127 (V) de julio de 2004 en Addis Abeba, en el sentido de que las necesidades específicas de los desplazados internos tales como la protección y asistencia deben abordarse mediante un instrumento jurídico independiente, y colaborar con los asociados pertinentes y otras partes interesadas para garantizar que los desplazados internos cuenten con un marco jurídico adecuado que garantice su adecuada protección y asistencia, así como con soluciones duraderas;

CONVENCIDOS de que la presente Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos representa dicho marco jurídico;

HEMOS CONVENIDO EN LO SIGUIENTE:

Artículo 1. Definiciones

Para el propósito de la presente Convención:

- a. se entiende por “Carta Africana” la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos;
- b. se entiende por “Comisión Africana” la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos;
- c. se entiende por “Corte Africana de Justicia y de Derechos Humanos” la Corte Africana de Justicia y de Derechos Humanos;
- d. se entiende por desplazamiento arbitrario el desplazamiento arbitrario como se contempla en el artículo 4 (4) (a) al (h);
- e. se entiende por “grupos armados” a las fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que no son las fuerzas armadas del Estado;
- f. “OUA” significa Unión Africana;
- g. “Comisión de la OUA” significa Secretaría de la Unión Africana, que es la depositaria de los instrumentos regionales;
- h. se entiende por “niño” todo ser humano menor de 18 años de edad;
- i. se entiende por “Acta Constitutiva” el Acta de Constitución de la Unión Africana;
- j. se entienden por “prácticas nocivas” toda conducta, actitudes y prácticas que afectan negativamente los derechos fundamentales de las personas tales como, pero no solamente, el derecho a la vida, la salud, la dignidad, la educación, la integridad física y mental y la educación;
- k. se entiende por “desplazados internos” a las personas o grupos de personas que se ven forzadas u obligadas a huir, a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de, o en el fin de evitar, los efectos del conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o producidas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera de Estado internacionalmente reconocida;
- l. se entiende por “desplazamiento interno” el movimiento involuntario o forzado, la evacuación o la reubicación de personas o grupos de personas dentro de las fronteras del Estado internacionalmente reconocidas;
- m. se entiende por “Estado Miembro” el Estado Miembro de la Unión Africana;
- n. se entiende por “agentes no estatales” a los agentes privados que no son funcionarios públicos del Estado, incluyendo otros grupos armados no contemplados en el artículo 1(d) supra, y cuyos actos no se pueden atribuir oficialmente al Estado;
- o. se entiende por “OUA” la Organización de la Unidad Africana;

- p. “mujeres” son las personas del sexo femenino, incluidas las niñas;
- q. se entiende por “normas globales” (*Sphere standards*) aquellas normas para vigilar y evaluar la eficacia y el impacto de la asistencia humanitaria, y
- r. se entiende por “Estados Parte” los Estados Africanos que han ratificado o se han adherido a esta Convención.

Artículo 2. Objetivos

Los objetivos de esta Convención son los siguientes:

- a. promover y fortalecer las medidas regionales y nacionales para prevenir o mitigar, prohibir y eliminar las causas del desplazamiento interno así como ofrecer soluciones duraderas;
- b. establecer un marco jurídico para evitar el desplazamiento interno, y proteger y ayudar a las personas desplazadas internamente en África;
- c. establecer un marco jurídico para la solidaridad, cooperación, promoción de las soluciones duraderas y el apoyo mutuo entre los Estados Parte a fin de combatir el desplazamiento y abordar sus consecuencias;
- d. prever las obligaciones y responsabilidades de los Estados Parte, con respecto a la prevención del desplazamiento interno y la protección y asistencia de los desplazados internos;
- e. prever las respectivas obligaciones, responsabilidades y roles de los grupos armados, los agentes no estatales y otros actores pertinentes, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil, con respecto a la prevención del desplazamiento interno y la protección y asistencia de los desplazados internos.

