



**INFORME GLOBAL SOBRE LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS EN  
MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO:  
LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS EN LA PRÁCTICA**

2025



Foto de portada: Filipinas. Este telar "habian" o indígena está siendo utilizado por un grupo liderado por mujeres en Barangay Sambulawan, Midsayap (BARMM) gracias al apoyo del gobierno australiano en asociación con Community and Family Services International (CFSI) y el gobierno de BARMM. La comunidad también recibió textiles, accesorios, mesas, sillas y carpas como parte del capital inicial que pueden utilizar para un negocio de confección y alquiler de eventos. Este proyecto de medios de vida sirve ahora como una fuente de ingresos más estable para la comunidad, que alberga a familias desplazadas por la fuerza que huyen del conflicto en las zonas circundantes. © ACNUR/Martin San Diego

# AGRADECIMIENTOS

Martina Caterina (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], División de Protección Internacional) y David Cantor, catedrático (Universidad de Londres, Director de Refugee Law Initiative) —quien elaboró, en calidad de consultor, el estudio que conforma la parte 2 del presente informe—, han sido los responsables de la coordinación, investigación previa y redacción de este informe.

Esta publicación ha sido posible gracias a todas las contribuciones y comentarios de inestimable valor aportados por los compañeros y compañeras del ACNUR de todas las oficinas regionales y en los países pertinentes. Son demasiados para nombrarlos individualmente, pero queremos transmitirles un sincero agradecimiento por su colaboración a lo largo del proceso. Los autores también expresan su agradecimiento a todos los compañeros y expertos que revisaron el informe, especialmente a los miembros del Equipo de Tareas sobre Legislación y Política, por haber aportado ideas y comentarios de gran utilidad, en particular a: Paula Gaviria (Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos) y Nadine Walicki, de su oficina; Elizabeth Ferris (Instituto para el Estudio de la Migración Internacional en la Escuela de Servicio Exterior, Universidad de Georgetown) y Walter Kälin (Universidad de Berna), miembros del Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos; Nina Schrepfer, Cornelis Wouters y Mark Yarnell (ACNUR); Natalia Baal (Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Personas Refugiadas, Desplazadas Internas y Apátridas); Rebecca Frishkorn (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]); Greta Zeender (Oficina del Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre Soluciones a los Desplazamientos Internos) y Xavier Devictor (Banco Mundial).

Los mapas de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del ACNUR sobre el estatuto jurídico de ningún país, territorio o zona, de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

UNHCR  
PO BOX 2500  
1211 Ginebra 2  
Suiza

© UNHCR 2025

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo prestado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos: Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM).

# PRÓLOGO

El Observatorio de Desplazamiento Interno calcula que, a finales de 2023, habrá más de 75 millones de personas desplazadas internas debido a conflictos, desastres, violaciones de derechos humanos y la violencia. Están surgiendo conflictos nuevos antes de que se resuelvan los existentes, y muchos de ellos se están convirtiendo en situaciones prolongadas, en las que se vulneran frecuente y sistemáticamente los derechos humanos. Además, en la actualidad, el 75% de las personas desplazadas por la fuerza de todo el mundo viven en lugares expuestos a riesgos altos o extremos de fenómenos relacionados con el cambio climático, los cuales se producen con cada vez más frecuencia y gravedad.

Como destaca el Secretario General de las Naciones Unidas en su Agenda de Acción sobre los Desplazamientos Internos, los Estados son los principales responsables de fomentar la prevención, la protección y las soluciones en favor de las personas desplazadas internas. La medida en que los Estados elaboran y aplican leyes y políticas nacionales en materia de desplazamiento interno sigue siendo un indicador determinante del nivel de reconocimiento político que estos conceden al desplazamiento interno y a la necesidad de atenderlo.

Los marcos jurídicos y de políticas específicamente relacionados con este ámbito constituyen un punto de referencia crucial para que el gobierno y la sociedad lleven a cabo iniciativas integrales y exhaustivas destinadas a proteger a las personas desplazadas internas y a proporcionarles soluciones duraderas. Asimismo, aportan mayor previsibilidad a la respuesta nacional y ayudan a superar los problemas prácticos comunes, puesto que generan un consenso entre las partes interesadas respecto a determinados conceptos y principios; además, aclaran las funciones y responsabilidades, y sientan una base jurídica para las asignaciones presupuestarias destinadas a respaldar la respuesta. Tal y como demuestra esta publicación, cada vez son más los Estados que reconocen la importancia de contar con marcos nacionales jurídicos y de políticas, y muchos de ellos han realizado avances en este sentido

con el apoyo de socios internacionales, regionales y nacionales. También hay más disposiciones aplicables a las personas desplazadas internas en instrumentos relacionados con el voto, la salud, el cambio climático, los desastres, el desarrollo, la paz y otros ámbitos. Sin embargo, la creación de una ley o política nacional relativa a las personas desplazadas internas es solo el primer paso que deben dar los Estados que buscan asumir su responsabilidad para con estas personas.

Como organismo coordinador en el ámbito de protección, el ACNUR está firmemente comprometido a seguir trabajando con los gobiernos y socios para respaldar la elaboración de marcos jurídicos, institucionales y de políticas, en consonancia con las normas internacionales y regionales sobre prevención, protección y soluciones en materia de desplazamiento interno. Al mismo tiempo, trabaja para garantizar que los marcos y herramientas vigentes se traduzcan, en la práctica, en una mejor protección. Por esta razón, celebro que la presente publicación se centre en la aplicación de las leyes y políticas, un ámbito en el que la investigación comparativa aún es escasa en lo que respecta al desplazamiento interno. El informe examina la respuesta normativa y operacional de determinados países frente al desplazamiento interno, con el objetivo de ofrecer análisis, recomendaciones y ejemplos útiles de buenas prácticas de los que podamos aprender colectivamente. Por tanto, espero que resulte útil para los encargados de la formulación de políticas y los profesionales que dirigen o respaldan las respuestas al desplazamiento interno.

## Alta Comisionada Auxiliar del ACNUR para la Protección



Ruvendrini Menikdiwela



El último decenio ha estado marcado por un aumento sin precedentes de los desplazamientos internos que ha llegado a afectar a casi todos los rincones del planeta. Esta crisis ha puesto a prueba los límites del sistema internacional de protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas, especialmente ahora que la creciente polarización política dificulta la cooperación mundial.

El tipo de conflictos armados que tienen lugar actualmente suscita graves preocupaciones, ya que se caracterizan cada vez más por el desprecio hacia el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. Los ataques indiscriminados, las restricciones arbitrarias a la ayuda humanitaria, los ataques contra establecimientos de salud y el personal humanitario y de salud, así como el uso de la hambruna y la violencia sexual como armas de guerra, han asolado a la población civil y han dado lugar a situaciones de desplazamiento que llegan a durar generaciones. Al mismo tiempo, los desastres provocados por el cambio climático, los proyectos de desarrollo y la violencia generalizada también están obligando a la gente a abandonar sus hogares. La comunidad internacional aún no ha dado una respuesta eficaz a esta crisis mundial.

En este contexto, aprobar leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno resulta crucial para prevenir el desplazamiento arbitrario, proteger los derechos humanos de las personas desplazadas internas y encontrar soluciones duraderas a su desplazamiento. Este informe se basa en el enorme trabajo realizado por el ACNUR y los miembros del Equipo de Tareas sobre Legislación y Políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección, y analiza tanto los avances de los últimos dos años en materia de marcos jurídicos y de políticas como la aplicación operacional de estos marcos. Este metanálisis permite que el informe funcione como un manual práctico para los encargados de la formulación de políticas, de modo que sepan cuáles son los elementos que deben contener las leyes y políticas en materia de desplazamiento interno para ser eficaces.

La historia ha demostrado que la eficacia de las leyes y las políticas depende de su aplicación. En este sentido, encuentro alentador el novedoso enfoque de esta publicación, que analiza el papel desempeñado tanto por la legislación y las políticas nacionales sobre

desplazamiento interno como por las estructuras institucionales creadas para aplicar estas normas a la hora de ejecutar las respuestas a dicho desplazamiento. El informe también pone de relieve las dificultades prácticas que surgen al aplicar las leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno y expone brevemente acuerdos institucionales eficaces. Además, presenta ejemplos de casos reales extraídos de diversos contextos, que aportan ideas de gran valor a los responsables de la formulación de políticas nacionales y a los organismos de aplicación.

El informe fomenta la creatividad y el dinamismo a la hora de combinar enfoques adaptados a contextos concretos, al tiempo que reconoce las complejidades del desplazamiento interno. Considero que las directrices, que se centran en la aplicación de las políticas, son dignas de elogio por promover intervenciones sólidas que incluyen políticas sensibles al contexto y con plazos, asignaciones claras de las funciones y responsabilidades, la recopilación periódica de datos y que proponen que las intervenciones específicamente centradas en las personas desplazadas internas se conviertan, lo antes posible, en enfoques que incluyan a estas personas.

A pesar de los avances, aún queda mucho trabajo por hacer para paliar la crisis mundial de los desplazamientos internos. Acojo con satisfacción este informe por ser un instrumento de valor para los encargados de la formulación de políticas y los profesionales a la hora de afrontar el camino que queda por recorrer para cumplir la promesa de la responsabilidad nacional y salvaguardar los derechos de las personas desplazadas internas en todo el mundo.

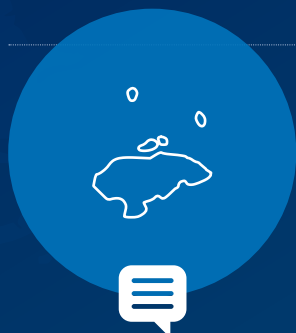
### **Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos**



Paula Gaviria Betancur

# La voz de las personas desplazadas internas

En su opinión, ¿por qué es importante contar con una ley o política pública sobre desplazamiento interno?



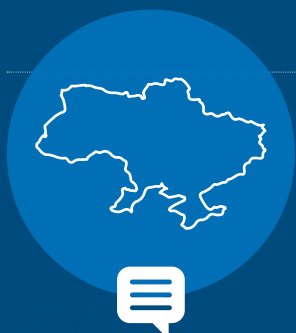
**Gonzalo Ramirez\***  
(Honduras)

*“La aprobación de una ley o política pública sobre desplazamiento interno es fundamental para garantizar la protección y los derechos de quienes nos hemos visto obligados a huir y hemos sufrido varias de las formas más extremas de violencia y vulnerabilidad. El desplazamiento forzado no es solo una cuestión humanitaria, sino también una crisis social, económica y política que afecta a miles de familias. La adopción de marcos jurídicos no es solo un reconocimiento del problema, sino también una obligación del Estado de aportar soluciones estructurales y sostenibles. [...] Sin el marco normativo adecuado, las labores resultan insuficientes y descoordinadas, y lo que realmente ocurre es que las personas desplazadas se ven obligadas a vivir sin protección, sin acceso a recursos y sin atención especializada [...]”.*



**Laura Marcela Borrero Fierro**  
(Colombia)

*“Es sumamente importante contar con una ley, porque es la forma de garantizar jurídicamente que se protejan los derechos de las personas desplazadas. [...] Estas personas suelen perderlo todo, incluidas sus familias. Pierden sus casas, sus trabajos, mueren sus familiares... Por eso es tan importante que estas leyes también incluyan un componente de reparación que prevea la manera en la que el Estado —que es el que debe velar por los derechos fundamentales— garantizará que, tras dicha pérdida, estas personas vean restituidos sus derechos fundamentales, ya que, en cierta manera, se los han arrebatado [...]. De lo contrario, no tendrían otra opción más que mendigar ayuda, y no debería ser así. Encontrar una casa, participar, poder alzar la voz, tener un hogar... debe ser un derecho; es un derecho, y no solo en situaciones de conflicto. No se debería tener que mendigar a un agente estatal algo que es un derecho”.*



**Tetiana Durnieva**  
(Ucrania)

*“Es imprescindible contar con una ley integral para proteger los derechos humanos de las personas desplazadas internas, garantizando la igualdad de acceso a la vivienda, la atención de la salud, la educación y la participación política. Defender estos derechos es tanto una obligación constitucional como un requisito de los marcos internacionales. También promueve la integración, fomenta la cohesión social y reduce las tensiones en las comunidades de acogida”.*

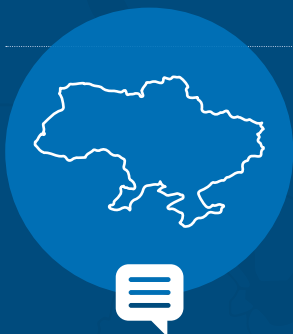
\*Nombre ficticio utilizado con fines de protección

En su opinión, ¿qué efectos ha tenido la ley sobre desplazamiento interno en su país? O, dicho de otro modo, ¿qué no habría sido posible sin este marco?



**Laura Marcela  
Borrero Fierro**  
(Colombia)

“Una ley es una forma de hacer que se cumpla algo que es una obligación, o de hacer que ese algo sea una obligación y no una elección. Requiere un presupuesto y también mucha más burocracia, por supuesto, pero es una manera de que haya garantías. Si no está escrito, no existe. [...] Por ejemplo, [...] el derecho a la participación. Si no tuviéramos esta ley, no tendríamos ese derecho: el derecho de las propias víctimas a participar, ya que es la ley la que establece que las víctimas tienen ese derecho y la que creó las Mesas de Participación Efectiva, que son espacios donde tenemos representación y voz. Si no fuera por esta ley, en Colombia no habría más de 1.090 mesas de interlocución. Si no fuera por esta ley, los alcaldes, gobernadores y el presidente del país no estarían obligados a dialogar y formular las políticas del país con las víctimas”.



**Yana Liubymova**  
(Ucrania)

“En Ucrania, el marco jurídico específicamente centrado en las personas desplazadas internas ha transformado el modo en que dichas personas participan en la recuperación y la gobernanza. La creación de más de 1.000 Consejos de personas Desplazadas Internas les ha permitido participar directamente en la formulación de políticas de vivienda, servicios sociales e integración a largo plazo; oportunidades que habrían sido imposibles sin una medida legislativa. En junio de 2024 se llevó a cabo un análisis de género de 677 Consejos de Personas Desplazadas Internas, el cual señaló que las mujeres desempeñan un papel crucial en estas iniciativas. Las mujeres representan el 77% de quienes participan activamente en los consejos (7.433 de 9.678); asimismo, ocupan el 66% de los puestos directivos (446 consejos dirigidos por mujeres, frente a 195 dirigidos por hombres). Este liderazgo no solo es importante para brindar apoyo a las comunidades desplazadas, sino que también es vital para los procesos de consolidación de la paz y recuperación. Las mujeres de los Consejos de Personas Desplazadas Internas están impulsando soluciones inclusivas, garantizando que las respuestas al desplazamiento no solo sean impulsadas por la comunidad, sino también sostenibles y equitativas. Sin este marco jurídico, no existirían estas plataformas de participación y liderazgo, y las contribuciones cruciales de las mujeres —especialmente en los procesos de consolidación de la paz y reconstrucción— aún no se habrían materializado. El caso de Ucrania demuestra que las leyes específicamente centradas en las personas desplazadas internas no solo son necesarias, sino también indispensables para empoderar a las poblaciones desplazadas, de modo que puedan reconstruir sus comunidades, fortalecer la democracia local y favorecer una paz duradera”.

# ÍNDICE

Prólogo	ii
La voz de las personas desplazadas internas	iv
Resumen	1
<b>PARTE 1 - PRINCIPALES AVANCES JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO</b>	<b>5</b>
<b>1. Panorama mundial</b>	<b>7</b>
<b>2. Panorámicas regionales</b>	<b>12</b>
África	12
América	24
Asia y el Pacífico	38
Europa	44
Oriente Medio	47
<b>PARTE 2 - APRENDER DE LA APLICACIÓN</b>	<b>49</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>50</b>
Contexto: ¿Por qué investigar la aplicación?	50
Ámbito de la investigación	51
Metodología del informe	53
<b>2. Alcance personal</b>	<b>55</b>
Definición de personas desplazadas internas	55
Utilizar las definiciones de persona desplazada interna para centrar la atención en las personas desplazadas internas	57
Repercusiones sustantivas y de procedimiento	60
Aprender de la experiencia: conclusiones principales	66
<b>3. Alcance material</b>	<b>70</b>
Prevención	70
Asistencia y protección	75
Soluciones	78
Aprender de la experiencia: conclusiones principales	86
<b>4. Respuesta institucional</b>	<b>88</b>
Institución coordinadora en materia de desplazamiento interno	88
Puesta en práctica de un enfoque pangubernamental	94
Voluntad política	105
Aprender de la experiencia: conclusiones principales	112

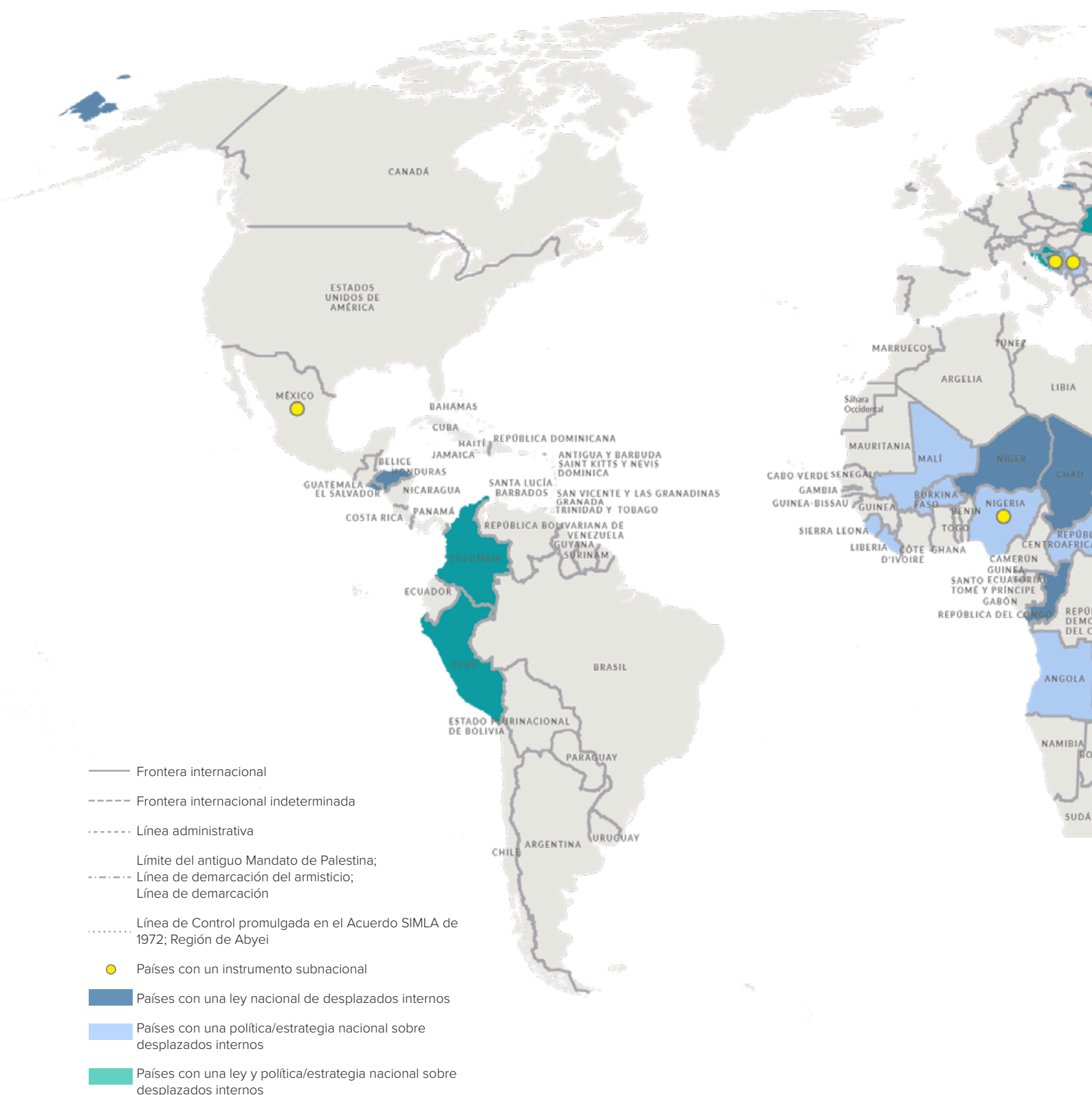




Nigeria. Mimi Kiva, desplazada por el conflicto entre agricultores y pastores en el estado de Benue, es voluntaria como asistente de enseñanza en el campamento de desplazados internos de Ichwa, adonde llegó en 2021 (15 de octubre de 2024).  
© ACNUR/Colin Delfosse

# MAPA MUNDIAL - Leyes y políticas sobre desplazamiento interno

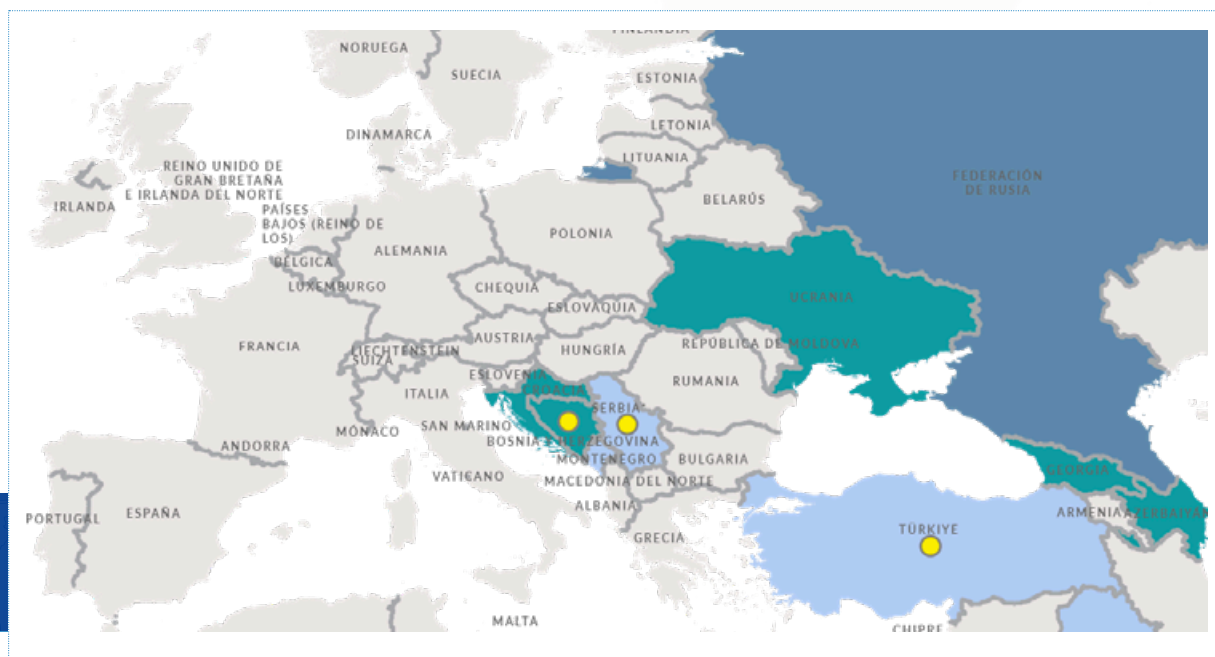
(a partir del 03 de diciembre de 2024)



Fecha de impresión: 07 Oct 2024 | Fuentes: UNCS, UNHCR | Autor: UNHCR - HQ Copenhague

*Los límites, los nombres mostrados y las designaciones utilizadas en este mapa no implican el respaldo o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.*

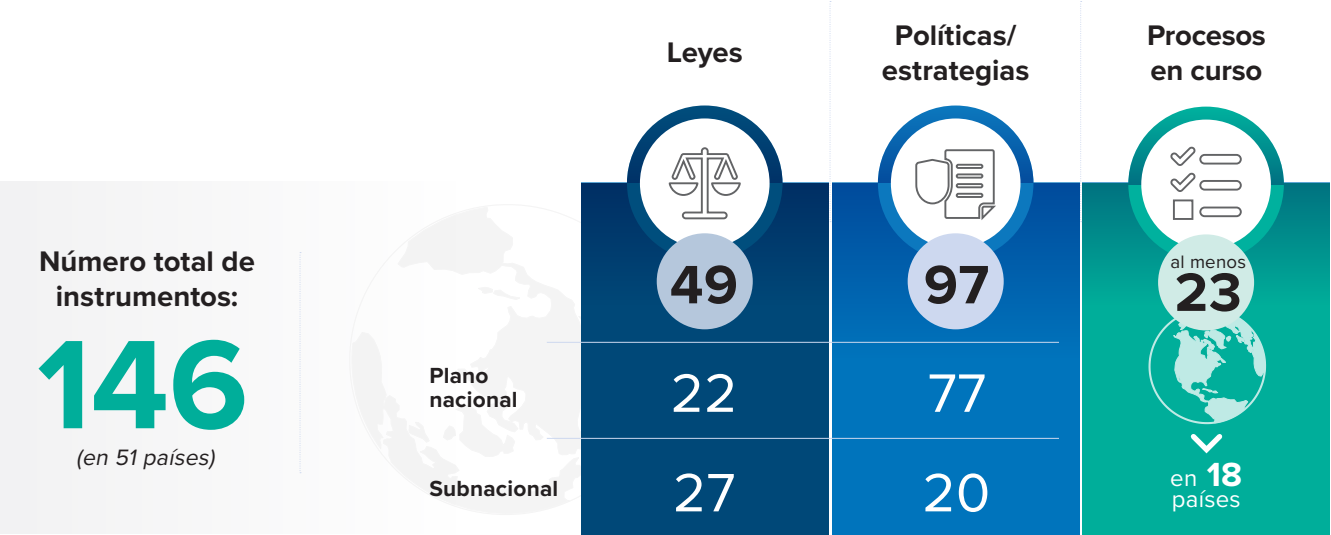




# RESUMEN

## PARTE 1

Instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas,<sup>1</sup> en números (a fecha de 30 de noviembre de 2024)



## PARTE 2

Este informe analiza el modo en el que tanto el marco nacional de leyes y políticas en materia de desplazamiento interno (también denominados marcos o instrumentos “específicamente centrados en las personas desplazadas internas” o “sobre desplazamiento interno” en este informe) como el tipo de respuesta institucional del país determinan la eficacia de la respuesta al desplazamiento interno y, en consecuencia, dónde y cómo puede mejorarse su aplicación nacional. Entre las principales conclusiones del estudio de 15 países sobre la aplicación de la legislación y las políticas relativas a las personas desplazadas internas, cabe mencionar las siguientes:

### Alcance personal

Los marcos específicamente centrados en las personas desplazadas internas proporcionan un punto de referencia crucial para que el conjunto de la administración pública lleve a cabo una labor integral y exhaustiva, la cual resulta necesaria para proteger adecuadamente a dichas personas y promover

soluciones duraderas que las favorezcan. Estos marcos establecen las necesidades y normas concretas que deben prever o tener en cuenta los marcos que incluyen a las personas desplazadas internas, y aclaran las funciones y responsabilidades. **No es necesario que adopten forma de ley; puede bastar con una política**, si lo que se necesita es detallar de qué manera se aplicarán los derechos jurídicos y constitucionales nacionales de la ciudadanía en relación con el desplazamiento interno, y si no se prevé otorgar nuevos derechos a las personas desplazadas internas. **Sin embargo, es posible que en algunos países sea necesario promulgar una ley**; por ejemplo, cuando las actividades que conlleva la respuesta al desplazamiento interno requieren facultades jurídicas específicas (asignaciones presupuestarias, atribución de nuevas responsabilidades institucionales, etc.). Como mínimo, estos instrumentos sobre desplazamiento interno **deben hacer frente a los problemas actuales relacionados con el desplazamiento; ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a los cambios** de situación, en la medida de lo posible; y sentar unas bases sólidas para lograr soluciones duraderas a largo plazo. Los principios

1 Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno: La responsabilidad de los Estados en la práctica (2025)



rectores son un punto de partida fundamental a la hora de detectar las necesidades y poner en marcha dichas respuestas.

El marco sobre desplazamiento interno **puede adaptar legítimamente, y a nivel nacional o subnacional, la definición de persona desplazada interna que figura en los principios rectores, a las circunstancias locales.** Este puede ser un paso útil o necesario para aclarar y orientar el alcance de la respuesta al desplazamiento interno en el país. Al mismo tiempo, los Estados deben ser conscientes de las posibles consecuencias. También se habría de valorar si las leyes sobre desplazamiento interno podrían adoptarse de forma temporal, al menos en relación con las situaciones de conflicto. Esta podría ser una de las opciones para aquellos Estados que dudan de si adoptar una ley sobre desplazamiento interno por miedo a “institucionalizar el problema”.

**Los Estados adoptan diferentes enfoques basados en la condición jurídica, así como otro tipo de enfoques, a la hora de hacer operativa la definición de persona desplazada interna,** como forma de orientar la respuesta al desplazamiento interno. Cada uno de estos enfoques administrativos tiene **repercusiones sustantivas y de procedimiento** concretas respecto a la manera en la que se estructura la respuesta al desplazamiento interno. No obstante, no siempre son excluyentes y pueden aplicarse dos o más a la vez. Lo fundamental es que los enfoques adoptados en cada país tengan en cuenta el contexto y se adecúen a su enfoque administrativo general sobre cuestiones sociales y políticas similares, así como a la magnitud y el tipo de situación particular en materia de desplazamiento.

Para dar una respuesta eficaz al desplazamiento interno será necesario **combinar intervenciones jurídicas, políticas y operacionales** que:



En general, las intervenciones específicamente centradas en las personas desplazadas internas suelen resultar particularmente necesarias cuando las necesidades derivadas del desplazamiento son mayores. Como es posible que esas necesidades disminuyan con el tiempo y que las personas desplazadas internas avancen hacia soluciones duraderas, las intervenciones que incluyen a las personas desplazadas internas resultarán cada vez más cruciales para reforzar o complementar aquellas que están específicamente centradas en dichas personas. Al mismo tiempo, incluir la cuestión de las personas desplazadas internas en otros marcos más amplios es esencial para promover un enfoque pangubernamental; respaldar una reintegración económica y social duradera de las personas desplazadas internas en la sociedad, en general; y garantizar que se respeten los derechos de dichas personas como ciudadanas y residentes habituales del país.

## Alcance material

Contar con un **marco nacional que establezca el alcance y las normas básicas de la respuesta al desplazamiento interno** (ya sea en materia de protección y asistencia, prevención de los desplazamientos arbitrarios o soluciones al desplazamiento interno) **es esencial para que la ejecución de dicha respuesta sea coherente y se ajuste a unos principios.**

Muchos marcos básicos enuncian el principio de prevención de los desplazamientos de acuerdo con las normas internacionales, y lo expresan principalmente como una **prohibición del desplazamiento arbitrario**, si bien existen grandes diferencias en cuanto a su alcance. **Es probable que los instrumentos complementarios no específicamente centrados en las personas desplazadas internas (por ejemplo, en el ámbito de la seguridad y en el socioeconómico) sean de igual o mayor importancia** para proteger a las personas de los desplazamientos y combatir sus principales causas.

En las leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno, **los sectores de los derechos de asistencia y protección son considerablemente similares a los sectores que resultan importantes para lograr soluciones en pro de las personas desplazadas internas**, lo cual indica que las normas que sustentan estos dos aspectos de la respuesta al desplazamiento interno no difieren tanto como a menudo se presupone, y pone de manifiesto la existencia de una **base jurídica y de políticas sólida que favorece la complementariedad**

entre las intervenciones humanitarias a corto plazo en materia de asistencia y protección y las intervenciones de desarrollo a más largo plazo centradas en la inclusión y las soluciones. El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos sigue siendo una referencia clave para enmarcar la definición de soluciones, sus principios y normas, así como para orientar las medidas en distintos ámbitos.

**Integrar el desplazamiento interno (o, más específicamente, las soluciones) en marcos nacionales más amplios** que no estén específicamente enfocados en las personas desplazadas internas **es crucial para fortalecer la respuesta en favor de dichas personas, en cuanto que ciudadanas y residentes, a través de una labor “pangubernamental”**, así como para garantizar que la respuesta no se limite a aplicar un enfoque a corto plazo de asistencia humanitaria rápida, sino que asuma un compromiso duradero con la búsqueda de soluciones a largo plazo para el desplazamiento interno. Este planteamiento es especialmente útil cuando ofrece la posibilidad de que otros agentes, además de los humanitarios (por ejemplo, agentes de desarrollo locales e internacionales), participen en estas soluciones, o cuando garantiza que estas se integren en sus presupuestos.

Esto vuelve a poner de relieve la importancia de adoptar un enfoque integrado respecto a las responsabilidades del Estado para con las personas desplazadas internas, en virtud del cual tanto los marcos jurídicos y de políticas específicamente centrados en estas personas como los que las incluyen cumplan una función concreta y complementaria. Asimismo, subraya la necesidad de reflexionar detenidamente sobre el papel que deben desempeñar los instrumentos jurídicos, de políticas y estratégicos relativos al desplazamiento interno en cada país y, por tanto, sobre la forma sensible y adaptada al contexto en que deben elaborarse desde el principio.

## Respuesta institucional

Por lo general, se necesita un marco nacional básico sobre desplazamiento interno para determinar las estructuras institucionales a través de las cuales se ejecutará la respuesta al desplazamiento interno. La forma que adopte dependerá intrínsecamente de la configuración gubernamental general del país concreto en el que se encuentren. Cuando los países implanten mecanismos institucionales independientes para las soluciones, estos no deberán duplicar las estructuras existentes de la respuesta al desplazamiento interno ni tampoco competir con ellas.

**Debe establecerse una y solo una institución coordinadora de forma clara**, que dirija la respuesta nacional al desplazamiento interno. Necesitará suficiente rango institucional y capacidad para impulsar esta agenda en todo el gobierno; asimismo, presentará sus informes directamente a los más altos niveles políticos. Esto se debe a que es necesario aplicar un **enfoque pangubernamental** compartido para que la respuesta al desplazamiento interno resulte eficaz. Los instrumentos básicos sobre desplazamiento interno desempeñan un papel de gran utilidad a la hora de establecer las responsabilidades de la institución coordinadora, los ministerios y organismos nacionales, y las entidades territoriales subnacionales, en el marco de la respuesta al desplazamiento interno; asimismo, resultan provechosos de cara al establecimiento de las plataformas necesarias para la coordinación, tanto horizontal como vertical, dirigida por la institución coordinadora.

Los marcos nacionales básicos y complementarios también deben incluir **disposiciones relativas a los datos sobre desplazamiento interno** que especifiquen tanto los fines para los que se recopilarán dichos datos como los sistemas de recopilación, análisis, almacenamiento e intercambio de estos. Las intervenciones específicamente centradas en las personas desplazadas internas también requieren **flujos o fuentes de financiación** específicos. Esto puede establecerse convenientemente en marcos sobre desplazamiento interno básicos o complementarios. Paralelamente, las intervenciones que incluyen a las personas desplazadas internas pueden tratar de aprovechar fuentes de financiación más amplias.

**El establecimiento de prioridades representa una estrategia clave para hacer frente a la falta de capacidad financiera (y de voluntad política).** A la hora de aplicar las normas de los instrumentos básicos sobre desplazamiento interno, el establecimiento de prioridades permite primar las necesidades de las personas desplazadas internas más vulnerables o de los territorios más afectados por el desplazamiento interno. La sensibilidad al contexto es crucial en este caso; asimismo, la aplicación general de tales medidas debe basarse tanto en principios como en los mejores datos y análisis disponibles sobre la situación y las implicaciones de las medidas dirigidas a los beneficiarios y la población desplazada interna en general.

Se puede crear un sentimiento de responsabilidad nacional compartida; por ejemplo, implicando a los agentes institucionales pertinentes en el proceso de elaboración y aprobación de los marcos sobre desplazamiento interno. Sin embargo, para que la aplicación sea continua, la clave está en blindar esta aceptación institucional frente a los cambios de gobierno, etc. Esto puede lograrse seleccionando cuidadosamente a los interlocutores clave del Estado (por ejemplo, las instituciones nacionales de derechos humanos), si bien otros agentes nacionales también pueden resultar cruciales. En algunos países, los tribunales tienen poder para imponer la voluntad del Estado de aplicar los marcos sobre desplazamiento interno aunque se produzcan cambios de gobierno, etc. Del mismo modo, la colaboración de los socios internacionales y de la sociedad civil (incluidas las personas desplazadas internas) permite fortalecer la voluntad y capacidad institucionales de aplicar dichos marcos.

## General

Existe el riesgo —especialmente en situaciones prolongadas— de que el desplazamiento interno se institucionalice, en cierta manera, como problema, y, por tanto, de que resulte más difícil de superar para la sociedad. No obstante, es posible llevar a cabo una respuesta sólida, y así evitar que el problema se vuelva irresoluble, si se garantiza lo siguiente: **que se ejecuten políticas, estrategias o planes con fines específicos (por un período limitado) y sensibles al contexto**, para aplicar el marco básico; **que se asignen funciones y responsabilidades claras a las instituciones**; que se incorporen soluciones a la respuesta desde el principio; que se lleven a cabo revisiones periódicas basadas en datos y análisis adecuados, a fin de evaluar los avances hacia las soluciones; y que las intervenciones específicamente centradas en las personas desplazadas internas se conviertan, lo antes posible, en soluciones que incluyan a las personas desplazadas internas. **Ningún país desea que una crisis de desplazamiento interno se convierta en algo permanente: es esencial utilizar marcos sobre desplazamiento interno para trazar el camino hacia la salida.**

Muchos de los indicadores del Marco Brookings sobre Responsabilidad Nacional de 2005 siguen siendo útiles. No obstante, el presente estudio plantea la oportunidad de revisar algunos de esos indicadores y la forma de evaluarlos (por ejemplo, datos y análisis), así como de reflexionar sobre posibles indicadores nuevos. También está la cuestión clave de cómo la voluntad y la capacidad —dos factores cruciales— influyen en la aplicación práctica de estas estructuras e indicadores formales, y de cómo pueden aprovecharse mejor en las intervenciones sobre desplazamiento interno en el futuro.

# PARTE 1:

---

## PRINCIPALES AVANCES JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO

---



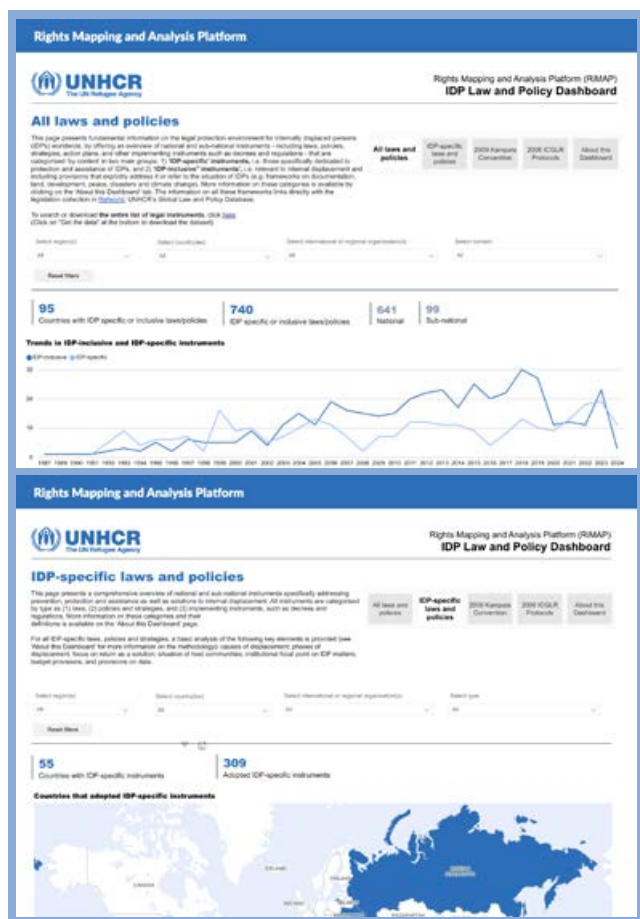
Esta parte del informe ofrece una panorámica—mundial y por regiones— de los principales avances jurídicos y de políticas relacionados con la prevención, protección y soluciones en materia de desplazamiento interno que se han producido desde la conclusión de nuestro primer “Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno”, en agosto de 2022, hasta el 30 de noviembre de 2024. Todos los documentos oficiales (es decir, leyes, políticas, estrategias, planes de acción u otros instrumentos de aplicación) mencionados en este informe están disponibles en **Refworld: la base de datos mundial del ACNUR sobre leyes y políticas**.<sup>2</sup> Todos ellos se han incluido también en el **Panel de Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno** [IDP Law and Policy Dashboard] del ACNUR<sup>3</sup>, una valiosa herramienta que la organización presentó en julio de 2024 y que recopila información sobre marcos jurídicos y de políticas nacionales y subnacionales específicamente centrados en la prevención, la protección y las soluciones en favor de las personas desplazadas internas, así como sobre marcos que incorporan disposiciones para atender la situación particular de dichas personas en relación con cuestiones como la documentación, la tierra, el desarrollo, la paz, los desastres y el cambio climático. El panel también muestra información sobre los instrumentos regionales para la protección de las personas desplazadas internas en África. El Panel

de Leyes y Políticas sobre Desplazamiento interno y el Panel de Tratados y Legislación sobre Personas Refugiadas [Refugee Treaty and Legislation Dashboard] representan los dos primeros componentes públicos de la **Plataforma de Mapeo y Análisis de los Derechos del ACNUR** [Rights Mapping and Analysis Platform (RiMAP)]. Para más información sobre la metodología de este informe, véase el anexo I.

## Plataforma de Mapeo y Análisis de los Derechos del ACNUR [Rights Mapping and Analysis Platform (RiMAP)]

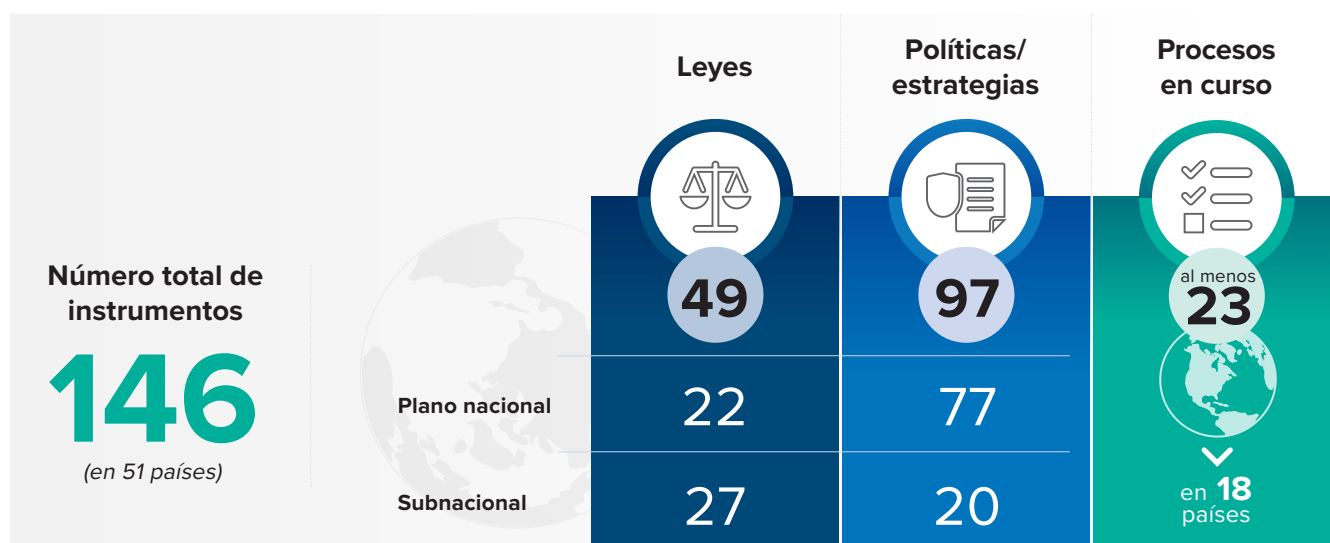
RiMAP es la Plataforma web de Análisis y Mapeo de los Derechos del ACNUR, y ha sido diseñada para proporcionar una visión global del panorama jurídico relativo a los derechos de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y apátridas. La plataforma proporciona una metodología estructurada para mapear y analizar las leyes y políticas nacionales que repercuten en el acceso a los derechos de estos grupos de población, y ayuda a detectar deficiencias de protección tanto en los marcos normativos como en su aplicación práctica. El análisis de RiMAP no se limita a las regiones en las que opera el ACNUR, ya que pretende abarcar todos los Estados Miembros y territorios de las Naciones Unidas a lo largo del tiempo.

RiMAP será fundamental para posibilitar un análisis exhaustivo a escala nacional, regional e interregional, ya que proporcionará datos jurídicos y de políticas fiables, coherentes y comparables sobre la protección de las personas desplazadas por la fuerza y apátridas en todo el mundo. Además, al mapear los marcos nacionales vigentes y detectar las deficiencias, mejorará la capacidad de defender eficazmente los derechos de las personas desplazadas internas y de coordinarse con otros organismos para atender eficazmente sus necesidades particulares relacionadas con el desplazamiento. El proceso de creación de esta plataforma está coordinado por la División de Protección Internacional del ACNUR, en colaboración estrecha con las oficinas regionales de la organización y las operaciones en los países. RiMAP sirve, además, como recurso de información e investigación para el mundo académico, los encargados de la formulación de políticas, los profesionales del ámbito del derecho y los agentes del desarrollo. La herramienta estará disponible al público externo al ACNUR en 2025, y se irán incluyendo gradualmente los marcos jurídicos sobre desplazamiento interno. Puede consultarse en <https://rimap.unhcr.org/>.



# 1. PANORAMA MUNDIAL

Instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas,<sup>4</sup> en números (a fecha de 30 de noviembre de 2024)



En general, el impulso político que siguió al Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, unido a su programa de acción conexo y a la labor del Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre Soluciones a los Desplazamientos Internos, se tradujo en un notable aumento de la elaboración y aprobación de instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas en todas las regiones, especialmente de estrategias y planes de soluciones duraderas en los países a los que el Asesor dio prioridad, aunque no exclusivamente.

A 30 de noviembre de 2024, un total de 51 países de todo el mundo habían adoptado al menos un instrumento —ya sea una ley, una política o una estrategia— en materia de desplazamiento interno (también denominados instrumentos “específicamente centrados en las personas desplazadas internas” o instrumentos “sobre desplazamiento interno” en este informe), lo que supone un total de 146 instrumentos nacionales y subnacionales sobre desplazamiento interno.