Artículo 3. Obligaciones generales de los Estados Parte

1. Los Estados Parte se comprometen a respetar y hacer respetar la presente Convención. En particular, los Estados Parte deberán:

- a. abstenerse de, prohibir y prevenir los desplazamientos arbitrarios de las poblaciones;
- b. prevenir la exclusión política, social, cultural y económica y la marginación, que son susceptibles de causar el desplazamiento de las poblaciones o de las personas en virtud de su identidad social, religión u opinión política;
- c. respetar y garantizar el respeto de los principios de humanidad y dignidad humana de los desplazados internos;

- d. respetar y garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los desplazados internos, incluyendo el trato humano, la no discriminación, igualdad e igual protección de la ley;
 - e. respetar y garantizar el respeto del derecho internacional humanitario con respecto a la protección de los desplazados internos;
 - f. respetar y garantizar el respeto al carácter civil y humanitario de la protección y asistencia de los desplazados internos, inclusive garantizando que dichas personas no participen en actividades subversivas;
 - g. garantizar la responsabilidad individual por actos de desplazamiento arbitrario, de acuerdo con el derecho penal nacional e internacional aplicables;
 - h. velar por la responsabilidad de los agentes no estatales pertinentes, incluidas las empresas multinacionales y las empresas privadas de seguridad o militares, por actos de desplazamientos arbitrarios o complicidad en tales actos;
 - i. garantizar la responsabilidad de los agentes no estatales que participan en actividades de exploración y explotación de recursos económicos y naturales que originan desplazamientos;
 - j. garantizar que la asistencia a los desplazados internos satisfaga sus necesidades básicas, y permitir y facilitar el acceso rápido y sin obstáculos de las organizaciones humanitarias y de su personal;
 - k. promover la autosuficiencia y los medios de vida sostenibles entre los desplazados internos, siempre que tales medidas no se utilicen para descuidar la protección y asistencia a los desplazados internos, sin perjuicio de otros medios de asistencia.
2. Los Estados Parte deberán:
- a. incorporar sus obligaciones en virtud de esta Convención a la legislación nacional mediante la promulgación o modificación de la legislación sobre la protección y asistencia a los desplazados internos de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional;
 - b. designar una autoridad u organismo, cuando sea necesario, responsable de las actividades de coordinación destinadas a la protección y asistencia de los desplazados internos y asignar responsabilidades a los órganos apropiados de protección y asistencia y para cooperar con las organizaciones internacionales pertinentes u organismos y organizaciones de la sociedad civil donde no exista tal autoridad u organismo;

- c. adoptar otras medidas según sea adecuado, incluyendo estrategias y políticas sobre desplazamiento interno en los ámbitos nacional y local, tomando en cuenta las necesidades de las comunidades de acogida;
- d. proporcionar, en la medida de lo posible, los fondos necesarios para la protección y asistencia sin perjuicio de recibir el apoyo internacional;
- e. tratar de incorporar los principios pertinentes contenidos en la presente Convención en las negociaciones de paz y acuerdos con el fin de encontrar soluciones sostenibles al problema de los desplazamientos internos.

Artículo 4. Obligaciones de los Estados Parte relativas a la protección ante el desplazamiento interno

1. Los Estados Parte deberán respetar y garantizar el respeto de sus obligaciones en virtud del derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, a fin de prevenir y evitar las condiciones que podrían conducir a los desplazamientos arbitrarios de personas;
2. los Estados Parte deberán establecer sistemas de alerta temprana, en el contexto del sistema de alerta temprana continental, en zonas de potencial de desplazamiento, establecer y aplicar las estrategias de reducción de riesgo de desastres, emergencia y las medidas de preparación y gestión de desastres y, cuando sea necesario, proporcionar protección inmediata y asistencia a los desplazados internos;
3. los Estados Parte podrán solicitar la cooperación de organizaciones internacionales o agencias humanitarias, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes pertinentes;
4. todas las personas tienen derecho a ser protegidas contra el desplazamiento arbitrario. Sin ser exhaustivas, las categorías de desplazamiento arbitrario prohibidas incluyen las siguientes:
 - a. desplazamiento basado en políticas de discriminación racial u otras prácticas similares destinadas a alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población o que tengan ese resultado;
 - b. el desplazamiento individual o masivo de civiles en situaciones de conflicto armado, a menos que lo demanden la seguridad de los civiles afectados o razones militares imperativas, de acuerdo con el derecho internacional humanitario;

- c. el desplazamiento usado intencionalmente como un método de guerra o debido a otras violaciones del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado;
- d. el desplazamiento causado por la violencia generalizada o por violaciones de los derechos humanos;
- e. el desplazamiento como resultado de prácticas nocivas;
- f. evacuaciones forzadas en casos de desastres naturales o producidos por el ser humano u otras causas si las evacuaciones no son necesarias por razones de seguridad o salud de aquellos afectados;
- g. el desplazamiento usado como un castigo colectivo;
- h. el desplazamiento causado por todo acto, evento, factor o fenómeno de gravedad comparable a todo lo anterior y que no esté justificado en virtud del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

5. los Estados Parte se esforzarán por proteger del desplazamiento a las comunidades que tienen especial apego y dependencia a la tierra debido a su particular cultura y valores espirituales, excepto por imperiosas y convincentes razones de interés público.

6. los Estados Parte deberán declarar como delitos punibles por ley los actos de desplazamientos arbitrarios que asciendan a genocidio, delitos de guerra o delitos de lesa humanidad.

Artículo 5. Obligaciones de los Estados Parte relativas a la protección y asistencia

1. En los Estados Parte recae el deber primordial y la responsabilidad de brindar protección y asistencia humanitaria sin discriminación de ningún tipo a los desplazados internos que se encuentren en su territorio o jurisdicción.

2. Los Estados Parte cooperarán entre sí, a petición del Estado Parte interesado o de la Conferencia de Estados Parte, en la protección y asistencia a los desplazados internos.

3. Los Estados Parte respetarán los mandatos de la Unión Africana y las Naciones Unidas, así como las funciones de las organizaciones humanitarias internacionales en la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos, de conformidad con el derecho internacional.

4. Los Estados Parte adoptarán medidas para proteger y ayudar a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los desastres naturales o producidos por el ser humano, incluyendo el cambio climático.
5. Los Estados Parte deberán evaluar o facilitar la evaluación de las necesidades y vulnerabilidades de los desplazados internos y de las comunidades de acogida, en cooperación con las organizaciones o agencias internacionales.
6. Los Estados Parte facilitarán suficiente protección y asistencia a los desplazados internos, y cuando los recursos disponibles sean insuficientes para ello, cooperarán en la búsqueda de la asistencia de organizaciones internacionales y organismos humanitarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes. Dichas organizaciones pueden ofrecer sus servicios a todos que los que necesiten.
7. Los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para organizar de forma eficaz la acción de socorro que tiene un carácter humanitario e imparcial y garantizarán la seguridad. Los Estados Parte deberán permitir el paso rápido y sin obstáculos de todos los envíos de socorros, equipo y personal para los desplazados internos. Asimismo, deberán permitir y facilitar el papel de las organizaciones locales e internacionales y los organismos humanitarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores pertinentes, para brindar protección y asistencia a los desplazados internos. Los Estados Parte tendrán derecho a fijar las condiciones técnicas en las que se permite el paso.
8. Los Estados Parte deberán respetar y garantizar el respeto de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y la independencia de los agentes humanitarios.
9. Los Estados Parte respetarán el derecho de los desplazados internos de solicitar o buscar protección y asistencia de forma pacífica, de conformidad con las leyes nacionales pertinentes y el derecho internacional, un derecho por el cual no deberán ser perseguidos, procesados ni castigados.
10. Los Estados Parte deberán respetar, proteger y no atacar ni de otra manera dañar al personal humanitario ni los recursos u otros materiales que se desplieguen para la asistencia o el beneficio de los desplazados internos.