Se han aprobado 49 leyes sobre desplazamiento interno en 18 países; las más recientes han sido las aprobadas en 2023 en **Honduras, el Chad y la República del Congo**. Tanto Honduras como el Chad elaboraron reglamentos conexos, aunque a finales de octubre de 2024 aún no se habían adoptado. Este sigue siendo un paso fundamental para respaldar la aplicación práctica de estos importantes marcos jurídicos.

De los 49 marcos jurídicos existentes sobre desplazamiento interno, 27 se adoptaron en el plano subnacional. Durante el período analizado en este informe, los principales avances jurídicos a nivel local fueron la **adopción, en Filipinas, de una ley regional sobre desplazamiento interno**, en septiembre de 2024, así como de **16 ordenanzas municipales en materia de desplazamiento interno**. Esto representa un avance importante y un interesante enfoque ascendente hacia la formalización de los enfoques locales en materia de respuesta al desplazamiento interno, en un país donde la adopción de un proyecto de ley nacional sobre desplazamiento interno lleva más de un decenio en la agenda, pero sigue pendiente.

A 30 de noviembre de 2024, se habían adoptado 97 políticas y estrategias en 40 países de todos los continentes, las más recientes en **Etiopía, Nigeria, la República Centroafricana, Somalia y Sudán del Sur**; 8 de estos instrumentos nuevos se aprobaron en 2024. Casi todas estas políticas y estrategias<sup>5</sup> se centran específicamente en soluciones duraderas, y se han creado multitud de instrumentos dentro de un mismo país en el plano subnacional, sobre todo en Estados federales como Etiopía y Nigeria. Si bien estos instrumentos son señales importantes de la voluntad política de las autoridades que los adoptaron, ahora, el objetivo prioritario de las partes interesadas nacionales —y de sus socios internacionales— será aplicarlos de forma eficaz en la práctica.

Además, a finales de noviembre, 23 marcos nacionales y subnacionales sobre desplazamiento interno estaban en fase de diseño —o se habían elaborado ya, pero estaban pendientes de adopción— en al menos 18 países. Las siguientes panorámicas regionales ofrecen más información sobre la situación de muchos de estos procesos.



Filipinas. Abogado MP. Raissa Jajurie, Líder adjunto de piso de la Región Autónoma de Bangsamoro del Parlamento Musulmán de Mindanao (BARMM) y Ministro de la BARMM Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo, como ella explica su voto para aprobar el proyecto de ley sobre desplazados internos. © ACNUR/Karen Cepeda.



## Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 25 años después

En el año 2023, se celebró el 25.º aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, el cual representó una gran oportunidad para que todas las partes interesadas que trabajaban en el ámbito de los desplazamientos internos reforzaran su labor con y para las personas desplazadas internas y, al mismo tiempo, incentivasen a otros a hacer lo mismo. Estos principios siguen siendo el marco normativo clave de referencia para avanzar en la prevención, la protección y las soluciones en favor de las personas desplazadas internas. Muchos gobiernos los han integrado en su legislación o políticas nacionales, y los tribunales los han aceptado como expresión válida de lo que significan las convenciones de derechos humanos ratificadas por un determinado país en situaciones de desplazamiento interno. También han quedado plasmados en la Agenda de Acción del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos, consolidando aún más su papel como guía estratégica para las respuestas internacionales. Además de orientar las respuestas jurídicas, de políticas y operacionales, los Principios Rectores han empoderado a las personas desplazadas internas para defender sus derechos y participar en las decisiones que las afectan. Ahora que el número de personas desplazadas internas en todo el mundo ha alcanzado un máximo histórico, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son más importantes que nunca.

En conmemoración de este 25.º aniversario, se organizaron una serie de actos para fomentar la acción en materia de desplazamiento interno. La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, la Sra. Paula Gaviria Betancur, en colaboración con el Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos, convocó un diálogo mundial virtual sobre el pasado, el presente y el futuro de los principios rectores, el 17 de abril de 2023. Este acto mundial incluyó una mesa redonda en la que participaron tres de los titulares de mandatos anteriores: Cecilia Jiménez-Damary, Chaloka Beyani y Francis Deng, bajo cuya dirección se redactaron los principios rectores. También se celebraron otros actos conmemorativos:



©UPMRIP

- en México, el Gobierno y el ACNUR organizaron un taller sobre «Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y su influencia en México», al que asistieron más de 70 participantes de 35 instituciones federales y locales, así como organismos internacionales con el fin de reflexionar sobre los avances y las áreas de oportunidad;
- en Filipinas, el ACNUR celebró una conferencia nacional para promover la incorporación de los principios rectores a la legislación nacional, con el fin de proteger a las personas desplazadas internas y facilitar soluciones duraderas<sup>6</sup>;
- en Sudán del Sur, el Gobierno y el equipo humanitario en el país conmemoraron el 25.º aniversario con un acto destinado a evaluar la aplicación de dichos principios y señalar medidas prioritarias para respaldar soluciones duraderas.



Desde la perspectiva de los desplazamientos (internos), en el contexto de los desastres y el cambio climático, cabe destacar un acontecimiento importante que tuvo lugar el 20 de diciembre de 2022: la adopción, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Resolución A/RES/77/161, en la que se solicita formalmente a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que emita una opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados en relación con el cambio climático, que se espera conocer en 2025. En concreto, se le solicitó que clarificara estas obligaciones en virtud del derecho internacional y que estudiara las consecuencias jurídicas de cualquier posible incumplimiento pasado, presente o futuro de estas. Vanuatu, la pequeña nación insular del Pacífico, desempeñó un papel fundamental en el inicio de estos procedimientos, ya que encabezó una campaña mundial para solicitar esta opinión consultiva a la CIJ, con el objetivo de situar esta cuestión crucial en el centro del debate jurídico internacional.

También es importante destacar que las prioridades nacionales en materia de acción climática se establecen a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) y los planes nacionales de adaptación; sin embargo, un estudio reciente descubrió que solo 54 de las 166 CDN presentadas hasta julio de 2024 mencionaban el desplazamiento forzado provocado por el cambio climático, y solo 25 de ellas contenían disposiciones concretas que incluyeran compromisos, objetivos o medidas tangibles respecto al desplazamiento en el contexto del cambio climático. De los 60 planes nacionales de adaptación presentados por los Estados hasta septiembre de 2024, solo 24 incluían disposiciones sobre el desplazamiento forzado causado por los efectos del cambio climático, y solo tres países (Colombia, Timor-Leste y Sri Lanka) incluían disposiciones concretas tanto en los planes nacionales de adaptación como en las CDN<sup>7</sup>.

*En cuanto a la inclusión de las personas desplazadas por la fuerza en las estrategias de reducción del riesgo de desastres (RRD), la Declaración política de 2023 de la reunión de alto nivel sobre el examen de mitad de período del Marco de Sendái instó a los Estados a fortalecer la gobernanza integral respecto al riesgo de desastres mediante la promoción de políticas, estrategias y medidas en materia de RRD que disminuyeran el riesgo de desplazamiento en el contexto de los desastres. A pesar de ello, un ejercicio de mapeo llevado a cabo recientemente descubrió que solo 7 de las 31 estrategias regionales de RRD y sus instrumentos conexos hacen referencia al desplazamiento; también comprobó que dos tercios de los planes nacionales de RRD contienen alguna referencia al desplazamiento, aunque, por lo general, no entran en detalle<sup>8</sup>.*

## 2. PANORÁMICAS REGIONALES



Para luchar contra la desertificación, asociaciones locales y mujeres desplazadas internas han plantado 2.000 árboles en el sitio para desplazados internos de Bogo, en el extremo norte región de Camerún (23 de junio de 2023). © ACNUR/Eugene Sibomana.

### A África

Instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas, en números  
(a fecha de 30 de noviembre de 2024)

Número total de instrumentos

43  
(en 21 países)



4

Leyes

>

4



39

Políticas/  
estrategias

>

24

>

15

	Nivel nacional	Nivel subnacional
Leyes	4	
Políticas/ estrategias	24	15

### Avances regionales

En noviembre de 2024, **34 de los 55 Estados miembros de la Unión Africana (UA)** eran partes en la **Convención de Kampala**. Durante el período que analizó el presente informe, solo un país más presentó su instrumento de ratificación ante la Secretaría de la Unión Africana: **Santo Tomé y Príncipe**, en febrero de 2024. Sin embargo, la Unión Africana, varias comunidades económicas regionales y otras partes interesadas han seguido abogando por la ratificación y aplicación de este importante tratado. Por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) promueve sistemáticamente la Convención de Kampala como parte de su colaboración con los países africanos en torno al derecho internacional humanitario. El año pasado, por ejemplo, dos de los cuatro Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), que aún no son parte en la convención (**Guinea y Ghana**) incluyeron la ratificación de esta última entre sus prioridades de derecho internacional humanitario de 2024.

Sociales, Derechos Humanos y Género para redactar el instrumento jurídico de ratificación de la convención y un memorando explicativo adjunto. Lamentablemente, aunque ambos documentos están ya ultimados y el desplazamiento interno por desastres es un problema grave en el país, en noviembre de 2024 Burundi aún no había presentado su instrumento de ratificación ante la Secretaría de la Unión Africana.

Map of Africa showing the ratification and signature of the Kampala Convention. The map uses two colors: blue for states that have ratified the convention and light blue for signatories. It also shows international borders, administrative lines, and the 1972 SIMLA line in the Abyei region. The legend at the bottom explains these symbols.

**Legend:**

- Frontera internacional
- - - Frontera internacional indeterminada
- ..... Línea administrativa
- ..... Límite del antiguo Mandato de Palestina; Línea de demarcación del armisticio; Línea de demarcación
- ..... Línea de Control promulgada en el Acuerdo SIMLA de 1972; Región de Abyei
- Estados que ratificaron la Convención de Kampala
- Estados signatarios de la Convención de Kampala

*Los límites, los nombres mostrados y las designaciones utilizadas en este mapa no implican el respaldo o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.*



Los días 22 y 23 de noviembre de 2024, **la Comisión de la Unión Africana convocó la 2ª Reunión de los Estados Partes en la Convención de Kampala**, en Nairobi (Kenya), de conformidad con el artículo 14 de la Convención, que prevé el establecimiento de una conferencia de los Estados Partes que sirva de mecanismo para reforzar la cooperación y dar seguimiento a la aplicación de los objetivos de la convención. El acto contó con la participación de los Estados miembros pertinentes de la Unión Africana (Benin, el Camerún, el Chad, Côte d'Ivoire, Liberia, Malawi, Mozambique, la República Centroafricana, el Senegal, Sierra Leona, Somalia, Uganda, Zimbabwe), el Comisario y el Director de Salud y Asuntos Humanitarios de la Unión Africana, así como de socios (el ACNUR, el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones [OIM], la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA], el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]) y expertos independientes. La primera reunión de los Estados Partes había tenido lugar en abril de 2017, en Zimbabwe, y dio lugar a la adopción del Plan de Acción de Harare para la aplicación de la Convención de Kampala.

Durante esta segunda reunión se elaboró el Plan de Acción de Nairobi (2025-2030), el cual reitera la responsabilidad primordial del Estado, el panafricanismo y la solidaridad, las disposiciones del Acta Constitutiva

de la Unión Africana y de la Agenda 2063, y el respeto por las leyes internacionales y regionales. Entre sus objetivos figuran:

- Acelerar la ratificación y transposición de la Convención de Kampala a la legislación nacional.
- Reforzar un enfoque que abarque a toda la sociedad.
- Garantizar la participación de las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida en las estrategias nacionales en materia de desplazamiento interno.
- Mejorar las capacidades de los Estados miembros de la Unión Africana de proteger a las personas desplazadas internas.
- Mejorar la recopilación de datos.
- Seguir promoviendo la Convención de Kampala.

Los participantes acogieron con satisfacción las experiencias e ideas compartidas por los países y acordaron trabajar para hacer efectivo el Plan de Acción de Nairobi, cuya adopción, por motivos de procedimiento, ha sido aplazada hasta el primer trimestre de 2025.



Segunda Reunión de Estados Partes sobre la Convención de Kampala. © African Union



## Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos en África

El segundo Foro anual interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos, el cual se centró en África —dado que en 2024 se cumplía el 15.º aniversario de la Convención de Kampala— se celebró en Dakar (Senegal), del 18 al 20 de septiembre de 2024. El foro, que fue organizado por el ACNUR y la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, en colaboración con el Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos y el Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo, reunió a funcionarios gubernamentales de 13 países africanos: Burkina Faso, Burundi, el Camerún, el Chad, Etiopía, Malí, el Níger, Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Senegal, Somalia y Sudán del Sur. También asistieron representantes de Noruega, Suiza y los Estados Unidos, así como de la Unión Africana.

*El objetivo del evento fue facilitar un diálogo entre pares en el que los participantes pudieran compartir oportunidades y medios para aplicar eficazmente sus respectivos marcos jurídicos y de políticas en materia de desplazamiento interno, así como estrategias para superar los obstáculos recurrentes y avanzar en la prevención, la protección y las soluciones en favor de las personas desplazadas internas.*

El Foro permitió intercambiar conocimientos sobre aspectos clave de la aplicación de la Convención de Kampala, como los elementos institucionales, de planificación y programáticos. El intercambio permitió señalar los problemas y mostrar prácticas eficaces en torno a temas clave: i) responsabilidad nacional y componentes clave de las respuestas integrales al desplazamiento interno; ii) estructuras de gobernanza y coordinación institucional; iii) planificación y presupuestación eficaces para la implementación: herramientas y estrategias, con especial hincapié en las intervenciones específicamente centradas en las personas desplazadas internas y en las intervenciones que incorporan a estas personas sistemáticamente (incluido el afrontamiento del desplazamiento en el marco de la protección de civiles, la paz y la acción para el desarrollo); iv) implicar a las personas desplazadas internas y a las comunidades locales como ciudadanas y residentes, y garantizar que participen de forma plena en las decisiones que las afectan; v) datos y pruebas, con especial atención a las estadísticas oficiales sobre desplazamiento interno.



Participantes en el Foro Interregional, Dakar. © ACNUR



© ACNUR/Martina Caterina.



Participantes discuten los aspectos legales e institucionales de su respuesta nacional y local a los desplazados internos.  
© ACNUR/Martina Caterina.

En diciembre de 2024 se organizaron otros actos en toda África para conmemorar el 15.º aniversario de la aprobación de la Convención de Kampala y promover medidas concretas en relación con ella. Por ejemplo, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Pretoria y el ACNUR organizaron en Pretoria una mesa redonda de un día de duración con partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales de la región de África Meridional. Asimismo, en Dakar, el Consejo Noruego para Refugiados y la Embajada de Noruega organizaron una conferencia titulada: “El 15.º aniversario de la Convención de Kampala: logros y problemas pendientes en la protección de las personas desplazadas internas en África Occidental y Central”, en colaboración con la República Democrática del Congo, el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, la OIM, el Comité Internacional de Rescate, el ACNUR y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

## Avances nacionales

Convertirse en Estado Parte solo es un primer paso hacia la plena aplicación de la convención. Para aprovechar todo su potencial, deben adoptarse, con agilidad, medidas que permitan su incorporación a la legislación nacional. El Níger fue el primer país en llevar a cabo la transposición de la Convención de Kampala a la legislación nacional, ya que su Asamblea Nacional votó unánimemente a favor de la adopción de la Ley 2018/74 sobre protección y asistencia a las personas desplazadas internas, en 2018. Antes de que esto sucediera, **Kenya** era el único país que había aprobado una ley en materia de desplazamiento interno (en 2012), en consonancia con su obligación en virtud del protocolo relativo a las personas desplazadas internas de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, ya que Kenya aún no ha ratificado la Convención de Kampala. Desde 2018, el Níger ha adoptado importantes decretos para respaldar la aplicación de la ley, y ha introducido otras reformas jurídicas e institucionales de peso. Aunque aún no se ha creado el Comité Nacional de Coordinación para la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas previsto por el decreto 2020-297, otras plataformas creadas recientemente han asumido la coordinación de las labores relacionadas con el desplazamiento entre sus responsabilidades adicionales, en consonancia con la Política Nacional Humanitaria y de Gestión de Desastres (adoptada en marzo de 2020) y su plan de acción conexo (2022-2026). Estas estructuras incluyen, entre otros, al Comité Tripartito de Alto Nivel sobre el Nexo Acción Humanitaria-Desarrollo-Paz, el cual ha sido reproducido

a nivel técnico y también a nivel regional, departamental y comunal, en todo el país. Además, tras la adopción de la ley de gestión del riesgo de desastres (N.º 2022-61), el 19 de diciembre de 2022, también se crearon una Plataforma Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres y un Comité Nacional de Prevención y Gestión de Inundaciones. El Ministerio de Acción Humanitaria y Gestión de Desastres —institución coordinadora de las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas en el Níger, de acuerdo con la legislación sobre desplazamiento interno— coordina todas las plataformas mencionadas y la aplicación de todos estos marcos jurídicos y de políticas.

En marzo de 2023, el Gobierno del **Níger** organizó, con el apoyo del Grupo Temático de Protección, un taller nacional sobre la puesta en práctica de la Convención de Kampala y la Ley 2018-74. El evento brindó la oportunidad de reunir a diversas partes interesadas, gubernamentales y no gubernamentales, para seguir concienciando, reactivar el impulso político en torno a la legislación vigente en materia de desplazamiento interno y discutir qué medidas concretas deberían adoptarse para mejorar la situación de las personas desplazadas internas sobre el terreno. Además, en 2023-2024, el Gobierno y el Grupo Temático de Protección nacional organizaron varios talleres sobre la ejecución de planes de acción relacionados con la legislación en materia de desplazamiento interno en Diffa, Maradi, Tahoua y Tillabery. Estas actividades estuvieron dirigidas a las instituciones locales y a la comunidad académica. Por último, el Gobierno también comenzó a diseñar una estrategia nacional sobre soluciones duraderas en favor de las personas desplazadas internas, que seguía pendiente de adopción en noviembre de 2024.

Otros dos países llevaron a cabo el proceso de transposición de la Convención de Kampala: el **Chad** y la **República del Congo**. El **Chad** había estado trabajando en la elaboración de un proyecto de ley sobre desplazamiento interno con el apoyo técnico de sus socios de protección desde 2019. Finalmente, el Consejo de Ministros lo aprobó en febrero de 2023; asimismo, el 24 de mayo de 2023, el Congreso del Chad aprobó por unanimidad la Ley n.º 12 de Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas en la República del Chad. Esta ley, en consonancia con la Convención de Kampala, tiene como objetivo responder a todas las causas y fases del desplazamiento. Además, designa a la Comisión Nacional para la Acogida y Reintegración de Personas Refugiadas y Retornadas (CNARR, por sus siglas en francés) para

que actúe como institución coordinadora en los asuntos relacionados con las personas desplazadas internas; prevé el establecimiento de un mecanismo de coordinación interministerial; y establece sanciones para determinados delitos contra dichas personas. Tras su aprobación, las actividades dirigidas por el Gobierno (Comisión Nacional para la Acogida y Reintegración de Personas Refugiadas y Retornadas) con el apoyo de los socios del Grupo Temático de Protección, se centraron en concienciar a las distintas partes interesadas, incluidas las propias personas desplazadas internas, sobre la recién promulgada ley en materia de desplazamiento interno y sobre sus implicaciones en la práctica. La difusión del instrumento se llevó a cabo

mediante talleres y sesiones de divulgación en la capital, Yamena, así como en otras provincias como Baga Sola, Liwa y Ngouri. En noviembre de 2024, el reglamento de aplicación que debe acompañar a la ley —elaborado por el mismo comité técnico que preparó el proyecto de ley sobre desplazamiento interno— seguía pendiente de aprobación. Este es un paso esencial para que la ley se aplique en la práctica y debe darse urgentemente. En 2024, el Gobierno también se embarcó en el diseño de una estrategia de soluciones duraderas basada en su ley nacional sobre desplazamiento interno y en un decreto que adoptó en diciembre de 2023, en virtud del cual que se creaba un Comité Interministerial de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internas.

<b>Reflexiones de representantes gubernamentales:</b>	<b>“¿Por qué era importante para su país transponer la Convención de Kampala mediante la elaboración de una ley nacional sobre desplazamiento interno? ¿De qué manera les ha ayudado a responder como Gobierno?”</b>
<p>Así responden los representantes gubernamentales del Chad y el Níger que participaron en el Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos celebrado en Dakar, en septiembre 2024:</p>	
	<p>«La aprobación de la ley sobre desplazamiento interno ha sido muy importante para el Níger. Al aprobar esta legislación, nuestro país se ha alineado con las normas internacionales de protección y asistencia a las personas desplazadas internas, lo cual permite reforzar nuestra credibilidad en el contexto internacional, y garantiza que el Estado del Níger cumpla las obligaciones derivadas de la ratificación de la Convención de Kampala en virtud de la Ley n.º 2012-21, de 17 de abril de 2012, por la que se autoriza la ratificación dicha convención. Además, la ley sobre desplazamiento interno ha permitido a nuestro Gobierno fortalecer el marco jurídico e institucional para garantizar una mejor protección y asistencia, posibilitando así una respuesta más coordinada y eficaz ante las necesidades de las personas desplazadas internas. Desde el punto de vista operacional, la Ley n.º 2018-74 ha mejorado considerablemente nuestra gestión de la respuesta al desplazamiento interno, ya que define claramente los conceptos, así como las funciones y responsabilidades de todos los agentes implicados en la protección y la asistencia. En este sentido, aunque el Estado es el principal responsable de proteger y asistir a las personas desplazadas internas, los socios respaldan sus medidas y dichas personas son el eje central de cualquier medida o proyecto que se ponga en marcha para beneficiarlas: es un enfoque basado en los derechos».</p>
	<p>«El Chad, Estado Parte en la Convención de Kampala, consideró útil elaborar una ley nacional en materia de desplazamiento interno para reforzar su marco jurídico, a fin de mejorar la protección y la asistencia dirigida a las personas desplazadas internas. Los principales objetivos fijados por la ley son claros y están definidos en el artículo 2 de la Ley 012 de 2023. Dada la amplia experiencia del Chad en materia de protección y asistencia a grupos de personas desplazadas por la fuerza, la ley nacional sobre desplazamiento interno ayuda aún más a nuestro Gobierno, así como a sus socios humanitarios y para el desarrollo, a respetar los derechos fundamentales de las personas desplazadas internas y a garantizar que estas puedan ejercerlos plenamente, tal y como establecen los instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales».</p>

Participantes del Níger (foto 1) y del Chad (foto 2) sosteniendo copias de sus respectivas leyes nacionales sobre desplazamiento interno, en el segundo Foro Interregional anual sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos.  
© ACNUR/Martina Caterina.

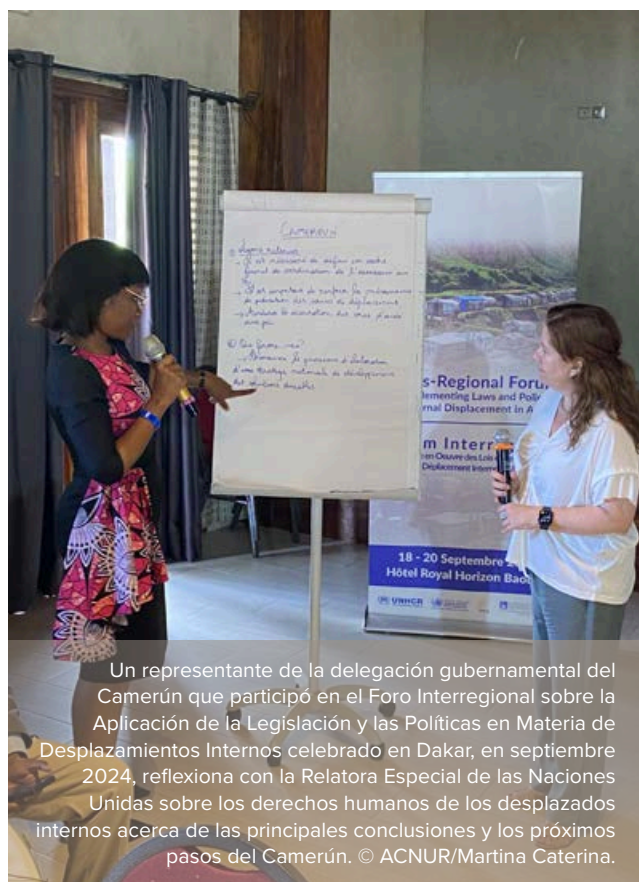


La **República del Congo** también incorporó la Convención de Kampala a su legislación nacional mediante la aprobación, el 30 de septiembre de 2023, de la *Ley n.º 29-2023 sobre Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas en la República del Congo*. El Ministerio de Asuntos Sociales y Acción Humanitaria dirigió la elaboración de este amplio instrumento. El Gobierno se está centrando ahora en concienciar sobre esta ley, así como en difundirla, y los próximos pasos deberán consistir, entre otras cosas, en elaborar reglamentos conexos que respalden su aplicación.

Varios Estados más han logrado avances en la transposición nacional de la Convención de Kampala, con el objetivo de incorporarla a la legislación nacional mediante la redacción de una ley específica sobre desplazamiento interno. Aunque estos procesos no se completaron en el plazo previsto, se lograron distintos grados de progreso en **Burkina Faso, el Camerún, Etiopía, Nigeria, Somalia y Sudán del Sur**.

En **Burkina Faso**, en 2023, las partes interesadas nacionales e internacionales sometieron el proyecto de ley sobre desplazamiento interno a varias rondas de revisión técnica. El borrador se presentó finalmente a los asesores técnicos de los principales ministerios y se validó en un taller nacional celebrado en noviembre. Durante el taller, también se acordó el texto de su decreto de aplicación y una hoja de ruta en la que se indican los próximos pasos. Desde entonces, los borradores se presentaron ante el Comité Técnico de Verificación de Proyectos Legislativos (COTEVAL, por sus siglas en francés), y el comité interministerial encargado del proceso de transposición incorporó los comentarios y observaciones recibidos durante un taller de seguimiento. Desde noviembre de 2024, el proyecto de ley sobre desplazamiento interno se encuentra en manos del Ministro de Solidaridad y Acción Humanitaria, quien debe someterlo a otra revisión, antes de que se presente ante el Consejo de Ministros y la Asamblea Nacional para su aprobación oficial. Al mismo tiempo, también se iniciaron diálogos en torno a la formulación de una estrategia nacional sobre soluciones duraderas en favor de las personas desplazadas internas, con el apoyo de la comunidad internacional. Dicha estrategia complementará a la *Estrategia Nacional para la Recuperación de las Personas Desplazadas Internas y las Comunidades de Acogida (2023-2027)* que se venía ejecutando desde 2021 con el apoyo del Banco Mundial y las Naciones Unidas, y que fue aprobada oficialmente por el Gobierno el 30 de junio de 2023, junto con su plan operacional de acompañamiento para 2023-2025.

En el **Camerún**, en 2022 ya se estaba estudiando, a nivel interministerial, un proyecto de ley sobre desplazamiento interno para transponer la Convención de Kampala, la cual había sido ratificada por el país en 2017. Desde entonces, sin embargo, ha resultado difícil mantener el impulso político que requiere dicho proceso. Con el fin de reimpulsar esta iniciativa, el Ministerio de Justicia, en colaboración con el CICR y el ACNUR, organizó, en diciembre de 2023, un taller que congregó a las partes interesadas pertinentes del Gobierno (pertenecientes a diversos ministerios), organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil y las propias personas desplazadas internas, con el objetivo de concienciarlos sobre la importancia de la aplicación de la Convención de Kampala como herramienta eficaz para la protección de las personas desplazadas internas, lo cual incluye, entre otras cosas, establecer un marco jurídico adecuado en consonancia con sus obligaciones. En noviembre de 2024, mientras continuaban las labores de promoción para completar el proceso de transposición, también se había diseñado un proyecto de estrategia sobre soluciones duraderas en favor de las personas desplazadas internas, con el apoyo de la comunidad internacional, lo que representa otra importante oportunidad para respaldar medidas concretas en favor de dichas personas, en consonancia con la Convención.







Etiopía. : Agencias de la ONU lanzan una estrategia de soluciones para ayudar a los desplazados internos en el campamento Sabacare 4 para desplazados internos en la afueras de Mekelle, en la región de Tigray, en el norte de Etiopía. Alguno 400 000 personas siguen desplazadas en Tigray más de dos años después las hostilidades terminaron en la región (12 de noviembre de 2024). © ACNUR/Tarik Argaz.

En **Etiopía**, en 2019, se inició el proceso de elaboración de una ley para transponer la Convención de Kampala. El 14 de agosto de 2023, el Ministerio de Paz y el Ministerio de Justicia publicaron finalmente un borrador titulado “Proclamación para prevenir el desplazamiento interno y proporcionar protección y asistencia a las personas desplazadas internas”, un instrumento que abarca todas las causas y fases del desplazamiento, en consonancia con la Convención. Su objetivo es aclarar las funciones y responsabilidades de las instituciones y señalar tanto los mecanismos de coordinación para facilitar la colaboración en este ámbito como los acuerdos de financiación para la aplicación de la ley. Desde entonces, se han llevado a cabo una serie de consultas con las partes interesadas nacionales e internacionales y el borrador se ha sometido a varias revisiones. Como en muchos otros países, los debates siguieron centrándose en determinar qué entidad debía asumir la responsabilidad última sobre el desplazamiento interno y los acuerdos de coordinación con otros ministerios y organismos subnacionales (una cuestión que siempre resulta importante, pero que adquiere aún más peso

en el contexto de un Estado federal como Etiopía), con especial atención al papel del Ministerio de Paz, la Comisión Etíope de Gestión de Riesgos de Desastre y el Ministerio de Justicia. En noviembre de 2024, el proyecto de Proclamación se encontraba en manos el Consejo de Ministros; el Gobierno comunicó que se habían estudiado las cuestiones pendientes, y se esperaba que la Proclamación en materia de desplazamiento interno se presentara entonces ante la Cámara de Representantes del Pueblo para su aprobación final a finales de año. En los dos últimos años, varios gobiernos regionales y nacionales, con el apoyo de la comunidad internacional (especialmente en las regiones de Somalia, Afar, Tigré, Oromia y Etiopía Meridional), han logrado avances notables en el establecimiento de estrategias de soluciones duraderas y sus correspondientes planes de aplicación presupuestados. Los días 11 y 12 de noviembre de 2024 tuvo lugar el inicio oficial de la Estrategia nacional de aplicación de las vías de solución al desplazamiento interno en Etiopía.

En **Nigeria**, el proceso de transposición de la Convención de Kampala se mantiene constante desde la adopción de la política nacional sobre desplazamiento interno, aunque el proceso se ha ralentizado debido a las elecciones presidenciales de febrero de 2023. El proyecto de ley en materia de desplazamiento interno se presentó ante la Cámara de Representantes en marzo de 2024, fue aprobado por la Cámara en julio de 2024 y se transmitió al Senado para su consideración. Los socios en materia de protección continuaron defendiendo la aprobación de este proyecto de ley dada su relevancia; por ejemplo, en mayo, se organizó un foro sobre la transposición de la Convención de Kampala con las comisiones parlamentarias pertinentes. Mientras tanto, en enero de 2023 entró en vigor una nueva ley —la Ley sobre la Comisión Nacional para las Personas Refugiadas, Migrantes y Desplazadas Internas de 2022— que deroga la anterior Ley de la Comisión Nacional para las Personas Refugiadas y amplía el mandato de esta institución, de modo que también abarque oficialmente los asuntos relacionados con las personas migrantes y desplazadas internas.

En noviembre de 2024, el plan de acción que debía elaborarse para respaldar la aplicación de la política nacional en materia de desplazamiento interno también seguía en fase de borrador. Donde sí que se han logrado avances considerables es a nivel subnacional. En 2024, los gobiernos de los estados de **Adamawa, Borno** y **Yobe** adoptaron planes de acción sobre soluciones duraderas, creando estructuras interinstitucionales y de múltiples partes interesadas en relación con este asunto, en el ámbito político y técnico. En el estado de **Benue** también se iniciaron labores similares. En mayo de 2024, el estado de **Yobe** también adoptó una política estatal más amplia sobre desplazamiento interno, con el objetivo de respaldar la aplicación de la política nacional sobre desplazamiento interno a nivel local; así, adaptó este instrumento integral a las necesidades de las personas desplazadas internas a nivel local. Aunque la proliferación de respuestas locales al desplazamiento interno en Nigeria —al igual que en otros Estados federales como Etiopía y Somalia— es, sin lugar a duda, un avance positivo en sí mismo, y demuestra el liderazgo y el compromiso de las instituciones implicadas, sigue siendo necesario coordinar las labores y establecer una colaboración eficaz entre los planos nacional y subnacional para poder llevar a cabo una respuesta integral.



El Director General de la Agencia para la Gestión de Emergencias del estado de Yobe presenta su política estatal sobre desplazamiento interno. © ACNUR/Martina Caterina.

En **Somalia**, el Consejo de Ministros aprobó por unanimidad, el 20 de marzo de 2024, el proyecto de ley sobre desplazamiento interno, que transpone la Convención de Kampala y que se venía elaborando desde 2020. El instrumento fue sometido a una primera lectura en el Parlamento, en junio, y se espera que supere las otras dos lecturas para recibir la aprobación durante las próximas sesiones legislativas. Esta ley complementará a la Política Nacional sobre Personas Desplazadas Internas y Refugiadas Retornadas de 2019, así como otros instrumentos de peso, como la Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas (2020-2024). Para concretar y poner en práctica esta estrategia, el 4 de septiembre de 2024, el Gobierno Federal de Somalia, a través de su Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, también puso en marcha su Plan de Acción Nacional sobre Vías de Solución 2024-2029. Se trata de un instrumento muy amplio, que define medidas y objetivos concretos por región y establece, por un lado, un mecanismo de coordinación nacional que reúne a todas las partes interesadas para garantizar la aplicación de un enfoque “pangubernamental”, y, por otro, un sólido marco de seguimiento y evaluación.



**Somalia** también destaca por sus labores para incluir e integrar las cuestiones relacionadas con el desplazamiento en otros marcos jurídicos y de políticas importantes, ya que el Gobierno entiende el desplazamiento como una cuestión principalmente relacionada con el desarrollo, con elementos humanitarios. Como resultado, las soluciones al desplazamiento se incorporan a documentos clave de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo (2020-2024) y su sucesivo Plan Nacional de Transformación (2025-2029), así como a la Estrategia Nacional para la Elaboración de Estadísticas (2024-2029). Varios estados regionales también han llevado a cabo labores similares en el plano subnacional.

Tras un período de estancamiento, el proceso de trasposición en **Sudán del Sur** parece haber ganado un nuevo impulso en julio de 2024, cuando el ministro de Acción Humanitaria (responsable de las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas en el país) compartió el proyecto de ley existente sobre desplazamiento interno con las principales partes interesadas nacionales e internacionales, para llevar a cabo una última ronda de revisión antes de someterlo a discusión en el Consejo de Ministros. Si se aprueba, la ley sobre desplazamiento interno complementará a la Estrategia de Soluciones Duraderas y el Plan de Acción de Sudán del Sur, aprobados por el Consejo de Ministros, el 8 de octubre de 2023. Este documento está anclado en el Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en Sudán del Sur (2018, capítulo 3 sobre “Asistencia Humanitaria y Reconstrucción”), se guía por él, es el resultado de la Iniciativa de Soluciones establecida en 2020 —en el marco del proyecto Support Platform de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo de Apoyo (IGAD, por sus siglas en inglés)— y tiene como objetivo establecer un marco para ayudar a las personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas de Sudán del Sur, así como a las comunidades de acogida, a hallar soluciones duraderas sostenibles; además, proporciona orientación a las instituciones, a todos los niveles, y a otras partes interesadas nacionales e internacionales pertinentes a tal fin.

Desde 2022, también se están llevando a cabo otros procesos de reforma legislativa y de políticas importantes en **Sudán del Sur**, y todos ellos tienen efectos considerables en las personas desplazadas internas en cuanto que ciudadanos y residentes de su país. Entre ellos, cabe mencionar, especialmente, la

elaboración de una política agraria, una ley electoral nueva y el establecimiento de una constitución permanente. Con el fin de fomentar la participación cívica y generalizada entre los grupos de población desplazados de Sudán del Sur en estos procesos —que históricamente han carecido de participación real y han estado dominados en gran medida por las élites—, entre marzo y agosto de 2023, el ACNUR, la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) y ONU-Mujeres, en colaboración con la Comisión de Socorro y Rehabilitación (RRC) de Sudán del Sur, llevaron a cabo consultas con personas desplazadas internas y retornadas dentro de dicho país, en las siguientes 10 localidades: Bor, Bentiu y Malakal, Mangalla, Yei, Yambio, Torit, Magwi, Wau y Raj, y llegaron a unas 100 personas desplazadas en cada lugar. A continuación se celebraron consultas regionales con personas refugiadas en Kenya, Uganda, Etiopía y el Sudán.

Aunque otros países que cuentan con proyectos de ley sobre desplazamiento interno plenamente formulados desde hace años —como **Malí** y la **República Centroafricana**— no registraron avances notables respecto a la transposición de la Convención de Kampala, sí lograron algunos avances desde el punto de vista normativo. Por ejemplo, en julio de 2024, con el apoyo de la comunidad internacional, la República Centroafricana diseñó y aprobó, finalmente, una nueva *Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas en favor de las Personas Desplazadas Internas y Retornadas en la República Centroafricana (2024-2028)*.

En cuanto a la **República Democrática del Congo**, a pesar de que ratificó la Convención de Kampala a principios de 2022, no ha realizado avances reseñables respecto a su transposición. Actualmente se está evaluando un proyecto de ley sobre protección y asistencia para las personas desplazadas internas a nivel gubernamental (Comisiones de Derecho del Gobierno), pero aún no ha sido aprobado ni presentado ante el Consejo de Ministros. Las labores en el país se han centrado en defender la aprobación de la ley, en la inclusión del desplazamiento en los instrumentos de planificación del desarrollo nacional y provincial, y en el desarrollo de instrumentos específicamente centrados en las soluciones en el plano local. En los últimos dos años, se han diseñado estrategias de soluciones duraderas a nivel nacional y provincial, tanto en Ituri como en Kivu del Norte, y, en septiembre de 2024, estaban pendientes de recibir la aprobación final.



Taller de transposición nacional del  
Convenio de Kampala.  
© ACNUR/Mozambique.

En **Mozambique**, la aprobación de la *Política y Estrategia Nacional para la Gestión de los Desplazamientos Internos*, en 2021, representó un paso muy importante hacia la aplicación de la Convención de Kampala. Desde entonces, el Gobierno ha estado estudiando qué otras labores legislativas siguen siendo necesarias —en caso de haberlas— para concluir el proceso de transposición en el país. En noviembre de 2023, el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional para la Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres, con el apoyo del ACNUR, organizaron un taller al respecto, en Maputo, con varias partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales. A través de su seguimiento, el ACNUR ha ayudado a culminar un análisis completo de los marcos jurídicos y de políticas nacionales relativos a la protección de las personas desplazadas internas, con el fin de detectar tanto deficiencias como oportunidades que puedan aprovecharse para reforzar el marco legislativo sobre desplazamiento interno en el país. Al mismo tiempo, el Gobierno dio prioridad a la aplicación de la Política y Estrategia Nacional de Gestión del Desplazamiento Interno mediante la elaboración de un plan de acción que estaba pendiente de aprobación en noviembre de 2024. Además, desde 2023 se han llevado a cabo iniciativas que tanto las cuestiones relativas al desplazamiento forzado como las soluciones sostenibles en favor de las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida vulnerables se incorporen como parte integrante de las estrategias de desarrollo provincial de las provincias clave afectadas por el desplazamiento.

En el Norte de África, los avances normativos relacionados con el desplazamiento interno se registraron principalmente en **Libia**. Aunque el país aún no ha ratificado la Convención de Kampala, se diseñó una estrategia de soluciones duraderas con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país y se acordó con el Gobierno en 2023. La estrategia

subraya la importancia de atender el desplazamiento interno como una cuestión prioritaria, y señala esferas clave de intervención. Los organismos de las Naciones Unidas se comprometieron a respaldar al Gobierno en esta labor mediante la inclusión de soluciones duraderas en favor de las personas desplazadas internas como uno de los objetivos clave del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS). Además, el gobierno adoptó otras medidas legales y administrativas para que las personas desplazadas internas pudieran ejercer mejor sus derechos humanos; por ejemplo mediante la adopción de decretos y decisiones que eliminaron las barreras jurídicas y administrativas que impedían a dichas personas acceder a los servicios durante el desplazamiento. Las instituciones libias también realizaron evaluaciones de los daños en las zonas afectadas por conflictos y, basándose en ellas, elaboraron planes y estrategias integrales de reconstrucción, con el objetivo de crear un entorno propicio para favorecer el regreso y la reintegración de las personas desplazadas internas en condiciones de seguridad. También se crearon algunos fondos de reconstrucción y recuperación para prestar apoyo en zonas específicas afectadas por el desplazamiento, como Tawergha y Murzuq. Estos fondos servían para diversos fines, entre ellos, conceder indemnizaciones por las propiedades perdidas. Según se informó, las instituciones también pusieron en marcha un programa de indemnizaciones para ayudar a las personas desplazadas internas de Derna cuyo desplazamiento se había producido a causa de las inundaciones.

En otros países no se produjeron avances notorios específicamente relacionados con las personas desplazadas internas.





# TU VOZ ES IMPORTANTE

CONSULTAS PARTICIPATIVAS

S VOCE  
PLAZAMIE  
O EN HO

## B América

Consultas “Tu voz es importante” con personas desplazadas internamente y en riesgo de desplazamiento (incluidas comunidades indígenas) para informar el desarrollo de reglamentos de implementación de la Ley de desplazados internos en La Esperanza. © ACNUR/ Honduras.

**Instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas, en números**

(a fecha de 30 de noviembre de 2024)

**Número total de instrumentos**

**18**

(en 5 países)

Nivel nacional

Nivel subnacional



9

Leyes



5



4



9

Políticas/  
estrategias



9

## Avances regionales

A escala regional, en los dos últimos años se han producido algunos avances importantes. El 9 de enero de 2023, la República de Colombia y la República de Chile presentaron una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el propósito de aclarar “el alcance de las obligaciones estatales, en su dimensión individual y colectiva, para responder a la emergencia climática en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, que tenga especialmente en cuenta las afectaciones diferenciadas que dicha emergencia tiene sobre las personas de diversas regiones y grupos poblacionales, la naturaleza y la sobrevivencia humana en nuestro planeta”.<sup>9</sup> La solicitud pide orientación a la Corte sobre el “desarrollo de políticas y programas a nivel local, nacional e internacional en concordancia con los compromisos adquiridos bajo la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos y medioambiente para un mejor abordaje de la crisis climática, teniendo en cuenta las obligaciones de prevención, garantía y protección”.<sup>10</sup> En noviembre de 2024, la Corte aún no había emitido su opinión consultiva, pero las cuestiones que está examinando respecto a qué obligaciones y principios deben guiar las medidas individuales y coordinadas que los Estados de la región deben adoptar para afrontar la movilidad humana involuntaria —la cual ha sido exacerbada por la emergencia climática— también son muy importantes de cara a las respuestas



de los Estados en materia de desplazamiento interno, en el contexto de los desastres y el cambio climático. Esto también se enfatizó en el informe *amicus curiae* del ACNUR, presentado ante la Corte en diciembre de 2023<sup>11</sup>, y se reiteró en el contexto del 167.º Período de Sesiones de la Corte<sup>12</sup>, celebrado en Manaus (Brasil), en mayo de 2024.

El 12 de diciembre de 2023, Chile asumió el liderazgo del proceso Cartagena +40 (C+40), hecho que se anunció durante el Foro Mundial sobre los Refugiados celebrado en Ginebra. El proceso cuenta con el apoyo del ACNUR y ha incluido la coordinación de cuatro actividades: consultas regionales, una declaración, el Plan de Acción de Chile 2024-2034 y un evento ministerial que se celebrará en Santiago, en diciembre de 2024.

El proceso se basa en el consenso, los avances y los logros de la región en los últimos decenios, garantizando su inclusión tanto a nivel nacional como regional. Da continuidad al Plan de Acción del Brasil 2014-2024, manteniendo la validez de sus herramientas y mejores prácticas, al tiempo que trata de reforzarlas, ampliarlas y regionalizarlas en América Latina y el Caribe. Los ejes temáticos para la discusión y redacción de la Declaración Política y el Plan de Acción de Chile son: i) protección de las personas en situación de movilidad humana y apatridia; 2) estrategias integrales para soluciones solidarias; y 3) protección en contextos de desplazamiento forzado por desastres<sup>13</sup>.

Entre las últimas resoluciones y declaraciones aprobadas por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos durante su quincuagésimo cuarto período ordinario de sesiones, en junio de 2024, la Resolución 3028 sobre “Promoción y Protección de los Derechos Humanos” también retomó el tema del desplazamiento interno en el plano regional, después de algunos años en los que no se había abordado de forma específica<sup>14</sup>. En particular, la Asamblea General instó a los Estados miembros a que, “*cuando corresponda, incluyan en sus planes, políticas y programas sectoriales las necesidades especiales de asistencia y protección de los derechos humanos de los desplazados internos*”, y a “*respetar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, incorporándolos en su legislación nacional cuando corresponda, así como a aplicarlos en el diseño e implementación de planes, políticas y programas de apoyo y protección para las personas desplazadas internamente [...]*”.



Foto de grupo y actividades durante la visita de estudio del MIRPS y el intercambio entre pares en Colombia. © ACNUR Colombia.

La Resolución 3028 también reconoció el importante papel del Equipo Técnico Regional sobre Desplazamiento Interno relacionado con el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), que ha continuado su trabajo durante los últimos dos años y que, mediante la ejecución de su hoja de ruta, ha permitido el intercambio de conocimientos, experiencias, lecciones aprendidas y mejores prácticas entre sus miembros, de acuerdo con legislación interna de estos y considerando sus diferentes realidades, políticas, capacidades y prioridades. El intercambio entre pares organizado bajo los auspicios de este grupo, en Colombia, en octubre de 2023 —que también fue posible gracias a las contribuciones de la Plataforma de Apoyo al MIRPS—, fue especialmente importante para el fortalecimiento de la aplicación de las legislaciones nacionales en materia de desplazamiento interno<sup>15</sup>.

## Avances nacionales

En el ámbito nacional, uno de los avances normativos más importantes de la región en los últimos dos años ha sido la aprobación de la esperada *Ley Nacional para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente* en **Honduras**. Esta ley, que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 2022 y publicada en el Diario Oficial *La Gaceta*, en marzo de 2023, constituye un hito histórico: el primer marco jurídico de Honduras específicamente diseñado para proteger a las personas y comunidades del impacto del desplazamiento forzado debido a la violencia generalizada.

La ley prevé una serie de medidas integrales dirigidas a: prevenir los desplazamientos internos (mediante el establecimiento de sistemas de alerta temprana y planes de prevención y contingencia); proporcionar asistencia humanitaria y proteger los derechos de las personas afectadas, como la educación, la vivienda, la tierra y la propiedad; y promover soluciones duraderas, entre otras formas, mediante el apoyo al empleo y el acceso a la justicia. Este marco jurídico adopta un enfoque pangubernamental mediante la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Desplazamiento Forzado Internamente (SINARDEFI), compuesto por tres órganos operativos: i) la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas Forzadamente (CIPPDEF), como máximo órgano de adopción decisiones y elaboración de políticas; ii) la Dirección para la Protección de las Personas Desplazadas Internamente por Violencia (DIPPDIV), responsable de la respuesta operacional y de la coordinación de las diferentes medidas de protección y atención a las personas desplazadas internas; y iii) las Unidades Municipales para la Atención y Protección de las Personas Desplazadas Forzadamente (UMAPPDEF), oficinas locales que se establecerán en los municipios más afectados por la violencia y el desplazamiento, encargadas de responder a los casos individuales y colectivos en la fase de emergencia, en coordinación con la DIPPDIV. La ley también prevé la creación de un *Fondo para la Atención de las Personas Desplazadas Forzadamente*, que incluirá una cantidad mínima de

unos seis millones de dólares de los Estados Unidos en ayuda humanitaria y para la subsistencia. Además, la ley incluye importantes disposiciones relativas a los datos sobre desplazamiento interno que hacen referencia a la recopilación de información sobre las personas desplazadas internas. Dicha recopilación se llevará a cabo a través de un Registro administrativo de Personas Desplazadas por la Fuerza, de nueva creación, así como mediante la inclusión de datos sobre dichas personas en las estadísticas oficiales, con el objetivo de que la ley se aplique a partir de una base empírica. También incluye una referencia explícita al importante papel que desempeña la Oficina Nacional de Estadística en colaboración con otros ministerios competentes en este ámbito, lo cual la convierte en un primer ejemplo destacado de este tipo de disposiciones en las leyes sobre desplazamiento interno.

*Desde principios de 2023, el Gobierno de Honduras, con el apoyo de sus socios en materia de protección, ha llevado a cabo iniciativas para difundir información y concienciar respecto a la ley sobre desplazamiento interno entre un grupo amplio de partes interesadas, incluidas las propias personas desplazadas internas, así como para promover su aplicación.*

El Ministerio de Derechos Humanos —institución nombrada coordinadora responsable de los asuntos relacionados con las personas desplazadas internas— llevó a cabo un análisis para determinar cuáles eran las medidas prioritarias de cara a la aplicación de la ley en su primer año de vigencia, y ya se han dado pasos para avanzar<sup>16</sup>;





**UNAH**  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE HONDURAS



Comisión Nacional de los  
Derechos Humanos  
(Honduras)

Con apoyo de:



**UNHCR**  
**ACNUR**  
La Agencia para los Refugiados



**CONGRESO JURÍDICO**

# ABC

LEY PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y  
PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS  
INTERNAMENTE EN HONDURAS  
DECRETO 154 DE 2022





© ACNUR Honduras

#### entre ellos:

1. el establecimiento de la CIPPDEF, junto con la elección pública de los dos miembros de las organizaciones de la sociedad civil y la aprobación de un reglamento interno;
  2. la redacción participativa y aprobación de los reglamentos de aplicación que acompañan a la ley sobre desplazamiento interno (en curso, véase el recuadro siguiente);
  3. la creación de herramientas para los servicios de protección, como manuales de operaciones para diversas instituciones;
  4. el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operacionales de las instituciones que forman parte del SINARDEFI, a través de numerosos ejercicios continuos de formación y sensibilización sobre el desplazamiento interno;
  5. el establecimiento de un mecanismo de participación para las personas desplazadas internas;
  6. la redacción de directrices operacionales para las dependencias municipales que trabajan con las personas desplazadas internas;
  7. la difusión y divulgación de la ley sobre desplazamiento interno.
- Sobre este último punto, por ejemplo, en febrero de 2024, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en colaboración con el Movimiento Estudiantil “VOS” y la Facultad de Ciencias Jurídicas, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) y el ACNUR, organizaron un “congreso jurídico” titulado: “Reflexiones para la implementación de la Ley para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente”. El evento brindó la oportunidad de promover un diálogo multisectorial, con el fin de seguir superando los obstáculos jurídicos y estudiando las necesidades de reestructuración institucional que surgen con la nueva ley, así como de proporcionar recomendaciones pertinentes que la CIPPDEF pueda aplicar; de esta manera, contribuyó al proceso de regulación y formulación de políticas públicas que acompañará a la ley<sup>17</sup>.



## Consultas para elaborar el reglamento que acompaña a la ley sobre desplazamiento interno en Honduras

En 2023, la Secretaría de Derechos Humanos de Honduras, con el apoyo del ACNUR y el CICR, y en coordinación con las 18 instituciones que conforman la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas Forzadamente (CIPPDEF), inició el proceso de consulta con mujeres, hombres, niñas, niños y personas LGBTIQ+ en las ciudades más afectadas por el desplazamiento interno. Sus vivencias, antes del desplazamiento y después de haber tenido que huir de sus hogares, aportan lecciones para la elaboración de reglamentos y la implementación de la *Ley Nacional para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente*. Estas contribuciones son fundamentales para diseñar políticas públicas que respondan de manera integral, oportuna y adecuada a la realidad de las personas desplazadas por culpa de la violencia en Honduras. Conozca sus testimonios en este video, disponible en [español](#) e [inglés](#).

Como resultado de este proceso, el acuerdo ejecutivo definitivo con el reglamento de la ley se estaba sometiendo a la validación del Gobierno nacional a partir de octubre de 2024, y se esperaba que fuera aprobado poco después.



Consultas “Tu voz es importante” con personas desplazadas internas y en riesgo de desplazamiento (incluidas las comunidades indígenas), para fundamentar la elaboración del reglamento de aplicación de la ley sobre desplazamiento interno en Choluteca (foto 1), La Ceiba (fotos 2 y 3) y La Esperanza (fotos 4). La pregunta del cartel reza: “Para ti, ¿qué significa participar en la implementación de la Ley de desplazamiento interno?”. © ACNUR Honduras



Las iniciativas para promover la aplicación de la ley hondureña sobre desplazamiento interno también se centraron en el acceso de las personas desplazadas internas a la justicia y en el papel que desempeña el poder judicial en este sentido. En 2024, el ACNUR y el Instituto de la Haya para la Innovación del Derecho (HiIL, por sus siglas en inglés) se asociaron para llevar a cabo una encuesta sobre las necesidades y la satisfacción en materia de justicia, junto con una serie de entrevistas, con la intención de conocer las necesidades jurídicas de las personas desplazadas internas y de las personas en riesgo de desplazamiento en Honduras. El estudio puso de relieve que las personas desplazadas internas suelen enfrentarse a más obstáculos a la hora de resolver sus problemas jurídicos<sup>18</sup>. Sus vulnerabilidades, junto con la falta de lazos sociales y comunitarios, y las barreras a la hora de acceder a mecanismos de justicia formales e informales para resolver sus problemas, les generan mayores o nuevas necesidades en materia de justicia, que pueden ser muy difíciles de resolver. En este contexto, el ACNUR inició una colaboración con el poder judicial, a fin de detectar las necesidades de formación y capacitación de los agentes judiciales y del Ministerio Público en el ámbito del desplazamiento interno, y de acordar medidas para resolver las deficiencias existentes<sup>19</sup>.

En **Colombia**, se han llevado a cabo muchas reformas jurídicas y políticas relacionadas con el desplazamiento interno durante los últimos dos años. Cabe destacar, especialmente, dos avances que introdujeron importantes modificaciones en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011): la adopción de la Ley 2343 de 2023, en diciembre de 2023, que modificó los plazos para que quienes se consideren víctimas del conflicto armado presenten su declaración ante las autoridades pertinentes<sup>20</sup>; y la adopción de la Ley 2421 de 2024, en agosto de 2024, que introdujo una serie de cambios y cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de coordinación del sistema nacional de respuesta a las víctimas<sup>21</sup>. Además, siguiendo el enfoque renovado en materia de soluciones promovido por el Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre este tema, el Gobierno de Colombia (bajo el liderazgo del Departamento de Planeación Nacional y en colaboración con la Unidad para las Víctimas y el Departamento para la Prosperidad Social, entre otras instituciones relevantes) ha trabajado con el equipo de las Naciones Unidas en el país (en particular, con su Grupo Directivo sobre Soluciones, en el marco de la implementación del Fondo de Soluciones para el Desplazamiento Interno) con el objetivo de cumplir su compromiso con las soluciones duraderas a través de la formulación de un plan de trabajo, hitos y arreglos institucionales acordados. Esto debería formalizarse mediante la adopción de un documento de políticas públicas CONPES, es decir, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, mientras que el equipo de las Naciones Unidas en el país sigue respaldando y alentando a los gobiernos locales a ejecutar planes locales en algunas ciudades clave.

## Vigésimo aniversario de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional

En 2024 se cumplieron 20 años de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en virtud de la cual la Corte declaró un “estado de cosas inconstitucional” (ECI) en materia de desplazamiento forzado interno, y ordenó una serie de transformaciones estructurales y medidas correctivas para garantizar la protección de los derechos de las personas desplazadas internas en el país como consecuencia del conflicto armado y la violencia. Esta decisión ha tenido una gran repercusión en la vida de dichas personas y ha dado lugar a reflexiones de peso sobre el papel del poder judicial en este ámbito, tanto en Colombia como en el resto del mundo<sup>22</sup>.

Es importante destacar que, dentro de su decisión, la Corte incluyó la implantación de un mecanismo de seguimiento para garantizar su aplicación, y solicitó expresamente que las comunidades desplazadas participaran en el diseño y la aplicación de las nuevas políticas públicas sobre desplazamiento interno. Veinte años después, la decisión sigue sometida a seguimiento mediante la creación de una “Sala Especial de Seguimiento” permanente. La Sala Especial de Seguimiento ha recibido los elogios de multitud de académicos y de la sociedad civil por su metodología inclusiva —un proceso que algunos denominan “justicia dialógica”—, ya que reúne al Gobierno, al Ministerio Público, a académicos y a la sociedad civil ante la sala, la cual actúa como una suerte de mediadora entre estos diversos grupos. En 2022, la nueva Presidenta de la Sala (la Magistrada Natalia Ángel-Cabo) organizó una evaluación del trabajo de la sala para valorar el impacto de esta y si debía continuar funcionando. Todas las personas que participaron en la evaluación, incluidos los representantes gubernamentales, el Defensor del Pueblo y la sociedad civil, coincidieron unánimemente en que la Cámara de Seguimiento seguía desempeñando una función vital para mantener el desplazamiento interno entre las prioridades de la agenda nacional.

En este contexto, para conmemorar la Sentencia T-025/04, pero también para promover nuevas conversaciones sobre los desafíos pendientes en materia de desplazamiento interno en el país, la Corte Constitucional y el ACNUR, con el apoyo de sus socios<sup>23</sup>, organizaron, en mayo de 2024, un evento de alto nivel titulado: “Justicia constitucional en contextos de conflicto: aprendizajes de la Sentencia T-025 de 2004 y reflexiones hacia futuro sobre el desplazamiento forzado interno”, que reunió a expertos nacionales e internacionales para dialogar sobre esta cuestión, así como a personas que han vivido el desplazamiento en primera persona.



En 2023, la Corte Constitucional, con el apoyo del ACNUR, llevó a cabo una serie de sesiones técnicas con las víctimas, como parte del seguimiento de dicha corte a la T-025. Las fotos 1 y 2 se tomaron durante sesiones celebradas con líderes indígenas y afrodescendientes de todo el departamento de Chocó, a fin de analizar su situación en relación con los componentes de prevención y protección. La foto 3 muestra una sesión técnica llevada a cabo en Medellín y Granizal (Antioquia), centrada en el componente de integración local.  
© ACNUR Colombia



Laura Marcela Borrero Fierro, Comité Ejecutivo de Víctimas de Colombia © Corte Constitucional de Colombia



Panel inaugural del primer día del evento. © Corte Constitucional de Colombia.





Colombia. Una comunidad indígena confinada en Chocó (25 de abril de 2024).  
© ACNUR/Luís De la Espiella.



En cuanto a las cuestiones que requieren medidas jurídicas y políticas adicionales, cabría mencionar específicamente dos, de entre las detectadas por la Corte Constitucional de Colombia como parte de su labor de seguimiento de la histórica sentencia T-025 de 2004. La primera se refiere a la simplificación del complejo sistema vigente de políticas públicas sobre prevención; de hecho, la Corte solicitó al Gobierno, en su auto 894 de 2022, que elaborara una estrategia para coordinar y racionalizar las políticas públicas en este ámbito, la cual debía presentarse ante dicha Corte en el plazo de cuatro meses. El segundo se refiere a la cuestión de los confinamientos, un problema de protección que ha ido en aumento en Colombia, que se reconoce como un “hecho victimizante” conforme a la Ley de Víctimas nacional y que surge como consecuencia de la restricción de la libertad de circulación de las personas impuesta por los grupos armados. En su sentencia 811 de 2021, la Corte reafirmó la necesidad de que el Estado regule y garantice una respuesta institucional integral para proteger y asistir a las comunidades confinadas, lo cual sigue siendo una cuestión de gran relevancia que debe afrontarse.

Otra esfera en la que se han producido grandes avances normativos en **Colombia** es la relativa a la situación de las personas que han tenido que desplazarse internamente como consecuencia de los desastres y los efectos adversos del cambio climático. El 20 de julio de 2024, se presentó el Proyecto de Ley N.º 15 de 2024, “por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se citan otras disposiciones”<sup>24</sup>. Con el fin de dar cumplimiento, concretamente, a la Sentencia T-123 de 2024 de la Corte Constitucional<sup>25</sup>, en la que se subraya la necesidad de que el Estado salvaguarde los derechos de las personas desplazadas internas como consecuencia de factores ambientales y se insta al Congreso a diseñar un marco regulador integral para afrontar este fenómeno, es indispensable que este proyecto se someta a una consulta suficientemente amplia con las partes interesadas pertinentes antes de su aprobación.

En **México**, en los últimos años, varios estados han adoptado medidas para fortalecer sus respectivos marcos jurídicos y de política pública con el objetivo de avanzar en materia de prevención, protección y soluciones duraderas para las personas desplazadas internas con el apoyo del ACNUR y otros socios de protección<sup>xxvi</sup>. Entre los cuatro estados que han aprobado leyes sobre desplazamiento interno, Chiapas se planteó comenzar a fortalecer su ley de 2012 relativa a este ámbito, para adecuarla más al contexto actual del desplazamiento en el estado.

Esta decisión también surgió a raíz de las reflexiones y lecciones aprendidas que se enfrentan al momento de aplicar la ley de 2012 sobre el desplazamiento interno. Algunas de ellas reflejan el aprendizaje y las buenas prácticas destacadas en la parte 2 de este informe. Por ejemplo, a través de iniciativas recientes, el Gobierno ha tratado de poner más énfasis en: 1) incluir las cuestiones relativas al desplazamiento interno en diferentes partidas presupuestarias sectoriales, en lugar de que la financiación de la ley dependa totalmente de un fondo que podría seguir estando insuficientemente financiado; 2) adoptar medidas que favorezcan la autosuficiencia de las personas desplazadas internas, de modo que dependan menos de la ayuda humanitaria; 3) establecer un proceso administrativo para aquellos casos en los que las instituciones no cumplan con sus obligaciones; y 4) el instaurar una ruta administrativa a la que las personas desplazadas internas pueden acudir para solicitar medidas de atención y soluciones duraderas. En septiembre de 2024, el proyecto de ley se encontraba en Consejería Jurídica, antes de remitirse al Gobernador y posteriormente al Congreso. Aunque también se elaboró un proyecto de reglamento para respaldar la aplicación del nuevo proyecto de ley, en septiembre, el proceso se pausó debido al cambio de gobierno que tuvo lugar en diciembre de 2024.

En **Guerrero**, en 2023 el Gobierno solicitó el apoyo del ACNUR para reformar y reglamentar la Ley 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, así como para establecer un mapeo de los programas sociales en el estado y fortalecer las capacidades de las partes interesadas pertinentes para responder al desplazamiento interno en el estado, incluidas las autoridades municipales. El refuerzo de la coordinación entre los agentes implicados en la respuesta sigue siendo una prioridad que el Gobierno espera poder atender mediante la elaboración de un protocolo de respuesta específico, entre otras medidas. En Sinaloa, dado que ya se había asignado un presupuesto estatal específico para la respuesta en materia de desplazamiento interno y que ya existía una comisión intersecretarial relativa a este asunto, las labores del Gobierno se centraron en: la elaboración participativa del reglamento de aplicación de la ley sobre desplazamiento interno de 2020 (véase el recuadro que figura a continuación); intención de fortalecer el registro administrativo de personas desplazadas internas, como un registro “vivo” que pueda ir actualizándose y permita avanzar en soluciones duraderas; así como la aplicación de medidas concretas para responder ante situaciones de emergencia y nuevos desplazamientos, y para respaldar soluciones, especialmente mediante la labor de coordinación que realiza—la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Sustentable (SEBIDES)

## ***Buenas prácticas: apoyo a la elaboración participativa de leyes y políticas sobre desplazamiento interno, en México***

El estado de Oaxaca a través de la CADH y la SEGO realizaron la Consulta Indígena con más de 52 reuniones de trabajo en territorio y trabajo realizado de mayo a diciembre de 2024, teniendo como resultado un proceso de consulta sin precedente en el país. Si bien la Consulta indígena se basó en la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, particularmente la etapa consultiva se realizó con la metodología participativa proporcionada por ACNUR para recabar las opiniones de las personas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicana, incluyendo personas en situación de desplazamiento interno. Con base en sus opiniones, sugerencias y propuestas durante las consultas, el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado construyó la iniciativa de ley en materia de desplazamiento forzado interno, la cual contó con el acompañamiento del Sistema de Naciones Unidas, y una amplia participación activa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; así como las personas afectadas por este fenómeno. Dicha iniciativa fue presentada el 9 de diciembre de 2024 ante el Congreso del Estado de Oaxaca para su análisis y aprobación con el acompañamiento de ACNUR y ONUDH, quienes brindaron asistencia técnica para su construcción. Durante las consultas en el estado de Oaxaca se contó con interpretación en las lenguas maternas mixe, mixteca, huave, triqui, entre otras, con el fin de garantizar la participación.

Adicionalmente, a petición del gobierno de Sinaloa, el ACNUR México prestó asistencia técnica compartiendo también la metodología participativa que permitiera recopilar aportaciones para la elaboración del reglamento de aplicación de la Ley Para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa. El proceso consultivo se llevó a cabo mediante cinco mesas de trabajo y consultas adicionales con personas desplazadas internas durante un período de tres meses, entre diciembre de 2022 y febrero de 2023. Esta labor se apoyó en el liderazgo y los sólidos conocimientos técnicos del ACNUR tanto en materia de protección (comunitaria) como de legislación y políticas sobre desplazamiento interno.

A la hora de proponer temas para las mesas de trabajo, el ACNUR tomó como punto de partida los artículos de la ley sobre desplazamiento interno a los que la SEBIDES había otorgado prioridad y acordó agruparlos

de la siguiente manera: 1) disposiciones generales; 2) prevención; 3) asistencia integral; 4) protección; y 5) soluciones duraderas. La metodología propuesta por el ACNUR planteó preguntas clave para orientar el diálogo entre todas las partes interesadas que participaron en cada mesa de trabajo, como los funcionarios públicos de las distintas secretarías y organismos. Cada mesa contó con una persona moderadora y una relatora, quienes recopilaron las conclusiones y recomendaciones del grupo respecto a cada pregunta, así como otras cuestiones que surgieron y que trascendían el tema central de la mesa de trabajo. Concretamente, el diálogo se centró en la línea de asistencia que debía establecerse: ¿qué institución gubernamental debía encargarse de ella en la fase de emergencia y a más largo plazo? ¿Qué mecanismos de comunicación directa con el Gobierno podrían utilizar las personas desplazadas internas para resolver posibles problemas? Posteriormente, se presentaron y validaron las conclusiones de cada grupo en sesiones plenarias, en las que también se debatieron cuestiones que requerían no solo un reglamento o un protocolo, sino fortalecer también el marco jurídico.

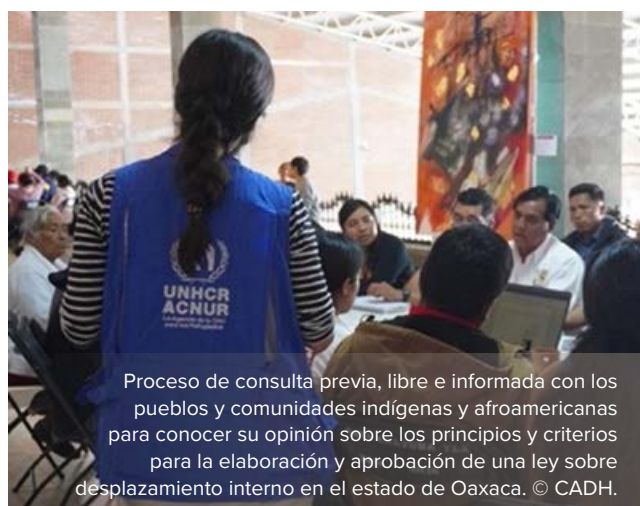
El ACNUR ayudó al Gobierno para recabar las opiniones de personas desplazadas internas en tres lugares diferentes, durante las cuales compartieron sus opiniones y sugerencias sobre cómo mejorar las propuestas y conclusiones de las instituciones. Los informes de resultados de las mesas de trabajo y de las consultase presentaron ante la SEBIDES con el fin de fundamentar la redacción del reglamento y de un protocolo conexo.

El ACNUR apoyó con otras metodologías participativas similares, adaptadas a los contextos locales, en otros lugares donde las oficinas del ACNUR en el país —en colaboración con otros agentes de protección, cuando procedía— con el fin de fortalecer y desarrollar la elaboración de leyes y políticas sobre desplazamiento interno (entre los ejemplos, cabe señalar además de Oaxaca y Sinaloa, los procesos en los estados mexicanos de Chiapas y Michoacán), así como a implantar reglamentos que acompañasen a una ley nueva sobre este ámbito (como fue el caso en Honduras y, de nuevo, en el estado mexicano de Chiapas). Además, durante todas las consultas en Chiapas se prestaron también servicios de interpretación simultánea en dos de las principales lenguas indígenas, tzotzil (o tsotsil) y tzeltal (o tseltal), para garantizar la participación real de las personas indígenas en los diálogos.

También cabe señalar una serie de avances jurídicos y de políticas clave incluso en el caso de los estados mexicanos afectados por el desplazamiento interno que aún no cuentan con una ley específica en este ámbito. En **Chihuahua**, donde ya se ha creado una comisión intersecretarial sobre desplazamiento interno y donde la ley estatal de víctimas se considera el principal marco jurídico para que las personas desplazadas internas puedan acceder a la protección y la asistencia —siempre que hayan denunciado lo que les ocurrió—, adicionalmente el gobierno recientemente aprobó un protocolo que establece las funciones, las responsabilidades y los procedimientos para responder con mayor eficacia, especialmente frente a situaciones en las que las personas desplazadas internas no acuden a presentar una denuncia, el cual realizó con apoyo de ACNUR. En **Michoacán**, donde sigue pendiente la aprobación del proyecto de ley sobre desplazamiento interno elaborado en 2022 y sus reglamentos conexos, tuvo lugar un acontecimiento relevante en agosto de 2024: la aprobación del *Reglamento para la Atención de Emergencias por Desplazamiento Interno en el Municipio de Apatzingán*. Esta medida fue adoptada por el Ayuntamiento municipal con el fin de establecer el marco normativo necesario y acordar conceptos clave, de manera que las instituciones pudieran coordinarse y responder de forma integral ante las situaciones de emergencia relacionadas con nuevos desplazamientos internos en el marco de sus competencias, así como garantizar la protección y asistencia dirigida a las personas desplazadas internas, en consonancia. En 2024, el Gobierno de **Nuevo León** también se puso en contacto con el ACNUR para avanzar con la elaboración un protocolo de atención a personas en situación de desplazamiento interno.

En los últimos dos años, el gobierno de **Oaxaca** —a través de su Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos (CADH), el órgano auxiliar del poder ejecutivo del estado, encargado de coordinar medidas y de dialogar con los organismos internacionales y nacionales que promueven y protegen los derechos humanos— también ha dado pasos importantes para incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos a su legislación estatal, mediante la elaboración participativa de una ley integral sobre desplazamiento interno. El proyecto de ley fue firmado por el Gobernador del Estado de Oaxaca en Palacio de Gobierno, el 09 de diciembre de 2024 con el acompañamiento de ACNUR y ONUDH. Especialmente, el gobierno decidió contar con un **instrumento integral para hacer frente a todas las causas del desplazamiento— incluidos los desastres**

**y los efectos adversos del cambio climático—, un hecho sin precedentes en las Américas.** Dado el tipo de desplazamiento interno que tiene lugar en el estado de **Oaxaca**, parte del cual está estrechamente vinculado a dinámicas intercomunales y afecta especialmente a las comunidades indígenas, durante las consultas se plantearon cuestiones de gran interés en torno a qué formas de desplazamiento arbitrario deberían prohibirse en este contexto en el que la expulsión de personas y comunidades de tierras comunales es, en determinadas circunstancias, una forma de sanción notoria según las tradiciones consuetudinarias. El proceso participativo con las comunidades indígenas y su diseño tuvo lugar mayo y diciembre de 2024, y estuvo compuesto por seis etapas, entre las que se incluyó una etapa para proporcionar información a las comunidades, de modo que pudieran prepararse de cara a las consultas. Se llevaron a cabo más de 20 sesiones de consulta con apoyo a la metodología de ACNUR de un día de duración, dirigidas por el CADH y con el apoyo del ACNUR y los socios clave, que englobaron un total de más de 50 reuniones. En algunas consultas, el CADH también trabajó con niños, niñas y adolescentes para comprender mejor las repercusiones del desplazamiento interno.





A nivel nacional, las labores del Gobierno **mexicano** se han centrado en ayudar a armonizar las numerosas iniciativas estatales y en ajustarlas a las normas internacionales. Para ello, se han elaborado orientaciones técnicas (por ejemplo, la Guía para el registro de personas en situación de desplazamiento forzado interno en México)<sup>xxvii</sup>, se han respaldado actividades de fortalecimiento de capacidades — dirigidas a las instituciones de todos los niveles— relacionadas con la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas, y se ha facilitado el diálogo entre las entidades pertinentes. Un ejemplo de esto último sería el "Encuentro nacional sobre buenas prácticas y oportunidades en la coordinación interinstitucional para la atención del desplazamiento interno en México", un evento organizado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría del Migrante del gobierno de Michoacán y el ACNUR, en agosto de 2024 que reunió a más de 28 instituciones.

En **El Salvador**, cabe destacar la aprobación, en enero de 2023, de una nueva ley de protección de la infancia, la *Ley Crecer Juntos*, que prevé un artículo sobre el desplazamiento forzado como factor de vulnerabilidad, que obliga al Estado a crear y promover planes, programas y proyectos para combatirlo. A tal efecto, el Gobierno trabajó con el ACNUR y otros socios de protección para diseñar prácticas de apoyo a la aplicación de la ley, como el *Protocolo de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes y sus Familias en Condición de Desplazamiento Forzado Interno o en Riesgo de Serlo*, que se puso en marcha en marzo de 2024. Este protocolo tiene por objeto garantizar que las niñas, niños, adolescentes y familias que se enfrentan al desplazamiento interno o al riesgo de desplazamiento reciban un trato digno, que estén protegidos frente a la victimización secundaria y que gocen tanto del respeto como de las salvaguardias especiales que exigen sus derechos humanos.

## El papel de los facilitadores judiciales comunitarios en el fortalecimiento de la protección de las personas desplazadas por la fuerza



Primera Convención para facilitadores judiciales comunitarios, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2023

La Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en colaboración con el ACNUR, organizó en San Salvador tres convenciones para facilitadores judiciales comunitarios en 2023. A la primera convención asistieron autoridades como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), la Procuraduría General de la República (PGR), magistrados de la Corte Suprema, un delegado de la Organización de los Estados Americanos y 767 facilitadores judiciales comunitarios<sup>26</sup>. Esta alianza constituye una forma muy importante de ampliar la red de divulgación del ACNUR sobre el terreno para concienciar respecto a los problemas de las personas desplazadas, detectar casos que requieran protección y respaldar la mediación en casos de conflictos, en lugares remotos. [Aquí](#) puede ver un video sobre esta importante iniciativa.

En noviembre de 2023, el Ministerio de Asuntos Exteriores de **El Salvador** presentó la Política de Movilidad Humana, un marco estratégico diseñado para ayudar a las personas salvadoreñas que viven en el extranjero y a las que han regresado al país. Esta política reconoce la Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno como un instrumento esencial tanto para atender como para prevenir el desplazamiento interno, condición que muchas veces puede ser precursora de la migración irregular. El ACNUR proporcionó recomendaciones técnicas para ayudar a integrar los principios y normas del derecho internacional.

Curiosamente, durante los dos últimos años, en más de un país de la región se han presentado proyectos de ley sobre prevención, protección y asistencia a las personas desplazadas internas en los congresos nacionales como proyectos de ley de iniciativa parlamentaria. Este año, en el **Brasil** se han presentado al Congreso Nacional dos proyectos de ley sobre desplazamiento interno. En primer lugar, se presentó al Senado una propuesta que abarcaba todas las causas y fases del desplazamiento: el proyecto n.º 2038/2024, “por el que se instituye la Política Nacional para las Personas Desplazadas Internas”; en segundo lugar, se presentó ante la Cámara de Diputados del país (cámara baja del Congreso Nacional) otra propuesta centrada en el desplazamiento causado por el clima, como proyecto n.º 1594/2024<sup>2728</sup>. En **Guatemala**, en septiembre de 2023, se presentó la iniciativa legislativa n.º 6292 de 2023, un proyecto de ley elaborado con el apoyo de la Universidad Rafael Landívar<sup>29</sup>. En agosto de 2023, el Gobierno de **Guatemala** (a través del Ministerio de Relaciones Exteriores) organizó, en colaboración con el ACNUR, un taller nacional titulado “Aproximaciones al

Desplazamiento Interno”, cuyo objetivo fue dotar a los funcionarios públicos, específicamente a los del equipo técnico nacional del MIRPS, de herramientas conceptuales y de contenido relacionadas con el desplazamiento interno. También asistieron al acto los coordinadores técnicos de las municipalidades guatemaltecas de Villa Nueva y Esquipulas. Como seguimiento de este taller, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en colaboración con el ACNUR, inició un estudio que analiza la situación actual del desplazamiento interno en el país.

Además de estos avances, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala emitió un Plan de Acción 2022-2024 para prevenir, minimizar y atender el desplazamiento relacionado con los efectos adversos del cambio climático; uno de sus componentes hace referencia a la preparación para el desplazamiento por desastres y la elaboración de principios, directrices y recomendaciones relativos a la reubicación planificada de las comunidades en riesgo de sufrir desastres o repercusiones fruto del cambio climático<sup>8</sup>. En 2024, la Secretaría de Bienestar Social también colaboró con el ACNUR para establecer una vía de remisión de casos de protección de la infancia relacionados con niños y niñas afectados por desplazamientos forzados. Como parte de la estrategia, la secretaría incorporó al cuestionario de registro utilizado en sus albergues una serie de preguntas para determinar qué casos respondían a un perfil de persona desplazada interna o de refugiada. De igual modo, el Instituto Nacional de Estadística (INE), con el apoyo técnico del ACNUR, también trabajó para incluir preguntas sobre el desplazamiento forzado en sus encuestas y censos, en línea con las recomendaciones internacionales en materia de estadísticas sobre personas desplazadas internas.



Participantes en el taller nacional sobre desplazamiento interno, agosto de 2023.  
© Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala



Bai Mina Madale, una persona desplazada internamente de Marawi, ha estado abogando activamente ante el Senado para que se apruebe el proyecto de ley sobre los derechos de los desplazados internos junto con ACNUR y otros socios. © ACNUR/Gia Luga.

## C Asia y el Pacífico

**Instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas, en números**  
(a fecha de 30 de noviembre de 2024)

Número total de instrumentos

32  
(en 13 países)

	Nivel nacional	Nivel subnacional
19 Leyes	2	17
13 Políticas/estrategias	11	1

### Avances regionales

En el plano regional, el Grupo de Trabajo de Asia y el Pacífico sobre Desplazamiento por Desastres prosiguió sus labores durante el período que abarca este informe. Cabe destacar la celebración de un taller sobre «Prevención, gestión y búsqueda de soluciones para los desastres y los desplazamientos de origen climático», que tuvo lugar en diciembre de 2023. El taller congregó a funcionarios públicos de 12 países de la región de Asia y el Pacífico, así como a representantes de organismos de las Naciones Unidas y del Banco Asiático de Desarrollo, para analizar los temas pertinentes sobre prevención, respuesta y soluciones duraderas en materia de desplazamiento interno, en el contexto regional. También brindó la oportunidad de que los participantes compartieran las mejores prácticas para gestionar los desplazamientos de origen climático —especialmente desde el punto de vista jurídico y político—, así como de promover el establecimiento de una comunidad de coordinadores técnicos nacionales en materia de respuesta a los desastres.

En el Pacífico, los avances normativos también se han centrado en los desastres y el cambio climático. Por ejemplo, el Foro de las Islas del Pacífico aprobó la Estrategia 2050 para el Continente del Pacífico Azul<sup>30</sup>. Se trata de una estrategia integrada sobre los problemas persistentes de la región e incluye una esfera temática específicamente centrada en el cambio climático, la cual



subraya la importancia de hacer frente a «los desastres, así como al cambio climático y la movilidad relacionada con los desastres, incluidas la reubicación, la migración y el desplazamiento». En este contexto, también se produjeron diversos avances jurídicos y de políticas relevantes en distintos países.

## Avances nacionales

Al examinar los principales avances jurídicos y de políticas en materia de desplazamiento interno que han tenido lugar en Asia durante los dos últimos años, **Filipinas** destaca sin duda como el país que ha conseguido el mayor progreso, aunque los avances jurídicos más importantes se produjeron en el ámbito regional.

El 27 de septiembre de 2024, el Ministro Principal de la **Región Autónoma de Bangsamoro de Mindanao Musulmán** promulgó la Ley de Bangsamoro n.º 62 o Ley de Derechos de las Personas Desplazadas Internas de la Región Autónoma de Bangsamoro de 2024. Teniendo en

cuenta el proceso legislativo del Parlamento, el proyecto de ley entraría en vigor 15 días después de su publicación en un periódico oficial de tirada regional en la Región Autónoma de Bangsamoro de Mindanao Musulmán. En noviembre de 2024, se estaban llevando a cabo labores para difundir información sobre las características más destacadas de la ley y para celebrar consultas iniciales con las partes interesadas sobre las disposiciones que debían incorporarse al reglamento de aplicación de dicha ley<sup>31</sup>. Esta ley constituye una medida histórica, ya que representa el primer marco jurídico de Asia Sudoriental centrado en las personas desplazadas internas y basado en derechos. Se trata de un instrumento muy exhaustivo, que abarca todas las causas y fases del desplazamiento interno, incluidas las soluciones duraderas. También aclara conceptos, funciones y responsabilidades a nivel regional y local. Mientras prosiguen las labores para establecer un marco jurídico nacional que fomente la prevención, la protección y las soluciones en favor de las personas desplazadas internas, estas iniciativas regionales y locales en materia de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno adquieren una importancia aún mayor.



Actividades de promoción en 2023 para la aprobación de la ley sobre desplazamiento interno en la Región Autónoma de Bangsamoro de Mindanao Musulmán. © Consorcio de la Sociedad Civil Bangsamoro

## Buenas prácticas: elaboración y aplicación de ordenanzas municipales en materia de desplazamiento interno

Otra actuación interesante que cabe destacar respecto a Filipinas tiene que ver con las labores de formulación de políticas locales para proteger y defender mejor los derechos de las personas desplazadas internas en todas las fases del desplazamiento, y que han llevado a cabo las entidades de los gobiernos locales, desde 2021, con la asistencia técnica del ACNUR<sup>32</sup>. En octubre de 2024, ya habían dado lugar a la promulgación de ordenanzas municipales en materia de desplazamiento interno en 16 municipios de la Región Autónoma de Bangsamoro de Mindanao Musulmán. El gobierno provincial de las Islas Dinagat ha sido también el primero en promulgar una ordenanza sobre desplazamiento interno en el plano provincial. Gracias al apoyo prestado por el socio de proyecto del ACNUR, el Consorcio de la Sociedad Civil de Bangsamoro, se prevé que otras diez entidades de gobierno local de la región aprueben sus proyectos de ordenanza antes de finales de año. Las ordenanzas contienen, entre otras cosas, disposiciones relacionadas con el acceso a mecanismos que ayuden a resolver

disputas sobre la propiedad y otros asuntos, así como a prevenir nuevos desplazamientos en el marco de pactos o acuerdos de paz<sup>33</sup>. Algunas también contienen disposiciones relativas a la mediación y el diálogo entre las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida, con vistas a lograr una coexistencia pacífica<sup>34</sup>.

*En febrero de 2022, Upi del Sur se convirtió en el primer municipio de la Región Autónoma de Bangsamoro de Mindanao Musulmán que promulgó una ordenanza de ámbito municipal cuyo objetivo era proteger y asistir mejor a las personas desplazadas internas, así como buscar, junto a ellas, soluciones duraderas que las beneficien.*

La ordenanza hace hincapié en los derechos de estas personas y en la responsabilidad primaria del gobierno local de apoyar el regreso y el reasentamiento voluntarios en condiciones de seguridad y dignidad. Tras su aprobación, se observaron varios cambios, especialmente en la forma en que las entidades de gobierno local se ocupaban de las necesidades de las personas desplazadas internas, lo que se tradujo en una respuesta más predecible y responsable. Por ejemplo, se mejoraron las medidas de preparación para minimizar la repercusión de los desplazamientos: la entidad de gobierno local de Upi del Sur cerró varios acuerdos con el sector privado, incluidos propietarios de viviendas, empresas de transporte y el sector empresarial, para preparar mejor el apoyo al transporte de personas desplazadas internas, organizar de antemano los suministros de socorro y designar terrenos vacíos que puedan utilizarse como refugios improvisados. De esta manera, las instituciones locales evitaban tensiones dentro de la comunidad y resolvieron algunos de los riesgos de protección derivados de la falta de vehículos durante la evacuación, el retraso de la asistencia de socorro y el abarrotamiento en los centros de evacuación. También cerraron acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, las cuales se comprometieron a aumentar su apoyo financiero y de recursos humanos. Además, la ordenanza sobre desplazamiento interno mejoró el seguimiento que la



Sra. Beatriz, “Bea” Yap, redactora de la ordenanza de Upi del Sur y Representante Obligatoria de los Pueblos Indígenas de su localidad.  
© ACNUR/ Karen Cepeda.

entidad de gobierno local da a los desplazamientos: dicha entidad ha comenzado a realizar ejercicios preventivos de elaboración de perfiles de evacuación, con el fin de recopilar información actualizada sobre los perfiles de la población, especialmente sobre las personas en riesgo de desplazamiento. De este modo, es posible fundamentar mejor las decisiones y planes de las instituciones, así como dar a tiempo las respuestas para salvar vidas, lo que ayuda a reducir las tensiones y a minimizar la repercusión de los desplazamientos<sup>35</sup>.

*Gracias a la aprobación de la ordenanza sobre desplazamiento interno en Upi del Sur, también han mejorado los mecanismos existentes para resolver tensiones y disputas, mantener la paz y el orden, y prevenir los desplazamientos.*

El Programa Operation Balik Evacuees para sa Tahimik na Pamayanan (OBET Pa!), institucionalizado nueve meses después de la aprobación de la ordenanza sobre desplazamiento interno, ha ganado mayor valoración al reconocerse la importancia de la prevención como forma de ofrecer soluciones al desplazamiento. El Programa OBET Pa! tiene como objetivo aplicar políticas y programas para resolver de forma eficaz las guerras de clanes, los rido y otros conflictos intercomunales. Según la entidad de gobierno local de Upi del Sur, más de 200 hectáreas de tierras agrícolas habían dejado de ser productivas debido a los conflictos por la tierra. A través del Programa OBET Pa!, estos problemas para la seguridad se han ido resolviendo poco a poco, lo que ha permitido a algunas comunidades desplazadas regresar sin riesgos a sus tierras y obtener títulos de propiedad. En Barangay Lamud, el conflicto entre dos familias enfrentadas que había durado decenios ha llegado a su fin, tras la firma de un esperado acuerdo para construir una comunidad pacífica y armoniosa<sup>36</sup>. El éxito del programa ha llevado a incluir otros barangay con situaciones de seguridad volátiles. La entonces Oficina del Asesor Presidencial para el Proceso de Paz<sup>37</sup> manifestó su intención de ayudar a la entidad de gobierno local a poner en marcha el programa, concretamente para el catastro y la concesión de títulos

de propiedad de las zonas en disputa en Upi del Sur<sup>38</sup>. Gracias a esta iniciativa, el municipio recibió el Sello de Buenas Prácticas Administrativas del Departamento de Interior y Administración Local.

Dada la importancia de estas labores de ámbito local, se ha intentado reproducir esta práctica en otras localidades vulnerables del país. En mayo de 2024, la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza refrendó el apoyo a la creación de capacidades del funcionariado de diversas ligas, con vistas a la elaboración de una ordenanza en materia de desplazamiento interno; en 2023, el Departamento de Interior y Administración Local también se comprometió a respaldar la elaboración de políticas locales por parte de los miembros de la Liga. Se prevé que el Departamento de Interior y Administración Local emitirá una directiva nacional instando a las administraciones locales de todo el país a que elaboren las ordenanzas pertinentes para prevenir mejor los desplazamientos, proteger a las personas desplazadas internas en situaciones de emergencia y posteriores a las crisis, y establecer las condiciones necesarias para lograr soluciones duraderas. En septiembre y octubre de 2024, el ACNUR colaboró con la Liga de Concejales de Filipinas y la Oficina del Asesor Presidencial para la Paz, la Reconciliación y la Unidad en la organización de una serie de talleres de redacción sobre elaboración de ordenanzas en materia de desplazamiento interno, así como sobre la sensibilidad ante los conflictos y la promoción de la paz, con concejales de municipios y ciudades fuera de la Región Autónoma de Bangsamoro de Mindanao Musulmán.

*Estas actividades forman parte del compromiso del ACNUR en el marco de la programación conjunta con el PNUD y la OIM, a través del Fondo para la Consolidación de la Paz del Secretario General de las Naciones Unidas.*



Los gobiernos locales también desempeñan un papel importante a la hora de defender, ante las instituciones nacionales pertinentes, el establecimiento de un marco jurídico adecuado sobre desplazamiento interno para todo el país. Curiosamente, y gracias a las labores de promoción y sensibilización de muchas partes interesadas nacionales y locales, en 2023-2024, los Consejos de Desarrollo Regional de 14 de las 16 regiones que conforman el país emitieron resoluciones respaldando y defendiendo la promulgación del proyecto de ley nacional sobre desplazamiento interno, el cual sigue pendiente de aprobación<sup>39</sup>.

El ACNUR también ha seguido trabajando con socios y aliados, entre ellos el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y miembros clave del equipo de las Naciones Unidas en el país —concretamente, la OIM y el PNUD, en el marco del Fondo para la Consolidación de la Paz—, el Comité de Legisladores Filipinos sobre Población y Desarrollo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Cruz Roja de Filipinas, para instar al Congreso a aprobar una ley nacional que reconozca los derechos de las personas desplazadas internas y que promueva soluciones sostenibles y a largo plazo<sup>40</sup>. Juntos, trataron de hallar estrategias y oportunidades para conseguir que el proyecto de ley sobre desplazamiento interno se aprobara en el XIX Congreso mediante la colaboración con las partes interesadas en todas las esferas de gobierno y la aplicación de enfoques integrales, inclusivos y consultivos. Por ejemplo, en coordinación con la Oficina de la Senadora Legarda —uno de los autores del proyecto de ley sobre desplazamiento interno— se organizó, en el congreso, una exposición fotográfica en la que se mostraban las historias de resiliencia de las personas desplazadas internas y otros grupos de población, durante agosto de 2023<sup>41</sup> y marzo de 2024<sup>42</sup>, y, paralelamente, se celebraron reuniones de promoción con senadores durante todo este período.

En octubre de 2023, el ACNUR impartió una formación de dos días a más de 50 participantes que representaban a los 14 sectores básicos de la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza y, posteriormente, se organizó otra formación similar con el sector gubernamental de dicha comisión, en abril de 2024. Ambas iniciativas tuvieron como objetivo integrar la protección de las personas desplazadas internas en los procesos de adopción de decisiones programáticas y políticas de la comisión, de manera que ampliara su conocimiento y comprensión de los principios y normas relativos al desplazamiento interno. Como resultado, la Comisión

Nacional de Lucha contra la Pobreza también se comprometió a promover la aprobación del proyecto de ley nacional sobre desplazamiento interno, así como a garantizar la incorporación de las consideraciones relativas a las personas desplazadas internas en su agenda sectorial y en los planes de acción locales para la reducción de la pobreza. Concretamente, el 10 de julio de 2024, la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza, en pleno, aprobó la promulgación del proyecto de ley sobre desplazamiento interno como asunto urgente. También se mantuvieron diálogos similares con funcionarios del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, el Departamento de Interior y Administración Local y el Departamento de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, con el fin de fortalecer las esferas de colaboración, incluida la promoción legislativa. La agenda sobre desplazamiento interno también se elevó a través de las visitas a Filipinas de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Soluciones a los Desplazamientos Internos, en noviembre de 2023.

En el plano nacional, el 18 de septiembre de 2024, el Senado deliberó inicialmente sobre los proyectos de ley en materia de desplazamiento interno presentados, y acordó establecer un grupo de trabajo técnico para mejorar y consolidar los proyectos de ley presentados hasta entonces. Al mismo tiempo, el Gobierno de Filipinas ha seguido adoptando importantes medidas jurídicas y de políticas para incluir el desplazamiento interno en diferentes intervenciones sectoriales y de desarrollo. La labor de la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza es un buen ejemplo de ello, ya que el organismo ha prestado un gran apoyo para garantizar que las necesidades de las personas desplazadas internas, especialmente las que se encuentran en situaciones prolongadas, se incluyan en los planes de desarrollo a mediano y largo plazo de las entidades de gobierno local. El desplazamiento interno también se incluyó en el Plan de Desarrollo de Filipinas 2023-2028, haciendo hincapié en la alerta temprana, así como en el apoyo a la vivienda, los medios de subsistencia y el empleo de las personas desplazadas internas.