11. Los Estados Parte adoptarán medidas destinadas a garantizar que los grupos armados actúen de conformidad con sus obligaciones en virtud del artículo 7.

12. Nada en el presente artículo afectará a los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados.

Artículo 6. Obligaciones relativas a las organizaciones internacionales y las agencias humanitarias

1. Las organizaciones internacionales y los organismos humanitarios desempeñarán sus obligaciones en virtud de la presente Convención de conformidad con el derecho internacional y las leyes vigentes en el país que operan.

2. Al brindar protección y asistencia a los desplazados internos, las organizaciones internacionales y los organismos humanitarios respetarán los derechos de dichas personas de conformidad con el derecho internacional.

3. Las organizaciones internacionales y las agencias humanitarias estarán obligadas por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia de los agentes humanitarios y garantizarán el respeto de las normas internacionales pertinentes y códigos de conducta.

Artículo 7. Protección y asistencia a los desplazados internos en situaciones de conflicto armado

1. Las disposiciones del presente artículo no deben ser interpretadas, en manera alguna, de forma que confieran estatuto legal, legitimación o reconocimiento a grupos armados y sin perjuicio de la responsabilidad penal individual de los miembros de esos grupos penales nacionales o internacionales.

2. Ninguna disposición de la presente Convención se deberá invocar con el propósito de afectar la soberanía de un Estado o la responsabilidad del gobierno, por todos los medios legítimos, para mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o para defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado.

3. La protección y asistencia a los desplazados internos en virtud del presente artículo se regirá por el derecho internacional y en particular el derecho internacional humanitario.

4. En virtud del derecho internacional y nacional, los miembros de los grupos armados serán penalmente responsables de sus actos que violen los derechos de los desplazados internos.
5. Queda prohibido para los miembros de los grupos armados:
 - a. realizar desplazamientos arbitrarios;
 - b. dificultar la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos bajo ninguna circunstancia;
 - c. negar a los desplazados internos el derecho a vivir en condiciones satisfactorias de dignidad, seguridad, servicios de saneamiento, alimentos, agua, atención de salud y vivienda; y separar a los miembros de la familia;
 - d. restringir la libertad de circulación de los desplazados internos dentro y fuera de sus zonas de residencia;
 - e. reclutar niños, exigirles o permitirles tomar parte en las hostilidades en cualquier circunstancia;
 - f. reclutar personas por la fuerza, secuestrarlas o tomarlas como rehenes, inducirlos a la esclavitud sexual y la trata de personas, especialmente a mujeres y niños;
 - g. impedir la asistencia humanitaria y los envíos de socorros, equipo y personal destinado a las personas desplazadas internas;
 - h. atacar o dañar al personal humanitario y los recursos u otros materiales desplegados para la asistencia o beneficio de los desplazados internos y destruir, confiscar o desviar tales materiales, y
 - i. violar el carácter civil y humanitario de los lugares donde se albergan los desplazados internos e infiltrarse en dichos lugares.

Artículo 8. Obligaciones relativas a la Unión Africana

1. La Unión Africana tendrá derecho a intervenir en un Estado miembro a tenor de una decisión de la Asamblea en virtud del artículo 4(h) del Acta Constitutiva con respecto a circunstancias graves, a saber: delitos de guerra, genocidio y delitos de lesa humanidad.
2. La Unión Africana respetará el derecho de los Estados Parte de solicitar la intervención de la Unión a fin de restaurar la paz y la seguridad de conformidad con el artículo 4(j) del Acta Constitutiva y, por tanto, contribuir a la creación de condiciones favorables para encontrar soluciones duraderas al problema del desplazamiento interno.

3. La Unión Africana apoyará los esfuerzos de los Estados Parte para proteger y ayudar a los desplazados internos conforme a esta Convención. En especial, la Unión:

- a. fortalecerá el marco institucional y la capacidad de la Unión Africana con respecto a la protección y asistencia de los desplazados internos;
- b. coordinará la movilización de recursos para la protección y ayuda de las personas desplazadas internas;
- c. colaborará con las organizaciones internacionales y las agencias humanitarias, organizaciones de la sociedad civil y otros actores importantes según sus mandatos, para apoyar las medidas que tomen los Estados Parte para proteger y ayudar a los desplazados internos;
- d. cooperará directamente con los Estados africanos y las organizaciones internacionales y agencias humanitarias, organizaciones de la sociedad civil y otros actores importantes, en lo referente a las medidas adecuadas por tomar en relación con la protección y la asistencia a los desplazados internos;
- e. compartirá información con la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre la situación de desplazamiento y la protección y asistencia acordada a los desplazados internos en África, y
- f. cooperará con el Relator Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para los refugiados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo para abordar los problemas de los desplazados internos.

Artículo 9. Obligaciones de los Estados Parte para la protección y asistencia durante el desplazamiento interno

1. Los Estados Parte protegerán los derechos de los desplazados internos independientemente de la causa de los desplazamientos, absteniéndose de y evitando los siguientes actos, entre otros:

- a. discriminación contra esas personas en el disfrute de los derechos o libertades por motivo de que son desplazados internos;
- b. genocidio, delitos de lesa humanidad, delitos de guerra y otras violaciones del derecho internacional humanitario contra los desplazados internos;
- c. asesinatos arbitrarios, ejecuciones sumarias, detenciones arbitrarias, secuestro, desaparición forzada o tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante, o castigo;
- d. violencia sexual y por motivos de género en todas sus formas, en particular la violación, la prostitución forzada, la explotación sexual y las prácticas nocivas, esclavitud, reclutamiento de niños y su uso en las hostilidades, trabajos forzados y la trata y contrabando de seres humanos, y
- e. hambre.

2. Los Estados Parte deberán:

- a. tomar las medidas necesarias para garantizar que los desplazados internos sean recibidos sin discriminación de ningún tipo y vivan en condiciones satisfactorias de seguridad y dignidad;
- b. en la medida de lo posible y con el menor retraso posible, brindar a los desplazados internos la asistencia humanitaria adecuada que incluye alimentos, agua, vivienda, atención médica y otros servicios de salud, saneamiento, educación y otros servicios sociales necesarios y, en caso necesario, ampliar dicha asistencia a las comunidades locales y de acogida;
- c. proporcionar protección especial y asistencia a los desplazados internos con necesidades especiales, incluyendo los niños no acompañados y separados, las mujeres jefe de familia, las mujeres embarazadas, las madres con niños pequeños, ancianos y personas con discapacidad o con enfermedades transmisibles;
- d. adoptar medidas especiales para proteger y velar por la salud sexual y reproductiva de las mujeres desplazadas internas, así como brindar apoyo psicosocial adecuado a las víctimas de abusos sexuales y otros relacionados;
- e. respetar y garantizar el derecho a buscar seguridad en otra parte del Estado y a ser protegidos contra el retorno forzoso o el reasentamiento en cualquier lugar donde podrían estar en riesgo su vida, seguridad, libertad y salud;
- f. garantizar la libertad de movimiento y elección de residencia los desplazados internos, excepto cuando las restricciones a la circulación y la residencia sean necesarias, justificadas y proporcionadas a las necesidades de garantizar la seguridad para los desplazados internos o el mantenimiento de la seguridad pública, el orden público y la salud pública;
- g. respetar y mantener el carácter civil y humanitario de los lugares donde se albergan los desplazados internos y salvaguardar esos lugares contra la infiltración de grupos o elementos armados y desarmar y separar de los desplazados internos a dichos grupos o elementos;
- h. tomar las medidas necesarias, incluido el establecimiento de mecanismos especializados, para rastrear y reunificar a las familias separadas durante el desplazamiento y facilitar el restablecimiento de lazos familiares;
- i. tomar las medidas necesarias para proteger la propiedad individual, colectiva y cultural dejada atrás por las personas desplazadas, así como en

áreas donde se encuentran los desplazados internos, ya sea dentro de la jurisdicción de los Estados Parte, o en las zonas bajo su control efectivo;