En el **Afganistán**, las Naciones Unidas publicaron el *Marco Estratégico para el Afganistán para el período 2023-2025*, que define el enfoque de las Naciones Unidas para atender las necesidades humanas básicas en el país, y da prioridad a las necesidades y los derechos de las personas más vulnerables, como las mujeres y niñas, la infancia y la juventud, y las



Afganistán. Una mujer desplazada internamente artesana está trabajando en Herat (29 de enero de 2024).  
© ACNUR/Oxygen Empire Media Production.

personas desplazadas internas, retornadas, refugiadas y pertenecientes a minorías étnicas y religiosas. Asimismo, establece esferas prioritarias como la provisión ininterrumpida de servicios esenciales; oportunidades económicas y medios de vida resilientes; cohesión social, inclusión, igualdad de género, derechos humanos y el estado de derecho. Para satisfacer mejor las necesidades de asistencia y protección de las personas desplazadas internas y retornadas, el Grupo de Trabajo Nacional sobre Soluciones Duraderas elaboró un Marco Estratégico sobre Soluciones a los Desplazamientos Internos (2023-2024), junto con un plan de acción conexo, bajo la dirección del Coordinador Residente de las Naciones Unidas. El documento expone, en líneas generales, la visión compartida de los agentes humanitarios y los agentes de soluciones duraderas, así como la dirección estratégica de la acción colectiva para resolver los desplazamientos internos prolongados en consonancia con la Agenda de Acción del Secretario General sobre los Desplazamientos Internos.

En **Fiji**, el Gobierno adoptó, en marzo de 2023, los *Procedimientos Operativos Estándar para la Reubicación Planificada en la República de Fiji*. Este documento tiene por objeto poner en marcha las Directrices de Reubicación Planificada que se adoptaron en 2018, para atender eficazmente las necesidades de las personas desplazadas por el clima.

En **Papua Nueva Guinea**, el Gobierno, a través de su Departamento de Asuntos Provinciales y de Gobierno

Local, siguió trabajando en asociación con la OIM para diseñar una política nacional sobre desplazamiento interno. Como parte de este trabajo, entre 2022 y 2024, se llevaron a cabo consultas provinciales y evaluaciones sobre el terreno en diferentes ubicaciones donde había personas desplazadas internas, con el fin de recopilar pruebas útiles para la redacción de la política. El 3 de octubre de 2024 se llevó a cabo un taller de validación del proyecto de política que reunió a las partes interesadas<sup>43</sup>. Sin embargo, a finales de ese mes aún no se había aprobado dicha política.

A finales de 2022, el Gobierno de las **Islas Salomón** ultimó y adoptó las Directrices de Reubicación Planificada. Este documento es la culminación del enfoque participativo adoptado por el país para desarrollar instrumentos de políticas que permitan dar respuesta de forma proactiva a los desplazamientos causados por desastres, así como minimizar las consecuencias negativas de los desplazamientos.

En **Vanuatu**, bajo el liderazgo del Ministerio de Cambio Climático y en el marco de las labores promovidas por el Asesor del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Soluciones Duraderas, se creó, en 2024, un Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas, para que actúe como mecanismo de coordinación intersectorial dirigido por el Coordinador Residente. Dicho grupo incluye a diversos ministerios públicos y organismos de las Naciones Unidas, con el objetivo de integrar las soluciones duraderas en los planes de trabajo.





Ucrania. Familias evacuadas de la región de Donetsk (14 de agosto de 2024).  
© ACNUR/Chadi Ouanes.

## D Europa

Instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas, en números

(a fecha de 30 de noviembre de 2024)

Número total de instrumentos

39  
(en 8 países)

Nivel nacional

Nivel subnacional



14 Leyes



8



6



25 Políticas/estrategias



21



4

### Avances regionales

En el plano regional, en los dos últimos años, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó varias resoluciones relativas a la protección de las personas desplazadas internas, algunas de las cuales se centraban en la situación de Ucrania<sup>44</sup>, mientras que otras tenían un enfoque más temático<sup>45</sup>. De hecho, en el plano nacional, **Ucrania** ha seguido siendo el país con el mayor número de cambios legislativos y de políticas recientes en relación con el desplazamiento interno.

### Avances nacionales

Desde 2022, uno de los principales objetivos de los encargados ucranianos de la formulación de políticas ha sido la elaboración de un **marco de indemnización para las viviendas dañadas y destruidas**. El proceso comenzó en 2022 con la elaboración de ordenanzas técnicas para permitir a los ciudadanos notificar los daños sufridos en sus viviendas. Dicho proceso evolucionó hasta la adopción de la *Ley de Indemnización* (n.º 2923-IX), en febrero de 2023. Dicha ley establece un marco integral de compensación; detalla diversos mecanismos; señala qué solicitantes cumplen los requisitos para optar a la indemnización; describe, en líneas generales, las funciones y responsabilidades de las instituciones; y especifica la documentación requerida. A raíz de la ley, el Gobierno de **Ucrania** elaboró varias resoluciones de aplicación para detallar



los mecanismos de indemnización ante diferentes situaciones: la *Resolución n.º 381* (viviendas dañadas), la *Resolución n.º 600* (viviendas destruidas), la *Resolución n.º 609* (daños relacionados con la presa de Kajovka), la *Resolución n.º 642* (Registro de bienes dañados), y muchas otras resoluciones técnicas adicionales para subsanar deficiencias prácticas en la aplicación. La política general dicta que la indemnización está disponible exclusivamente para los propietarios cuyas propiedades estén situadas en zonas controladas por el gobierno. Los requisitos para optar a la indemnización y los importes de esta se determinan tras las evaluaciones de las comisiones locales. Los fondos se destinan específicamente a la restauración o, en casos de destrucción total, a la compra de viviendas nuevas.

Otro componente importante del marco de restitución es la creación del *Registro de Daños Causados por la Agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania*. Este registro, aprobado en el marco del Consejo de Europa, anota pruebas y reclamaciones sobre daños causados a particulares, entidades y al Estado de Ucrania desde el 24 de febrero de 2022. Para formalizar su participación en este marco, Ucrania adoptó la *Ley n.º 3432-IX* y la *Resolución n.º 365* sobre el procedimiento de presentación de solicitudes al Registro de Daños Causados por la Agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania.



En noviembre de 2023, el Ministerio de Reintegración se asoció con el Servicio de Apoyo Especializado de Ucrania, International Research and Exchanges Board (IREX) y el ACNUR Ucrania para convocar el primer Foro de Consejos de Personas Desplazadas Internas de toda Ucrania, al que asistieron representantes de 156 de estos consejos. En esta foto, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos y otros miembros del Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos presentaban ejemplos mundiales de apoyo a la participación e inclusión de las personas desplazadas internas en la gobernanza local.  
© ACNUR Ucrania.

Además, para mejorar la situación de las aproximadamente 120.000 personas desplazadas internas que viven en más de 2.500 emplazamientos colectivos en toda Ucrania (principalmente en las provincias occidentales y centrales), el 1 de septiembre de 2023, el Gobierno introdujo la *Resolución n.º 930*. Por primera vez desde 2014, **esta resolución formalizó el estatus y las operaciones de emplazamientos colectivos** que ya existían, pero que carecían de una regulación jurídica adecuada. El documento define los emplazamientos colectivos, fija unas normas mínimas de habitabilidad y establece procedimientos para su registro, seguridad de la tenencia para los residentes, seguimiento y procesos de alojamiento.

Otro hito clave fue la **aprobación del marco jurídico para la creación de Consejos de Personas Desplazadas Internas** en virtud de la *Resolución n.º 812* de 1 de septiembre de 2023, por parte del Gobierno de Ucrania. Estos consejos están diseñados para garantizar la participación activa de las personas desplazadas internas en el proceso de formulación de políticas, así como para promover mejoras legislativas y la concesión de apoyo social integral, vivienda, oportunidades de empleo y asistencia jurídica a dichas personas. También tienen por objeto fortalecer la colaboración entre las personas desplazadas internas y diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En agosto de 2024, esta iniciativa había logrado crear más de 1.000 Consejos de Personas Desplazadas Internas en todo el país.

El Gobierno de **Ucrania** también adoptó su *Estrategia Estatal sobre Desplazamiento Interno (2023-2025)*, el 7 de abril de 2023, junto con un plan operacional. Esta Estrategia marca cinco objetivos estratégicos principales: mejorar la capacidad del Estado de responder a los desplazamientos internos; garantizar evacuaciones seguras; facilitar la integración de las personas desplazadas internas en la fase inicial; respaldar la integración de las personas desplazadas internas y la capacidad de las comunidades de acogida; y posibilitar el retorno y la reintegración de las personas desplazadas internas en condiciones de seguridad. En una nota conexa, el 26 de abril de 2024, el Ministerio de Reintegración adoptó su *Estrategia para 2024-2026*, en virtud de la *Orden n.º 126*, junto con un plan de acción. Esta estrategia se centra en la reintegración de las poblaciones y territorios ocupados, la observancia del derecho internacional humanitario y la protección de los derechos de las personas afectadas por la guerra.

Sin embargo, el panorama político cambió en la segunda mitad de 2024. El Consejo de Ministros atravesó profundos cambios, como la reasignación del Viceprimer Ministro para la Reintegración de la Oficina del Presidente, y la posterior eliminación de esta función, lo que generó incertidumbre sobre el futuro del ministerio y la posibilidad de que sus funciones se redistribuyeran entre otros ministerios.

**Esta reestructuración ha arrojado más incertidumbre respecto a varias iniciativas cruciales**, especialmente en cuanto a la *Estrategia de Vivienda para Personas Desplazadas Internas* y la *Estrategia de Empleo de las Personas Desplazadas Internas*, cuya adopción estaba prevista para finales de 2024, pero ahora están paralizadas. **Si no se establece una entidad que se centre específicamente en defender las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas, dichas cuestiones corren el riesgo de no recibir la atención y el apoyo necesarios**, lo que podría impedir su resolución.

En **Azerbaiyán**, el principal avance normativo relacionado con el desplazamiento interno durante el período que abarca el presente informe fue la adopción, por parte del Gobierno, de su primer Programa Estatal sobre el Gran Retorno, en noviembre de 2022. El país introdujo cambios legislativos relacionados con las tierras agrícolas, la división administrativa y los impuestos que conciernen a los territorios de retorno de las personas desplazadas internas, durante el período sobre el que se informa, es decir, entre septiembre de 2022 y septiembre de 2024. Muchos de estos documentos atañen a las personas desplazadas internas, aunque no se las mencione expresamente.

En su empeño ininterrumpido por aplicar eficazmente la legislación nacional en materia de desplazamiento interno, **Georgia** está ajustando gradualmente su asistencia a las personas desplazadas internas. Así pues, ha decidido priorizar a las familias directamente afectadas por el desplazamiento, en lugar de optar por una cobertura general para todas las personas que tienen la condición de desplazadas internas (incluidas las nuevas generaciones que nunca fueron desplazadas directamente, pero que heredaron la

condición de desplazadas internas en virtud de dicha legislación). De conformidad con las enmiendas a la *Ley sobre la Aprobación de las Normas para Proporcionar Alojamiento a las Personas Desplazadas*, que se aprobaron en septiembre de 2022, la “obligación del Gobierno de brindar apoyo a las personas desplazadas internas mediante soluciones duraderas es aplicable a las personas nacidas antes del 1 de enero de 2023”. Por lo tanto, estas enmiendas impiden que todos los niños y niñas recién nacidos con derecho a heredar la condición de persona desplazada interna puedan optar a la asignación de vivienda. Además, establece que “las personas desplazadas internas que sean menores de edad antes de 2023 se tendrán en cuenta para la asignación de viviendas junto con los miembros de su familia y no tendrán derecho a solicitar al Gobierno soluciones de vivienda adicionales e independientes”. Cabe señalar que, antes de su aprobación, estos proyectos de enmienda se debatieron con diversas organizaciones locales e internacionales —incluido el ACNUR— en el seno del Comité Directivo de Desplazados Internos y sus grupos de trabajo técnicos, lo que permitió que las autoridades pudieran explicar las labores que estaban llevando a cabo para distribuir los recursos de forma eficaz.

Algunos países que actualmente no cuentan con una ley sobre desplazamiento interno también han considerado la posibilidad de adoptar medidas para reforzar su marco jurídico nacional. En 2024, el Gobierno de **Armenia** (a través del Servicio de Migración y Ciudadanía del Ministerio del Interior) se puso en contacto con el ACNUR, con el fin de solicitar asistencia técnica para elaborar una legislación nacional integral en este ámbito. El Gobierno considera que estas labores son una forma de preparación ante posibles situaciones de desplazamiento. Por lo tanto, el ACNUR está ayudando a las autoridades a revisar los marcos jurídicos existentes con el fin de conocer mejor las posibles deficiencias normativas y fundamentar los próximos pasos: elaborar un proyecto de ley específicamente centrado en las personas desplazadas internas u otras formas de intervención legislativa que puedan considerarse útiles. En noviembre de 2024, también estaba en marcha un proceso similar en **Moldova**.



Yemen. En el campamento de Al-Jarad, ubicado en la gobernación de Lahj, Yemen, la resiliencia es una prueba diaria para Abdullah Ahmed Awad, de 35 años y padre de cinco hijos (21 de noviembre de 2024). © ACNUR/SHS.

# E Oriente Medio

**Instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas, en números**  
(a fecha de 30 de noviembre de 2024)

**Número total de instrumentos**

**3**  
(en 2 países)

Nivel nacional	Nivel subnacional



**3** Políticas/ estrategias

**> TODOS**

## Avances regionales

En los dos últimos años se han realizado grandes avances en relación con los marcos normativos sobre desplazamiento interno a nivel regional, bajo los auspicios de la Liga de los Estados Árabes (LEA). En 202246, el Comité Conjunto de Expertos y Representantes de los Ministerios de Justicia e Interior y otros funcionarios pertinentes se reunieron para elaborar un Proyecto de Ley Orientativa Árabe para Proteger y Asistir a las personas Desplazadas Internas en los Países Árabes (el “Proyecto de Ley Orientativa Árabe”). El primer borrador lo elaboró el Iraq, con el apoyo técnico del ACNUR. En septiembre de 2023, la Secretaría Técnica del Consejo de Ministros Árabes de Justicia y la Secretaría General del Consejo de Ministros Árabes del Interior convocaron la primera reunión de un Comité Mixto, el cual contó con la participación de representantes de los Ministerios de Justicia y del Interior de 15 Estados árabes, además de las dos secretarías. Se designó a un representante del Ministerio de Migración y Desplazamiento de la República del Iraq para presidir la reunión. Los participantes discutieron los artículos del proyecto de ley teniendo en cuenta los comentarios recibidos de los Estados miembros antes de la reunión, así como las intervenciones realizadas durante esta, y acordaron celebrar una segunda reunión del Comité Mixto para seguir estudiando el proyecto de ley revisado. Esta segunda reunión tuvo lugar en mayo de 2024. Tanto el informe de la reunión —incluidas



las recomendaciones extraídas durante esta— como el Proyecto de Ley Orientativa Árabe en su forma revisada se distribuyeron posteriormente a los Ministerios de Justicia y del Interior, así como a las instituciones coordinadoras de asuntos relacionados con las personas desplazadas internas, según procediera, con el fin de preparar la presentación del proyecto de ley de cara a la siguiente sesión del Consejo de Ministros Árabes de Justicia y del Consejo de Ministros Árabes del Interior, para avanzar hacia su aprobación.

## Avances nacionales

A nivel nacional, algunas de las labores normativas más importantes de los países afectados por el desplazamiento interno en la región se han centrado en las soluciones duraderas. Por ejemplo, en el **Yemen**, las iniciativas de colaboración interinstitucional de las Naciones Unidas, en apoyo del Gobierno Reconocido Internacionalmente y a través del Fondo de Soluciones para el Desplazamiento Interno, se han centrado en: 1) diseñar cuatro planes de acción sobre soluciones duraderas, adaptados al contexto local, en las provincias de Adén, Lahij, Marib y Taiz, en coordinación con las instituciones locales; 2) fortalecer la capacidad de las instituciones locales y nacionales de liderar la implementación de soluciones dirigidas por la comunidad, dando prioridad a los medios de subsistencia, la protección, la gobernanza y la cohesión social; y 3) formular una hoja de ruta para apoyar la aplicación de la Política Nacional del Yemen sobre Desplazamiento Interno de 2013, en colaboración estrecha con la Dependencia Ejecutiva para las Personas Desplazadas Internas y otros ministerios clave<sup>47</sup>. Esta iniciativa conjunta, puesta en marcha a principios de 2024 y que continuará en 2025, pretende materializar estos marcos en medidas concretas que impulsen la protección y las soluciones sostenibles en favor de las personas desplazadas internas.

En el **Iraq**, las Naciones Unidas colaboraron con el Gobierno en la elaboración de una hoja de ruta para acelerar la aplicación del Plan Nacional de Resolución de los Desplazamientos en el Iraq, en consonancia con la iniciativa del Asesor del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Soluciones a los Desplazamientos. Esta hoja de ruta estaba pensada para sustituir al pacto redactado anteriormente y apoyarse en el plan nacional vigente. Aunque este proceso se detuvo temporalmente en 2024 después de que el Consejo de Ministros anunciara su intención de cerrar todos los campamentos de personas desplazadas internas que quedaban en la región del Kurdistan iraquí, tras la prórroga de la decisión relativa al cierre, el Gobierno del Iraq y el Gobierno Regional del Kurdistan crearon un comité superior que elaboró recomendaciones sobre el camino que debía seguirse.

En **Siria**, en los dos últimos años se han introducido numerosas reformas legislativas y políticas trascendentales. En marzo de 2023, el Presidente promulgó el Decreto Legislativo n.º 3 de 2023, que eximía a todas las personas afectadas por el terremoto de pagar los impuestos ordinarios, algunas tasas y multas, incluidas las relacionadas con la documentación civil y el registro de eventos vitales, así como los impuestos y tasas relacionados con las obras de reconstrucción y la restauración de los edificios afectados. El decreto también permitía a dichas personas acceder a préstamos de hasta 200 millones de libras sirias para obras de reconstrucción y restauración. Poco después, el Decreto Legislativo n.º 7 estableció un Fondo Nacional de Apoyo a las Personas Afectadas por el Terremoto, cuya vigencia duraría tres años tras su publicación. El objetivo del fondo es proporcionar ayuda financiera a las personas afectadas por el terremoto, para que puedan reconstruir las viviendas dañadas o adquirir viviendas sociales de nueva construcción, de acuerdo con las normas aprobadas. En septiembre de 2024 también se promulgó la Amnistía General o Decreto Legislativo n.º 27, que eximía de las multas normalmente impuestas por retrasos en el registro de eventos civiles y la expedición de documentos civiles. Esta exención era válida durante tres meses para las personas sirias que se encontraran dentro del país.

# PARTE 2:

---

## APRENDER DE LA APLICACIÓN

---

# 1. INTRODUCCIÓN

La medida en que los Estados elaboran y aplican leyes y políticas nacionales en materia de desplazamiento interno sigue siendo un indicador determinante del nivel de reconocimiento político que estos conceden al desplazamiento interno y a la necesidad de atenderlo. Mientras que el **“Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno” de 2022<sup>48</sup> pretendía proporcionar una primera base de referencia exhaustiva sobre las labores de los Estados** relativas a la legislación y las políticas en materia de desplazamiento interno desde la década de 1990, así como analizar las tendencias a nivel mundial y regional, la segunda parte de este Informe Global de 2024 **parte de ese análisis para profundizar en la aplicación** de los marcos existentes.

Este trabajo se basa en la investigación realizada por un consultor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 2023, quien analizó el papel de la legislación y las políticas nacionales en la ejecución de la respuesta de los Estados al desplazamiento interno. La investigación examinó la respuesta jurídica, institucional y de políticas de los Estados afectados con el fin de detectar dificultades, lecciones aprendidas, buenas prácticas y oportunidades para reforzar la ejecución, basándose en datos de **15 países** que están lidiando con el desplazamiento derivado de los conflictos y la violencia (así como de otras causas en algunos casos): **el Afganistán, Azerbaiyán, Colombia, Etiopía, Georgia, Honduras, el Iraq, México, el Níger, Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Ucrania y el Yemen**. La redacción de esta parte finalizó en junio de 2024, por lo que no se han incluido en este análisis los avances normativos e institucionales que se han producido después de esta fecha.

## Contexto: ¿Por qué investigar la aplicación?

Desde que los desplazamientos internos se convirtieron en una cuestión de políticas internacionales en la década de 1990, uno de los objetivos principales ha sido promover que los Estados asuman responsabilidad nacional por los desplazamientos que tienen lugar dentro de sus fronteras. La idea fundamental —promovida por el primer Representante del Secretario General (RSG) de las Naciones Unidas sobre los desplazados

internos— de **“soberanía como responsabilidad”**, atribuye la responsabilidad primaria de responder al desplazamiento interno en el Estado afectado. Este hecho dio lugar a labores para detallar el contenido de dicha responsabilidad de los Estados afectados (y otras entidades subsidiarias), que culminaron en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas de 1998. Los marcos y herramientas internacionales posteriores desarrollan este concepto de responsabilidad nacional de diferentes maneras. Por ejemplo, el Marco de Brookings para la Responsabilidad Nacional de 2005 establece puntos de referencia clave respecto al cumplimiento de la responsabilidad de los gobiernos para con las personas desplazadas internas. El Protocolo sobre Personas Desplazadas Internas de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos de 2006 y la Convención de Kampala de 2009 redefinieron el concepto de responsabilidad nacional respecto al desplazamiento transformándolo en nuevas obligaciones jurídicas internacionales para los Estados africanos que son parte de cada tratado. El Marco de Soluciones Duraderas de 2010 del Comité Permanente entre Organismos establece normas de políticas sobre cómo la responsabilidad de los gobiernos hacia las personas desplazadas internas va cambiando con el tiempo, pasando de una respuesta específicamente centrada en dichas personas a otra que las integra en su responsabilidad general para con todos sus ciudadanos y residentes.

**La adopción de legislación y políticas nacionales en materia de desplazamiento interno se considera clave, desde hace tiempo, para garantizar la asunción de responsabilidades nacionales por parte de los Estados.** Los posteriores Representantes del Secretario General y Relatores Especiales sobre los Desplazados Internos han hecho llamamientos para que los países en los que se han producido desplazamientos internos adopten marcos al respecto. Los organismos internacionales como el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en colaboración con el Relator Especial sobre los Desplazados Internos y otros socios de protección, han proporcionado regularmente asesoramiento técnico y apoyo para la redacción de leyes y políticas a los gobiernos de países que registran niveles altos de desplazamiento interno. Los organismos internacionales, por ejemplo, han prestado apoyo a los Estados Partes en la Convención de Kampala para incorporar las obligaciones del tratado a la legislación nacional. Estas



labores han contribuido al establecimiento de leyes y políticas en materia de desplazamiento interno, de modo que se ha reconocido como una de las esferas de mayor éxito de los últimos tres decenios de trabajo con personas desplazadas internas<sup>49</sup>. **Sin embargo, la creación de una ley o política nacional sobre desplazamiento interno solo indica parcialmente si un Estado ha aceptado su responsabilidad hacia las personas desplazadas internas y si dicha cuestión se ha asumido como propia a nivel nacional.** Si bien disponer de marcos jurídicos y de políticas nacionales adecuados será crucial para que los Estados afectados por el desplazamiento interno lleven a cabo una respuesta apropiada, también lo serán los arreglos y actividades institucionales. Por esta razón, es necesario comprender y analizar mejor, como mínimo las siguientes cuestiones:

1. cómo la legislación y las políticas nacionales enmarcan la respuesta al desplazamiento interno, y
2. cómo se organizan y funcionan en estos contextos las estructuras institucionales creadas para aplicar estas normas.

## La respuesta al desplazamiento interno

La “respuesta al desplazamiento interno” (o “respuesta relativa a las personas desplazadas internas”) se entiende en este informe como un término amplio que abarca todas las actividades y medidas emprendidas en el curso del proceso de desplazamiento. Esto incluye medidas de a) prevención, preparación y mitigación frente a las consecuencias del desplazamiento; b) prestación de asistencia y protección a las personas desplazadas internas; y c) búsqueda y fomento de soluciones duraderas.

**La investigación comparativa sobre estos puntos es relativamente escasa por el momento.** En cuanto al punto i), gran parte de las investigaciones existentes se centran en estudiar si la legislación y las políticas nacionales sobre desplazamiento interno incorporan adecuadamente las normas internacionales sobre dicho ámbito, por ejemplo, las previstas en los Principios Rectores de 1998 o en la Convención de Kampala de 2009<sup>50</sup>. Por el contrario, las investigaciones que analizan el alcance y el papel de la legislación y las políticas nacionales específicamente centradas en las personas desplazadas internas como un tema en sí mismo sigue

siendo comparativamente escasa<sup>51</sup>; aunque, durante el desarrollo de esta investigación, se publicó un importante estudio sobre cómo dicha legislación y políticas pueden contribuir a llevar a cabo acciones de forma eficaz<sup>52</sup>. En cuanto al punto ii), un estudio amplio de 2011 aplicó los puntos de referencia del Marco para la Responsabilidad Nacional en 15 países afectados por conflictos.<sup>53</sup> Tras señalar la relativa escasez de datos comparables, este estudio de 2011 concluyó que los instrumentos nacionales pertinentes en materia de desplazamiento interno solían tener un alcance limitado y “carecían de aplicación suficiente”, sobre todo en relación con la prevención (mientras que el retorno de las personas desplazadas internas era la solución prioritaria para la mayoría de los gobiernos). Puso de relieve que la respuesta gubernamental estuvo muy influida por la política y que las instituciones nacionales de derechos humanos y los agentes internacionales desempeñaron un papel inestimable a la hora de mejorar la respuesta nacional relativa a las personas desplazadas internas. La investigación académica posterior señaló que la buena capacidad del Estado y el uso del sistema judicial son los dos factores clave que promueven la aplicación con éxito de los marcos nacionales sobre desplazamiento interno en la práctica<sup>54</sup>. En este contexto, el **Informe Global de 2024 combina ambos puntos para ofrecer una perspectiva contemporánea novedosa sobre la manera en que tanto el marco nacional de la legislación y las políticas sobre desplazamiento interno como el tipo de respuesta institucional nacional determinan la eficacia de la respuesta al desplazamiento interno y, en consecuencia, dónde y cómo puede mejorarse su aplicación nacional.**

## Ámbito de la investigación

**Las personas desplazadas internas son ciudadanas o residentes habituales de un país<sup>55</sup> que presentan necesidades particulares derivadas del desplazamiento.** Esto significa que tienen los mismos derechos que el resto de la ciudadanía, pero su situación puede requerir una atención concreta para garantizar que pueden disfrutar de tales derechos. La creación de leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno es esencial para enmarcar y estructurar la respuesta de los Estados —y de otros agentes— al desplazamiento interno. Habida cuenta de todo lo anterior, este informe evalúa, a través de un enfoque comparativo, dos aspectos cruciales de la manera en la que se ejecuta la respuesta gubernamental al desplazamiento interno en 15 países (principalmente) afectados por conflictos:

A los efectos de este informe y del [Panel de Leyes y Políticas sobre Personas Desplazadas Internas](#) del ACNUR, los instrumentos “específicamente centrados en las personas desplazadas internas” son aquellos marcos (es decir, leyes, políticas, estrategias, planes de acción, etc.) dedicados específicamente a brindar prevención, protección y asistencia o soluciones duraderas a las personas desplazadas internas (también denominados “instrumentos en materia de desplazamiento interno” o “leyes y políticas en materia de desplazamiento interno”).

Los instrumentos “que incluyen a las personas desplazadas internas” son aquellos marcos que guardan relación con el desplazamiento interno aunque no están específicamente centrados en las personas desplazadas internas; por ejemplo, los marcos sobre documentación, tierra, desarrollo, paz, desastres y cambio climático, siempre que incluyan disposiciones que se refieran expresamente al desplazamiento o a la situación de las personas desplazadas internas.

Ambos tipos de instrumentos pueden adoptarse a nivel nacional o subnacional.

1. En primer lugar, **evalúa cómo se enmarca la respuesta al desplazamiento interno en la legislación y las políticas nacionales sobre dicha cuestión** en los países seleccionados (considerando el alcance respecto a «particulares» y el alcance «material» de la respuesta, secciones 2 y 3, respectivamente). Se enfoca en los instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas y en las reglas o normas básicas que estos establecen para la respuesta al desplazamiento interno en el país en cuestión, aunque también se tienen en cuenta los instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas, según proceda.

2. En segundo lugar, **examina la respuesta institucional al desplazamiento interno en los países seleccionados** (sección 4), lo cual implica analizar cómo afectan la legislación y las políticas nacionales a los arreglos institucionales y de coordinación, así como su funcionamiento y evolución a lo largo del tiempo.

Deux questions fondamentales sous-tendent l'analyse effectuée dans le présent rapport. La première concerne la **manière dont la législation et la politique nationales déterminent la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne** dans les pays, notamment la façon dont elles peuvent favoriser dès le départ l'apport de solutions durables aux personnes déplacées et leur inclusion effective dans les systèmes nationaux en tant que citoyens et résidents ayant des besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance. La seconde concerne quant à elle les **facteurs qui influencent la mise en œuvre institutionnelle de la réponse au déplacement interne** dans la pratique.

Les **défis communs** sont mis en évidence pour indiquer qu'ils nécessitent une attention particulière. Les **bonnes pratiques et les enseignements tirés de la mise en œuvre nationale de la réponse au déplacement interne** sont également soulignés, tout comme les **répercussions à long terme de certains choix importants faits par les États**, dans l'espoir qu'ils inspirent les gouvernements d'autres pays à envisager des mesures novatrices pour faciliter la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne. Enfin, l'étude porte également sur les **principales conséquences de l'absence d'un instrument portant spécifiquement sur les personnes déplacées**.

Para obtener más información sobre la metodología de este estudio, véase el anexo 1.

## Metodología del informe

La segunda parte de este informe global examina la aplicación de las respuestas nacionales a las personas desplazadas internas en contextos donde el desplazamiento interno debido a conflictos armados o formas similares de violencia organizada tiene lugar a gran escala. Gira principalmente en torno a uno de los factores que impulsan el desplazamiento interno para facilitar el análisis comparativo de las respuestas a las personas desplazadas internas en contextos de conflicto y violencia similares en líneas generales. Las respuestas nacionales a las personas desplazadas internas tienden a estar más desarrolladas en contextos de conflicto y violencia que en contextos de desastres o proyectos de desarrollo. Por supuesto, no se trata de negar la importancia de comprender mejor los desplazamientos internos provocados por desastres y otros factores, ni de negar su posible intersección con la dinámica de los desplazamientos y la respuesta a las personas desplazadas internas en situaciones de conflicto y violencia. Aunque la dinámica del desplazamiento interno y la respuesta a este pueden diferir en cierta medida entre estos diversos contextos, parte del análisis de dicha respuesta en el presente informe puede resultar útil en contextos en los que el desplazamiento se debe a otros factores. La cuestión conexa del efecto de su aplicación sobre las personas desplazadas internas escapa en gran medida al alcance de este estudio y, como tal, solo se toca de manera tangencial.

En su examen de las respuestas nacionales a las personas desplazadas internas, este informe utilizó datos procedentes de 15 países: **el Afganistán, Azerbaiyán, Colombia, Etiopía, Georgia, Honduras, el Iraq, México, el Níger, Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Ucrania y el Yemen**. Cada uno de estos países alberga importantes poblaciones de personas desplazadas internas por conflictos o violencia cuya situación de desplazamiento sigue sin resolverse. Los 15 países seleccionados no son los únicos que presentan este rasgo, pero su selección incluye otras variables transversales. Dicha selección pretende incluir:

1. Países con diferentes niveles de desarrollo y capacidad institucional.
2. Países de distintas regiones del mundo.
3. Países con distintos tipos de conflictos y otras formas de violencia.
4. Países con marcos generales para las personas desplazadas internas a nivel nacional, países en los que tales marcos solo existen a nivel subnacional y países que carecen de tales marcos.
5. Países en los que estos marcos adoptan la forma de ley, y aquellos en los que adoptan la forma de política.
6. Países en los que la acogida de las personas desplazadas internas incluye campamentos o emplazamientos designados (y centros colectivos) y países en los que no.

Las fuentes jurídicas y políticas proceden principalmente del Panel de Leyes y Políticas sobre Personas Desplazadas Internas del ACNUR. Otras fuentes jurídicas y políticas se obtuvieron a través del ACNUR y otras oficinas de las partes interesadas en los países. Dada la relativa escasez de datos publicados, se buscó información adicional mediante un proceso de consulta con homólogos expertos en cada uno de estos países entre julio y septiembre de 2023. La consulta consistió en una entrevista a distancia (confidencial) en cada país dirigida por los autores del informe, seguida de la puesta en común de la documentación de ese país, si procedía. Debe asumirse que toda información sobre cualquier país concreto de la que no se citen fuentes publicadas procede de este proceso.

Además, el estudio también se basó en las experiencias expresadas directamente por funcionarios gubernamentales durante el Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos, organizado del 6 al 9 de junio de 2023 en San Remo (Italia) por el ACNUR, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, en colaboración con el Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos (IPEG).

El estudio está estructurado por temas en lugar de en forma de una serie de estudios de casos descriptivos país por país para facilitar el análisis de las cuestiones transversales comunes que deben ponerse de relieve. Los 15 países analizados en este estudio tienen leyes o políticas nacionales sobre el desplazamiento interno vinculado al conflicto y la violencia. Sin embargo, su enfoque y alcance son muy variables. En general, regulan uno o ambos de los siguientes aspectos: **las normas**



## que formulan la respuesta a las personas desplazadas internas y las disposiciones institucionales para aplicar dicha respuesta.

La respuesta a las personas desplazadas internas en los 15 países no siempre ha permanecido estática a lo largo del tiempo. En varios países, los marcos nacionales para las personas desplazadas internas se adoptaron durante los últimos cinco años (por ejemplo, en la República Centroafricana, Honduras, el Níger y Nigeria), mientras que en otros se han actualizado. En Georgia, por ejemplo, en 2014 se derogó una ley anterior sobre personas desplazadas internas de 1996 y se sustituyó por una nueva ley. En Colombia, el antiguo marco jurídico para las personas desplazadas internas se integró en 2011 en un marco jurídico más amplio para las víctimas. En varios países que carecen (o han carecido) de un marco nacional para las personas desplazadas internas, existe un dinamismo considerable en el desarrollo de una respuesta a nivel subnacional (por ejemplo, en Nigeria, Etiopía y México). En este sentido, y especialmente en lo que respecta a los estados federales, el estudio también tiene en cuenta a las entidades federativas (pero también a otras autoridades subnacionales en algunos casos) como gobiernos que han desarrollado respuestas a las personas desplazadas internas independientes de las del estado federal territorial. En el Afganistán, el estudio describe cómo se ha aplicado la respuesta a las personas desplazadas internas tanto antes como después de que los talibanes recuperaran poder en todo el país en 2021.

Más concretamente, el estudio aborda las siguientes cuestiones interrelacionadas en torno a tres esferas principales de la respuesta a las personas desplazadas internas:

- *El alcance “particular”*: ¿Cómo definen los países el marco de actuación relativo al desplazamiento interno de cara a la aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas para subsanar este problema? ¿Qué enfoques pueden aplicarse y cuáles son sus principales implicaciones?
- *El alcance “material”*: ¿Cómo formulan los países las normas que rigen la aplicación de la respuesta estatal al desplazamiento interno vinculado a conflictos y formas similares de violencia en relación con la prevención, la protección y la asistencia, y las soluciones duraderas?

- *Estructuras de gobernanza*: ¿Qué mecanismos institucionales han establecido los países para aplicar la respuesta estatal a este tipo de desplazamiento interno? ¿Cómo han puesto en práctica el enfoque pangubernamental en las distintas fases de su respuesta a las personas desplazadas internas?

Por último, el informe se centra principalmente en discernir el papel de los instrumentos nacionales específicos para las personas desplazadas internas en la conformación de la respuesta y su aplicación institucional (*téngase en cuenta que las expresiones “instrumentos” y “marcos” se utilizan de forma indistinta en este estudio; incluyen principalmente leyes y políticas, pero también podrían adoptar diferentes formas*). También se han incluido otros instrumentos nacionales que contienen disposiciones sustantivas específicas para las personas desplazadas internas, en los casos en que conforman la respuesta. Pero **es importante subrayar que la gama más amplia de leyes y políticas aplicables no específicamente a las personas desplazadas internas, sino a la ciudadanía y las personas residentes en general, también puede influir indirectamente en la configuración de la respuesta de manera importante**. Sin embargo, su elucidación requeriría estudios de caso pormenorizados de cada país que escapan al alcance de este informe comparativo general. Al mismo tiempo, es preciso recalcar que este informe aborda la respuesta a las personas desplazadas internas aplicada por las estructuras estatales (y en particular las de ámbito nacional). Las entidades internacionales y, en algunos casos, la sociedad civil desempeñan un papel muy importante a la hora de responder a los retos del desplazamiento interno en muchos de estos países. De hecho, en varios de los países de la muestra, la respuesta a las personas desplazadas internas está dirigida principalmente por este tipo de entidades. Sin embargo, dichas actividades solo se abordan aquí de manera tangencial en la medida en que sus actividades repercuten en la creación y aplicación por parte del Estado de una respuesta nacional al desplazamiento interno.

## 2. ALCANCE PERSONAL

Los 15 países analizados a efectos de este estudio disponen de un marco sobre desplazamiento interno relativo a los conflictos y la violencia a nivel nacional o subnacional. Sin embargo, su enfoque y alcance son muy diferentes. La mayoría cuenta con un instrumento básico específicamente centrado en las personas desplazadas internas a nivel nacional. Sin embargo, en algunos países en los que aún no existe un instrumento nacional de este tipo (Etiopía, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y México)<sup>56</sup>, han surgido otros enfoques: los Gobiernos de la República Centroafricana y de la República Democrática del Congo han adoptado estrategias de soluciones al desplazamiento interno<sup>57</sup>, y algunas instituciones subnacionales han decidido tomar la iniciativa en la respuesta al desplazamiento interno en México y Etiopía. En general, los marcos existentes en materia de desplazamiento interno regulan uno o ambos de los siguientes aspectos: las normas que enmarcan la respuesta al desplazamiento interno, que se abordan en las secciones 2 y 3; y los arreglos institucionales para ejecutar esa respuesta, que se abordan en la sección 4.

Esta sección abre el análisis de las normas jurídicas y de políticas examinando cómo los instrumentos nacionales de estos países enmarcan el **alcance personal de la aplicación** (es decir, a quién se define como persona desplazada interna y a quién no se incluye dentro de esta categoría). Se trata de un primer paso de gran importancia para el análisis porque, como se demostrará en esta sección, la forma en que estos instrumentos definen el alcance personal de aplicación respecto a las personas desplazadas internas particulares determina de manera decisiva la respuesta nacional resultante en materia de desplazamiento interno.

### Definición de personas desplazadas internas

Según la Introducción a los Principios Rectores, se describen como “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”. Este concepto ha quedado reflejado en el Protocolo de los Grandes Lagos (artículo 1, 4)) y en la Convención de Kampala (artículo 1, k)).

Todos los países de la muestra que disponen de un instrumento en materia de desplazamiento interno han incorporado una definición de la categoría de persona desplazada interna dentro de este. Incluso entre los tres países que solo cuentan con instrumentos nacionales sobre soluciones duraderas, el único que aún no ha introducido una definición es la República Centroafricana. Todos los marcos que definen la categoría de desplazado interno, sean cuales sean los términos específicos utilizados, coinciden en definirla haciendo referencia a los dos conceptos subyacentes esenciales del desplazamiento interno; es decir, i) que el movimiento se produzca por coerción o sea involuntario, y ii) que tenga lugar dentro de ese país. Sin embargo, hay algunas variaciones en el alcance exacto de la categoría, según se enmarca en estos instrumentos nacionales.

Es importante señalar que aportar claridad sobre conceptos y normas clave es, en sí mismo, un valor añadido clave en los procesos de elaboración de leyes y políticas sobre desplazamiento interno, del mismo modo que lo es llegar a un acuerdo entre las partes interesadas pertinentes de un país sobre cuestiones clave como “¿quién es una persona desplazada interna?”. De hecho, esta es una de las cuestiones esenciales que ocupan el centro de las negociaciones sobre políticas que preceden la elaboración de todos los marcos específicamente centrados en las personas desplazadas internas, y la decisión final que toman los Estados es

siempre fruto de diferentes consideraciones políticas y económicas. Los instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas también son importantes para respaldar la respuesta al desplazamiento interno en muchos de los países de la muestra, pero rara vez ofrecen definiciones nuevas respecto a dichas personas.

Unas pocas leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno (por ejemplo, las del Níger, Nigeria y el Yemen) reflejan de forma exacta la definición descriptiva “internacional” de persona desplazada interna que se propuso en los Principios Rectores y que se reprodujo en el *Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL)* de 2006, así como en la Convención de Kampala de 2009. Pero muchos países de la muestra han modificado los elementos situacionales de esta definición para adaptarla al contexto del desplazamiento interno del propio país.

Varios de los Estados que han adoptado leyes sobre desplazamiento interno tratan de definir con mayor precisión la relación entre el contexto de violencia y su repercusión en la persona que busca refugio en otro lugar; es decir, qué significa que una persona

se vea “forzada” al desplazamiento a causa de una situación de violencia. En Colombia, la conexión entre la situación y la huida como persona desplazada interna está mediada por una comprobación jurídica de que “su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”<sup>58</sup>. Esta formulación se reprodujo en la definición de persona desplazada interna de Honduras<sup>59</sup>. Del mismo modo, Georgia media esta relación comprobando que la situación “ha supuesto una amenaza para su vida, salud o libertad o las de un miembro de su familia y, debido a esas razones, no puede regresar”<sup>60</sup>. Es probable que esto se deba a la necesidad de regular más cuidadosamente el acceso de las personas desplazadas internas a las prestaciones. Por el contrario, los países que han adoptado políticas sobre desplazamiento interno (en lugar de leyes) tienden a utilizarlas para regular los aspectos más prácticos respecto a qué personas se consideran desplazadas internas. Por ejemplo, varios de ellos aclaran que el **hecho de que una persona desplazada interna viva o no en un emplazamiento o campamento para personas desplazadas internas** (es decir, en zonas urbanas o con familias de acogida) **no influye en su condición de persona desplazada interna**<sup>61</sup>.

## A continuación se exponen algunos ejemplos de contextualización

### En relación con las causas del desplazamiento:

Azerbaiyán ha añadido situaciones de “agresión militar” externa y ocupación o bombardeo de territorios<sup>62</sup>. En un contexto similar, Ucrania añade “ocupación temporal y agresión armada de la Federación de Rusia contra Ucrania”<sup>63</sup> y Georgia también añade “agresión” y “ocupación... por parte de un país extranjero” a la lista de situaciones<sup>64</sup>. Las leyes subnacionales sobre desplazamiento interno de México y Honduras definen la “violencia generalizada” conforme a las realidades locales<sup>65</sup>, mientras que la política sobre desplazamiento interno de Somalia añade “violencia de clanes u otras formas de [...]” al elemento de “violencia generalizada”<sup>66</sup>.

### En relación con las categorías de personas que pueden considerarse desplazadas internas:

En consonancia con la definición de persona desplazada interna de los Principios Rectores, que no hace referencia explícita a la noción de ciudadanía —aunque se requiere cierto grado de permanencia en el país en cuestión— Ucrania aplica la categoría de persona desplazada interna no solo a los ciudadanos de Ucrania, sino también a las “personas extranjeras y apátridas que residan permanentemente en el territorio de Ucrania de forma legal”<sup>67</sup>.

El Afganistán, Somalia y Honduras<sup>68</sup> también tratan como personas desplazadas internas (o como equivalentes a estas) a aquellos ciudadanos que han regresado de fuera del país, incluso como personas refugiadas, pero que no pueden volver a su lugar de origen ni encontrar otra solución duradera mediante la integración social y económica en otra parte del país. Cabe destacar que el alcance de la aplicación de la ley de Honduras en materia de desplazamiento interno también abarca a las “personas en riesgo de desplazamiento”.



## Ejemplo de país: armonización de los marcos sobre desplazamiento interno en México

En México, dada la falta de una ley nacional sobre desplazamiento interno (había un proyecto de ley nacional sobre este ámbito que el Senado concluyó en 2024 ante el cambio de Legislatura), varios gobiernos estatales han tomado la iniciativa de crear sus propias leyes subnacionales sobre desplazamiento interno, sin embargo, en otros estados no existen marcos al respecto. Estas leyes definen el concepto de persona desplazada interna de diversas maneras. Aunque todas siguen, en líneas generales, la definición internacional, difieren entre sí: Sinaloa solo hace referencia a "situaciones de violencia" como factor detonador<sup>69</sup>; Guerrero aborda la "violencia generalizada" desde el punto de vista de la discriminación<sup>70</sup>; y Chiapas y Zacatecas la circunscriben únicamente a las personas que están "asentadas" en su estado y que no han "cruzado [sus] fronteras territoriales"<sup>71</sup>.

En este contexto, aunque sigue siendo necesaria la adopción de una ley nacional sobre desplazamiento interno, la Secretaría de Gobernación ha respaldado el diálogo entre las entidades federales y ha elaborado una serie de documentos de orientación para indicar los elementos esenciales mínimos de los diferentes aspectos de las respuestas al desplazamiento interno, con el fin de promover la armonización de las labores estatales<sup>72</sup>.

Aunque es comprensible que las leyes y políticas sobre desplazamiento interno de los distintos países adopten diferentes definiciones de persona desplazada interna, para atender mejor sus propias circunstancias locales, es imperativo que las labores para aclarar el alcance de dicha categoría no acaben por generar confusión. Por ejemplo, **surgen problemas cuando las distintas instituciones de un país elaboran marcos sobre desplazamiento interno que definen el alcance personal de forma discordante** y no concuerdan ni entre sí ni con las normas internacionales.

Por último, es interesante observar que incluso en países como Colombia y Georgia, donde los instrumentos sobre desplazamiento interno se elaboraron en la década de 1990 para responder a los desplazamientos provocados por conflictos —y, por tanto, su alcance personal se limitaba a esa causa de desplazamiento— en los últimos años se ha reconocido cada vez más la necesidad de ampliar la respuesta al desplazamiento interno para ayudar también a las personas desplazadas internas en el contexto de los desastres y el cambio climático (véase cómo el Gobierno de Georgia hace especial hincapié en los "ecomigrantes", o la decisión de la Corte Constitucional colombiana T-123 de 2024 sobre esta cuestión, que ordena la adopción de una ley sobre el desplazamiento provocado por desastres).

### Utilizar las definiciones de persona desplazada interna para centrar la atención en las personas desplazadas internas

Todos los países de la muestra que han adoptado una ley o política sobre desplazamiento interno han definido en ella la categoría de persona desplazada interna, tal y como se expone en el apartado anterior. El alcance de estas definiciones es crucial para enmarcar la respuesta nacional al desplazamiento interno, ya que permite determinar cuál es el grupo de población principal al que va dirigida dicha respuesta. No obstante, hay varias formas en las que la legislación y las políticas nacionales pueden utilizar la definición específica de persona desplazada interna adoptada en el país para regular el acceso a los componentes materiales de esa respuesta (véase el capítulo siguiente). Estos diferentes enfoques repercuten de manera igualmente notable en la forma en la que se ejecuta la respuesta nacional al desplazamiento interno en la práctica. Esta sección evalúa brevemente estos diferentes enfoques y sus repercusiones en la ejecución.

Los enfoques que se basan puramente en las necesidades para hacer frente a las repercusiones del conflicto armado y la violencia sufridos por un grupo de población hacen hincapié en ese criterio como base de la respuesta, en lugar de en la condición de desplazamiento en la que puedan encontrarse algunos miembros de dicho grupo. Según este enfoque, la categoría de persona desplazada interna y cualquier

definición adoptada por los marcos nacionales solo sirve como descriptor fáctico. No obstante, como se puso de relieve recientemente en *Independent Review of the Humanitarian Response to Internal Displacement* [Revisión Independiente de la Respuesta Humanitaria a los Desplazamientos Internos]: **“El desplazamiento da lugar a vulnerabilidades complejas. Este es uno de sus aspectos definitorios”**<sup>73</sup>. Por ello, *“la razón para prestar atención a los desplazamientos internos no es argumentar que las personas desplazadas internas deben recibir asistencia automáticamente por el mero hecho de ser desplazadas, sino garantizar que sus necesidades y riesgos concretos se evalúen y atiendan lo antes posible”*<sup>74</sup>.

De hecho, la mayoría de los países de la muestra reconocen que las vulnerabilidades complejas a las que da lugar el desplazamiento justifican la elaboración de marcos e intervenciones específicamente centrados en estas personas. Tal y como señala Kälin: *“No se trata de privilegiar a las personas desplazadas internas frente a otras víctimas de violaciones de derechos humanos; se trata, sencillamente, de tomarse en serio los principios clave de los derechos humanos de igualdad y no discriminación. Estos principios no solo exigen tratar a las personas por igual (precepto de igualdad de trato), sino también tratarlas de forma diferente cuando su situación es notablemente distinta (precepto de diferenciación). [...] Esto, sin embargo, no significa que las necesidades particulares de las personas desplazadas internas puedan justificar en ningún caso la denegación de protección y asistencia a personas no desplazadas con necesidades iguales o más acuciantes”*<sup>75</sup>. Así, de acuerdo con las normas internacionales y regionales, **las personas desplazadas internas son ciudadanas o residentes habituales de su país que tienen necesidades específicamente relacionadas con el desplazamiento; su situación, por tanto, requiere respuestas concretas para garantizar que puedan disfrutar de los mismos derechos que cualquier otra persona.**

En este sentido, **uno de los enfoques más importantes a la hora de prestar especial atención a las personas desplazadas internas consiste en plantear la definición de persona desplazada interna como una descripción de los beneficiarios de las políticas** (pero no como una categoría con acceso a derechos definidos)<sup>76</sup>. Este enfoque se adopta en los marcos nacionales específicamente centrados en las personas desplazadas internas de varios países de la muestra (por ejemplo, el

Afganistán, el Iraq, Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia —a nivel nacional y subnacional— y el Yemen). En ellos, se hace referencia a los derechos de las personas desplazadas internas, pero normalmente se considera que tales derechos derivan de normas jurídicas más amplias que se encuentran vigentes en virtud del derecho constitucional, el derecho nacional y el derecho internacional aplicable, y no de la creación de nuevos derechos o prerrogativas jurídicos. Los instrumentos sobre desplazamiento interno en los países que aplican este enfoque tienden a adoptar una forma no jurídica, normalmente políticas, pero también pueden ser estrategias y planes<sup>77</sup>. Este enfoque considera a **las personas desplazadas internas como ciudadanas y residentes a quienes se debe restituir el disfrute de los derechos existentes**, en lugar de contemplarlas como una categoría distinta de titulares de derechos.

Otro de los enfoques consiste en **proporcionar a las personas desplazadas internas —que cumplan determinados requisitos— prestaciones y derechos concretos, en virtud de los marcos nacionales, por su condición de personas desplazadas internas**. Entre los países de la muestra, este enfoque es más evidente en los marcos nacionales adoptados por Azerbaiyán, Colombia, Georgia, Honduras y Ucrania (y, a nivel subnacional, en México). Este hecho es indicativo de que tal planteamiento tiende a adoptarse sobre todo en países de ingreso mediano con instituciones comparativamente fuertes y sistemas burocráticos sofisticados, en los que el acceso a las prestaciones y ayudas estatales está más regulado por ley. Además, aunque los **Principios Rectores no establecen una condición jurídica específica para las personas desplazadas internas —dado que siguen siendo ciudadanas o residentes habituales de su país y ya tienen derecho a protección y asistencia solo por ese motivo**<sup>78</sup>—, algunos países de la muestra —como Azerbaiyán y Georgia, que elaboraron sus primeras leyes sobre desplazamiento interno en la década de 1990— usaron como referencia la legislación sobre personas refugiadas y, como resultado, establecieron una condición jurídica para las personas desplazadas internas, otorgándoles derechos y prestaciones concretos<sup>79</sup>.

En última instancia, es probable que el enfoque que adopte un país concreto a la hora de atender a quienes define como personas desplazadas internas obedezca a varios tipos de planteamientos diferentes. Por ejemplo,



es probable que la forma en que la atención social y la intervención del Estado estén estructuradas desde el punto de vista administrativo respecto a otros grupos con necesidades particulares sea un punto de referencia de peso a la hora de decidir cómo deben atenderse las necesidades de las personas desplazadas internas. Este hecho también refleja la importancia de otros factores institucionales más amplios en el país, entre otras, la capacidad relativa o la sofisticación de las estructuras estatales, las tradiciones jurídicas nacionales y los enfoques generales en materia de políticas en relación con estas cuestiones. Además, también cabe señalar las limitaciones presupuestarias y las diferentes prioridades de inversión que compiten entre sí frente a la escala y la naturaleza de la situación de desplazamiento.

Al mismo tiempo, los países de la muestra ponen de manifiesto que **estos enfoques no son necesariamente excluyentes**. Por ejemplo, un país que proporcione prestaciones o derechos específicamente dirigidos a las

personas desplazadas internas también puede aplicar enfoques por zonas en favor de dichas personas y de otros grupos de población que vivan en localidades con un gran número de personas desplazadas internas. Un ejemplo de ello son las intervenciones por zonas para la reducción de la pobreza que se están planificando actualmente en 30 zonas urbanas de Colombia —las cuales se han seleccionado, en parte, por sus grandes grupos de personas desplazadas internas— y que complementan el enfoque basado en la condición jurídica relativo a la atención a las personas desplazadas internas que se está aplicando en el plano nacional. Por otro lado, los enfoques basados en las necesidades pueden integrarse en los enfoques basados en la condición jurídica, con el fin de priorizar la asignación de los escasos recursos dentro de la población de personas desplazadas internas (véanse ejemplos en la siguiente sección). Cada enfoque tiene repercusiones sustantivas y de procedimiento en cuanto a la forma en la que se ejecuta la respuesta al desplazamiento interno en la práctica.



Níger. Los jardines comunitarios reúnen a refugiados, desplazados internos y la comunidad de acogida (4 de julio de 2023).  
© ACNUR/Antonia Vadala.



## Repercusiones sustantivas y de procedimiento

Los enfoques basados en la condición jurídica implican la necesidad de establecer criterios de elegibilidad para determinar si se debe considerar como desplazada a una familia, además de procedimientos para la concesión y el cese de dicha condición, especialmente cuando se crea una condición jurídica. Suelen especificarse en las leyes sobre desplazamiento interno o en sus reglamentos y decretos de aplicación<sup>80</sup>. No obstante, cabe señalar que la existencia de una condición jurídica diferenciada para las personas desplazadas internas puede ser *“muy problemática, ya que vincula el trato que recibirán al resultado de la determinación de la condición jurídica y no a sus necesidades”*<sup>81</sup>. Además, los **Estados que creen una nueva “condición jurídica de persona desplazada interna” tendrán que hallar respuestas a preguntas importantes que no pueden resolverse fácilmente recurriendo a los marcos internacionales sobre desplazamiento interno**. Algunas de estas preguntas son: ¿Debe ser transmisible esta condición a los niños y niñas nacidos en situación de desplazamiento? ¿Durante cuántas generaciones? ¿Qué criterios de exclusión debe haber?<sup>82</sup> ¿Hasta qué punto son aceptables los criterios de inclusión *sui generis*?<sup>83</sup> No es fácil responder a estas preguntas; algunas de estas cuestiones presentan aspectos procedimentales, pero todas repercuten en el alcance de la respuesta al desplazamiento interno.

Las disposiciones relativas al cese de la “condición de persona desplazada interna” también varían, pero generalmente hacen referencia a situaciones en las que la persona se traslada al extranjero, fallece o es declarada desaparecida o muerta por un tribunal<sup>84</sup>. Surgen otras preguntas relacionadas con la definición jurídica, pero se abordan de manera menos extensa. Por ejemplo, ¿puede retirarse el “estatus de persona desplazada interna” a petición de la persona en cuestión?<sup>85</sup> ¿Y cuál es el vínculo entre el cese de la condición y las soluciones duraderas? En Azerbaiyán, la condición de persona desplazada también cesa con el regreso a la residencia anterior o el acceso a otro espacio adecuado para vivir<sup>86</sup>. En Georgia, esto ocurre cuando desaparece la causa del desplazamiento. Sin embargo, ninguno de estos casos proporciona una visión completa de lo que significan las soluciones duraderas, que es un proceso mucho más complejo.

### ¿Debe transmitirse la “condición de persona desplazada interna” a los niños y niñas nacidos durante el desplazamiento?

En Georgia, dado su fuerte valor político y simbólico, la “condición de persona desplazada interna” puede transmitirse de progenitores a hijos e hijas indefinidamente<sup>87</sup>. Con el tiempo, esto se ha traducido en un aumento continuo del número de personas desplazadas internas, incluso en ausencia de nuevos desplazamientos. Este hecho ha traído consigo grandes repercusiones financieras para el Estado, teniendo en cuenta que las personas desplazadas internas tienen derecho, por ley, a diversas prestaciones, entre ellas: un subsidio mensual para personas desplazadas internas, asistencia social y de otro tipo, de acuerdo con el procedimiento y las condiciones establecidas por la legislación de Georgia, así como (diferentes formas de) ayuda a la vivienda a largo plazo.

El enfoque adoptado por las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de las Personas Desplazadas Internamente con respecto a esta cuestión es que los niños y niñas desplazados que hayan nacido después de que se produjera el desplazamiento no deberían, estrictamente, contabilizarse en las estadísticas de personas desplazadas internas, ya que vivieron el desplazamiento en primera persona. Sin embargo, como muchos hijos e hijas de personas desplazadas internas necesitan protección o se ven expuestos a vulnerabilidades directamente relacionadas con el desplazamiento de su familia, deben ser tenerse en cuenta y contabilizarse como una categoría estadística aparte, pero conexas (es decir, la de los grupos de población poblaciones “emparentadas con personas desplazadas internamente”)<sup>88</sup>.

## Un enfoque diferente basado en la condición jurídica: las personas desplazadas internas como víctimas

En dos de los países de la muestra —Colombia y México—, la actual respuesta nacional al desplazamiento interno se ha integrado en un marco de derechos de las víctimas. Se trata de un enfoque basado en la condición jurídica, ya que la “víctima” se contempla como una condición que confiere derechos y prestaciones particulares. Las leyes de ambos países definen a las víctimas haciendo referencia a los daños que han sufrido como resultado de ciertos actos ilícitos (en el caso de Colombia, deben estar relacionados con el conflicto armado; en México, sin embargo, no es necesario)<sup>89</sup>. Colombia establece una subcategoría de “víctimas de desplazamiento forzado” que, en esencia, reproduce la definición de persona desplazada interna.<sup>90</sup> En México, la ley reconoce a las “personas en situación de desplazamiento interno” como víctimas especialmente vulnerables, pero no define más en profundidad el concepto anterior<sup>91</sup>. Sin embargo, la entidad estatal nacional encargada de asistir a las víctimas ha elaborado un protocolo que hace referencia a la definición internacional de persona desplazada interna en este contexto<sup>92</sup>. Algunos de los estados federales han incluido una versión modificada de esta definición en sus leyes subnacionales que aplican la Ley de Víctimas general de 2013<sup>93</sup>.

Dadas las diferencias en los contextos de desplazamiento, el camino seguido por los dos países y el nivel de aplicación de los dos sistemas difieren. En 2017, México modificó su Ley de Víctimas de 2013 para incluir a las personas desplazadas internas; sin embargo, visto el limitado acceso de estas personas al Registro Nacional de Víctimas y la asistencia a través de ese sistema, el Gobierno ha estado valorando la posibilidad de complementarla

con una ley nacional sobre desplazamiento interno. Por el contrario, Colombia elaboró por primera vez una ley sobre desplazamiento interno en 1997, en virtud de la cual se creó un sistema de respuesta al desplazamiento interno que posteriormente quedó integrado en el sistema establecido por la Ley de Víctimas de 2011, la cual amplió las medidas vigentes para incluir también medidas de reparación. Las personas desplazadas internas quedan permanentemente inscritas en el Registro de Víctimas a efectos de reparación y memoria histórica, de acuerdo con el enfoque colombiano según el cual una víctima siempre sigue siendo una víctima. Aunque a estas personas nunca se les retira su condición de “víctimas” como tales, el Gobierno ha seguido evaluando los avances de estas hacia soluciones, en relación con el disfrute efectivo de sus derechos (véase el capítulo siguiente).

Ucrania, tomando como modelo a Colombia, también se ha embarcado en un proceso de elaboración de una ley de víctimas. El enfoque basado en las víctimas tiene el potencial de garantizar que las personas desplazadas internas y otras personas que han sufrido situaciones equiparables reciban atención y se las integre adecuadamente dentro de una respuesta gubernamental más amplia frente a las consecuencias de los conflictos o la violencia. Sin embargo, las necesidades específicamente derivadas del desplazamiento interno no deben perderse de vista dentro de esta respuesta más amplia centrada en las víctimas, y no se debe obligar a las personas desplazadas internas a demostrar que han sufrido otros delitos o pérdidas para cumplir los criterios de inclusión en dicha respuesta.



Colombia. Archivo de la Unidad de Víctimas. © ACNUR/Martina Caterina.

De cara a cualquier planteamiento, una de las decisiones más importantes para los encargados de la formulación de políticas de todos los países es la diferenciación de los criterios de elegibilidad y las prestaciones entre las personas. No existe una única forma óptima de seleccionar a las personas beneficiarias en todas las circunstancias, ya que no existe un enfoque único adaptado a todos los casos. Además, la tarea de seleccionar a personas o grupos entraña multitud de complejidades tanto conceptuales como prácticas y el caso de las personas desplazadas internas no es una excepción<sup>94</sup>. Dada la duración de muchas situaciones

de desplazamiento y de la escasez de recursos a la que se enfrentan los Estados, incluso los países que han adoptado la “condición de persona desplazada interna” o que proporcionan ciertos derechos a toda la población desplazada registrada consideran apropiado establecer **un cierto nivel de priorización, tanto desde el punto de vista de las políticas como a nivel práctico, a la hora de prestar asistencia específica a las personas desplazadas internas, a partir de un análisis minucioso de las necesidades y vulnerabilidades concretas de dichas personas, lo que probablemente no solo sea útil, sino necesario.**

## Integración de los enfoques basados en la situación y en las necesidades: algunos ejemplos

En Georgia, por ejemplo, donde la vivienda y los medios de subsistencia se encuentran entre las principales preocupaciones de las personas desplazadas internas (quienes se calcula que representan el 10% de la población), el Gobierno ha adoptado medidas graduales para pasar a una respuesta basada en las necesidades desde 2014. Los encargados de la formulación de políticas de Georgia llevaban años debatiendo sobre la sostenibilidad de la ayuda para las personas desplazadas internas basada en la condición y sobre qué medidas podían adoptarse para adaptarla en favor de los más vulnerables. Esta reflexión ha surgido tras comprender que seguir proporcionando una prestación fija a la población desplazada suponía una gran carga fiscal para el país, y que era necesario utilizar los recursos existentes en favor de quienes más lo necesitan. Dada la naturaleza prolongada del desplazamiento en Georgia, también se consideró que las políticas de asistencia dirigidas a las personas desplazadas internas debían cambiar para adaptarse a la evolución de las vulnerabilidades y las necesidades de bienestar de estas personas<sup>95</sup>.

Como resultado, entre otras medidas<sup>96</sup>, el Gobierno ha introducido criterios de vulnerabilidad a la hora de examinar las solicitudes de vivienda de las personas desplazadas internas para dar prioridad a las familias más vulnerables, utilizando un sistema de puntos que se diseñó con base en una amplia consulta con todas las partes interesadas, incluidas las personas desplazadas internas. Paralelamente, en reconocimiento de la pluralidad de situaciones y necesidades en materia de vivienda, el Gobierno también ha introducido un “listado de opciones” de diferentes tipos de ayudas a la vivienda para estas personas; por ejemplo, la construcción y renovación de viviendas a gran escala para personas desplazadas internas; el proyecto “casa en el pueblo”; la compra de nuevos apartamentos; el programa de reasentamiento de veteranos desplazados internos; la legalización de los alojamientos existentes; y la provisión de alojamiento temporal o la cobertura de los alquileres (y un plan de devolución de préstamos hipotecarios que ya está cerrado). También se ha creado un listado que incluye diversas opciones de apoyo con oportunidades en materia de medios de subsistencia, dependiendo de la situación concreta de la persona desplazada interna<sup>97</sup>.

En Ucrania también se siguió un planteamiento similar. Ya antes de la intensificación del conflicto armado en 2022, las autoridades nacionales adaptaron los programas de vivienda existentes para satisfacer las necesidades específicas de las personas desplazadas internas. En el plano subnacional, ciudades como Mariúpol diseñaron programas de vivienda especializados y adaptados a las necesidades cambiantes de estas personas en cada lugar, en función de los resultados obtenidos mediante estudios regulares sobre la vivienda<sup>98</sup>. En 2023, tras las siguientes oleadas de desplazamientos, Ucrania adoptó más medidas a través de nuevos decretos que daban prioridad a determinados tipos de asistencia dentro de la categoría de personas desplazadas internas, basándose principalmente (aunque no de forma exclusiva) en criterios adicionales de vulnerabilidad<sup>99</sup>.

Se han introducido medidas de este tipo en relación con el acceso a la ayuda para la vivienda (véase la imagen anterior), pero también con el acceso a la ayuda relativa a los medios de subsistencia para las personas desplazadas internas. Se han establecido criterios para regular la continuidad de estas ayudas dirigidas a las personas desplazadas internas estableciendo determinados perfiles de vulnerabilidad y cancelando estas formas de ayuda cuando dichas



personas parecen tener un cierto nivel de recursos financieros (demostrado por la compra de un nuevo vehículo o un terreno o la posesión de determinados fondos o activos), o bien si han regresado voluntariamente a sus hogares o se han marchado al extranjero. De forma similar, a la hora de administrar su plan de indemnización de propiedades, el Gobierno de Ucrania también dio prioridad a sus recursos financieros, empezando por los ciudadanos (incluidas las personas desplazadas internas) cuyas viviendas habían quedado completamente destruidas, para pasar después a aquellos cuyas viviendas habían sufrido daños y, posteriormente, a otras reclamaciones<sup>100</sup>.

#### Cronología de las principales modificaciones en la prestación del Subsidio de Vivienda para Desplazados Internos



**Fuente:** Danish Refugee Council (DRC) Ucrania, Legal Alert Special on IDPs [Alerta jurídica especial sobre personas desplazadas internas], número 101 (abril de 2024).

Una de las implicaciones obvias de proporcionar a las personas desplazadas internas que cumplen ciertos requisitos prestaciones y derechos concretos en cuanto que desplazadas internas es que **los gobiernos necesitan un mecanismo para determinar qué personas tienen derecho a dichas prestaciones**. En los países de la muestra que adoptaron este enfoque, el proceso de selección se llevó a cabo mediante los **sistemas de registro de personas desplazadas internas**; no obstante, también hay otras formas de llevar a cabo la selección mediante bases de datos nacionales existentes. Para cumplir estas funciones, los registros de personas desplazadas internas recopilan una cantidad considerable de datos sobre estas personas, tal y como determina la legislación<sup>101</sup>. Estos datos pueden incluir información demográfica, información sobre las causas del desplazamiento, así como las necesidades y vulnerabilidades específicas de dichas personas.

Los registros nacionales de personas desplazadas internas suelen tener como objetivo abarcar a toda la población desplazada interna de un territorio concreto conforme a los parámetros de la legislación nacional. Los datos extraídos de los países de la muestra (y otros que no están incluidos en ella<sup>102</sup>) ponen de manifiesto

algunos **problemas comunes** que surgen durante la aplicación y que deben tenerse en cuenta desde el principio. Los problemas suelen estar relacionados con las siguientes cuestiones:

- Los **recursos humanos y financieros necesarios** para mantener el sistema de registro de personas desplazadas internas, incluido el mantenimiento de una base de datos actualizada y la realización de procesos de verificación, especialmente en situaciones de desplazamiento fluido y a gran escala<sup>103</sup>.
- La **determinación de qué personas se deben considerar desplazadas internas**, por ejemplo, cuando se utilizan criterios o preguntas muy acotados para dicha determinación, como limitar las causas reconocidas del desplazamiento, o los lugares de procedencia de las personas desplazadas.
- El posible **exceso de cobertura** de personas que podrían no reunir los requisitos pero que se inscriben con el objetivo de acceder a las prestaciones dirigidas a las personas desplazadas internas o por motivos similares.

- La posible **falta de cobertura** de personas que deberían tener derecho, pero que no están registradas porque:
  - deciden no registrarse, entre otras razones, por el riesgo de discriminación y estigmatización, por falta de confianza en las instituciones o simplemente porque no quieren que se les identifique como personas desplazadas internas; o
  - no pueden registrarse, por ejemplo, por **falta de acceso, exclusión arbitraria** de determinados grupos o **trabas administrativas** (por ejemplo, si los criterios de registro se aplican de forma desigual, como cuando las distintas instituciones exigen documentos diferentes en lugares diferentes), con las consiguientes repercusiones negativas a efectos de protección.
- La incapacidad de las instituciones competentes de satisfacer las **expectativas** de prestación de asistencia y protección suscitadas a través del registro.
- La baja del registro rara vez se aplica en la práctica.

En los países que adoptan un enfoque basado en la condición jurídica, las leyes sobre desplazamiento interno prevén cuándo y ante qué autoridades nacionales debe presentarse la solicitud de reconocimiento de la condición de persona desplazada interna; regulan el procedimiento a través del cual se toman las decisiones sobre el registro, así como sobre la exclusión y el cese —incluidos los criterios de elegibilidad—, los plazos pertinentes, y las pruebas que deben tenerse en cuenta<sup>104</sup>. El registro de las personas desplazadas internas suele ser individual o familiar, pero en algunos países se establecen procedimientos específicos para el registro en el contexto de los desplazamientos masivos<sup>105</sup>. Cabe señalar que incluso en los países que no contemplan explícitamente la creación de una “condición jurídica de persona desplazada interna”, la aplicación de un sistema nacional de registro de personas desplazadas internas como medio para evaluar si se cumplen los criterios de elegibilidad puede tener, obviamente, implicaciones similares. Sin embargo, en todos estos países, las disposiciones sobre la cancelación del registro tienden a ser bastante vagas o inexistentes.

No obstante, cabe señalar que incluso los países que no otorgan prestaciones y derechos específicos a las

## Ejemplos de países: Actualización de los registros de personas desplazadas internas

Una de las respuestas a este problema por parte de los países de la muestra fue llevar a cabo ejercicios de reinscripción. En Georgia, por ejemplo, se realizaron ejercicios de este tipo todos los años desde la oleada inicial de desplazamientos en 1993 hasta 2004. Desde 2004, cuando la situación de desplazamiento se asentó, la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno llevó a cabo dos nuevos registros exhaustivos en todo el país, en 2007 y 2013, con el objetivo de verificar los datos existentes y obtener información actualizada sobre la población desplazada interna, incluidos sus perfiles y datos familiares. Esto se llevó a cabo a través de 12 comisiones establecidas en todo el país bajo la supervisión de un grupo especial centralizado, de cuya coordinación se encargó el ACNUR, y que incluía a la sociedad civil, otras entidades internacionales y algunas instituciones del Estado. Otros países (por ejemplo, Azerbaiyán) han integrado el registro de personas desplazadas internas en el sistema nacional general de registro de la ciudadanía, de modo que ambos pueden actualizarse simultáneamente y sin la duplicación de recursos necesaria para mantener bases de datos independientes.

La magnitud y la mutabilidad de muchas situaciones de desplazamiento pueden entrañar grandes dificultades para los sistemas de registro, ya que dichas situaciones pueden evolucionar muy rápidamente o simplemente volverse extremadamente desmesuradas, lo que también afecta a la capacidad institucional. Por ejemplo, el sistema ucraniano de registro de personas desplazadas internas se vio sometido a grandes tensiones tras la invasión a gran escala en febrero de 2022. Durante aproximadamente tres semanas no se llevó a cabo ninguna inscripción de personas desplazadas internas, entre otras cosas porque los propios proveedores de servicios sociales encargados de inscribirlas estaban huyendo. Para superar este problema, se introdujeron algunos cambios legislativos que ampliaron la lista de entidades habilitadas para realizar este tipo de inscripciones, de manera que podían actuar como “ventanillas” y recopilar la información y documentación necesarias.

personas desplazadas internas en virtud de los marcos jurídicos nacionales en reconocimiento de su condición de personas desplazadas internas pueden llevar a cabo el registro de estas para identificarlas en determinados contextos en los que el acceso a la asistencia o los servicios se proporciona aplicando un enfoque específicamente centrado en las personas desplazadas internas. Por ejemplo, tanto la ley sobre desplazamiento interno del Níger como la política sobre desplazamiento interno del Yemen reconocen el derecho a que las personas puedan registrarse como desplazadas internas, si bien es cierto que la política del Yemen establece que dicho registro no confiere ninguna condición jurídica ni acceso a asistencia específica, ya que esta última se otorga en función de las necesidades de la población desplazada<sup>106</sup>. Esto significa que la inscripción como persona desplazada interna puede seguir siendo una puerta de entrada para poder optar a la asistencia, lo que puede tener consecuencias considerables en lo que respecta a la protección y las soluciones en la práctica. Sin embargo, los países que aplican este enfoque también tienden a hablar más ampliamente no solo del compromiso para con las personas desplazadas internas, sino también para con otras comunidades afectadas por el desplazamiento, como las comunidades de acogida<sup>107</sup>. Suelen **hacer mayor hincapié en enfoques comunitarios y por zonas** que, por lo general, se ajustan más a las prioridades de desarrollo nacionales y locales. Estos enfoques también son útiles desde la perspectiva de la cohesión social, especialmente en contextos en los que las personas desplazadas internas y las no desplazadas viven en condiciones similares.



Yemen. Sesión Jurídica dirigida por ACNUR y INTERSOS en la gobernación de Taizz para los desplazados internos que viven en el sitio de desplazados internos de Al-Nasser para aumentar sus conocimientos sobre cómo reclamar sus derechos legales (08 de marzo de 2023). © ACNUR/NMO.

## Mejorar el acceso a la documentación civil en el Yemen

Con el fin de mejorar el acceso a la documentación civil de las personas desplazadas y retornadas internas (así como de las solicitantes de asilo y refugiadas) en las zonas controladas por las autoridades *de facto* del Yemen, en 2022, la Autoridad del Registro Civil y del Estado Civil elaboró, en colaboración con el ACNUR, un plan de acción conjunto. Como parte de su ejecución, el plan se centró en proporcionar equipos y apoyo para mejorar la capacidad de dicha autoridad en tres provincias, las cuales se seleccionaron en función de: la densidad de población desplazada y retornada interna, las lagunas en la documentación del estado civil, la capacidad operativa de la autoridad, las necesidades y prioridades detectadas, y los recursos disponibles. Aunque algunas de las actividades se centraron específicamente en el desplazamiento interno (por ejemplo, el mapeo de los obstáculos que dificultaban la provisión de documentación civil para personas desplazadas y retornadas internas, y la puesta a prueba de medidas para eliminarlos), otras también se centraron en las poblaciones no desplazadas (por ejemplo, la concienciación conjunta sobre la importancia y los requisitos de la documentación sobre el estado civil, además de medidas para mejorar la capacidad operacional de la Autoridad del Registro Civil y del Estado Civil en provincias seleccionadas, y para garantizar que haya suficiente suministro y reparto de materiales nacionales para personas desplazadas internas en todo el país).



## Aprender de la experiencia: conclusiones principales

En la mayoría de los 15 países, la respuesta al desplazamiento interno incluye intervenciones específicamente centradas en las personas desplazadas internas. Así pues, **el marco nacional básico suele adoptar la forma de un único instrumento** que a menudo se complementa con otros instrumentos que detallan más en profundidad cómo se aplican las normas. **Este marco básico no tiene por qué ser una ley**<sup>108</sup>; **una política puede ser suficiente** si lo único que se necesita es explicar cómo se aplicarán los derechos jurídicos y constitucionales vigentes que posee la ciudadanía en el país, en relación con el desplazamiento interno, y no se prevé el establecimiento de nuevos derechos para las personas desplazadas internas. **Sin embargo, en algunos países puede ser necesario elaborar una ley**, por ejemplo, cuando se adopta un enfoque basado en la condición jurídica con respecto al desplazamiento interno, o cuando las actividades que conlleva la respuesta a dicho desplazamiento requieren que se establezca una institución jurídica específica (asignaciones presupuestarias, atribución de nuevas responsabilidades institucionales, etc.).

Como mínimo, los instrumentos nacionales en materia de desplazamiento interno deben ocuparse de los problemas actuales del desplazamiento y ser lo suficientemente flexibles como para hacer frente a los cambios de situación en la medida de lo posible. También es crucial que sienten unas bases sólidas para poder emprender el desafiante proceso que habrá que recorrer hasta alcanzar soluciones sostenibles<sup>109</sup>. Los Principios Rectores siguen representando un punto de partida fundamental para detectar las necesidades y crear esas respuestas. Con frecuencia, tanto si el instrumento sobre desplazamiento interno adopta la forma de una ley como de una política, se complementará a lo largo del tiempo con instrumentos jurídicos, políticas, planes y estrategias ulteriores que aplicarán o desarrollarán aspectos de la respuesta nacional en dicho ámbito<sup>110</sup>. Los instrumentos sobre desplazamiento interno que adoptan forma de ley también suelen prever disposiciones concretas que posteriormente sufren modificaciones o son anuladas por leyes posteriores o por los tribunales (como ha ocurrido en Azerbaiyán, Colombia, Georgia y Ucrania). Este hecho tiene sentido porque las situaciones de desplazamiento y los impedimentos con los que se topan las personas desplazadas internas a la hora de ejercer sus derechos cambian con el tiempo; las leyes tienden a ser poco flexibles y, por tanto, requieren modificaciones periódicas.

### Por ejemplo

**Colombia** revisa periódicamente su respuesta nacional al desplazamiento interno y establece nuevas orientaciones sobre políticas mediante la aprobación de documentos “CONPES” emitidos por su Consejo Nacional de Política Económica y Social, la máxima autoridad en materia de planificación de políticas públicas del país. Esta revisión también guarda relación con el papel de seguimiento que desempeña el Tribunal Constitucional respecto a su sentencia T-025 de 2004 y con el de la sociedad civil (por ejemplo, a través de la comisión de seguimiento de las políticas públicas). Por otro lado, Ucrania también elabora estrategias nacionales nuevas de respuesta al desplazamiento interno, normalmente cada tres años, a través del consejo de ministros. En lo que respecta a Georgia, aunque su estrategia nacional en materia de desplazamiento interno data de 2007, se aplica a través de nuevos planes de acción nacionales que suelen publicarse cada dos años. Todos estos países son de ingreso mediano y poseen burocracias estatales más amplias y relativamente bien desarrolladas, a nivel nacional.

Curiosamente, el régimen de reparaciones en favor de las personas desplazadas internas y otras víctimas establecido por la Ley de Víctimas de 2011 de Colombia tiene una duración limitada en lugar de indefinida y, en un principio, la ley había sido diseñada para mantenerse en vigor solo durante diez años. El hecho de que posteriormente, en 2021, se prorrogara por otros diez años (hasta 2031) pone de relieve la lentitud con la que avanza la reparación cuando existe un gran número de víctimas, así como la persistencia del desplazamiento causado por el conflicto armado en algunas zonas del país. Esto también plantea la cuestión de si las leyes sobre desplazamiento interno podrían adoptarse con carácter temporal, al menos en relación con las situaciones de conflicto. Esta podría ser una opción para aquellos Estados que dudan de si promulgar una ley sobre desplazamiento interno por miedo a “institucionalizar el problema”.

Limitar el alcance de un instrumento nacional es posible y, en función de las particularidades de la situación de desplazamiento, podría ser apropiado. En muchos de los países de la muestra, la definición de persona desplazada interna contemplada en los Principios Rectores se ha adaptado a las circunstancias locales

por medio del marco sobre desplazamiento interno a nivel nacional o subnacional. Este puede ser un paso útil o necesario para aclarar y orientar el alcance de la respuesta al desplazamiento interno en el país. Al mismo tiempo, los Estados deben ser conscientes de las posibles consecuencias de tal adaptación. Está claro que la libertad de los Estados a la hora de establecer el alcance de la respuesta no debe ser absoluta. Concretamente, las opciones descritas no deben servir para excluir o discriminar a las personas desplazadas que se encuentren en una situación similar a la de las personas desplazadas internas, tal y como se definen en el marco.

Sea cual sea el país, el enfoque nacional que adopte para dirigir la atención hacia las personas desplazadas internas deberá adaptarse al contexto local. **No existe un enfoque único.** Los factores más importantes para tener en cuenta son, entre otros, la magnitud y el tipo de situación de desplazamiento, y qué enfoques funcionan en ese contexto, pero también las tradiciones jurídicas del país, los enfoques vigentes en materia de políticas y la manera en la que sus instituciones administran en ese momento la provisión de prestaciones a otros grupos con necesidades específicas. En la medida de lo posible, el enfoque nacional en materia de desplazamiento interno debe basarse en la estructura existente en lugar de crear un sistema nuevo o un enfoque administrativo diferente y específico para el desplazamiento interno.

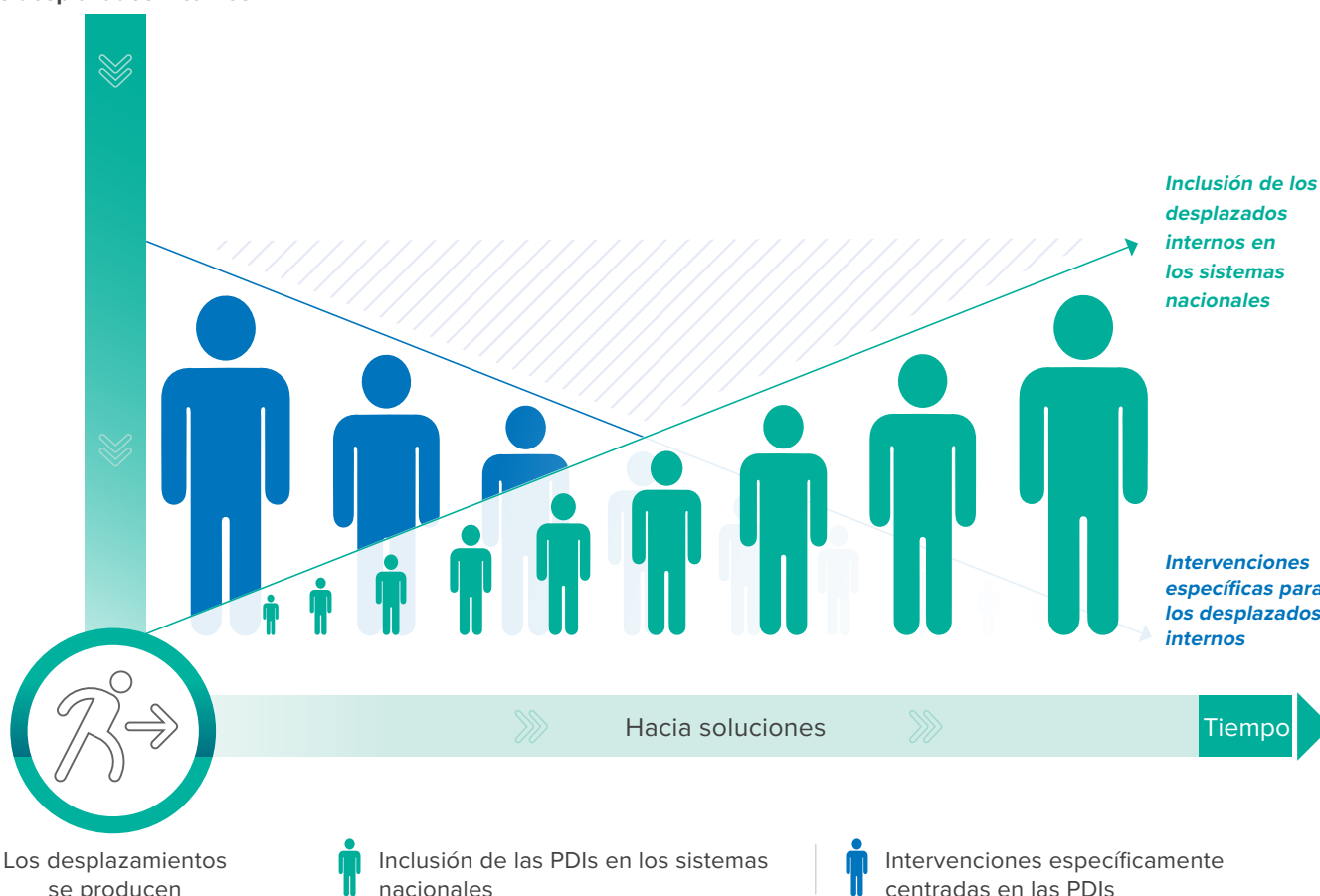
La concesión de **prestaciones o derechos específicamente dirigidos a las personas desplazadas internas no excluye obligatoriamente la adopción de otras medidas para afrontar el desplazamiento interno**; los casos de los Estados demuestran que, **con frecuencia, siguen siendo necesarias**, entre otras cosas para garantizar que se tienen en cuenta las necesidades de otras comunidades afectadas por el desplazamiento y para fomentar la cohesión social.

**Es importante tener en cuenta las consecuencias de adoptar enfoques centrados en los derechos específicos de las personas desplazadas internas.** Los funcionarios públicos que participaron en el Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos<sup>111</sup>, en junio de 2023, hablaron de algunas de las ventajas de tales enfoques, en cuanto que **permiten reconocer el problema del desplazamiento interno y dedicarle atención y recursos específicos especialmente en el punto álgido de las crisis.**

Al mismo tiempo, estos enfoques pueden tener **repercusiones complejas** en la protección y las soluciones destinadas a las personas desplazadas internas, así como en la respuesta al desplazamiento interno a largo plazo. Los participantes en el Foro Interregional de 2023 señalaron que estos eran los principales inconvenientes:

- **aumento de la dependencia de las personas desplazadas internas con respecto a la asistencia específicamente centrada en ellas;**
- **retrasos burocráticos al distribuir la ayuda** a los grupos de población desplazados con necesidades urgentes, mientras se encuentran a la espera de obtener el reconocimiento oficial;
- **trato desigual y posible exclusión de determinadas personas o grupos en situación de desplazamiento interno a la hora de concederles la «condición de persona desplazada interna» (cuando exista) o los derechos y prestaciones específicamente centrados en ellas** por diversos motivos, como la inaccesibilidad (en el caso de las personas desplazadas internas que viven en zonas aisladas), o la marginación y el trauma (que pueden llevar a algunas de estas personas a evitar el contacto con las autoridades o hacerlas dudar a la hora de facilitar información personal durante el proceso de registro)<sup>112</sup>; y
- **problemas al pasar de enfoques basados en la condición jurídica a enfoques más basados en las necesidades**, lo cual todos reconocieron como necesario dada la duración de muchas situaciones de desplazamiento y las limitaciones de recursos a las que se enfrentan los Estados. En consecuencia, **los gobiernos —incluidos los de países de ingreso mediano— suelen considerar adecuado un cierto nivel de priorización desde el punto de vista práctico o de las políticas a la hora de dar respuesta al desplazamiento interno.**

Esto pone de relieve la importancia de sopesar tales aspectos desde el principio **evitando, en la medida de lo posible, crear incentivos que puedan generar dependencia respecto a la asistencia basada en la condición jurídica, así como la creación de sistemas independientes para las personas desplazadas internas**, que corren el riesgo de acabar funcionando de forma desvinculada. Siempre que se considere necesario implantar este tipo de sistemas debido a la situación



del desplazamiento en un contexto determinado y a las tradiciones jurídicas y administrativas de un país, el Estado deberá **prestar, desde el principio, la debida atención a las medidas que se han de adoptar para ayudar a dejar atrás el sistema específicamente centrado en las personas desplazadas internas y enfocarse en incluirlas más en los sistemas nacionales vigentes —siempre que existan— como ciudadanas y residentes.**

Sea cual sea el enfoque que se adopte, los casos de los 15 países de la muestra demuestran que **para dar una respuesta eficaz en materia de desplazamiento interno será necesario combinar intervenciones jurídicas, de políticas y operacionales que:**

- estén «específicamente centradas en las personas desplazadas internas», es decir, **que estén específicamente enfocadas en atender las necesidades de estas personas** relacionadas con el desplazamiento; y
- que «incluyan a las personas desplazadas internas», es decir, **que respalden la inclusión de estas personas** como ciudadanas y residentes en los sistemas nacionales.

En términos generales, las intervenciones específicamente centradas en las personas desplazadas internas suelen ser especialmente necesarias cuando las necesidades específicas del desplazamiento son mayores. Como tales necesidades (posiblemente) disminuirán con el tiempo y las personas desplazadas internas avanzarán hacia soluciones duraderas, las “intervenciones que incluyen a las personas desplazadas internas” serán cada vez más vitales para reforzar o complementar las “intervenciones específicamente centradas en ellas” (como se muestra en la imagen que figura a continuación).

Desde el punto de vista legislativo y de las políticas, la inclusión de las personas desplazadas internas puede lograrse integrando adecuadamente la cuestión del desplazamiento en los instrumentos nacionales o subnacionales que prevén disposiciones generales respecto a un determinado sector (por ejemplo, salud, educación o vivienda) o territorio (por ejemplo, un plan urbanístico), como demuestran los ejemplos de los próximos capítulos. Integrar las cuestiones relativas al desplazamiento interno en los planes de desarrollo por esferas es especialmente importante para promover soluciones sostenibles a largo plazo, así como para prevenir las causas recurrentes de los desplazamientos<sup>113</sup>.



Los participantes en el Foro Interregional subrayaron que es posible aplicar enfoques y estrategias basados en los derechos para restablecer los derechos de las personas desplazadas internas aunque no exista un marco específicamente centrado en ellas; no obstante, dicho marco suele ser esencial para trabajar de forma integral y holística en todas las esferas del Gobierno donde aún no sucede. Los **marcos específicamente centrados en las personas desplazadas internas son, por tanto, un punto de referencia crucial**, ya que establecen necesidades y normas concretas que los marcos que incluyen a las personas desplazadas internas deberán incorporar o tener en cuenta; además, aclaran funciones y responsabilidades. El carácter “*lex*

*specialis*” que poseen las leyes sobre desplazamiento interno —lo que significa que sus disposiciones jurídicas especializadas prevalecen sobre las leyes generales que podrían no cubrir adecuadamente los aspectos del desplazamiento en situaciones que conciernen específicamente a las personas desplazadas internas— es útil para promover un enfoque coherente respecto a la cuestión, especialmente cuando se necesitan diversas intervenciones sectoriales. Al mismo tiempo, incluir la cuestión del desplazamiento interno en estos marcos más amplios es esencial para promover un enfoque pangubernamental y para favorecer una reintegración económica y social duradera de las personas desplazadas internas en la sociedad, en general.