- j. tomar las medidas necesarias para proteger contra la degradación ambiental las áreas donde se encuentran los desplazados internos, ya sea dentro de la jurisdicción de los Estados Parte, o en zonas bajo su control efectivo;
- k. los Estados Parte deberán consultar a los desplazados internos y permitirles participar en las decisiones relativas a su protección y asistencia;
- l. tomar las medidas necesarias para garantizar que los desplazados internos que son ciudadanos de su país de nacionalidad puedan disfrutar de sus derechos cívicos y políticos, sobre todo la participación pública, el derecho a votar y a ser elegidos para cargos públicos, y
- m. poner en práctica medidas para vigilar y evaluar la eficacia y el impacto de la asistencia humanitaria que se entrega a los desplazados internos de conformidad con la práctica pertinente, incluidas las “normas globales” (*Sphere standards*).

3. Los Estados Parte deberán cumplir estas obligaciones, en su caso, con la asistencia de organizaciones internacionales y organismos humanitarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes.

Artículo 10. Desplazamiento inducido por la realización de proyectos

- 1. Los Estados Parte, tanto como sea posible, impedirán el desplazamiento causado por proyectos llevados a cabo por actores públicos o privados.
- 2. Los Estados Parte se asegurarán de que los interesados exploren alternativas viables, informando y consultando a las personas que pudieran resultar desplazadas por los proyectos.
- 3. Los Estados Parte procederán a una evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de un proyecto de desarrollo propuesto antes de su realización.

Artículo 11. Obligaciones de los Estados Parte relativas al retorno sustentable, la integración local o la reubicación

- 1. Los Estados Parte procurarán soluciones duraderas al problema del desplazamiento mediante la promoción y creación de condiciones satisfactorias para el retorno voluntario, la integración local o la reubicación sobre una base sustentable y en circunstancias de seguridad y dignidad.

2. Los Estados Parte deberán permitirles a los desplazados internos tomar una elección libre e informada sobre si volver, integrarse localmente o reubicarse, consultándoles sobre esas y otras opciones y velando por que participen en la búsqueda de soluciones sustentables.
3. Los Estados Parte deberán cooperar, en su caso, con la Unión Africana y las organizaciones internacionales o los organismos humanitarios y organizaciones de la sociedad civil, para prestar protección y asistencia en el curso de la búsqueda y la ejecución de soluciones para el retorno sustentable, la integración local o el reasentamiento y la reconstrucción a largo plazo.
4. Los Estados Parte deberán establecer mecanismos adecuados ofreciendo procedimientos simplificados, cuando sea necesario, para resolver las disputas relacionadas con la propiedad de las personas desplazadas internas.
5. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas, siempre que sea posible, para restaurar las tierras de las comunidades que tienen dependencia especial y apego a esas tierras cuando las comunidades regresen, se reintegren y reinserten.

Artículo 12. Compensación

1. Los Estados Parte facilitarán recursos eficaces a las personas afectadas por el desplazamiento.
2. De conformidad con las normas internacionales, los Estados Parte establecerán un marco legal eficaz para proporcionar una compensación justa y equitativa y otras formas de reparación, según proceda, a los desplazados internos por daños incurridos como resultado de desplazamientos.
3. El Estado Parte será responsable de indemnizar a las personas desplazadas internas por daños ocurridos cuando un Estado Parte se abstenga de proteger y brindar asistencia a los desplazados internos en el caso de catástrofes naturales.

Artículo 13. Registro y documentación personal

1. Los Estados Parte deberán crear y mantener un registro actualizado de todos los desplazados internos que se encuentren dentro de su jurisdicción o control efectivo. De este modo, los Estados Parte pueden colaborar con las

organizaciones internacionales, organismos humanitarios o las organizaciones de la sociedad civil.

2. Los Estados Parte se asegurarán de que se expidan los documentos pertinentes y necesarios a los desplazados internos para el goce y ejercicio de sus derechos, tales como pasaportes, documentos de identificación personal, certificados civiles, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio.

3. Los Estados Parte facilitarán la emisión de documentos nuevos o la sustitución de documentos perdidos o destruidos en el curso del desplazamiento, sin imponer condiciones irrazonables, como requerir el regreso a la zona de residencia habitual con el fin de obtener estos u otros documentos necesarios. La incapacidad de entregarles dichos documentos a los desplazados internos en ningún caso menoscabará el ejercicio o el disfrute de sus derechos humanos.

4. Mujeres y hombres, así como los niños no acompañados y separados, tendrán igualdad de derechos para obtener dichos documentos de identidad y tendrán el derecho a tener tal documentación emitida a su propio nombre.

Artículo 14. Supervisión del cumplimiento

1. Los Estados Parte acuerdan establecer una Conferencia de los Estados Parte en la presente Convención para supervisar y examinar la aplicación de los objetivos de la presente Convención.

2. Los Estados Parte deberán mejorar su capacidad para la cooperación y apoyo mutuo bajo los auspicios de la Conferencia de los Estados Parte.

3. Los Estados Parte convienen en que la Unión Africana debe convocar periódicamente y facilitar la realización de la Conferencia de los Estados Parte.

4. Al presentar sus informes en virtud del artículo 62 de la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos, así como, en su caso, en el Mecanismo Africano de Revisión por Pares, los Estados Parte deberán indicar las medidas legislativas y otras medidas que hayan adoptado para dar efecto a esta Convención.

Disposiciones finales

Artículo 15. Aplicación

1. Los Estados Parte convienen en que excepto cuando así se indique de manera expresa en la presente Convención, sus disposiciones se aplican a todas las situaciones de desplazamiento interno, independientemente de sus causas.
2. Los Estados Parte convienen en que ninguna disposición de la presente Convención será interpretada de forma que confiera estatuto legal, legitimación o reconocimiento de grupos armados y en que sus disposiciones no eximen de la responsabilidad penal individual de sus miembros en virtud del derecho penal nacional o internacional.

Artículo 16. Firma, ratificación y adhesión

1. La presente Convención estará abierta a la firma, ratificación o adhesión por parte de los Estados miembros de la UA de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
2. Los instrumentos de ratificación o de adhesión se depositarán ante el Presidente de la Comisión de la Unión Africana.

Artículo 17. Entrada en vigor

1. El presente Convenio entrará en vigor treinta (30) días después de que quince (15) Estados miembros depositen los instrumentos de ratificación o adhesión.
2. El Presidente de la Comisión de la UA notificará a los Estados miembros de la entrada en vigor de la presente Convención.

Artículo 18. Enmienda y revisión

1. Los Estados Parte podrán presentar propuestas de modificación o revisión de este Convenio.
2. Las propuestas de modificación o revisión se presentarán, por escrito, al Presidente de la Comisión de la UA, que las transmitirá a los Estados Parte dentro de los treinta (30) días de su recepción.
3. La Conferencia de Estados Parte, con el asesoramiento del Consejo Ejecutivo, examinará estas propuestas dentro de un período de un (1) año siguiente a la

notificación a los Estados Parte, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del presente artículo.

4. La Conferencia de los Estados Parte adoptará las enmiendas o revisiones por una mayoría simple de los Estados Parte presentes y votantes.

5. Las enmiendas entrarán en vigor treinta (30) días tras el depósito del decimoquinto (15) instrumento de ratificación por los Estados Parte ante el Presidente de la Comisión de la UA.

Artículo 19. Denuncias

1. Un Estado Parte podrá presentar denuncias a esta Convención mediante el envío de una notificación escrita dirigida al Presidente de la Comisión de la UA, indicando los motivos de la denuncia.

2. La denuncia surtirá efecto un año (1) a partir de la fecha de recepción de la notificación por parte del Presidente de la Comisión de la UA, a menos de que se haya especificado una fecha posterior.