### 3. ALCANCE MATERIAL

#### Prevención

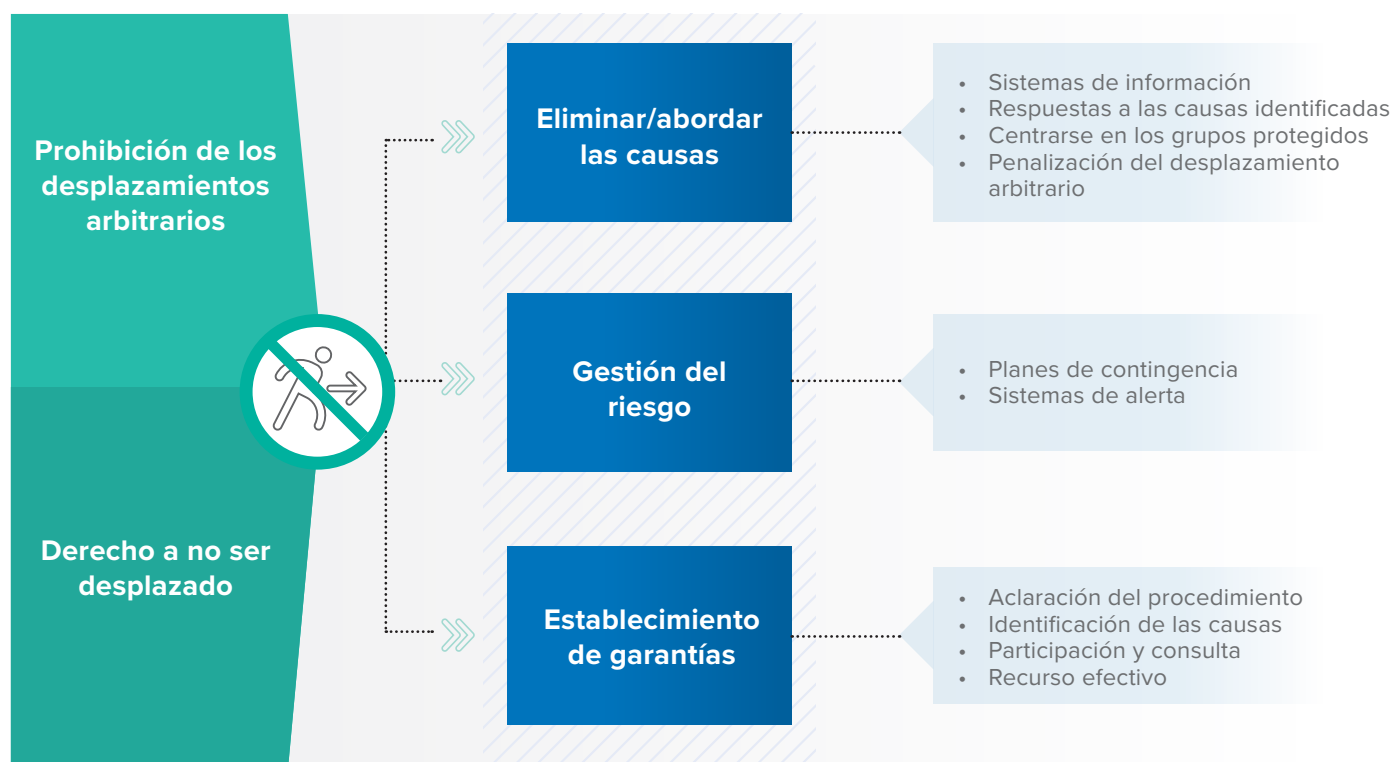
*En el contexto de este informe, la expresión “prevención del desplazamiento” se utiliza para abarcar todos los aspectos relativos a la protección contra el desplazamiento, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (5 a 7) —es decir, la prevención de las condiciones que pueden conducir al desplazamiento— y la prevención del desplazamiento arbitrario.*

Los instrumentos nacionales de los países de la muestra no solo definen a las personas desplazadas internas como sujetos de la respuesta al desplazamiento interno, sino que también establecen las normas de ejecución de las distintas fases de esa respuesta. La prevención de los desplazamientos se aborda expresamente en los marcos nacionales de muchos de estos países (Azerbaiyán y la República Centroafricana parecen ser excepciones). El esquema que figura a continuación resume a grandes rasgos los enfoques adoptados por dichos marcos, y esta sección profundiza en algunas de las variaciones clave dentro de tales enfoques. **El marco existente pone de relieve la frecuente necesidad de utilizar leyes y políticas complementarias no específicamente centradas en las personas desplazadas internas, para atender de forma integral la prevención del desplazamiento y resolver sus causas fundamentales.**

#### Normas internacionales

#### Prevención

#### Ámbitos clave de actuación



Las leyes y políticas específicamente centradas en las personas desplazadas internas aplican principalmente un enfoque formalista respecto a esta cuestión. **Expresan el derecho de las personas a no ser desplazadas** (por ejemplo, Colombia y Nigeria) **o a recibir protección contra el desplazamiento** (por ejemplo, Georgia, el Iraq, el Níger, Somalia, Ucrania y el Yemen; y Puntlandia, Somalilandia y los estados mexicanos en el plano subnacional) como un derecho que corresponde a los individuos.<sup>114</sup> Por lo general, dichos instrumentos tratan este derecho de forma restrictiva, como una norma que estipula cuándo no es lícito desplazar a las personas<sup>115</sup>. En parte, esto pone de manifiesto el hecho de que la prevención es un concepto ambiguo porque **el desplazamiento es tanto una amenaza como un mecanismo de supervivencia**<sup>116</sup>. No obstante, los instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas varían de un país a otro en cuanto a su alcance y contenido.

- En primer lugar, mientras que algunos países la consideran una protección contra el desplazamiento «arbitrario» (por ejemplo, el Iraq, el Níger y Nigeria; y, en el plano subnacional, Puntlandia, Somalilandia y algunos estados mexicanos) y, por tanto, siguen la terminología de los marcos internacionales sobre desplazamiento interno<sup>117</sup>, otros lo consideran una protección contra el desplazamiento «forzado» (por ejemplo, Colombia, Georgia, Somalia, Ucrania y el Yemen).
- En segundo lugar, existen diferencias considerables entre los países a la hora de definir el conjunto de situaciones que deben tratarse como constitutivas de desplazamiento ilícito<sup>118</sup>. Esta variación plantea interrogantes sobre hasta qué punto se ajusta cada formulación a las normas generales del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos<sup>119</sup>.

Paralelamente, **algunos países de la muestra han adoptado disposiciones jurídicas que penalizan este acto como medida específica de prevención**<sup>120</sup>. Estas disposiciones suelen figurar dentro del código penal nacional de los países en cuestión, aunque en ocasiones también están previstas en instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas. Por un lado, varios países han incorporado las normas vinculantes del derecho internacional humanitario referidas a la prevención de los desplazamientos durante los conflictos armados, no solo en los códigos

y manuales militares, sino también en su código penal<sup>121</sup>. Algunos plasman de forma fiel las normas pertinentes del derecho internacional humanitario (tal como figuran también en los instrumentos internacionales sobre desplazamiento interno)<sup>122</sup>, mientras que otros lo hacen de manera menos exacta<sup>123</sup>. Paralelamente, algunos de los Estados de la muestra han adoptado disposiciones penales más amplias en el plano nacional (por ejemplo, Colombia, la República Democrática del Congo y el Níger) o subnacional (por ejemplo, Guerrero y Sinaloa, en México) que castigan el acto de obligar a las personas a desplazarse, en general, incluso cuando ocurre en contextos no relacionados con conflictos armados<sup>124</sup>. Aunque la definición de este delito no es uniforme en todos los países y, lo que es más importante, no siempre coincide con el alcance del derecho de las personas a no ser desplazadas ilícitamente en el país en cuestión, **la tipificación como delito de al menos ciertas formas de desplazamiento arbitrario sigue siendo importante, ya que supone un rechazo simbólico claro de esta conducta por ser ilegal**<sup>125</sup>. Algunos instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas hacen hincapié en la necesidad de perseguir los actos que dan lugar al desplazamiento como medida preventiva<sup>126</sup>. En principio, estas disposiciones tienen un objetivo disuasorio, pero la magnitud de los desplazamientos en muchos países, la capacidad y otros problemas sugieren que su efecto puede ser limitado, especialmente en el caso de conflictos prolongados<sup>127</sup>.

En contextos de conflicto y violencia es menos frecuente encontrar disposiciones alternativas para prevenir los desplazamientos en los instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas; en cambio, son más comunes en los países con instrumentos que afrontan los desplazamientos internos provocados por desastres, especialmente en África (lo cual es un reflejo de la Convención de Kampala)<sup>128</sup>. Aun así, **los instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas de varios países prevén otras medidas que ofrecen una base complementaria para la acción práctica de prevención**. Sin embargo, algunos se limitan a expresar objetivos generales, como el mandato de “prevenir y evitar las condiciones que puedan conducir al desplazamiento involuntario”<sup>129</sup> o de “evitar las violaciones de derechos humanos y de contrarrestar o eliminar las causas y circunstancias que generan el riesgo”<sup>130</sup>. Este enfoque da cuenta del principio rector 5, el cual subraya que **el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario, en toda circunstancia, constituye la esencia de la prevención**.





Colombia: Esneda Saavedra, una líder indígena y activista ponderosa por los derechos humanos y ambientales, posa para un retrato en el Río Maracas en la región de la Serranía del Perijá (24 de septiembre de 2024). © ACNUR/Marina Calderon.

También refleja la realidad de que, aunque es crucial reconocer que el desplazamiento puede derivarse de problemas estructurales subyacentes, es **importante distinguir entre estas causas fundamentales (factores impulsores) y las causas inmediatas (o desencadenantes) del desplazamiento**. En su libro<sup>131</sup>, Kälín sostiene que utilizar la perspectiva del desplazamiento para atajar las causas fundamentales puede ser incluso problemático, entre otras cosas porque se corre el riesgo de dar prioridad a una amenaza (el desplazamiento) en detrimento de otras (por ejemplo, la pérdida de vidas); por esta razón, señala que el papel de los marcos específicamente centrados en las personas desplazadas internas es hacer frente a las causas inmediatas en lugar de los factores impulsores del desplazamiento. Los casos de los países de la muestra también confirman que es **esencial no cargar las leyes y políticas sobre desplazamiento interno con la expectativa de que resuelvan todas las causas fundamentales**, especialmente cuando existen otras vías institucionales. De hacerlo, se correría el riesgo de crear obstáculos insuperables para la aplicación efectiva de dichos marcos debido

a la abrumadora responsabilidad<sup>132</sup>. También podría conducir incluso a estancar el proceso de diseño y aprobación de un instrumento sobre desplazamiento interno, si se pusiera demasiado énfasis en atajar causas fundamentales que pueden ser muy delicadas desde el punto de vista político, como la marginación de determinados grupos étnicos. Esto parece indicar que los instrumentos complementarios no relacionados específicamente con las personas desplazadas internas son, probablemente, de igual o mayor importancia para proteger a las personas del desplazamiento. Las medidas más generales que probablemente adopten la forma de políticas socioeconómicas y de seguridad, incluso cuando no se centren específicamente en la prevención del desplazamiento, pueden, en última instancia, promover este objetivo y beneficiar a las personas desplazadas internas y a las personas en riesgo de desplazamiento. Por eso es crucial establecer conexiones coherentes entre dichos instrumentos y los específicamente centrados en las personas desplazadas internas.

## Ejemplos de países

En el Níger, durante el foro nacional que organizó el Gobierno, en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país y el Grupo Temático de Protección, en febrero de 2023, para promover la aplicación de la ley nacional sobre desplazamiento interno, los participantes discutieron la importancia de aplicar la “Estrategia regional para la estabilización, recuperación y resiliencia del lago Chad afectado por la crisis de Boko Haram” de la Unión Africana, así como una estrategia nacional para prevenir la radicalización y el extremismo violento, como elementos esenciales para prevenir los desplazamientos.



© ACNUR Niger

**No es razonable esperar que un marco sobre desplazamiento interno asuma cargas que van más allá de su objetivo principal** de garantizar una respuesta integral a dicho desplazamiento. No obstante, esto no excluye la posibilidad de realizar mejoras notables en las zonas donde se concentran las causas del desplazamiento y sus repercusiones son más pronunciadas<sup>133</sup>. La ley sobre desplazamiento interno de Honduras de 2023, por ejemplo, no puede resolver por sí sola los problemas estructurales de violencia y desigualdad, del mismo modo que la Ley de Víctimas de Colombia de 2011 no pudo resolver los conflictos relacionados con el uso de la tierra. No obstante, ambos instrumentos permiten afrontar problemas relacionados con estas cuestiones<sup>134</sup>, que deben resolverse a través de otras estrategias complementarias importantes<sup>135</sup>.

Algunos instrumentos sobre desplazamiento interno proponen estrategias más concretas en el ámbito de la prevención. Por lo general, esto implica el establecimiento de sistemas de seguimiento y alerta temprana<sup>136</sup>, a menudo junto con la movilización de mecanismos de prevención o mitigación de conflictos adaptados al contexto local<sup>137</sup>. El Sistema de Alerta Temprana de Colombia es uno de los mecanismos de prevención más destacados y mejor diseñados, y está estrechamente vinculado con el sistema general de respuesta al desplazamiento interno. Adopta la forma de una Comisión Intersectorial formada por ministerios e instituciones clave, como el Ministerio del

Interior, el Ministerio de Defensa, la policía, el ejército y la Defensoría del Pueblo (cuyo papel incluye llevar a cabo un seguimiento, a pesar de los problemas relacionados con el acceso y la falta de capacidad). La información recopilada a través de la alerta temprana se utiliza para llevar a cabo un análisis geográfico y temático, centrándose en zonas específicas y en los riesgos a los que se enfrentan las comunidades locales. El Departamento de Alerta Temprana establecido por el Gobierno Internacionalmente Reconocido del Yemen en 2023, como parte de la Dependencia Ejecutiva para la Gestión de los Campamentos de Personas Desplazadas, constituye otro ejemplo, aunque se centra principalmente en la detección de peligros naturales que puedan suponer un riesgo también para los campamentos que acogen a personas desplazadas internas<sup>138</sup>. En el plano subnacional, en México, el sistema de protección civil del estado de Chiapas permite detectar los conflictos territoriales entre comunidades que son la principal causa de desplazamiento y crea grupos de trabajo en los municipios afectados para implicar a las personas desplazadas internas, las instituciones locales de derechos humanos y las entidades internacionales en la negociación de acuerdos para resolver los conflictos, prevenir el desplazamiento y facilitar soluciones para el desplazamiento interno<sup>139</sup>. La difusión del derecho internacional humanitario o la concienciación con los derechos de las personas desplazadas internas también se proponen en algunos marcos sobre desplazamiento interno como estrategias preventivas específicas<sup>140</sup>.



## Prevención de conflictos y mecanismo de alerta temprana en Etiopía<sup>141</sup>

En Etiopía, la prevención y gestión de conflictos forma parte del mandato central del Ministerio de Paz, que también desempeña funciones de gran relevancia en relación con el desplazamiento interno. El Departamento de Gestión de Conflictos cuenta con una serie de estructuras, como la Oficina de Alerta Temprana y Respuesta ante Conflictos, la Oficina de Seguimiento de Situaciones de Conflicto y la Oficina de Investigación y Análisis de Conflictos, que participan directamente en la ejecución de actividades de alerta temprana para la prevención de conflictos y desplazamientos relacionados con la violencia.

La Oficina de Alerta Temprana y Respuesta ante Conflictos y la Oficina de Seguimiento de las Situaciones de Conflicto obtienen información de las salas de situación de las estructuras regionales (zona, distrito y kebele), así como de otras entidades como universidades, administraciones municipales y organizaciones comunitarias. Esta información se transmite a nivel nacional y favorece el intercambio de información bidireccional entre instituciones. A continuación, la información se analiza y se utiliza para fundamentar intervenciones de respuesta rápida destinadas a prevenir conflictos y mitigar su impacto lo antes posible. También se están realizando otras labores

para adaptar y aplicar lo aprendido a través del sistema de alerta temprana y respuesta ante conflictos de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo.

Entre los principios clave del sistema etíope, también señalados como esferas que deben reforzarse, cabe señalar:

- *la creación y el fortalecimiento de las conexiones y la cooperación entre las instituciones federales, las líneas regionales de paz y seguridad, las administraciones de las ciudades, las administraciones de los kebele/distritos, las organizaciones comunitarias y otras estructuras;*
- *la provisión de capacitación y apoyo material a todas las entidades mencionadas anteriormente, para mejorar su capacidad de ejecutar y coordinar sus respuestas ante el primer indicio de conflictos violentos y desplazamientos internos; y*
- *la movilización de las comunidades y la concienciación de estas respecto a su papel en la resolución de los problemas existentes. A tal efecto, se realizan labores para aportar contribuciones a las comunidades afectadas y encontrar soluciones junto a ellas.*



Un depósito de agua de lluvia construido por una familia desplazada internamente en Deku, Etiopía (17 de diciembre de 2022).  
© ACNUR/Astrid Van Genderen Stort.



## Asistencia y protección

En la mayoría de los 15 países de la muestra, el principal impulso de la respuesta en materia de desplazamiento interno se centra en la “etapa”<sup>142</sup> de asistencia humanitaria y protección dirigidas a las personas desplazadas internas. La mayoría de los marcos específicamente centrados en las personas desplazadas internas se ocupan de estos aspectos<sup>143</sup>, ya sea a nivel nacional (por ejemplo, Azerbaiyán, Colombia, Georgia, Honduras, el Iraq, el Níger, Nigeria, Somalia, Ucrania y el Yemen) o subnacional (por ejemplo, algunos estados de México, Puntlandia y Somalilandia, en Somalia). En la mayoría de los casos, estos marcos reconocen expresamente que **el Estado tiene el deber de garantizar la asistencia y la protección para las personas desplazadas internas y que estas tienen derecho a solicitar y recibir asistencia y protección**<sup>144</sup>. Desde este punto de partida conceptual, proceden a elaborar normas nacionales sobre asistencia y protección para estas personas, que generalmente se formulan en términos jurídicos, ya sea como derechos individuales o como deberes del Estado<sup>145</sup>. **La mayoría de estos países muestran un grado considerable de consenso respecto a las normas básicas de este tipo de protección y asistencia.**

### i. Normas

Las leyes y políticas sobre desplazamiento interno, en su mayoría, enuncian un conjunto de derechos que corresponden a las personas desplazadas internas y que se centran en aspectos transversales de acceso a la asistencia y la protección. Concretamente, los derechos de las personas desplazadas internas a:

1. disfrutar de sus derechos generales en virtud de la legislación nacional y las constituciones como ciudadanas y residentes;
2. la no discriminación respecto al disfrute de tales derechos, especialmente por su condición de desplazadas internas;
3. recibir asistencia especial en el caso de las personas desplazadas internas especialmente vulnerables, como determinados perfiles de mujeres, niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, etc.; y, según añaden muchos de los instrumentos,
4. participar en las decisiones que las afectan, por su condición de desplazamiento interno.

Varias de estas leyes y políticas también afirman el derecho de las personas desplazadas internas a recibir la asistencia de los agentes humanitarios. En resumen, este conjunto de normas prevé que las personas desplazadas internas son, en todo momento, titulares de los más amplios derechos como ciudadanas y que el Estado debe garantizarles la prestación de asistencia y protección. Su valor jurídico interno depende, en el caso de las leyes, del carácter jurídico de dicha ley, y, en el caso de otros instrumentos sobre desplazamiento interno, de la medida en que reflejen (o no) normas jurídicas subyacentes que se encuentren en vigor en el ámbito nacional. No siempre es necesario que estén vinculadas a una “condición jurídica de persona desplazada interna” para ser efectivas desde el punto de vista jurídico.

Las leyes y políticas sobre desplazamiento interno en estos países también tienden a prever normas generales para la asistencia y protección dirigidas a las personas desplazadas internas, en relación con una serie de sectores concretos. En su mayor parte, estos instrumentos establecen normas en relación con los sectores de:

1. seguridad personal y libertad (incluida la libertad de circulación);
2. acceso a un nivel de vida suficiente;
3. acceso a los medios de subsistencia;
4. indemnizaciones en materia de vivienda, suelo y propiedad;
5. acceso a la documentación civil;
6. reunificación familiar; y
7. libertad de expresión y participación en los asuntos públicos.

En cada sector, el contenido exacto de las normas nacionales y la medida en que reflejan las normas internacionales varían considerablemente de un país a otro. Las normas de asistencia y protección en determinados sectores (por ejemplo, el acceso a un nivel de vida suficiente) también son más detalladas en algunos países que en otros. Los marcos sobre desplazamiento interno de varios de estos países también prevén la reparación efectiva por el desplazamiento como una norma de asistencia y protección<sup>146</sup>; y se expresa implícitamente en aquellos países con leyes que tipifican como delito el acto de desplazar a personas por la fuerza (véase la sección anterior)<sup>147</sup>.

## Buenas prácticas jurídicas y de políticas para prevenir la violencia sexual contra las personas desplazadas internas

Aunque está estrictamente prohibida por el derecho internacional, la violencia sexual es a menudo tanto una causa de desplazamiento interno como un riesgo prevalente para la protección durante el desplazamiento. En situaciones de conflicto armado, la violencia sexual suele producirse junto con otras violaciones del derecho internacional humanitario durante las operaciones militares, lo cual provoca desplazamientos. Las personas afectadas por la violencia sexual también pueden verse obligadas a huir de sus hogares o abandonarlos por falta de atención segura y accesible o de mecanismos de protección adecuados, así como debido a la estigmatización o el miedo a las represalias. Durante la huida y a lo largo del desplazamiento, las personas desplazadas internas suelen verse expuestas a factores de vulnerabilidad adicionales que agravan el riesgo de violencia sexual, como la falta de alojamiento seguro, el acceso limitado a los servicios esenciales, la insuficiente protección jurídica y la interrupción de los mecanismos de protección tradicionales, lo cual afecta a su capacidad de protegerse a sí mismas.

Para respaldar la aplicación nacional de las normas del derecho internacional humanitario que prohíben la violencia sexual, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha elaborado una [lista de control](#) destinada a los expertos jurídicos de los Estados y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La lista de control abarca el contenido de la legislación nacional y los procedimientos asociados, subrayando las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y del derecho penal que deberán preverse en estas leyes y procedimientos. La lista de control también incluye mejores prácticas y ejemplos de leyes protectoras de países de todo el mundo. Una sección específica de la lista de control (véase el apartado 5.e) está dedicada a la protección de las personas desplazadas internas frente a la violencia sexual. La lista de control sirve para orientar a los legisladores a la hora de elaborar leyes que combatan de forma más eficaz la violencia sexual en contextos de desplazamiento interno provocados por conflictos armados; de esta manera permite reforzar la protección de las personas desplazadas internas.

## ii. Diferencias de terminología y alcance

En cada uno de estos países, los instrumentos específicamente centrados en las personas desplazadas internas adoptan enfoques diferentes a la hora de prestar asistencia y protección a dichas personas. Entre sus diferencias, cabe señalar:

- **la manera de definir los términos «asistencia» y «protección»**, ya que algunos países los tratan por separado (la «protección» se refiere a las normas de derechos y la «asistencia» a las medidas para ejecutar la respuesta al desplazamiento interno, especialmente durante la fase de emergencia)<sup>148</sup> mientras que otros consideran que están entrelazados<sup>149</sup>.
- Algunos países aplican normas de asistencia y protección de forma general durante los desplazamientos<sup>150</sup>, mientras que otros establecen **normas o medidas específicas destinadas a aplicarse únicamente en situaciones de «emergencia»** (aunque no siempre se defina cuándo empieza y termina esta fase de emergencia y, por tanto, cuándo se requiere dicha asistencia de emergencia)<sup>151</sup>. En estos casos, los instrumentos tienden a abordar un conjunto más limitado de cuestiones prácticas inmediatas, entre otras: evaluar las necesidades y vulnerabilidades; establecer campamentos o emplazamientos de acogida para las personas desplazadas internas; asegurar el acceso de los actores humanitarios internacionales y regularlo; velar por la seguridad de las personas desplazadas internas; proporcionar ayuda humanitaria para establecer un nivel de vida mínimo, haciendo hincapié en las personas desplazadas internas especialmente vulnerables, y facilitar la participación de las personas desplazadas internas en el diseño y la aplicación de la respuesta<sup>152</sup>.
- El **nivel de detalle** en la aplicación de las normas de asistencia y protección también varía, puesto que algunos países disponen de acciones detalladas, mientras que otros ofrecen directrices más generales<sup>153</sup>.
- Además, el **alcance de las acciones de asistencia y protección varía según los sectores** —por ejemplo, en el caso del apoyo a los medios de subsistencia— y cada país emplea diversos enfoques en función de su contexto económico y laboral. Algunos marcos nacionales giran en torno a medidas para restablecer el acceso a los sistemas estatales de apoyo a los medios de subsistencia en el lugar del desplazamiento, como las pensiones<sup>154</sup> o los programas de protección

social<sup>155</sup> o (cuando la burocracia estatal es una fuente importante de empleo) transferir o reasignar puestos de trabajo estatales a los funcionarios desplazados<sup>156</sup>. Otros esbozan formas más proactivas de ayuda para la subsistencia que el Estado debe ofrecer a las personas desplazadas internas, como capacitación<sup>157</sup>, la creación de programas de empleo, actividades generadoras de ingresos u opciones de medios de subsistencia<sup>158</sup>, la creación de empresas mediante procedimientos simplificados de registro para las personas desplazadas internas<sup>159</sup>, el acceso a créditos empresariales y la asignación de tierras y herramientas, especialmente en las zonas rurales<sup>160</sup>.

## ii. Armonización entre las normas de protección y las soluciones

Cabe destacar que los sectores de derechos abordados en las normas de protección y asistencia coinciden con los ocho sectores que el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos de 2010 considera relevantes para alcanzar una solución duradera al desplazamiento

interno (véase la siguiente sección). Así, a nivel nacional, **parece que los sectores de derechos para la asistencia y protección de las personas desplazadas internas identificados por los instrumentos correspondientes son, en su mayor parte, similares a los aplicados para lograr soluciones destinadas a la población desplazada interna.** Esto no es sorprendente, e indica claramente que las dos etapas no son tan diferentes como a veces parece suponerse, o al menos que cualquier diferencia reside en consideraciones distintas de las normas que rigen la respuesta a las personas desplazadas internas. **De ser así, entonces deberemos considerar más detenidamente dónde podemos encontrar las diferencias y qué significa esto en relación con las soluciones** (por ejemplo, cuando parece haber alguna distinción, es decir, en el acceso a un nivel de vida adecuado, el enfoque de la etapa de asistencia y protección tiende a centrarse en la entrega de ayuda humanitaria y en facilitar el acceso a los servicios básicos, mientras que durante la etapa de soluciones se hace mayor énfasis en restaurar y mejorar la infraestructura local y los servicios básicos)<sup>161</sup>, incluso en lo que se refiere a las estructuras de gobernanza.

### Del desplazamiento interno a una solución duradera - Invertir el proceso de pérdida





Esta similitud en las normas sectoriales entre la fase de asistencia y protección y la fase de soluciones apunta a que la complementariedad entre los enfoques humanitarios a corto plazo y los enfoques de desarrollo a más largo plazo requieren una sólida base jurídica y política, con normas ampliamente compartidas que guíen la respuesta a las personas desplazadas internas en ambas fases. Esto tiene sentido dado que, según el Marco del Comité Permanente entre Organismos de 2010, las soluciones consisten en restablecer el disfrute de los derechos en los sectores afectados negativamente por el hecho del desplazamiento, ya que esos serán probablemente los mismos sectores en los que se necesite asistencia y protección también antes del desplazamiento si se quiere invertir el proceso de pérdida experimentado por las personas desplazadas internas<sup>162</sup>, como bien plasmó el ex Representante del Secretario General en materia de personas desplazadas internas Walter Kälin en la siguiente imagen (donde la segunda columna representa la situación de las personas desplazadas internas que dependen de la asistencia humanitaria o se encuentran en situación de desplazamiento prolongado, mientras que la tercera columna indica la medidas necesarias para lograr soluciones):

**Los derechos de los ocho sectores están regulados en general por la legislación nacional del país, aunque no solo en relación con las personas desplazadas internas.**

Por consiguiente, incluso cuando el instrumento nacional sobre personas desplazadas internas no sea una ley, las normas sectoriales que esboza para la respuesta a dichas personas tendrán fuerza legal cuando procedan de estas normas más amplias de derecho interno. No obstante, es posible que deban revisarse y, posiblemente, modificarse para atender las necesidades de protección y asistencia relacionadas con el desplazamiento de esta población y fortalecer su protección.

## Soluciones

Según el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos de 2010, una solución duradera se alcanza cuando las personas desplazadas interna *“dejan de tener necesidades específicas de asistencia y protección vinculadas a su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por razón de su desplazamiento”*.

Dicho Marco especifica ocho sectores (criterios) que es preciso tener en cuenta para cumplir este requisito: seguridad, protección y libertad de circulación; nivel de vida adecuado; acceso a los medios de subsistencia; acceso a mecanismos de restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad; documentación; reunificación familiar; participación en los asuntos públicos; y acceso a resarcimientos eficaces.

Los 15 países analizados han adoptado instrumentos nacionales relativos a la fase de soluciones de los desplazamientos internos. Incluso los países que carecen de instrumentos generales sobre desplazamiento interno tienen políticas o estrategias específicas en materia de soluciones para las personas desplazadas internas (en este caso, la República Centroafricana, así como la República Democrática del Congo y Etiopía a nivel subnacional). En los otros 12 países, incluso si la respuesta práctica al desplazamiento interno se centra principalmente en la asistencia humanitaria (de emergencia) y la protección, la legislación y las políticas sobre personas desplazadas internas tratan las soluciones como si requirieran un capítulo aparte o un conjunto de disposiciones, y a menudo reconocen la necesidad de contar con marcos específicos para las soluciones. De hecho, algunos países han adoptado estrategias adicionales en cuanto a soluciones (por ejemplo, Somalia, Ucrania y Nigeria a nivel subnacional), mientras que otros están en proceso de hacerlo. Este hecho ha sido resultado, asimismo, de una atención renovada a las estrategias de soluciones y hojas de ruta por parte del Asesor Especial sobre Soluciones a los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas.

### i. Normas

**Tanto los instrumentos específicos para las personas desplazadas internas como los dedicados a las soluciones tienden a establecer normas generales para lograr unas soluciones duraderas.** De hecho, un efecto importante de estos marcos es introducir en la legislación nacional el concepto de soluciones duraderas, que de otro modo no estaría representado. Además, los procesos de elaboración consultiva de dichos marcos y la concienciación en torno a ellos ayudan a crear un grado de entendimiento común entre las partes interesadas pertinentes, tanto sobre el concepto como sobre los principios relacionados que deben guiar cualquier proceso de solución duradera (por ejemplo, el respeto del derecho de las personas desplazadas internas a tomar una decisión informada y voluntaria sobre qué solución duradera se ha de perseguir).



Nigeria. Boko Haram desplazados luchan contra las consecuencias de las inundaciones de Maiduguri (31 de octubre de 2024). © ACNUR/Colin Delfosse.

## Ejemplos de países

En el **Níger**, el Gobierno y el Grupo Temático de Protección nacional organizaron en 2023 una serie de actividades destinadas a sensibilizar a las partes interesadas sobre la ley nacional de 2018 relativa a las personas desplazadas internas, así como a promover su aplicación. En este contexto, durante un taller celebrado en la región de Tillabery, los socios de protección pudieron debatir con las autoridades locales la precaria situación de las personas desplazadas internas que viven en un emplazamiento de Sakoira y debatir posibles soluciones haciendo hincapié en la reubicación como opción preferida de dichas personas, así como los principios y normas que deben respetarse en el contexto de un proceso de reubicación. Tras una visita conjunta al emplazamiento y consultas con las personas desplazadas internas, las autoridades locales identificaron y designaron un lugar de reubicación adecuado para ellas, y se siguieron las debidas garantías procesales.



**Además, los instrumentos para soluciones específicas se centran en identificar las acciones estratégicas y pragmáticas** necesarias para avanzar hacia soluciones duraderas en un plazo determinado (normalmente de tres a cinco años)<sup>163</sup>, y, a veces, para una población objetivo de personas desplazadas internas dentro del país<sup>164</sup>. Algunas estrategias de soluciones también fueron creadas por autoridades subnacionales<sup>165</sup>. Ciertos instrumentos específicos sobre las personas desplazadas internas establecen incluso la obligación de desarrollar estrategias de soluciones específicas a nivel provincial o local<sup>166</sup>.

**Las normas internacionales han influido claramente en la forma en que muchos instrumentos nacionales enmarcan las “soluciones”**, especialmente en países en los que los actores internacionales estuvieron muy implicados en su redacción<sup>167</sup> o en los que los tribunales nacionales han interpretado las normas nacionales sobre personas desplazadas internas remitiéndose a las normas internacionales<sup>168</sup>. Así, muchos instrumentos reconocen expresamente:

- el **deber primordial de las autoridades de crear condiciones para las soluciones**<sup>169</sup>, a veces articulando esto como un deber legal del Estado<sup>170</sup>, o como el derecho de las personas desplazadas internas a una solución<sup>171</sup>; y
- que la elección de dónde acceder a una solución debe hacerla voluntariamente la persona desplazada interna (cosa que algunos instrumentos presentan como un derecho)<sup>172</sup>.

Por ello, la mayoría de los instrumentos exigen que las autoridades procuren que las personas desplazadas internas reciban información precisa, detallada y actualizada sobre sus opciones y la situación en su lugar de origen o en la zona de reubicación prevista<sup>173</sup>. Esto se extiende, expresa o implícitamente, a la información sobre cuestiones de seguridad y el tipo de ayuda que recibirán allí<sup>174</sup>. Algunos instrumentos exigen que las autoridades faciliten las visitas libres a la zona<sup>175</sup>. Varios de ellos mencionan la necesidad de contar con la participación de las personas desplazadas internas<sup>176</sup> —o tanto de las personas desplazadas internas como de la comunidad de acogida—<sup>177</sup> en la planificación y aplicación de soluciones. Muchos prohíben expresamente alentar u obligar a las personas desplazadas internas a regresar o reubicarse en zonas donde correrían peligro<sup>178</sup>.

No obstante, cabe señalar que **en algunos marcos nacionales se hace hincapié desde un punto de vista político en el retorno de las personas desplazadas internas como solución única o preferente**. En contextos de conflicto, el hecho del desplazamiento forzoso en sí mismo puede percibirse como una crítica implícita a la autoridad del Gobierno y a su capacidad para ganar la contienda<sup>179</sup>. Por el contrario, los retornos se usan como demostración política de su capacidad para restablecer la seguridad en las zonas en conflicto del país, o incluso como medio para lograrlo. Por ejemplo, este fue durante mucho tiempo el caso en Colombia por parte del Gobierno, a pesar de los esfuerzos de los tribunales por recalcar la libertad de elección de las personas desplazadas internas en cuanto a la identificación de las soluciones<sup>180</sup>. Del mismo modo, en Georgia, el retorno de las personas desplazadas internas a los territorios ocupados se considera la única forma de solución duradera. Aunque el Gobierno lleva muchos años tomando medidas para facilitar la integración local de las personas desplazadas internas allí donde viven ahora, adopta la postura formal de que la condición jurídica de persona desplazada interna continuará vigente hasta que sea posible el retorno. Es una postura con la que también se identifican muchas personas desplazadas internas. Evidentemente, esto refleja cuestiones políticas peliagudas en torno a la forma de desplazamiento y su origen en la ocupación de partes del territorio de Georgia. Una dinámica similar prevaleció en Azerbaiyán hasta la década pasada, cuando también se reconoció la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas internas en centros colectivos de zonas urbanas y semiurbanas, aunque la ley hace hincapié en el retorno y solo contempla otras soluciones cuando este es “imposible”<sup>181</sup>. En 2022, el país adoptó su programa Gran Retorno, que destaca el retorno como solución a la situación de las personas desplazadas internas en Azerbaiyán. Lo mismo ocurre en el Iraq con el Plan Nacional para el Retorno de las Personas Desplazadas a sus Zonas Liberadas de 2022. En algunos países, incluso cuando los instrumentos nacionales para las personas desplazadas internas reafirman de manera formal la posibilidad de decidir dónde acceder a las soluciones, es evidente que las cuestiones políticas menoscaban este principio al insistir en el retorno<sup>182</sup>.

Por el contrario, aunque la mayoría de los marcos para las personas desplazadas internas prohíben expresamente los retornos forzosos (especialmente



cuando las condiciones son inseguras), sigue habiendo poca claridad en lo referido al alcance de las responsabilidades institucionales a la hora de apoyar a las personas desplazadas que deciden acceder a soluciones en lugares inseguros. Más allá del deber de informar a las personas desplazadas internas de los peligros, los instrumentos nacionales de los distintos países presentan enfoques diferentes. Algunas leyes permiten a las autoridades prohibir temporalmente el retorno cuando existen riesgos reales para la seguridad y la protección no es posible o no se dispone de otros medios de protección<sup>183</sup>. Otras, en cambio, no prohíben los retornos en tales circunstancias, pero exigen que las personas desplazadas internas asuman la responsabilidad jurídica que conllevan los retornos en condiciones inseguras<sup>184</sup>. Otros instrumentos, a su vez, comprometen a las autoridades a restablecer las condiciones de seguridad necesarias para que puedan producirse los retornos<sup>185</sup>. Algunos especifican la necesidad de desplegar fuerzas de seguridad en bases operativas temporales o permanentes en esos lugares<sup>186</sup>, retirar minas y artefactos explosivos sin detonar y promover la reconciliación o la resolución de conflictos a nivel local<sup>187</sup>. La mayoría de los marcos ofrecen poca claridad real sobre esta compleja cuestión<sup>188</sup>.

## ii. Acciones básicas

Junto a estas normas, muchos de los instrumentos sobre personas desplazadas internas y las estrategias específicas en materia de soluciones establecen las medidas que deben adoptarse para facilitar la consecución de dichas soluciones. Cabe destacar que estas **acciones se refieren en su mayoría a los siguientes sectores (correspondientes a los cuatro primeros criterios del Marco de Soluciones Duraderas del Comité Permanente entre Organismos): seguridad y protección, nivel de vida adecuado, acceso a los medios de subsistencia y acceso a los mecanismos de vivienda, tierra y propiedad**. Se prevén muchas menos medidas en relación con los demás criterios, es decir, documentación, reunificación familiar, participación en asuntos públicos y resarcimientos<sup>189</sup>. En este sentido, cabe destacar que algunos países que adoptan un enfoque basado en la condición jurídica de persona desplazada interna han tendido a hacer especial hincapié, en un primer momento, en la vivienda y, solo más tarde, en la protección social y los medios de subsistencia de manera progresiva. Este fue el caso, por ejemplo, de Georgia y Ucrania, aunque la última

estrategia ucraniana también hace mucho hincapié en la asistencia psicosocial, un aspecto de las soluciones cuya importancia a menudo se subestima<sup>190</sup>.

Un área de actividad que se refleja en algunos instrumentos nacionales sobre personas desplazadas internas, aunque no es prominente en el Marco de Soluciones Duraderas del Comité Permanente entre Organismos, es la de **promover la cohesión social** en las comunidades donde vivían las personas desplazadas internas y prevenir actitudes negativas<sup>191</sup>. Las medidas que debían adoptarse en la práctica eran difíciles de discernir. No obstante, parece que este objetivo podría alcanzarse a veces persiguiendo otros más tangibles. Este parecía ser el caso, por ejemplo, de las medidas adoptadas por el Gobierno azerbaiyano para mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas internas. En particular, en el caso de las comunidades cercanas a la zona de amortiguación, donde convivían personas desplazadas internas y no desplazadas, la puesta en marcha de proyectos comunitarios a pequeña escala destinados a resolver problemas importantes asociados a las condiciones de vida también tuvo el efecto de mejorar la tensa relación entre ambos grupos. En última instancia, esto se consiguió gracias a que los dos grupos trabajaron juntos en proyectos colectivos de principio a fin. Sin embargo, esta dinámica quizá no haya tenido el mismo éxito en la capital, donde es más probable que las condiciones de vida de ambos grupos no tengan nada que ver<sup>192</sup>. En el Iraq se hicieron esfuerzos para mejorar la cohesión social con arreglo al Marco de Soluciones Duraderas<sup>193</sup>.

*Por último, las normas y acciones relativas a las soluciones de los instrumentos básicos destinados a las personas desplazadas internas o a las soluciones suelen estar vinculadas a instrumentos inclusivos para las personas desplazadas en otros ámbitos, o que han sido desarrolladas por estos.*

Los instrumentos que incluyen a las personas desplazadas internas a nivel nacional suelen incluir marcos nacionales (o subnacionales) para el desarrollo<sup>194</sup> y otros cuyo propósito es la consolidación de la paz o la recuperación tras el conflicto<sup>195</sup>, así como leyes, políticas y programas sectoriales específicos<sup>196</sup>.

## ***Apoyo a soluciones duraderas mediante la legalización de asentamientos informales en Colombia***

Desde hace más de un decenio, en Colombia, las autoridades locales (especialmente las secretarías de planificación de las alcaldías), con el apoyo del ACNUR y sus socios, trabajan para legalizar asentamientos informales que también están habitados por personas desplazadas internas (y, en algunos casos, también por refugiados y colombianos retornados de Venezuela). Esta labor se inició a raíz de unas encuestas que, en su momento, indicaron que la población desplazada no quería regresar a sus lugares de origen, sino que deseaba permanecer en las zonas donde se había refugiado tras el desplazamiento. A continuación se desarrolló un proyecto específico para reforzar tanto a las autoridades locales (apoyándolas en todo el proceso, que puede ser complejo y costoso) como a las comunidades afectadas, para que sean ellas las que gestionen sus propios procesos de legalización. Una vez legalizados, los asentamientos se convierten en barrios consolidados que se rigen por la ordenación territorial del municipio, y en lugares donde se pueden aplicar medidas relativas a vivienda, servicios públicos y mejoras del barrio. Dichas medidas generan procesos

de integración urbana local que no solo benefician a la población desplazada, sino también a la comunidad de acogida. Esta iniciativa sigue siendo muy relevante dado que, como indica la última encuesta a la población desplazada realizada por la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional con el apoyo del ACNUR, más del 75 % de la población desplazada en las grandes ciudades no tiene intención de regresar a sus lugares de origen.

Además, y de acuerdo con el actual Plan Nacional de Desarrollo, la legalización de los asentamientos informales constituye también una medida de adaptación al cambio climático. Esto se debe a que, para legalizar un asentamiento, es necesario que las autoridades competentes realicen un estudio de riesgo que identifique las zonas de riesgo mitigable (en las que el ayuntamiento tendrá que realizar obras de contención) o no mitigable (en las que habrá que aplicar un plan de reubicación). Así se contribuye a reducir el riesgo de desplazamientos secundarios debidos a desastres y a los efectos adversos del cambio climático.



Colombia (14 de noviembre de 2022). © ACNUR/Nicolo Filippo Rosso.



### iii. Formular y medir la consecución de soluciones

**Los instrumentos nacionales de muchos países definen la consecución de una solución duradera haciendo referencia a la formulación del Comité Permanente entre Organismos<sup>197</sup>.** Los países de la muestra parecen diferir en cuanto a los sectores de derechos (correspondientes a los 8 criterios del Marco del Comité Permanente) que deben ser objeto de estudio: algunos exigen que se aborden los 8 sectores (Nigeria<sup>198</sup>, Región Somalí de Etiopía<sup>199</sup>, Somalilandia<sup>200</sup> en Somalia, y los estados de Chiapas, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas en México<sup>201</sup>); otros se refieren a un conjunto más limitado (el Afganistán<sup>202</sup>, el Níger<sup>203</sup>), o no son claros al respecto

(por ejemplo, el Yemen). Por ello, existe cierto grado de variación en cuanto a los sectores de derechos específicos con que los países consideran que deben intervenir con el fin de lograr soluciones duraderas para las personas desplazadas internas, aunque el Marco de Soluciones Duraderas sigue siendo la referencia clave. **En los países que adoptan un enfoque basado en la condición jurídica de las personas, las leyes nacionales sobre personas desplazadas internas suelen referirse al “cese de la condición de desplazado interno” más que a soluciones como tales** (véase el capítulo anterior). Sin embargo, como ya se ha mencionado, dichas leyes suelen ir acompañadas de instrumentos adicionales (por ejemplo, estrategias, planes) dedicados a las soluciones (como en Ucrania, Georgia o Azerbaiyán).

#### **Desmontando mitos comunes en torno a la consecución de soluciones duraderas: una solución duradera no equivale a...**

**... Cerrar campamentos:** es una realidad que en varios países muchas personas desplazadas internas, aunque no la mayoría, viven en campamentos (en todas sus formas: ya sean campamentos planificados, campamentos espontáneos de autoasentamiento, centros colectivos, etc.)<sup>204</sup>. Algunas leyes y políticas sobre personas desplazadas internas prevén la creación de campamentos e incluyen importantes disposiciones sobre el respeto del carácter civil de los mismos. Es bien sabido que los campamentos pueden tener importantes repercusiones negativas a largo plazo para todas las personas afectadas. Es responsabilidad de los Estados, en colaboración con sus socios, buscar alternativas a los campamentos, y es su prerrogativa cerrarlos. Para ello, es fundamental que las autoridades defiendan los principios humanitarios y cumplan sus obligaciones internacionales en virtud del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

Sin embargo, incluso entre los países de la muestra, a veces los gobiernos también siguen estrategias de cierre de campamentos para demostrar que se ha superado una situación de desplazamiento, sin que exista ninguna estrategia de soluciones real para las personas desplazadas que se ven obligadas a abandonarlos. Como destacó el anterior Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, tras su visita de trabajo a la República Democrática del Congo en 2016, “el cierre forzoso de los campamentos no constituye una solución duradera para quienes viven allí; de hecho, hace lo contrario: provoca nuevos desplazamientos y crea nuevas necesidades humanitarias”<sup>205</sup>. Entre los países de la muestra, ha habido algunas experiencias positivas en las que los asentamientos informales con gran presencia de personas desplazadas internas se han formalizado a veces con éxito como asentamientos integrados con el fin de promover soluciones y facilitando el acceso de sus habitantes a los servicios de diferentes sectores (por ejemplo, en el Afganistán y Colombia). Países como Georgia y Ucrania también han desarrollado estrategias específicas para ayudar a las personas desplazadas internas en centros colectivos, que a menudo se encuentran entre las más vulnerables.

**... Cancelación del registro:** cabe destacar que, dado que el registro de las personas desplazadas internas no equivale como tal a su definición, la cancelación del registro tampoco debe considerarse equivalente a la consecución de una solución duradera. El registro de personas desplazadas internas, como cualquier tipo de recopilación de datos, debe tener un propósito específico que debe definirse antes de registrar a esas personas (por ejemplo, la gestión de casos para la prestación de asistencia específica), y la cancelación del registro debe estar vinculada al cumplimiento de ese propósito. Un Estado puede contabilizar a las personas desplazadas internas de una forma distinta a la hora de evaluar quién tiene derecho a determinadas prestaciones y derechos. Para obtener más formación sobre las fuentes de datos empleadas para recopilar estadísticas sobre personas desplazadas internas, véanse las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de las Personas Desplazadas Internamente<sup>206</sup>.



Un problema común al que se enfrentan todos los Estados es la supervisión del impacto de su respuesta a las personas desplazadas internas y, en relación con ello, la evaluación de los avances hacia soluciones duraderas para estas personas, así como de su consecución. Aunque estos retos se solapan en cierta medida, abordan preguntas distintas pero relacionadas. Algunos ejemplos en este sentido son: ¿Cómo priorizar los limitados recursos de los que se dispone para ofrecer soluciones a las personas desplazadas internas? ¿Cómo medir el impacto de las políticas nacionales de apoyo a soluciones duraderas para las personas desplazadas internas? ¿Cómo medir los progresos con el paso del tiempo? ¿Cuándo deberíamos dejar de contar a las personas desplazadas internas en términos estadísticos? Al tratarse de preguntas distintas, también tienen respuestas específicas e implicaciones diferentes para el desarrollo metodológico<sup>207</sup>.