Artículo 20. Cláusulas de excepción

1. Ninguna disposición en la presente Convención podrá interpretarse de forma que afecte o socave el derecho de los desplazados internos a buscar y recibir asilo en el marco de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y procurar la protección, como refugiados, en el ámbito de la Convención de la OUA de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África o de la Convención de 1951 de la ONU sobre el estatuto de los refugiados, así como el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados.

2. Esta Convención se entenderá sin perjuicio de los derechos humanos de los desplazados internos en virtud de la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos y otros instrumentos aplicables del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Del mismo modo, en ningún caso se entenderá o interpretará que restringe, modifica u obstaculiza la protección existente en virtud de cualquiera de los instrumentos mencionados en este documento.

3. De ninguna manera esta Convención afectará el derecho de los desplazados internos a presentar un reclamo ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos o la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos o cualquier otro organismo internacional competente.

4. Las disposiciones del presente Convenio se entenderán sin perjuicio de la responsabilidad penal individual de los desplazados internos, en el marco del derecho penal nacional o internacional y sus deberes en virtud de la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos.

Artículo 21. Reservas

Los Estados Parte no deberán hacer o formular reservas a la presente Convención que sean incompatibles con el objeto y la finalidad de la presente Convención.

Artículo 22. Solución de controversias

1. Toda disputa o las diferencias que surjan entre los Estados Parte con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención deberán resolverse amistosamente por medio de consultas directas entre los Estados Parte interesados. En caso de fracaso para resolver las controversias o diferencias, cualquier Estado podrá elevar la controversia a la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos.

2. Hasta que esta última se establezca, las controversias o diferencias se presentarán a la Conferencia de los Estados Parte, en donde se decidirá por consenso o, a falta de éste, por una mayoría de dos tercios (2/3) de los Estados Parte presentes y votantes.

Artículo 23. Depósito

1. La presente Convención estará depositada ante el Presidente de la Comisión de la UA, quien transmitirá una copia certificada de la Convención al Gobierno de cada Estado signatario.

2. El Presidente de la Comisión de la UA registrará esta Convención con el Secretario General de las Naciones Unidas tan pronto como entre en vigor.

3. Los textos originales de esta Convención están redactados en cuatro idiomas (4): árabe, inglés, francés y portugués, todos los cuatro (4) son igualmente auténticos.

**ADOPTADA POR LA CUMBRE EXTRAORDINARIA DE LA
UNIÓN EFECTUADA EN KAMPALA, UGANDA, 22 DE
OCTUBRE DE 2009**

Copyright © UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP), 2013

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como su almacenamiento en un sistema de recuperación de datos o su transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin la autorización previa de la UIP. El ACNUR tiene licencia exclusiva y mundial para utilizar, reproducir y distribuir el manual.

Esta publicación se distribuye con la condición de que no se preste ni se distribuya de otro modo, ni siquiera por medios comerciales, sin el permiso previo de los editores, en ninguna forma distinta del original y a condición de que el siguiente editor cumpla los mismos requisitos.

Las solicitudes de derechos de reproducción o traducción de esta obra o de partes de ella son bienvenidas y deben enviarse a la UIP. Los parlamentos miembros y sus instituciones parlamentarias pueden reproducir o traducir esta obra sin autorización, pero deben informar a la UIP.

ISBN 978-92-9142-582-2 (UIP)

Unión Interparlamentaria

Chemin du Pommier 5

CH – 1218 Le Grand-Saconnex/Geneva

Tel.: +4122 919 41 50

Fax: +4122 919 41 60

Correo electrónico: postbox@mail.ipu.org

Sitio web: www.ipu.org

Oficina del Observador Permanente de la Unión Interparlamentaria ante las Naciones Unidas

336 East 45th Street, Tenth Floor

New York, N.Y. 10017

EE. UU.

Tel.: +1 212 557 58 80

Fax: +1 212 557 39 54

Correo electrónico: ny-office@mail.ipu.org

Versión original: Inglés

Diseño de portada y maquetación de Michel Favre, Le Cadratin, Plagne (Francia)

Impreso en Francia por ICA