Aunque todavía no existe una metodología acordada internacionalmente para medir los progresos hacia soluciones duraderas, el claro reconocimiento de la necesidad de establecerla ha llevado a redoblar los esfuerzos en este sentido en los últimos años. Mención especial merecen las dirigidas por el **Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas**, que ha avanzado notablemente en la finalización de dos medidas clave basadas en el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos<sup>208</sup>:

- una «**medida de progreso**», diseñada para mostrar el cambio en la proporción de personas desplazadas internas que han superado las vulnerabilidades

relacionadas con el desplazamiento con el paso del tiempo, y que se basa en la biblioteca interinstitucional de indicadores de soluciones duraderas<sup>209</sup>;

- una **medida estadística para las salidas de las personas desplazadas internas que dejan atrás esta condición** (una medida compuesta para la superación de las principales vulnerabilidades relacionadas con el desplazamiento)<sup>210</sup>.

Con miras a medir el progreso hacia soluciones duraderas para las personas desplazadas internas, las normas y buenas prácticas existentes destacan la especial importancia de:

- un enfoque comparativo con la población general o nacional; y
- **un análisis del contexto más amplio**, incluido el entorno jurídico, político e institucional<sup>211</sup>, relaciones comunitarias y cohesión social, y disponibilidad y calidad de los servicios, así como oportunidades de empleo y recursos<sup>212</sup>.

En consecuencia, es preciso señalar que en los países que registran a las personas desplazadas internas, incluso en aquellos que cuentan con los sistemas de registro más completos, **un registro de personas desplazadas internas por sí solo no es suficiente para fundamentar las políticas y la programación de soluciones duraderas**. A menudo, los datos de registro de las personas desplazadas internas han tenido que complementarse con la administración de otras encuestas, evaluaciones y herramientas de medición.

## Colombia: Múltiples mediciones para evaluar la aplicación de las políticas y los progresos hacia soluciones para las personas desplazadas internas

Aunque Colombia suele mencionarse en relación con su registro integral de víctimas, la Unidad para las Víctimas ha desarrollado varias mediciones y herramientas que permiten hacer un seguimiento de los progresos en la aplicación de la política pública de víctimas del país, y facilitan la toma de decisiones fácticas. Se trata de herramientas complementarias, cada una de las cuales tiene un alcance específico en función de sus objetivos. Cabe mencionar las siguientes:

Es destacable que la Corte Constitucional colombiana definió el umbral para superar el “estado de cosas inconstitucional”<sup>213</sup> en relación con el desplazamiento interno (declarado en su innovadora Sentencia T-025 de 2004) como el “*goce efectivo de los derechos*” de las personas desplazadas internas, un concepto que exhibe grandes similitudes con las normas internacionales sobre soluciones para la población desplazada. La Corte dictaminó que una de las razones que daban lugar a un tratamiento indebido de las personas desplazadas internas era la ausencia de mediciones objetivas y confiables de la situación de esta población que permitieran evaluar el impacto de la política pública dirigida a asistirlos.

	Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV)	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED)	Modelo de Intervención Territorial Integral (MITI)
¿Qué es?	Medición que permite hacer seguimiento de la política pública de víctimas para los hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado.	Medición que permite hacer seguimiento al avance en la garantía de derechos de la población desplazada, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional.	Instrumento de planeación y focalización que evidencia el contexto territorial para la población en general, incluyendo víctimas, en tres componentes: humanitario, reparación y necesidad de oferta.
¿Para qué sirve?	Identificar la estabilización socioeconómica, a partir del cumplimiento de 8 derechos: identificación, salud, atención psicosocial, educación, reunificación familiar, vivienda, generación de ingresos y alimentación.	Saber si la población desplazada accede a 14 derechos: vivienda, subsistencia mínima, educación, retornos y reubicaciones, indemnización, generación de ingresos, vida, integridad, libertad, justicia, rehabilitación, garantías de no repetición, restitución de tierras y protección de predios.	Conocer dónde se debe priorizar la oferta institucional, según las necesidades de la población.  A diferencia de SSV e IGED, este incorpora el enfoque territorial.
¿Qué tipo de resultados ofrece?	Datos municipales o departamentales y listado de hogares y personas, de acuerdo con la garantía de sus derechos específicos para la estabilización socioeconómica, con desagregación por enfoques diferenciales.	Datos municipales o departamentales de hogares y personas, de acuerdo con la garantía de sus derechos, con desagregación por enfoques diferenciales.	Datos regionales, municipales o departamentales, ya sea por componente o por resultado general. A mayor sea puntaje, mayor necesidad de intervención interinstitucional.
<a href="http://www.unidadvictimas.gov.co">www.unidadvictimas.gov.co</a>			

Fuente: Unidad para las Víctimas (octubre de 2023).

Por ello, una de las órdenes de la Corte consistió en la elaboración de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) para llenar este vacío. La Corte utiliza los IGED con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento de la Sentencia T-025 con arreglo a los siguientes principios fundamentales:

- Igualdad y no discriminación: implica que no todos los derechos de esta población deben ser satisfechos en su máxima extensión posible; requiere verificar que la población desplazada interna (con la debida consideración de un enfoque diferencial) no se enfrente a mayores impedimentos para el goce efectivo de sus derechos que el resto de la población colombiana.
- Progresividad y no regresividad: requiere un avance gradual, acorde con la capacidad económica e institucional del Estado, en la cobertura y protección de los derechos que implican cargas y gastos para el Gobierno.

Los IGED se han ido perfeccionando y consolidando con el tiempo para obtener pruebas adecuadas (es decir: pertinentes, suficientes y adecuadas). Cabe destacar que la necesidad de comparar los datos del registro de personas desplazadas internas con otros registros administrativos a fin de presentar informes a la Corte Constitucional fue un factor que empujó al Gobierno a hacer interoperables todas sus bases de datos administrativas. En mayo de 2024 se cumplieron 20 años desde que la Corte supervisó el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, un momento importante para hacer balance de los progresos realizados e identificar formas eficaces de abordar el desplazamiento interno de cara al futuro en un contexto complejo de conflicto armado en curso.

## Aprender de la experiencia: conclusiones principales

Un marco nacional que establezca el alcance y las normas básicas de la respuesta a las personas desplazadas internas es esencial para formular una aplicación coherente y basada en principios: protección y asistencia a las personas desplazadas internas y prevención de los desplazamientos arbitrarios, así como soluciones a los desplazamientos internos.

Muchos marcos básicos reafirman el principio de prevención de los desplazamientos en consonancia con las normas internacionales. Esto se expresa principalmente como una **prohibición del desplazamiento arbitrario, si bien existen grandes diferencias en cuanto a su alcance**. Algunos países también tipifican como delito el acto (en sus diferentes formas), pero esas disposiciones se han aplicado de forma irregular en el mejor de los casos. Otros también prevén la creación de sistemas para vigilar y alertar sobre los riesgos relacionados con los conflictos, de modo que puedan tomarse medidas para evitar el desplazamiento (o permitir el desplazamiento temporal organizado), incluidos esfuerzos para la resolución del conflicto. Muchos países reconocen que el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional constituye la esencia de la prevención. Por su parte, algunos marcos específicos en materia de desplazamiento interno reconocen que **la prevención de los desplazamientos durante los conflictos suele implicar intervenciones de gran alcance y no específicamente destinadas a las personas desplazadas internas**.

*De hecho, la experiencia en los países de la muestra sugiere que instrumentos complementarios no específicos para las personas desplazadas internas (por ejemplo, en el ámbito de la seguridad y el socioeconómico) son probablemente de igual o mayor importancia para proteger a las personas frente los desplazamientos y atajar sus principales causas.*

En las leyes y políticas nacionales sobre personas desplazadas internas de los países de la muestra, los sectores de derechos en materia de asistencia y protección (normalmente expresados en forma de derechos legales) son, en su mayor parte, similares a los aplicados para lograr soluciones destinadas a la población desplazada interna. Este hecho señala que las normas que sustentan estos dos aspectos de la respuesta a las personas desplazadas internas son más parecidas de lo que a veces se supone, y apunta a una **sólida base jurídica y normativa para la complementariedad entre las intervenciones humanitarias a corto plazo orientadas a la asistencia y la protección y las intervenciones de desarrollo a más largo plazo orientadas a las soluciones**. Un análisis de las disposiciones sobre soluciones de los marcos pertinentes en los 15 países indica que el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos sigue siendo una referencia esencial para formular la definición de soluciones, sus principios y normas, así como para orientar la acción en diferentes ámbitos.

Por último, es importante señalar que las normas y acciones relativas a las soluciones que figuran en las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas o en los instrumentos específicos sobre soluciones suelen estar vinculadas a instrumentos que incluyen a dichas personas en otros ámbitos, o han sido desarrolladas en virtud de estos últimos. Como ya se concluyó en el capítulo anterior, la integración de los desplazamientos internos (o para ser más concretos, de las soluciones) en marcos nacionales más amplios es crucial para reforzar la respuesta a las personas desplazadas internas a través de un esfuerzo pangubernamental y garantizar que este vaya más allá de un enfoque a corto plazo orientado a la asistencia humanitaria inmediata en favor de un compromiso permanente con soluciones a largo plazo para los desplazamientos internos<sup>214</sup>. Este es el caso cuando se abre la puerta a la intervención con soluciones de actores distintos de los meramente humanitarios (por ejemplo, actores locales e internacionales del desarrollo) o se garantiza que las soluciones se integren en su presupuestación. Una vez más, esto apunta a la importancia de adoptar un enfoque integrado de las responsabilidades del Estado en materia de personas desplazadas internas, en el que tanto los marcos jurídicos y políticos específicamente establecidos para esta población como los que los incluyen sirvan a un propósito particular y complementario.



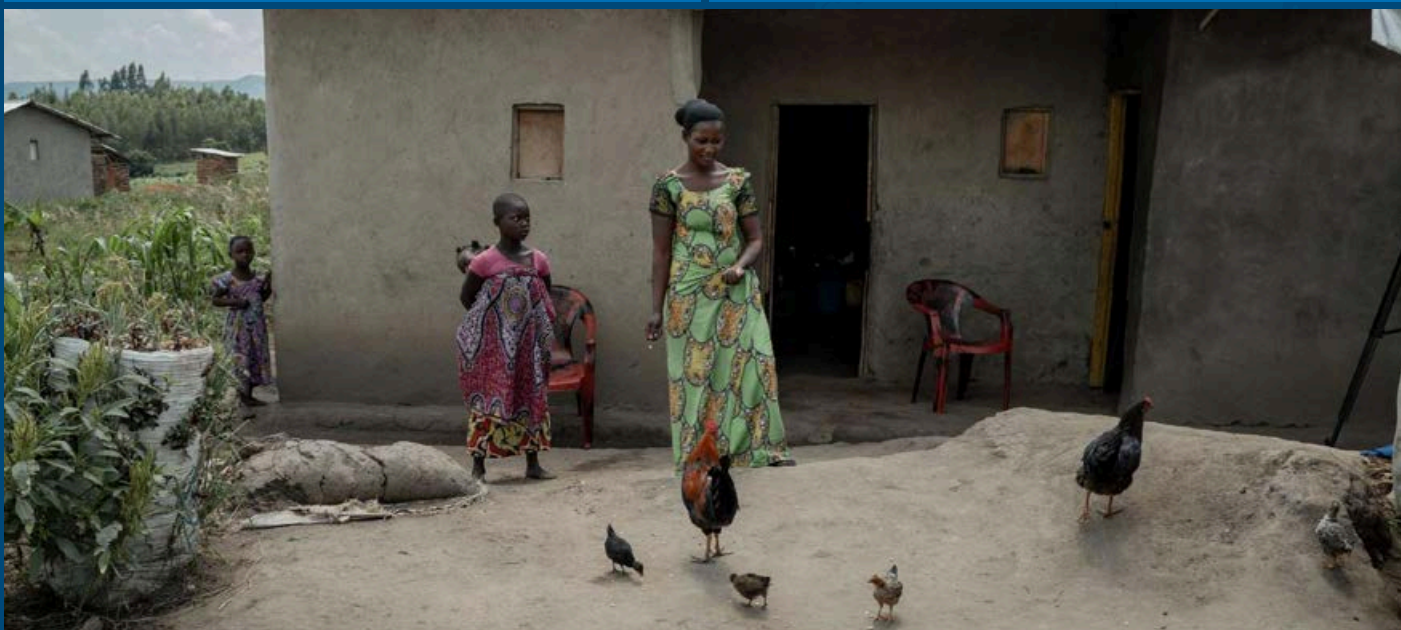
## Inclusión del desplazamiento en la planificación del desarrollo

En un estudio conjunto de 2023 sobre la inclusión de las personas desplazadas por la fuerza en la planificación del desarrollo, la OCDE y el ACNUR constataron que los planes nacionales de desarrollo de los países de ingreso bajo y mediano afectados por el desplazamiento son los que menos incluyen a los refugiados y personas desplazadas internas (el 28% lo hace). Dicho estudio señala este aspecto como un ámbito importante para el cambio de políticas y formula una serie de recomendaciones, entre las que destaca la de empoderar a los propios refugiados y personas desplazadas internas para que se conviertan en un colectivo que haga oír su voz en la planificación del desarrollo.

En consonancia con estas consideraciones, y con el propósito de facilitar la inclusión socioeconómica de la población desplazada por la fuerza en la República Democrática del Congo (República Democrática del Congo), en septiembre de 2021 el ACNUR se asoció con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y Mercy Corps para poner en marcha el proyecto denominado “Inclusión de los desplazados forzosos y participación de la población desplazada en la planificación del desarrollo local”, destinado a reforzar la capacidad de las autoridades locales (chefferies de las provincias de Kivu del Norte e Ituri)

para fomentar la preparación de planes de desarrollo local inclusivos que ayuden a promover la protección y las soluciones para las poblaciones desplazadas por la fuerza, en consonancia con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y la aplicación del principio de “no dejar a nadie atrás”.

Los socios organizaron actividades de capacitación para reforzar la capacidad de las autoridades de responder a las crisis humanitarias centrándose en los principios humanitarios y en el marco normativo para lograr soluciones duraderas. Tras las actividades de capacitación se brindó apoyo a las entidades en la preparación de sus planes de desarrollo local. El ACNUR promovió la facilitación de evaluaciones participativas para detectar riesgos de protección y necesidades de asistencia, así como la redacción de planes locales o anexos a los planes ya existentes. El resultado fue la inclusión de estrategias de soluciones para la población desplazada por la fuerza, como el fortalecimiento de las autoridades de registro civil con miras a la expedición de documentación y el apoyo a los menores no acompañados. El proyecto ha tenido un efecto en la elaboración de políticas locales, puesto que las autoridades han actualizado sus directrices de planificación del desarrollo, han reforzado las estructuras locales de consolidación de la paz y han estrechado la colaboración con otros organismos en su labor de búsqueda de soluciones duraderas.



RDC: Mbusi Nyakata Emmanuella, de 24 años, realiza sus tareas diarias frente a su casa en el programa de casas ecológicas en el campamento de Telega para desplazados internos en la provincia de Ituri (24 de septiembre de 2024). © ACNUR/Guerchom Ndebo.

## 4. RESPUESTA INSTITUCIONAL

La puesta en marcha de una respuesta al desplazamiento interno exige no solo articular las normas que la guiarán, sino también crear y poner en funcionamiento estructuras institucionales para alcanzar esos fines y disponer de los recursos necesarios para su aplicación. Debe establecerse un marco institucional que exprese la responsabilidad nacional, y numerosos actores gubernamentales diferentes deben comprometerse a abordar el desplazamiento interno, dada la naturaleza y el alcance de las necesidades de las personas desplazadas internas. Esto plantea, de manera inevitable, problemas de coordinación, por lo que resulta esencial evitar la duplicación y las lagunas en la prestación de servicios. La legislación y la normativa en materia de desplazamiento interno también desempeñan un papel crucial en este ámbito. De hecho, **no es posible que un gobierno organice una respuesta coherente al desplazamiento interno a gran escala sin instrumentos jurídicos o políticos que establezcan las funciones y responsabilidades de las instituciones estatales** en este cometido.

La mayoría de los 15 países han creado acuerdos institucionales formales para aplicar su respuesta a las personas desplazadas internas a través de leyes y políticas específicas a nivel nacional. A continuación se analizan los principales elementos de estos acuerdos formales en los países de la muestra centrándose en los planteamientos de tales países en cuanto a:

- designar una institución coordinadora en relación con las cuestiones que afectan a las personas desplazadas internas;
- poner en práctica un enfoque pangubernamental en materia de desplazamiento interno y que haga especial hincapié en el papel de los ministerios y otros organismos nacionales, el de las autoridades subnacionales y los mecanismos de coordinación conexos; y
- financiar la aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas.

También se analizan cuestiones importantes en torno a **la capacidad institucional y técnica, así como la voluntad política**. El análisis pretende determinar

qué enfoques han sido más eficaces y por qué para reflexionar sobre los principales retos y las formas en que los Estados han intentado superarlos. **La ejecución práctica de la respuesta a las personas desplazadas internas por parte de estas instituciones depende fundamentalmente tanto de su voluntad como de su capacidad de ejecución.** El análisis de estas cuestiones demuestra los retos que se plantean en estos ámbitos, y señala, además, las formas innovadoras en que algunos Estados han intentado sortear las dificultades que plantea la respuesta a las necesidades de las personas desplazadas internas. Las acciones y omisiones de las instituciones implicadas en la respuesta a las personas desplazadas internas están sujetas a mecanismos de control más amplios en el seno del gobierno y a través de los tribunales nacionales, aunque pocos instrumentos sobre personas desplazadas internas reconozcan expresamente este papel de los tribunales<sup>215</sup>. Esto se hace con arreglo a las normas jurídicas de cada jurisdicción.

### Institución coordinadora en materia de desplazamiento interno

*... Como dice el refrán: “Si todos son responsables, nadie es responsable”*

**De la responsabilidad a la respuesta: evaluación de los enfoques nacionales en materia de desplazamiento interno<sup>216</sup>**

La mayoría de los 15 países de la muestra cuentan con una institución coordinadora nacional en el seno del aparato estatal responsable de liderar la respuesta al desplazamiento interno provocado por conflictos. Se ha reconocido que la designación de una institución coordinadora es esencial para atribuir responsabilidades, facilitar la rendición de cuentas del gobierno y velar por que la cuestión reciba una atención nacional al menos desde 2005, cuando el *Marco para la responsabilidad nacional* señaló este factor como un punto de referencia imprescindible para los Estados en el ejercicio de su responsabilidad primordial para con las personas desplazadas internas. El análisis confirma que incluso los países que inicialmente no designaron una única institución coordinadora lo hicieron en una fase

posterior<sup>217</sup>, lo que demuestra la importancia de contar con una entidad principal a cargo de la respuesta.

La designación de una institución coordinadora suele ser un objetivo fundamental para el establecimiento de leyes o políticas específicamente destinadas a las personas desplazadas internas, y se considera uno de los “elementos esenciales mínimos” de la regulación estatal en el ámbito del desplazamiento interno. También es uno de los principales puntos de fricción en el proceso de su desarrollo, como demuestran algunos de los ejemplos que figuran a continuación<sup>218</sup>. En algunos países se utilizan leyes generales más amplias o directivas administrativas que especifican los deberes y responsabilidades de los ministerios y organismos nacionales de cara a atribuir responsabilidades hacia las personas desplazadas internas<sup>219</sup>. Si un país ya ha designado una institución coordinadora antes de desarrollar una ley o política nacional específica sobre el desplazamiento interno, normalmente, esa autoridad asume un papel de liderazgo en la configuración de la nueva legislación. A menudo, o bien esto tan solo confirma la posición de la autoridad o bien puede ofrecer la oportunidad de reconsiderar su designación<sup>220</sup>, como se ha visto en Colombia y el Yemen.

## i. Diferentes modelos y factores que promueven la eficacia

Las instituciones coordinadoras de los gobiernos varían mucho entre los 15 países (y también en otros países ajenos a este grupo)<sup>221</sup>:

- En muchos países, esta institución coordinadora forma parte de **un ministerio u organismo ya existente**. Puede tratarse del Ministerio de Asuntos Humanitarios (por ejemplo, en el Níger o en Nigeria), el Ministerio del Interior (en Somalia), el Ministerio de Refugiados (en el Afganistán), el Ministerio de Desplazados y Migrantes (en Iraq) o el Ministerio de Derechos Humanos (en Honduras).
- En un principio se crearon ministerios orientados principalmente hacia las personas desplazadas internas en países como Georgia y Ucrania, pero estos han evolucionado con el tiempo y se han fusionado con otros ministerios<sup>222</sup> o han asumido responsabilidades adicionales y reformulado su enfoque<sup>223</sup>.
- En otros países, la institución coordinadora no pertenece a ningún ministerio concreto, sino que reside en **una entidad interministerial de alto nivel**.

Esto incluye aquellos casos en los que la institución coordinadora adopta la forma de una dependencia especial dentro de entidades como el gabinete nacional de ministros<sup>224</sup> o la oficina del presidente<sup>225</sup>.

Por lo tanto, en su mayoría, las instituciones coordinadoras de los países de la muestra tienden a **formar parte de instituciones que tienen un mandato más amplio** que el de liderar la respuesta a los desplazamientos internos causados por el conflicto y la violencia<sup>226</sup>.

Tanto si se acaban de crear con el fin de responder a la crisis de desplazamiento en cuestión como si ya existía anteriormente, los factores más amplios que parecen influir en la eficacia de la institución coordinadora nacional son si esta última goza de:

- **acceso a los altos cargos**, lo que resulta especialmente esencial en plena crisis;
- **legitimidad y autoridad** para promover la participación pangubernamental y atraer a todas las demás entidades nacionales y subnacionales<sup>227</sup>; y
- **recursos humanos y financieros adecuados** para funcionar eficazmente (un punto que se trata en la siguiente sección).

### Buena práctica: aumentar el peso político de la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno en Ucrania

**Ucrania** constituye un ejemplo positivo en el que la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno (es decir, el Ministerio de Reintegración de los Territorios Temporalmente Ocupados) cuenta actualmente con un alto grado de legitimidad y autoridad. Esto se ha logrado gracias a la decisión del Gobierno en 2021 de elevar al Ministro de Reintegración de los Territorios Temporalmente Ocupados al nivel de Viceprimer Ministro de Ucrania, para aumentar su influencia sobre otros ministerios a la luz de la importancia concedida a la respuesta al desplazamiento. En calidad de tal, el Viceprimer Ministro también preside el nuevo Consejo de Coordinación para el Desplazamiento Interno que se creó en 2023 con el fin de satisfacer la necesidad de gestionar la ampliación de la respuesta a las personas desplazadas internas de forma coordinada y eficaz tras la invasión total.



En general, la **posición de la institución coordinadora en el seno del Gobierno parece reflejar diferentes opiniones políticas o prácticas sobre cuál es el mejor lugar donde situar la competencia en esta materia**. Sin embargo, la experiencia indica que **algunos modelos probablemente no sean viables**. Esto sucede, por ejemplo, cuando se propone designar como instituciones coordinadoras a organismos o comisiones de coordinación independientes para los desplazamientos internos (como es el caso de las comisiones nacionales de derechos humanos o las comisiones nacionales para los refugiados en algunos países). El motivo es que, al existir fuera del gobierno o carecer de la autoridad necesaria, estas instituciones no pueden reflejar adecuadamente la responsabilidad nacional y apoyar un enfoque pangubernamental en la respuesta a los desplazamientos internos. Algunos comentaristas son de la opinión de que la naturaleza administrativa de la Unidad para las Víctimas de Colombia constituye un ejemplo de este problema.

Una cuestión que merece ser estudiada más a fondo es **en qué medida el enfoque temático más amplio de la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno repercute** en la respuesta institucional a las

personas desplazadas internas. Un aspecto que se ha de tener en cuenta es **su experiencia técnica concreta**, y si esta es principalmente humanitaria (por ejemplo, cuando este papel lo desempeñan los organismos de respuesta a desastres) o está más orientada a las soluciones. Este detalle puede ser importante dependiendo, por ejemplo, de la magnitud y la duración del desplazamiento, ya que pueden necesitarse diferentes competencias institucionales en las distintas fases de la respuesta. De hecho, **el centro institucional de la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno no siempre es fijo y estático**. En algunos países, como Colombia o Ucrania, la institución coordinadora nacional se ha reconfigurado sustancialmente a lo largo del tiempo e incluso se ha transferido de una institución nacional anfitriona a otra. Estos cambios parecen reflejar una búsqueda de una mayor eficiencia por parte del gobierno nacional en cuestión, ya sea específicamente en relación con el trabajo de esta institución coordinadora o de forma más amplia en el gobierno. En particular, los países con leyes e instituciones más desarrolladas parecen abiertos a la posibilidad de trasladar con el tiempo la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno de cara a facilitar su labor ante la evolución del contexto de una gobernanza nacional más amplia.

## **Evolución de la institución coordinadora: repercusión de los cambios en Georgia**

Georgia supone un interesante estudio de caso sobre la repercusión de estos cambios institucionales. Su ministerio nacional responsable de las personas desplazadas internas se creó en 1996. Aunque su título era Ministerio de Refugiados y Alojamiento (la etiqueta de personas desplazada interna se usaba en escasas ocasiones en aquel momento), su labor giraba principalmente en torno a las personas desplazadas internas y al alojamiento de estas. Posteriormente pasó a llamarse Ministerio de Personas Desplazadas Internas de los Territorios Ocupados. En 2018, sus responsabilidades en materia de personas desplazadas internas se fusionaron con las del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales y la entidad se reconstituyó como Ministerio de Personas Desplazadas Internas de los Territorios Ocupados, Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales. Por tanto, el Ministerio ejerce una función global en los ámbitos mencionados en su denominación para todos los ciudadanos de Georgia, incluidas las personas desplazadas internas. Sin embargo, el Ministerio comprende una entidad jurídica denominada “Agencia para las Personas Desplazadas Internas, Emigrantes Ecológicos y Medios de Subsistencia” cuya función exclusiva consiste en aplicar programas específicos ya existentes para las personas desplazadas internas por medio de su sede y sus cuatro delegaciones regionales.

Esta fusión permitió que el Gobierno abordara algunos de los retos que había identificado en su respuesta, especialmente en torno a la coordinación entre organismos y la capacidad institucional a nivel local,<sup>228</sup> pese a los pasos demostrables dados hacia la mejora de las condiciones socioeconómicas de las personas desplazadas internas. Este cambio no diluyó la labor de esta institución coordinadora en relación con la población desplazada, sino que ha buscado lograr que el alojamiento y otras cuestiones relacionadas con la integración de la población desplazada a largo plazo se integraran más eficazmente en los procesos más amplios de protección social del Gobierno nacional. Aunque la fusión no ha estado exenta de dificultades, ha servido para vincular directamente desde el punto de vista institucional las inquietudes sociales resultantes del desplazamiento interno con las del resto de la ciudadanía. En la práctica, dado que los funcionarios de las instituciones coordinadoras en materia de desplazamiento interno están ahora ubicados junto con los funcionarios que dirigen cuestiones más amplias de protección social, esto les permite comunicarse e interactuar de un modo más estrecho. Esto ha facilitado los procesos institucionales para la resolución de problemas que implican a distintas instituciones, como cuando las personas desplazadas internas tienen problemas para acceder a los servicios estatales de distintos proveedores.

## ii. Función y responsabilidades del organismo principal

Las leyes y políticas sobre el desplazamiento interno suelen especificar detalladamente el cometido y las funciones de la institución coordinadora en materia de personas desplazadas internas. Estas son diferentes entre los países de la muestra, aunque la mayoría de los marcos para las personas desplazadas internas establecen como función principal liderar la aplicación del marco nacional mediante estructuras creadas para coordinar la respuesta a los desplazamientos internos por parte de entidades nacionales e internacionales. Los instrumentos que tienen en cuenta de manera específica a las personas desplazadas internas, más detallados, exponen un abanico más amplio de responsabilidades complementarias que la institución coordinadora debe cumplir para alcanzar este objetivo, como encabezar la redacción de políticas, la planificación y la sensibilización<sup>229</sup>, el suministro y la coordinación de la ayuda humanitaria (incluida, en algunos casos, la recopilación de datos sobre las personas desplazadas internas y la gestión de los campos o asentamientos de dichas personas). A menudo, la institución coordinadora establece explícitamente que sus responsabilidades incluyen la protección y la asistencia<sup>230</sup> pero, en algunos casos, el mandato formal de dicha institución alude de forma clara al apoyo a soluciones duraderas para las personas desplazadas internas<sup>231</sup>.

La mayoría de las leyes y políticas sobre desplazamiento interno son claras en cuanto a que la institución coordinadora **no debe ser el único proveedor** de todo el apoyo que se brinda a las personas desplazadas

internas. Su papel es, en su mayor parte, el de **dirigir la respuesta a las personas desplazadas internas, movilizar y coordinar los esfuerzos** y desempeñar una función de asesoramiento y gestión de los conocimientos. En consonancia con el enfoque pangubernamental, **otros ministerios y organismos nacionales deben asumir sus propias responsabilidades sectoriales en relación con las personas desplazadas internas** y no dar por sentado que todo lo relacionado con estas corresponde únicamente a la institución coordinadora nacional. Se trata tanto de **una cuestión de voluntad política y comprensión como de coordinación**. Aquí es también donde una autoridad superior en materia de desplazamiento interno puede ser útil, porque incluso cuando la institución coordinadora es un ministerio, los ministerios no pueden darse instrucciones entre sí, lo cual puede dar lugar a lagunas en la respuesta a las personas desplazadas internas (por ejemplo, cuando un “ministerio de personas desplazadas internas” y un ministerio de educación pueden estar pasándose la pelota el uno al otro cuando se trata de dedicar recursos específicos para garantizar la educación de los niños y niñas desplazados).

Algunas leyes y políticas sobre desplazamiento interno proporcionan relativamente pocos detalles sobre las responsabilidades institucionales exactas, lo que sugiere que la institución coordinadora puede gozar de una discrecionalidad relativamente amplia en lo referente a sus actividades específicas. Lo mismo ocurre con los países que carecen de un instrumento básico específico en este ámbito, en los que el alcance de las funciones que puede ejercer la institución coordinadora nacional designada parece ser una cuestión aún más abierta, como se analiza en la siguiente sección.

### En el punto de mira: ¿Quién es responsable de los datos sobre desplazamiento interno?

Los datos sobre desplazamiento interno pueden servir para una serie de funciones o propósitos en relación con la aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas. Entre ellas se incluyen la comprensión de la escala y la naturaleza del desplazamiento, la evaluación de la vulnerabilidad de las personas desplazadas internas en comparación con otros grupos de población, la identificación de los requisitos para recibir asistencia, el seguimiento de la aplicación de las políticas públicas y la evaluación de su impacto para que los gobiernos rindan cuentas. En la actualidad, la gran mayoría de los datos disponibles sobre desplazamiento interno en todo el mundo han sido recopilados principalmente por actores internacionales con fines operativos. Sin embargo, cada vez se reconoce más la importancia de los datos nacionales como base para ejercer la responsabilidad primordial de los Estados hacia las personas desplazadas internas, y la inclusión de los desplazamientos en las estadísticas oficiales ha recibido el apoyo de diversas iniciativas y plataformas de múltiples partes interesadas, de entre las que destaca el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas (EGRISS).

Lo que dicen las leyes y políticas sobre desplazamientos internos acerca de los datos en este ámbito es un área poco explorada que merece ser analizada más a fondo, pero en algunos instrumentos nacionales también se especifican

sistemas institucionales de recopilación y almacenamiento de datos sobre personas desplazadas internas<sup>232</sup>. Por ejemplo, muchas leyes y políticas sobre personas desplazadas internas de los países de la muestra incluyen disposiciones específicas relativas a los datos. Normalmente, estas disposiciones:

- hacen referencia a la finalidad de la recopilación de datos (aunque a menudo no se especifica o no se desarrolla lo suficiente)<sup>233</sup>, en algunos casos, ordenan expresamente la creación y el mantenimiento de un sistema nacional de recopilación de datos e información sobre los desplazamientos internos;
- determinan la institución o instituciones nacionales responsables de los datos sobre desplazamientos internos. Con frecuencia, se trata de la institución coordinadora nacional (por ejemplo, en Colombia o Georgia). Sin embargo, a veces también se otorga un papel a otras instituciones, por ejemplo, en Ucrania, el Ministerio de Política Social gestiona el registro de personas desplazadas internas; en el Níger, la ley sobre personas desplazadas internas prevé la creación de un comité nacional para la recopilación de datos y la gestión de la información sobre las personas desplazadas internas.
- Una enseñanza importante es que solo un número reducido de instrumentos en materia de desplazamiento interno incluye disposiciones claras sobre la financiación de las actividades relacionadas con los datos, lo que puede suponer un problema.

Para dar forma adecuada a las disposiciones relativas a los datos en la legislación y las políticas sobre personas desplazadas internas es necesario iniciar un diálogo entre los legisladores y los expertos en datos pertinentes de sus respectivos países (así como con expertos internacionales si es necesario). Esto debería ser parte integrante del proceso consultivo e inclusivo que un gobierno debería liderar con las partes pertinentes antes y durante el proceso de redacción de un marco sobre desplazamiento interno<sup>234</sup>.

La experiencia de estos países demuestra que la legislación y las políticas en materia de desplazamiento quizá no necesiten entrar en demasiados detalles técnicos sobre los datos. Sin embargo, deben tener claros los objetivos de la recopilación de datos, así como las funciones y responsabilidades al respecto: dónde se sitúan los datos dentro del enfoque gubernamental, quién puede generarlos, cuál es la relación de esta entidad con la oficina nacional de estadística y cómo se almacenan, protegen y comparten los datos con otras instituciones pertinentes, si procede, en consonancia con un enfoque pangubernamental. Es especialmente importante establecer la conexión adecuada e integrar estos esfuerzos relacionados con los datos en el sistema estadístico nacional en la medida en que sea pertinente y posible. Ello contribuiría a la elaboración de estadísticas oficiales de buena calidad a largo plazo en consonancia con las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de las Personas Desplazadas Internamente.

Como ejemplo de buenas prácticas, la ley nacional sobre personas desplazadas internas adoptada por Honduras en 2023 es la primera que menciona expresamente (en su artículo 58) el papel del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el sistema estadístico nacional más amplio, en colaboración con la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno, para hacer un seguimiento de la situación de la población desplazada interna a lo largo del tiempo e informar sobre la aplicación basada en pruebas de dicha ley en el país.

### **iii. Dificultades que plantea la dispersión de responsabilidades en materia de desplazamiento interno**

Parmi les pays examinés qui n'ont pas de loi ou de politique nationale sur le déplacement interne (à savoir l'Éthiopie, le Mexique, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo), d'aucuns ont attribué un certain niveau de responsabilité en matière de réponse au déplacement interne à un ou plusieurs ministères nationaux compétents. D'autres n'ont pas

clairement désigné de point focal unique, auquel cas plusieurs ministères ou organismes assument ce rôle. Ces modes de fonctionnement ont finalement posé des problèmes de coordination et d'efficacité de la réponse nationale, ce pourquoi l'absence de point focal national clairement désigné reste l'une des principales questions soulevées par les acteurs qui plaident pour la mise en place d'un cadre national portant spécifiquement sur les personnes déplacées (dont l'adoption est actuellement attendue en Éthiopie et au Mexique).



## Ejemplo de países sin una institución coordinadora concreta claramente definida

En la República Democrática del Congo se adoptó una Ordenanza Ministerial en 2022<sup>235</sup> para establecer las responsabilidades de los ministerios nacionales en todos los ámbitos. Este documento asigna algunas responsabilidades para con las personas desplazadas internas a diferentes ministerios, mencionándolos explícitamente en particular bajo el Ministerio de Asuntos Sociales, Acción Humanitaria y Solidaridad Nacional, por su responsabilidad de *“colaborar y coordinarse con los organismos humanitarios y las organizaciones nacionales, regionales, subregionales e internacionales competentes en materia de asistencia a las personas refugiadas, las víctimas de guerra y de catástrofes naturales, las personas desplazadas internas y otras personas vulnerables en caso de crisis humanitaria”*; y el Ministerio de Interior, Seguridad, Descentralización y Asuntos Consuetudinarios, especialmente por su responsabilidad explícita de *“proteger a las personas desplazadas internas”*.

Esta doble función de la institución coordinadora y la asignación de responsabilidades, en cierto modo solapadas, ha dado lugar a un conflicto de competencias que socava en la práctica una respuesta nacional eficaz; también ha politizado intensamente la cuestión de las personas desplazadas internas, como suele ocurrir. A nivel local, el ministerio que dirige la respuesta a las personas desplazadas internas varía según la provincia, dependiendo de dónde se produzca la crisis de desplazamiento interno. En consecuencia, la respuesta a las personas desplazadas internas puede estar bastante descoordinada al existir una pluralidad de instituciones nacionales que compiten por los fondos destinados a la respuesta humanitaria y por servir de contraparte técnica a los actores internacionales. Esto pone de relieve que sigue existiendo la necesidad de un marco nacional que asigne responsabilidades claras como base para una respuesta coordinada y eficaz a las personas desplazadas internas, en consonancia con las obligaciones regionales del país en virtud del protocolo relativo a las personas desplazadas internas de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos de 2006 (artículo 3.5) y la Convención de Kampala de 2009 (artículo 3.2), que la República Democrática del Congo ratificó internamente en 2014 (aunque aún no ha depositado su instrumento de ratificación en la Secretaría de la Unión Africana).

Una situación similar prevalece en Etiopía donde, como resultado de las reformas políticas, las responsabilidades de liderazgo del gobierno han permanecido fluidas y oscilan, en particular, entre el Ministerio de la Paz y la Comisión Etíope de Gestión del Riesgo de Desastres siguiendo un patrón que es bastante común entre los países que se ven afectados por el desplazamiento en contextos tanto de conflictos como de desastres. En 2018, la ley en virtud de la cual se creó el Ministerio de Paz también le otorgó un mandato nacional para ocuparse del desplazamiento interno con el que inició varias actividades, incluida la redacción de un marco nacional para las personas desplazadas internas, y sirvió de enlace con otros ministerios.

Sin embargo, en 2021, una nueva ley retiró este mandato del ministerio y no lo asignó a uno nuevo. En algunas regiones (no así en otras), las oficinas locales de la Comisión Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres han intervenido de forma pragmática para registrar y proporcionar cierta ayuda humanitaria a las personas desplazadas internas a causa del conflicto, pero la falta de un mandato nacional claro para hacerlo ha obstaculizado la respuesta sistemática de la Comisión a las necesidades de protección y asistencia de estas personas en situaciones de conflicto, y la colaboración entre los ministerios en la cuestión también sigue siendo un reto. A partir de agosto de 2024, se esperaba que esta situación se corrigiera en breve mediante la adopción de una Proclamación sobre las personas desplazadas internas destinada a incorporar la Convención de Kampala a la legislación nacional, que se estaba gestando desde 2019.

México también carece de una institución coordinadora designada a nivel nacional para liderar la respuesta al desplazamiento interno debido a la violencia en todos los niveles de gobierno. En la actualidad, han asumido ese liderazgo varios organismos nacionales diferentes y entidades subnacionales (incluyendo comisiones de víctimas en algunos estados federales) que han tomado medidas difusas de respuesta a las personas desplazadas internas que carecen de una coordinación nacional general. Esto sigue siendo necesario<sup>236</sup> a pesar de las iniciativas positivas tomadas en este sentido por Secretaría de Gobernación que, por ejemplo, ha creado un grupo técnico interministerial a nivel nacional y ha emprendido importantes iniciativas técnicas para fomentar la armonización de las políticas y la práctica a nivel estatal (especialmente en materia de desarrollo normativo y registro de personas desplazadas internas).

En relación con todos los contextos en los que las funciones y la responsabilidad no están claras o se solapan, los participantes gubernamentales en el Foro Interregional de 2023 hicieron hincapié en que **corresponde a los actores internacionales, y en especial a las Naciones Unidas, comprometerse con los gobiernos de forma clara y coherente y evitar suscitar la competencia interna en sus relaciones con los distintos ministerios u organismos**. Se consideró que el papel reforzado de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas como coordinadores en materia de desplazamiento interno en el país mejorará, posiblemente, el apoyo a los sistemas de coordinación dirigidos por el Gobierno.

Cabe señalar que algunos de los países de la muestra han llegado a **acuerdos institucionales autónomos sobre soluciones para las personas desplazadas internas**. Por ejemplo, en la República Centroafricana, la Estrategia de Soluciones de 2018 estableció una institución coordinadora en materia de soluciones para las personas desplazadas internas (el Comité Estratégico para el Retorno y la Reintegración de las Personas Desplazadas Internas y los Refugiados), que incluye a autoridades públicas, representantes de las personas desplazadas internas y de las Naciones Unidas<sup>237</sup>. Sin embargo, el Comité lleva varios años inactivo. A nivel subnacional, la Estrategia de Soluciones de la República Democrática del Congo para Kivu del Norte de 2016 también preveía un mecanismo de coordinación en esa provincia concreta (el Foro de Soluciones Sostenibles a los Desplazamientos de Población, “FoSoD”) bajo la dirección del gobernador<sup>238</sup>, pero solo existió como medida temporal. A diferencia de estas estructuras, en la región somalí de Etiopía existe desde 2017 un Grupo de Trabajo de Soluciones Duraderas dirigido por el gobierno de esa región y copresidido por un organismo internacional<sup>239</sup>. Los estados de Adamawa, Borno y Yobe, en Nigeria, también han creado recientemente estructuras interinstitucionales de múltiples partes interesadas dedicadas a las soluciones duraderas, a nivel político (comités asesores y directivos) y técnico<sup>240</sup>. En el contexto de los Estados federales, como son Nigeria y Etiopía, sigue siendo especialmente relevante hacer frente a los posibles problemas en torno a la coordinación con el nivel central y la armonización de enfoques.

## Puesta en práctica de un enfoque pangubernamental

### *Un enfoque pangubernamental en materia de los desplazamientos internos*

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

Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos (2021).

“Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro”.

### i. Papel de los ministerios y gobiernos locales

Como se ha subrayado, **atender el desplazamiento interno es una responsabilidad compartida que suele requerir los esfuerzos colectivos** de una serie de oficinas y organismos gubernamentales a nivel nacional y subnacional. Los participantes gubernamentales en el Foro Transregional de 2023 destacaron que para avanzar en la agenda de las personas desplazadas internas a nivel nacional es necesario que todas las partes interesadas reconozcan el desplazamiento interno como una prioridad nacional; para llegar a este punto será necesario entablar debates continuados a nivel nacional. Uno de los mayores riesgos para cualquier respuesta a las personas desplazadas internas es, de hecho, la desvinculación de las entidades gubernamentales que no sean la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno.

En la mayoría de los países de la muestra, las responsabilidades de otros ministerios o entidades nacionales suelen repartirse y coordinarse a través de un enfoque sectorial<sup>241</sup>. Así, bajo la supervisión de la institución coordinadora en materia de personas desplazadas internas, **cada ministerio o entidad tiene la responsabilidad de liderar la respuesta a las personas desplazadas internas en su propio sector especializado** (por ejemplo, vivienda, salud, educación, etc.), incluso a nivel local a través de sus oficinas subnacionales, y debe integrar las cuestiones relativas a las personas desplazadas internas en sus propios marcos y programas sectoriales para que incluyan a la población desplazada<sup>242</sup>.

La política nacional sobre personas desplazadas internas de Somalia ofrece un lenguaje útil en torno al papel de otros ministerios en colaboración con la institución coordinadora, en su artículo 4.3.2: “Con el apoyo del Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación, los ministerios responsables deberán, en particular:

- Revisar sus leyes y políticas sectoriales para garantizar que incluyan a los refugiados retornados y a las personas desplazadas internas, y aborden sus necesidades y vulnerabilidades particulares; cuando las leyes y políticas no cubran a estas poblaciones, se adaptarán en consecuencia.
- Revisar su planificación y programación en el marco de la legislación y las políticas sectoriales para garantizar que las personas desplazadas internas y los refugiados retornados puedan acceder a dichos programas y beneficiarse de ellos en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos somalíes.
- Integrar las necesidades específicas de los refugiados retornados, personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas por el desplazamiento en sus planes, programas y proyectos sectoriales”.

Algunas leyes y políticas sobre personas desplazadas internas dedican diversas disposiciones al papel de determinados ministerios en particular. Por ejemplo, en los últimos años, la renovada atención prestada a las soluciones duraderas para las personas desplazadas internas a nivel internacional y nacional ha puesto de

relieve el importante papel que pueden desempeñar los ministerios de planificación (o su equivalente), y que han desempeñado en países como Colombia y Somalia, a la hora de anclar más firmemente la cuestión de los desplazamientos internos y las soluciones duraderas en la agenda de desarrollo de los países.

### Un papel especial para el Ministerio de Planificación en Somalia

En Somalia, la Política Nacional sobre Personas Refugiadas y Retornadas y Personas Desplazadas Internas de 2019 define al Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación —actuando a través de la Comisión Nacional para los Refugiados y las Personas Desplazadas Internas (NCRI)— como la principal institución coordinadora en este ámbito, incluidas las soluciones. Al mismo tiempo, la política sobre desplazamiento interno también reconoce la función especial del Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico en lo que respecta a las soluciones. En 2020, en consonancia con la Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas (2020-2024) adoptada, el Gobierno creó una Secretaría de Soluciones Duraderas en el Ministerio de Planificación para convocar a los ministerios pertinentes y dirigir la coordinación de las soluciones duraderas<sup>243</sup>. A nivel subnacional, también se crearon los correspondientes grupos de trabajo sobre soluciones duraderas en varios estados federados. Esta Secretaría nacional ha asumido una serie de responsabilidades estrechamente vinculadas (en su mayoría) a la labor de desarrollo<sup>244</sup>, en relación con cinco prioridades de soluciones estratégicas concretas, con puntos de referencia y disposiciones para su seguimiento<sup>245</sup>. Ha contribuido a desplazar la atención hacia un enfoque por zonas y a fomentar un cambio de mentalidad en las instituciones gubernamentales asociadas. Sin embargo, a la hora de trasladar este modelo de la teoría a la práctica han surgido algunos retos debido a la falta de absoluta claridad en torno a los mandatos de las distintas entidades gubernamentales, al solapamiento parcial de responsabilidades, a los limitados recursos gubernamentales y a la consiguiente competencia por los fondos internacionales.



Del mismo modo, el grado de definición del papel de los gobiernos locales también varía según los instrumentos<sup>246</sup>. Algunos instrumentos específicos para las personas desplazadas internas definen específicamente las responsabilidades de las autoridades territoriales subnacionales, como primeros intervinientes sobre el terreno, para las actividades de las fases de prevención, asistencia y protección y soluciones<sup>247</sup>. Otros describen el papel de los gobiernos locales de forma más genérica<sup>248</sup>. Sin embargo, **las autoridades subnacionales de muchas localidades afectadas por el desplazamiento han puesto en marcha sus propias políticas de respuesta a las personas desplazadas internas y acuerdos institucionales** en virtud del marco nacional<sup>249</sup>. Aunque el desplazamiento suele considerarse un fenómeno impredecible o temporal, los gobiernos locales tienen interés en llevar a cabo procesos regulares de planificación estratégica. Por lo tanto, muchos gobiernos locales integraron su respuesta a las personas desplazadas internas en los planes de desarrollo local (por ejemplo, los Planes de Respuesta Provincial de las Gobernaciones de Anbar, Diyala, Kirkuk y Salah al-Din en el Iraq); desarrollaron

## Ejemplos de países

En México, donde todavía no existe un instrumento nacional para las personas desplazadas internas, se ha ido desarrollando gradualmente una respuesta fragmentaria a lo largo del último decenio<sup>250</sup>. Sin embargo, es a nivel subnacional donde la respuesta a las personas desplazadas internas se está desarrollando realmente en la práctica, a medida que un número creciente de estados mexicanos aplican sus propias leyes sobre la materia (ya adoptadas en Chiapas, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas), o bien acuerdos institucionales para responder al desplazamiento interno (como en Baja California, Chihuahua, Oaxaca, Michoacán y Ciudad de México). A pesar de estos avances positivos, la ausencia de una ley nacional ha tenido implicaciones en lo que se refiere a la coherencia del enfoque y la coordinación, especialmente con las entidades del ámbito nacional. Esto también ha planteado cuestiones en el marco de los conceptos administrativos mexicanos de “*competencia concurrente*” en cuanto a las competencias concretas que deberían tener las entidades de los diferentes niveles en relación con la aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas.

estrategias de soluciones duraderas a nivel local (por ejemplo, la Región Somalí de Etiopía; la provincia de Kivu del Norte de la República Democrática del Congo; y los estados de Adamawa, Borno y Yobe en Nigeria), y establecieron de forma proactiva leyes y políticas locales nuevas o modificaron las existentes para permitir a la población desplazada ejercer sus derechos, incluso en países que carecen de marcos básicos específicos para las personas desplazadas internas a nivel nacional.

Esto apunta al hecho de que, si bien un marco nacional para las personas desplazadas internas no garantiza automáticamente una mayor coherencia en la respuesta si no se aplica de forma eficaz, cuando faltan tales marcos, una respuesta desigual y descoordinada tiende a ser la norma.

## ii. Coordinación interinstitucional

La mayoría de los países que cuentan con una ley o política que tenga en cuenta a las personas desplazadas internas también establecen algún tipo de plataforma nacional que coordine la respuesta horizontal de los diversos ministerios y otras entidades ejecutivas del gobierno nacional (a menudo incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos)<sup>251</sup>. Suele organizarse bajo la forma de un comité de coordinación interministerial ajeno a la jurisdicción de un ministerio concreto. En la mayoría de estos países, dicha plataforma se dedica específicamente a dar respuesta a las personas desplazadas internas, pero, en algunos, una plataforma de coordinación interministerial de alto nivel ya existente asume también la coordinación de la respuesta. Como parte fundamental de su cometido, la institución coordinadora en materia de personas desplazadas internas suele presidir la plataforma de coordinación en su nivel más alto (a menudo ministerial). En algunos casos, la plataforma está formalmente presidida por el jefe de Estado, pero la institución coordinadora suele conservar un papel directivo primordial, como el de secretaría técnica<sup>252</sup>.

La integración **formal de las entidades territoriales subnacionales en las estructuras nacionales de coordinación es menos evidente**. Solo están representadas en las plataformas horizontales de coordinación de unos pocos países<sup>253</sup>. Lo más frecuente es que se encomiende a la institución coordinadora en materia de personas desplazadas internas la tarea de colaborar con estas entidades para aplicar el marco nacional en esos territorios<sup>254</sup>, lo que resulta más eficaz cuando tienen oficinas locales en las zonas afectadas. El

## Refuerzo de la coordinación para ampliar la respuesta en Ucrania

En 2023, en respuesta a los importantes retos impuestos por la invasión a gran escala de 2022, el Gobierno de Ucrania reforzó su coordinación de la compleja respuesta ampliada a los desplazamientos internos masivos mediante la creación de un nuevo Consejo de Coordinación sobre Personas Desplazadas Internas. Existe por debajo del Gabinete de Ministros, que antes era el mecanismo de coordinación horizontal en Ucrania. El Consejo cuenta con una amplia representación de alto nivel de ministerios, administraciones regionales, organizaciones internacionales y de la sociedad civil, entre otros. En 2023 se reunía semanalmente y está presidido por el Vice Primer Ministro de Ucrania. El Consejo de Coordinación sobre Personas Desplazadas Internas tiene como objetivo mejorar la coordinación de las autoridades ejecutivas que trabajan con la población desplazada interna, supervisa sus acciones para garantizar que se respetan los derechos y libertades de esta, realiza análisis de los retos y define métodos para afrontarlos, y participa en la elaboración de proyectos de instrumentos sobre las personas desplazadas internas para presentarlos al Consejo de Ministros. También tiene el mandato específico de garantizar que la Estrategia Estatal sobre Desplazamiento Interno de 2023 se aplica en la práctica, y trabaja para mejorar la respuesta a las necesidades de las personas desplazadas internas y su inclusión.

Comité Estatal para Asuntos de Refugiados y Personas Desplazadas Internas de Azerbaiyán, que actúa como institución coordinadora en este ámbito, es un buen ejemplo. La oficina central del Comité, sus sucursales regionales y otras entidades constituyen un sistema unificado. En el desempeño de las obligaciones y funciones estipuladas en su reglamento, el Comité realiza actividades recíprocas con las autoridades ejecutivas centrales y locales de la República de Azerbaiyán, los órganos locales de autogobierno, así como con asociaciones públicas y otras entidades jurídicas<sup>255</sup>.

Los instrumentos nacionales específicos para las personas desplazadas internas también pueden exigir a las autoridades territoriales subnacionales de las zonas afectadas por el desplazamiento que establezcan plataformas locales de coordinación horizontal para la respuesta a estas personas que

reproduzcan las existentes a nivel nacional<sup>256</sup>. **Los acuerdos institucionales subnacionales pueden ofrecer plataformas importantes para una respuesta coordinada a las personas desplazadas internas dentro del territorio subnacional específico, especialmente cuando se adaptan a los impactos particulares que allí se producen.** Sin embargo, la coordinación con entidades a nivel nacional (y con otras entidades subnacionales en las localidades de desplazamiento o retorno) puede ser más esporádica y *ad hoc*, aunque esto a menudo parece reflejar deficiencias a nivel nacional más que en las instituciones subnacionales. En general, la coordinación entre el nivel central o nacional y los distintos niveles subnacionales en la respuesta a los desplazamientos internos provocados por conflictos parece menos estructurada en toda la muestra.

## Coordinación entre los niveles nacional y local en la respuesta de Colombia al desplazamiento interno

La respuesta oficial estatal de Colombia al desplazamiento interno causado por el conflicto armado ha exhibido tanto retos como oportunidades de coordinación entre los niveles local, regional y nacional. En su decisión de 2004 (*Sentencia T-025*), la Corte Constitucional colombiana atribuyó en parte el incumplimiento de los derechos de las personas desplazadas internas a problemas de coordinación entre los niveles de gobierno. Las funciones y responsabilidades de los niveles local, regional y nacional en la aplicación de la respuesta no eran claras. De hecho, durante los años que siguieron a la decisión se produjeron acaloradas negociaciones entre los distintos niveles: el nivel nacional asignaba la prestación de ayuda humanitaria a los gobiernos locales, y los municipios argumentaban que no disponían de presupuesto para asumir esta responsabilidad<sup>257</sup>.

Para salir de este callejón sin salida, la Ley de Víctimas de 2011 estableció un “Sistema de Corresponsabilidad” que reafirmaba la responsabilidad de los municipios de prestar asistencia humanitaria de emergencia a las poblaciones desplazadas y a otras víctimas del conflicto armado<sup>258</sup>. Este sistema parte del principio de que todo el Gobierno es responsable de proteger los derechos humanos. Sin embargo, dadas las diferentes capacidades de cada municipio (y las emergencias recurrentes a las que algunos de ellos se enfrentan), su Estrategia de Corresponsabilidad de 2015 también explica el proceso por el que los municipios pueden solicitar apoyo de niveles superiores del Gobierno. El Gobierno nacional lo hace posible a través de tres mecanismos principales:

- establecer un proceso para que los municipios formulen planes de acción normalizados en los que se cuantifiquen las necesidades y los presupuestos para apoyar a las víctimas y, por tanto, también las carencias presupuestarias;
- ofrecer oportunidades de financiación conjunta a los municipios más necesitados de ayuda; y
- crear una oficina especializada dentro de la Unidad para las Víctimas, el organismo de ámbito nacional responsable de la coordinación general de la respuesta, para impartir capacitación y asesoramiento técnico a los municipios con el fin de ayudarles a desarrollar sus planes de acción.

Este sistema ofrece un compromiso que respeta la autonomía local, ya que los municipios desarrollan planes de acción locales en función de su contexto local<sup>259</sup>. Los comités locales de justicia transicional, que reúnen a organizaciones de la sociedad civil, grupos de defensa de las víctimas y proveedores de servicios junto con actores municipales, tienen autoridad para aprobar los planes locales y supervisar su aplicación.

A medida que los municipios completan estos planes año tras año, también se incorporan a los sistemas nacionales de presentación de informes, lo que ayuda a evaluar el progreso general de la respuesta. Sin embargo, la integración entre estos planes de acción local y los planes de desarrollo local sigue siendo un reto<sup>260</sup>. A los municipios les ha resultado difícil generar fondos suficientes para pasar de prestar asistencia humanitaria a las poblaciones recién desplazadas a programas orientados al desarrollo, como ayudas a la vivienda, actividades de generación de ingresos y programas de apoyo a la cohesión social para ayudar a quienes viven desplazados desde hace años a superar las vulnerabilidades que ha provocado su desplazamiento. En el contexto de una renovada atención a las soluciones promovida por el Asesor Especial sobre Soluciones del Secretario General de las Naciones Unidas, en julio de 2024 se estaban poniendo a prueba procesos de planificación municipal en siete centros urbanos, al tiempo que se elaboraba un nuevo documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para que las inversiones en soluciones se integraran en los planes de desarrollo local.



Colombia. Niños afrocolombianos en una jornada de práctica de boxeo en el barrio La Sierra, Medellín. Muchos de ellos y sus familias son desplazados internos (21 de diciembre de 2023). © ACNUR/Luisa De la Espriella.



### iii. Financiación de la aplicación

Las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas de varios de los países de la muestra prevén específicamente la dotación de recursos para las actividades necesarias de cara a aplicar estos marcos<sup>261</sup>. En muchos casos, esto implica la **creación de uno o varios fondos nacionales** dedicados a la aplicación del marco<sup>262</sup>, que suelen estar bajo el control de la institución coordinadora en materia de desplazamiento interno, pero de los que también pueden recibir recursos otras entidades nacionales. La financiación de estos “fondos para las personas desplazadas internas” suele provenir de una combinación de presupuestos del gobierno central, préstamos y donaciones de entidades internacionales, a veces con aportaciones también de entidades territoriales locales. En Ucrania, la ley sobre personas desplazadas internas afirma expresamente que el Estado extranjero responsable de una agresión militar en su territorio es legalmente responsable de compensar los costes directos de las personas desplazadas internamente como consecuencia de dicha agresión, así como de los costes que suponga para Ucrania la acogida y el reasentamiento de dichas personas<sup>263</sup>. La ley colombiana prevé igualmente que los recursos procedentes de los grupos armados desmovilizados se sumen al fondo para resarcir a sus víctimas<sup>264</sup>.

En consonancia con el enfoque pangubernamental, algunas leyes y políticas sobre personas desplazadas internas también indican que **la existencia de fondos específicos no exime a las instituciones nacionales y subnacionales implicadas en la respuesta a estas personas de dedicar los recursos** necesarios para la aplicación de acciones de apoyo dentro de sus competencias sectoriales, a través de las líneas presupuestarias y fondos pertinentes<sup>265</sup>. Este es también el enfoque que suelen adoptar los países que no crean un fondo específico<sup>266</sup>, y que facilita la movilización de la financiación del desarrollo para prevenir y hacer frente a los desplazamientos internos.

A menudo, los gobiernos nacionales calculan los costos de las estrategias de respuesta de emergencia y para las personas desplazadas internas en relación con cada sector específico, y esperan contar con los recursos de los presupuestos centrales y de los donantes y socios internacionales. Del mismo modo, el Asesor Especial sobre Soluciones del Secretario General de las Naciones Unidas también promueve la adopción de planes de acción presupuestados para lograr soluciones duraderas; los adoptados por los estados nigerianos

de Adamawa, Borno y Yobe en mayo de 2024 son un buen ejemplo. También destacó en varias ocasiones **que la financiación del desarrollo, que a menudo es necesaria para afrontar situaciones de desplazamiento especialmente prolongadas, solo puede mobilizarse para apoyar las prioridades del gobierno**; la adopción de marcos específicos para las personas desplazadas internas y la inclusión del desplazamiento en los planes de desarrollo pueden ser factores esenciales para destacar la intención del gobierno de dar prioridad a esta cuestión. Por ejemplo, en Nigeria, el Banco Mundial incluyó la transposición a nivel estatal de la política nacional sobre personas desplazadas internas como uno de los criterios para que los estados federados recibieran financiación específica; en julio de 2024, el estado de Yobe fue el primero en adoptar una política estatal sobre personas desplazadas internas en línea con la política nacional que complementaba su Plan de Acción para Soluciones Duraderas de Estado.

En la práctica, **los presupuestos nacionales para la respuesta a las personas desplazadas internas tienden a ser bastante opacos**. En general, es difícil determinar el costo de la respuesta a las personas desplazadas internas y a dónde se destinan los fondos, así como qué parte procede de fondos estatales y en qué casos se ha complementado con financiación de otras fuentes. No obstante, la impresión general es que diríase que la financiación de la respuesta a las personas desplazadas internas en los países de ingreso mediano con mayor capacidad institucional y presupuestaria en el plano nacional (por ejemplo, Azerbaiyán, Colombia, Georgia, Ucrania y México) suele estar integrada en algún tipo de proceso presupuestario nacional, y los principales aspectos de dicha respuesta a lo largo del tiempo parecen estar financiados principalmente por el propio Estado, mientras que la financiación y la ayuda internacionales desempeñan un papel en gran medida complementario<sup>267</sup>. En principio, al menos, el Estado de estos países debería disponer de más recursos financieros propios para invertir en las instituciones y acciones que los instrumentos nacionales sobre personas desplazadas internas requieren para responder al desplazamiento interno. Al mismo tiempo, las economías nacionales de estos países también pueden ofrecer mejores opciones en cuanto a medios subsistencia y oportunidades de reintegración económica para la población desplazada. Por el contrario, en los países de ingreso bajo (como el Afganistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Níger, Somalia y el Yemen), la presupuestación nacional parece más incoherente

en general, e incluso los aspectos institucionales clave de la respuesta del Estado a las personas desplazadas internas parecen estar financiados principalmente por organismos internacionales y donantes privados. En algunos de estos países, debido en parte a la prevalencia de la financiación internacional, la asignación de recursos a los distintos aspectos de la respuesta resulta poco fiable de un año para otro.

Por supuesto, los conflictos suponen una carga adicional para los recursos de los que dispone cualquier Estado. Además, la naturaleza del conflicto y el desplazamiento resultante también tienen importantes consecuencias para la capacidad de respuesta a las personas desplazadas internas. Por un lado se encuentran los conflictos breves o estancados en partes concretas del país que provocan un pequeño número de ráfagas de desplazamientos (por ejemplo, Azerbaiyán, Georgia y Ucrania antes de 2022). Los efectos destructivos de estos conflictos son relativamente limitados y la población desplazada es una cantidad fija y conocida. Por otro lado se encuentran los conflictos prolongados de alta intensidad activos que han desplazado a un número considerable de personas de forma continuada año tras año, a veces por casi todo el territorio (por ejemplo, el Afganistán, la República Centroafricana, el Níger, Nigeria, Somalia y el Yemen). En estos entornos con escasos recursos existe un extenso conjunto de personas desplazadas internas que evoluciona constantemente. El grado en que estos diferentes tipos de conflictos minan los recursos del Estado es diferente, pero también lo hacen la escala y el carácter del reto causado por el desplazamiento resultante que obligan a maximizar el presupuesto del Estado y otros recursos a fin de darle respuesta. Por ejemplo, la naturaleza y el alcance de la crisis de desplazamiento en Azerbaiyán exigen un nivel de recursos muy diferente del necesario para hacer frente a la situación de las personas desplazadas internas en Somalia.<sup>268</sup> En Ucrania, la magnitud de los desplazamientos repentinos que siguieron a la invasión rusa de 2022 amenazó inicialmente con desbordar el relativamente sólido sistema nacional de respuesta al desplazamiento interno, sobre todo porque los funcionarios (así como el personal de los organismos humanitarios) se vieron a su vez desplazados o fueron reclutados para combatir.<sup>269</sup> Incluso en un país de ingreso mediano como Colombia, después de 20 años de seguimiento de la respuesta del Gobierno a las personas desplazadas internas por parte de la Corte Constitucional, la magnitud del desplazamiento (y su naturaleza continua), sumada a las limitaciones del presupuesto nacional,

hacen que el progreso en ciertos aspectos de su respuesta haya sido lento (por ejemplo, en materia de vivienda, generación de ingresos o resarcimientos administrativos). Así pues, la capacidad financiera para poner en marcha instrumentos nacionales para las personas desplazadas internas depende no solo de la riqueza relativa de los países, sino también del tipo de conflicto (y de cuánto merme este la base de recursos del país) y del desplazamiento resultante (y de la magnitud del problema que debe afrontar la respuesta al desplazamiento interno). La rapidez con la que cambia la dinámica del desplazamiento en un país afectado por un conflicto también tiene repercute en la capacidad del Estado, ya que es probable que una dinámica que cambia rápidamente requiera un nivel de capacidad suficiente para organizar una respuesta flexible y utilizar diferentes herramientas.

Esto también subraya el papel fundamental del nivel central a la hora de orientar las políticas y transferir recursos al nivel local. Especialmente en escenarios de movimientos de población a gran escala, la planificación de la inversión pública se distorsiona, ya que servicios como la educación y la sanidad están diseñados para una población sedentaria, lo que provoca importantes desequilibrios en estos sectores. El nivel central del Estado debe adaptarse para cerciorarse de que los recursos sigan el movimiento de los habitantes, ya que los servicios estatales pueden dejar de demandarse en determinadas zonas debido a la ausencia de población, o por el colapso de los servicios ofrecidos debido a la excesiva demanda en las zonas de llegada. Los niveles centrales deben corregir estas distorsiones al tiempo que establecen criterios para que las entidades territoriales puedan dar una respuesta previsible y relativamente homogénea<sup>270</sup>. Aunque esto continúa suponiendo un reto importante en muchos de los países de la muestra, el aumento de los esfuerzos de los gobiernos por incluir el desplazamiento en las estadísticas oficiales y en la planificación del desarrollo local puede ser esencial.

Ciertamente, si se promueven marcos integrales de respuesta a las personas desplazadas internas como un elemento importante de la respuesta estructural al desplazamiento interno en un país afectado por un conflicto o por la violencia generalizada, hemos de reconocer que no es realista esperar que haya recursos disponibles para que todas las disposiciones se apliquen plenamente de inmediato y de una sola vez. Algunas leyes, como las de Honduras y Colombia (en la que probablemente se inspira la primera), articulan claramente el **requisito de “sostenibilidad”**

**financiera** entre los principios generales que rigen la aplicación de la ley. Esto se consigue, en parte, a través del funcionamiento de otros principios rectores, como “progresividad” (es decir, la orientación hacia el logro del pleno disfrute de los derechos, aunque siempre con ciertos derechos mínimos garantizados)<sup>271</sup> y la **necesidad de establecer prioridades** que se trató en el primer capítulo.

## Aplicación progresiva en Honduras

Como ejemplo de aplicación progresiva, la presupuestación para la aplicación de la nueva ley sobre personas desplazadas internas en Honduras se hará por etapas en función de las necesidades institucionales prioritarias, de modo que las capacidades institucionales necesarias en el gobierno nacional y subnacional puedan ampliarse gradualmente con el tiempo. La escasez de recursos económicos obliga también al Gobierno a aplicar la Ley de Desplazados de 2023 dirigiendo dichos recursos de forma prioritaria y pragmática a los territorios con mayor nivel de desplazamientos o llegadas, así como estableciendo un orden en función de las zonas con mayores necesidades y priorizando las actuaciones necesarias en base a criterios objetivos<sup>272</sup>.



Honduras. Taller de arte comunitario (19 de mayo de 2023).  
© ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo.

Por último, la experiencia en los **países de la muestra con múltiples oleadas de desplazamientos** (por ejemplo, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Etiopía, el Iraq, Somalia y el Yemen) también demuestra el impacto del reto que supone la priorización, incluso cuando en principio todas las personas desplazadas internas entran dentro de la definición incluida en los instrumentos existentes en la materia. En consecuencia, existe a menudo **el riesgo de**

**que los casos “antiguos” se pasen por alto conforme surgen nuevas crisis que restan atención humanitaria, capacidad y financiación a la respuesta a las personas desplazadas internas.** Esto, por ejemplo, es un problema en el Iraq en el caso de la población desplazada por episodios de conflicto y violencia anteriores a la crisis del Dáesh de 2014. Asimismo, aunque la mayoría de las personas desplazadas internas después de 2014 han regresado a sus hogares, queda un número residual de casos complejos para los que es más difícil hallar soluciones. Al menos entre las entidades internacionales, la atención se ha desplazado a su situación y a otros problemas de protección que no pudieron priorizarse antes en la respuesta debido a la magnitud de la crisis y a la necesidad de prestar asistencia humanitaria básica. Dado que las prioridades cambiarán con el tiempo, las entidades internacionales pueden desempeñar un papel especialmente útil en estas fases al centrarse en la situación de los casos “difíciles” que el Estado carece de voluntad o capacidad para resolver.

## iv. Capacidad institucional y técnica

Sin embargo, la capacidad no solo consiste en la dotación de recursos de las instituciones estatales implicadas en la respuesta a las personas desplazadas internas. Como ya se ha señalado, la fuerza y el enfoque de las propias instituciones también son factores importantes. **La experiencia técnica en el tratamiento del desplazamiento interno, en general, es un aspecto importante de la capacidad para ejecutar la respuesta a las personas desplazadas internas. Se trata, sin lugar a duda, de un requisito previo para las instituciones coordinadoras especializadas.** Su personal debe recibir capacitación sobre cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas, en particular sobre los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y sobre cómo aplicarlos en la práctica.

**Sin embargo, también es importante el nivel de capacidad de las demás instituciones que desempeñan un papel en la respuesta a las personas desplazadas internas** de cara a asegurarse de que las consideraciones relativas al desplazamiento interno se integren en la política interna y en los enfoques operativos adoptados por estos especialistas sectoriales. Esto podría adoptar la forma de persona que ejerza como coordinadora o de un pequeño grupo en el seno de cada institución, dependiendo del alcance de su función. Por ejemplo, en Colombia, la mayoría de los ministerios nacionales cuentan con una o más personas coordinadoras especializadas en cuestiones de desplazamiento interno,



al igual que muchas de las entidades territoriales más grandes. Algunas cuentan con una unidad especializada en desplazamientos internos, incluso dentro de las instituciones nacionales de derechos humanos<sup>273</sup>. Por lo general, también se espera que las personas nombradas en los distintos ministerios para formar parte de las estructuras de coordinación interinstitucional, como la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia en Honduras, posean o adquieran capacidad técnica especializada en desplazamiento interno. **La capacitación por parte de los gobiernos y los socios internacionales es necesaria en los casos en que sea necesario reforzar la capacidad técnica de las instituciones nacionales o subnacionales**<sup>274</sup>.

## Aprendizaje entre Estados

Como ejemplo de aprendizaje entre países, el gobierno hondureño imitó en gran medida la experiencia colombiana a la hora de diseñar un registro y un procedimiento para proteger las propiedades abandonadas como primer paso para resolver un problema clave relacionado con el desplazamiento interno, incluso antes de que se hubiera desarrollado un instrumento básico para las personas desplazadas internas<sup>275</sup>. Del mismo modo, al elaborar su respuesta a las personas desplazadas internas, Ucrania también aprendió de la experiencia de Georgia y otros países de la región a la hora de abordar una situación de conflicto y desplazamiento interno con ciertas características muy similares.

Este aprendizaje entre países también se facilita en el marco de iniciativas y foros regionales y mundiales, como el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento Interno del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)<sup>276</sup> o el Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos. Este último fue un diálogo de una semana de duración entre funcionarios gubernamentales de diversas regiones del mundo coorganizado en 2023 por el ACNUR, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, con el apoyo de alto nivel del Grupo de Expertos en Protección de los Desplazados Internos (IPEG).

**La forma en que funcionan estas instituciones estatales también influye en la aplicación de los instrumentos nacionales sobre las personas desplazadas internas,** incluso en países con instituciones relativamente consolidadas. Por ejemplo, en algunos países, los puestos de las instituciones gubernamentales nacionales o subnacionales se asignan a personas vinculadas a los dirigentes políticos en el poder. Cada vez que cambia la administración política correspondiente, se expulsa al personal existente, con el riesgo de que se pierdan la capacidad institucional, los conocimientos técnicos y la continuidad de la respuesta a las personas desplazadas internas. En otros países, distintos ministerios de la burocracia nacional acaban bajo el control de facciones políticas opuestas. La rivalidad resultante entre ministerios puede socavar la capacidad general del Estado para dar una respuesta coherente a cuestiones como el desplazamiento interno.

En algunos países, la grave fragilidad institucional plantea sus propios dilemas, que van más allá de la mera falta de capacidad institucional para prestar servicios a la población local, así como las personas desplazadas internas. Algunos gobiernos han mostrado una voluntad considerable de intervenir en la cuestión de las personas desplazadas internas, pero sus instituciones siguen siendo frágiles, con escasa capacidad y pocos recursos en todos los sectores. También existen diferencias reales en la capacidad institucional general entre regiones o municipios de un mismo país, lo cual puede repercutir significativamente en la respuesta a los desplazamientos internos a nivel local. Ciertos marcos para las personas desplazadas internas exigen que cualquier autoridad territorial subnacional establezca un complejo conjunto de estructuras y procedimientos para organizar una respuesta al desplazamiento interno, incluso en los diferentes aspectos prioritarios de la cuestión. Este enfoque puede ser ampliamente viable en las capitales regionales y en los centros urbanos más grandes de las regiones con más recursos de un país, pero las más pequeñas y con menos recursos, con estructuras institucionales más débiles y necesidades sustanciales contrapuestas, pueden no ser capaces de dar los pasos requeridos. Este hecho confirma la importancia de los enfoques flexibles, diseñados mediante procesos consultivos que impliquen desde el principio a los gobiernos locales como responsables de la toma de decisiones.



Somalia. ACNUR distribuye artículos no alimentarios a personas desplazadas internamente afectadas por la sequía en Baidoa (4 de abril de 2022).  
© African Volunteers for Relief and Development.

Son las entidades internacionales las que más han suplido las carencias en cuanto a capacidad estatal. La importancia relativa del compromiso internacional en materia de personas desplazadas internas en algunos de estos países es tal que, de hecho, son un motor clave de la respuesta al desplazamiento interno. Una evaluación más completa de la práctica de las entidades internacionales escapa al alcance de este informe. Sin embargo, **en algunos países, la eficacia de la respuesta del Estado al desplazamiento interno será difícil de separar de las cuestiones relativas al modo en el que la comunidad internacional se relaciona con las instituciones del Estado y les brinda apoyo.** Muchos instrumentos específicos para las personas desplazadas internas hacen referencia a la coordinación con las organizaciones internacionales. Sin embargo, solo unos pocos países dan cabida a las entidades internacionales en la plataforma nacional de coordinación de la respuesta a las personas desplazadas internas, sobre todo en los casos en los que su plataforma nacional incluye tanto instituciones estatales como de la sociedad civil<sup>277</sup>, o en los que se ha creado una plataforma nacional independiente para la participación de la sociedad civil paralela a la interministerial principal<sup>278</sup>. Algunos instrumentos sobre personas desplazadas internas

ordenan a las entidades estatales que actúen de enlace con las entidades internacionales en la respuesta a la población desplazada<sup>279</sup>; muchos, además, reiteran la aplicabilidad de principios generales relativos a la cooperación con dichas entidades internacionales, como garantizar el acceso, no desviar la ayuda, respetar al personal y las responsabilidades de los organismos internacionales<sup>280</sup>. Es evidente que estos instrumentos contemplan la cooperación principalmente con entidades internacionales de carácter humanitario, aunque algunos también reconocen la posibilidad de colaborar con actores de desarrollo internacionales<sup>281</sup>. De hecho, en Nigeria, cada responsable sectorial ministerial está emparejado con un codirector internacional pertinente<sup>282</sup>. En la mayoría de los países, sin embargo, la cooperación con las entidades internacionales tiene lugar principalmente a través de las estructuras de coordinación que estas establecen, como los grupos temáticos humanitarios sectoriales. Las entidades estatales participan en algunos de estos grupos pero, en última instancia, tales grupos están dirigidos por entidades internacionales y tienden a reflejar sus prioridades.

## Un enfoque pansocial: sociedad civil, sector privado y personas desplazadas internas

Todos los participantes gubernamentales en el *Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos* reconocieron la importancia de adoptar un enfoque “pansocial”, que se consideró que no requería una definición específica, sino que se entiende mejor como un concepto que implica la participación de diferentes partes interesadas y la creación de confianza y legitimidad como medio para reconstruir la cohesión y el contrato sociales promoviendo los derechos de las personas desplazadas internas. Distintos países adoptaron enfoques diferentes, con niveles diversos de éxito y dificultades a la hora lograr una participación y un compromiso significativos de las distintas partes interesadas<sup>283</sup>.

El papel desempeñado por la sociedad civil nacional en la respuesta a las personas desplazadas internas está reconocido en los instrumentos básicos sobre la materia de varios países. Sin embargo, a la sociedad civil no siempre se le otorga un papel formal dentro de los acuerdos institucionales para la respuesta a las personas desplazadas internas. En cambio, algunos países, como Somalia, exhortan a las organizaciones de la sociedad civil “a coordinar sus actividades de apoyo [a las personas desplazadas internas] y a respaldar con sus programas y actividades los principios contenidos en esta política”<sup>284</sup>. En cambio, otros países asignan formalmente a las organizaciones de la sociedad civil un papel participativo en la plataforma nacional de coordinación horizontal<sup>285</sup> o en una plataforma nacional paralela reservada para la sociedad civil<sup>286</sup>.

El papel desaprovechado del sector privado en relación con el desplazamiento interno también ha sido cada vez más reconocido por los Estados individuales y la comunidad internacional<sup>287</sup> por igual, aunque no se menciona explícitamente en los marcos específicos para las personas desplazadas internas examinados en los países de la muestra. Los participantes en el Foro destacaron la posibilidad de recurrir al sector privado, no solo como donantes, sino a través de asociaciones público-privadas y ofreciendo incentivos para la participación en las zonas de desplazamiento y retorno, como, por ejemplo, mediante deducciones fiscales.

Por último, muchos países afirman que se debe consultar o implicar activamente a las personas desplazadas internas en el diseño, la ejecución y la evaluación de las intervenciones en este ámbito. No todos estos países crean estructuras formales para la participación de las personas desplazadas internas. Entre los ejemplos de fomento de la participación significativa y la inclusión de las propias personas desplazadas internas cabe citar:

- La institucionalización de sistemas para fomentar la participación de las personas desplazadas internas a lo largo de todo el ciclo de las cuestiones de política pública —a saber, su diseño, debate, aprobación y aplicación— para afrontar el desplazamiento interno mediante, por ejemplo, el establecimiento de: 1) «mesas de participación» desde el nivel local hasta el nacional en Colombia, con criterios que garanticen también la inclusión y representación de las personas con discapacidad, las personas de edad y los miembros de la comunidad LGBT, entre otras<sup>288</sup>; y 2) consejos locales de personas desplazadas internas en Ucrania que permiten que las personas desplazadas participen de manera significativa en el desarrollo y la aplicación de las políticas locales y el autogobierno<sup>289</sup>.
- El establecimiento de una red de personas desplazadas internas voluntarias de diversas regiones del país para facilitar la participación de la población desplazada en asuntos de interés público. Dicha red permite a las personas desplazadas participar activamente en la elaboración y ejecución de las políticas para promover de este modo estrategias centradas en la comunidad (por ejemplo, la red que recibe apoyo del ACNUR en Georgia).



## Voluntad política

El Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno de 2022 ofrece una panorámica de los factores que influyen en la voluntad de los gobiernos de adoptar instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno en primer lugar. En la mayoría de los casos, los gobiernos que adoptan estos instrumentos los explican como una respuesta a las consecuencias humanitarias de los desplazamientos internos y a la situación de las personas desplazadas. Sin duda, esto constituye igualmente una poderosa motivación para que los gobiernos apliquen esos marcos en la práctica. Sin embargo, en cualquier escenario en el que se produzcan desplazamientos internos (especialmente a gran escala), las normas establecidas por los instrumentos nacionales sobre personas desplazadas internas normalmente requerirán algún tipo de acción positiva por parte de las instituciones del Estado para aplicarlas, ya sea para imponer garantías negativas a terceros (por ejemplo, la prevención del desplazamiento) u obligaciones positivas al Estado (por ejemplo, la asistencia a las personas desplazadas). Por tanto, coexisten con otras prioridades de actuación del Gobierno, con las que pueden competir por los recursos, lo que puede ser especialmente grave en contextos de conflicto, donde los recursos son más escasos y la seguridad adquiere mayor importancia para el Estado. Por lo tanto, a menudo, el nivel de voluntad y capacidad para aplicar en la práctica los instrumentos nacionales relativos a las personas desplazadas internas depende del grado de prioridad que las instituciones estatales conceden a la dotación de recursos y a la promoción de la acción en materia de desplazamiento interno en comparación con otras cuestiones. Las secciones siguientes ofrecen un análisis más detallado de los siguientes temas:

- Incentivos políticos y voluntad.
- La voluntad política es voluble.
- La voluntad política no es monolítica.
- La voluntad política y la forma de aplicar la respuesta.
- La interacción entre capacidad y voluntad política.
- El papel de otros actores en la conformación de la voluntad y la capacidad.

### i. Incentivos políticos y voluntad

En países en los que la cuestión del desplazamiento interno halla eco en el gobierno no solo por razones humanitarias, sino también por otros motivos políticos, por ejemplo, se observa una especial voluntad de adoptar y aplicar marcos nacionales para las personas desplazadas internas. Esto es especialmente evidente en Azerbaiyán, donde el conflicto territorial con Armenia ha impartido al gobierno un fuerte incentivo político para reconocer y responder al desplazamiento interno resultante como forma de mantener sus reivindicaciones sobre Karabaj. Georgia adopta un enfoque similar, ya que la cuestión del desplazamiento interno sigue ocupando un lugar destacado en la agenda política a pesar de los cambios de Gobierno. Del mismo modo, en el conflicto de Ucrania, para el gobierno central sigue siendo de suma importancia reconocer y hacer frente a la situación de las personas desplazadas internas, debido a que esta es una cuestión clave a la hora de mantener las reivindicaciones territoriales del Estado sobre las regiones que han sido ocupadas por Rusia. No se trata de restar importancia al papel que desempeñan las inquietudes humanitarias de cualquiera de estos gobiernos en la situación de las personas desplazadas internas, sino que se trata más bien de subrayar que la voluntad del gobierno central de responder a esas situaciones de desplazamiento interno se sustenta también en otras consideraciones políticas a largo plazo fundamentales para el Estado.

En otros países de la muestra en los que los instrumentos nacionales para las personas desplazadas internas se han aplicado de forma menos coherente, este tipo de poderosos intereses políticos nacionales en la cuestión del desplazamiento interno son a menudo menos fáciles de discernir. De hecho, al parecer, varios de estos países han adoptado instrumentos nacionales para las personas desplazadas internas principalmente como gesto de buena voluntad hacia sus socios internacionales. En algunos países, esto parece obedecer a un interés político por asegurarse de que los organismos internacionales siguen aportando recursos para invertir en las instituciones gubernamentales implicadas en la respuesta a las personas desplazadas internas. Los límites de este tipo de voluntad se hacen evidentes cuando se reduce dicha financiación.

No obstante, la elaboración de una ley o política en sí misma, como acto de soberanía, puede ayudar a un gobierno a comprender que la respuesta al desplazamiento interno es una responsabilidad que

debe asumir él en primer lugar, y no la comunidad internacional. Por ejemplo, en el Níger, la nueva ley sobre personas desplazadas internas habría contribuido a generar entre algunas autoridades la sensación de que tienen un importante papel que desempeñar. En algunos países, el escaso interés político nacional por la cuestión del desplazamiento interno en el seno del gobierno nacional ha contribuido a la ausencia de un marco nacional para las personas desplazadas internas. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, a pesar de que se debate desde hace tiempo y de que existe un proyecto de ley en trámite desde 2014, ha habido escaso interés en aprobarlo a lo largo de los años. Del mismo modo, un proyecto de ley lleva sobre la mesa desde 2014 en la República Centroafricana. En parte, el hecho de que el Gobierno no haya aprobado esta ley puede deberse a que las personas desplazadas internas no son una prioridad para el gobierno, pero también refleja una falta de capacidad más general del gobierno nacional en lo que se refiere a la elaboración de leyes y políticas. No es solo una cuestión de apoyo técnico, sino también el resultado de la inestabilidad política asociada a los frecuentes cambios de gobierno. Este hecho detiene el progreso, mientras que los cambios frecuentes de prioridades y personal en el gobierno ofrecen una base muy poco segura para sacar adelante proyectos legislativos o políticos. La falta de voluntad política o la incapacidad para adoptar un marco nacional sobre el desplazamiento

interno también puede traducirse en la práctica en una respuesta descoordinada y circunstancial a las personas desplazadas internas.

La **política internacional y regional** también puede influir en la voluntad de los países de adherirse a los tratados multilaterales sobre desplazamiento interno, como el protocolo relativo a las personas desplazadas internas de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos de 2006 y la Convención de Kampala de 2009. Por ejemplo, el número cada vez mayor de países que se adhieren a uno o ambos tratados africanos sobre personas desplazadas internas es un signo alentador de la voluntad política de estos gobiernos de reconocer la cuestión en la escena internacional e incluso de asumir compromisos de amplio alcance en materia de tratados con otros Estados de la región. Al mismo tiempo, las pruebas de que este compromiso internacional ha llevado a esos mismos Estados partes a adoptar instrumentos nacionales sobre personas desplazadas internas son algo más parciales. En la muestra, los cinco Estados africanos son partes desde hace tiempo en uno u otro de estos tratados regionales sobre personas desplazadas internas, pero entre ellos, solo el Níger completó el proceso de trasposición local de la Convención de Kampala<sup>290</sup> tras haber promulgado su ley sobre personas desplazadas internas en 2018 y un decreto de aplicación en 2020.



República Democrática del Congo. El registro biométrico de los desplazados internos se introdujo en respuesta a la crisis del M23 (7 de agosto de 2023). © ACNUR/Blaise Sanyila.

## ii. La voluntad política es voluble

Sin embargo, igual que la política puede cambiar con el tiempo, la disposición de los gobiernos de cara a la aplicación de los marcos nacionales para las personas desplazadas internas también puede cambiar en función de circunstancias más amplias. De hecho, **los cálculos políticos a corto plazo pueden cambiar con relativa rapidez con la marcha de un gobierno y la llegada de otro nuevo.** Disponer de un instrumento nacional sobre las personas desplazadas internas en forma de ley puede elevar el costo político al que se expondría un nuevo régimen que se retracte del marco nacional. Este fenómeno no se ha observado en los países de la muestra; lo más probable es que un gobierno para el que la respuesta a las personas desplazadas internas sea una prioridad menor simplemente eluda su aplicación o la reduzca. Por este motivo, la sociedad civil y los tribunales (así como las instituciones internacionales) a menudo pueden desempeñar un papel crucial a la hora de estimular y mantener la voluntad del gobierno de poner en marcha respuestas para las personas desplazadas internas a lo largo del tiempo.

**Sin embargo, un cambio político también puede dar pie a nuevos incentivos políticos para aplicar los instrumentos sobre las personas desplazadas internas.** Por ejemplo, en Colombia, un marco para las personas desplazadas internas que los sucesivos gobiernos habían aplicado eficazmente con una importante supervisión por parte de los tribunales fue sustituido en 2011 por una ley que tiene en cuenta a las personas desplazadas internas y ofrece resarcimientos a las víctimas del conflicto. Esta ley fue uno de los principales pilares del proceso de paz nacional emprendido por el Gobierno con uno de los principales grupos armados irregulares del país. Abordar la cuestión de las personas desplazadas internas (y hacerlo de una forma novedosa) se convirtió en una prioridad política máxima para el Gobierno que se tradujo en la aplicación de esta ley. La forma jurídica del marco ha contribuido a garantizar que los sucesivos gobiernos sigan aplicándolo. Esto ilustra también cómo las negociaciones de paz pueden ofrecer un incentivo político para que los gobiernos pongan en marcha instrumentos para las personas desplazadas internas. En Ucrania, si bien existía una respuesta jurídica e institucional desde 2014, la escalada del conflicto armado de 2022 elevó casi de inmediato el peso político de las personas desplazadas internas. Esto se tradujo en nuevas y sólidas disposiciones institucionales para la coordinación a nivel nacional y de los *oblast*, junto con rápidas revisiones legales y normativas (algunas de las

cuales llevaban años pendientes, como las relativas a las pensiones o la vivienda) para mejorar la asistencia y la protección de las personas desplazadas internas. En este caso, el cambio político reflejaba la nueva situación de guerra más que la perspectiva de paz.

## iii. La voluntad política no es monolítica

También es importante reconocer que los gobiernos **no son monolíticos.** Incluso en países con marcos nacionales y acuerdos institucionales bien establecidos para la respuesta al desplazamiento interno, **algunos ministerios u organismos del gobierno central pueden estar más dispuestos que otros a aplicar estas obligaciones con las personas desplazadas internas.** Esta variación puede reflejar culturas o intereses institucionales profundamente arraigados en los distintos ministerios o partes del gobierno. Las diferencias entre las entidades del gobierno central en cuanto al grado de aceptación de las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas también pueden reflejar los caprichos de la política interministerial, las personalidades que ocupan los principales cargos directivos y los incentivos a corto plazo de determinadas instituciones. **La competencia entre instituciones con diferentes mandatos y agendas representa un verdadero reto** en muchos contextos de desplazamiento interno. A menudo se convierte en un obstáculo para la creación de un marco nacional para las personas desplazadas internas, dada la dificultad de llegar a un consenso sobre qué institución debe ser la institución coordinadora<sup>291</sup>, pero estas disputas pueden continuar incluso cuando ya se ha establecido. En los países en los que coexisten diferentes factores que impulsan el desplazamiento, en particular desastres y conflictos, esta cuestión suele plantearse en forma de competencia entre los organismos de gestión de desastres (que ya tienen responsabilidades en la respuesta de emergencia en situaciones de desastre) y otros organismos (bien sea uno ya existente, como las comisiones de refugiados que amplían su labor a las personas desplazadas internas, bien uno de nueva creación en un contexto de conflicto). Al principio, la identificación de las entidades gubernamentales más dispuestas a participar y la **colaboración con ellas pueden proporcionar un punto de entrada para el reconocimiento del problema de las personas desplazadas internas y la preparación de una respuesta.** Sin embargo, es importante que los socios internacionales no acaben trabajando solo con esas entidades y descuiden a otras cuyo compromiso es necesario para aplicar aspectos centrales de la respuesta a las personas desplazadas internas.



**Es crucial que las cuestiones relativas a las personas desplazadas internas se consideren una agenda compartida por todo el gobierno nacional y no una mera responsabilidad de la institución coordinadora.**

**El grado de voluntad también puede diferir entre los niveles de gobierno nacional y subnacional.** En algunos contextos, aunque existe un interés considerable por parte del gobierno central en la aplicación de los marcos nacionales para las personas desplazadas internas, esto no se refleja a nivel subnacional. Esto puede deberse a diferentes intereses y prioridades a nivel subnacional en general o en el caso de las autoridades territoriales de determinadas regiones. **Una respuesta estatal excesivamente centralizada a las personas desplazadas internas también tiene el potencial de desincentivar a las entidades territoriales subnacionales para que no se hagan cargo de los problemas de las personas desplazadas a nivel local.** En Georgia, por ejemplo, la respuesta a las personas desplazadas internas está muy centralizada en un ministerio nacional. Es muy probable que esto se deba al hecho de que las personas desplazadas internas de los territorios ocupados ocupan un lugar destacado en la agenda política por cuestiones de relaciones internacionales. A pesar de los amplios procesos de descentralización que se desarrollan en el país, parece existir la percepción de que las personas desplazadas internas son responsabilidad del gobierno nacional, lo que ha contribuido a una actitud de no intervención por parte de muchos municipios, incluso aquellos con poblaciones de personas desplazadas internas relativamente considerables. Sin embargo, siguen siendo responsables de las infraestructuras locales, y las personas desplazadas internas tienen acceso a ellas del mismo modo que los demás ciudadanos y residentes. No obstante, con el tiempo, las comunidades de personas desplazadas internas han cobrado fuerza a la hora de exigir una mayor atención a los problemas de la población desplazada por parte de los municipios, lo que ha empujado a algunos de estos a interesarse específicamente por responder a las necesidades de dicha población. Esto se ha visto facilitado por el peso que tienen las ONG de personas desplazadas internas de Georgia que trabajan con las organizaciones comunitarias y con organizaciones más pequeñas de la sociedad civil. **Así pues, contar con una institución coordinadora que sea políticamente fuerte y tenga buenas estructuras participativas parece ser un elemento fundamental** para hacer frente a este tipo de retos relativos a la voluntad.

Asimismo, especialmente allí donde la respuesta del gobierno central al desplazamiento interno es débil o inexistente, **los gobiernos subnacionales han mostrado a menudo una mayor disposición a actuar** (véase la sección anterior). La política local es sumamente diversa en la mayoría de los países. No obstante, un interés que pueden tener los gobiernos subnacionales en emprender acciones prácticas es que a menudo son los encargados de responder a la llegada de personas desplazadas internas a la localidad y afrontar las consecuencias inmediatas del desplazamiento interno. Los marcos para las personas desplazadas internas y los sistemas de respuesta establecidos por algunas entidades federativas en México son un buen ejemplo de ello. En Etiopía, por el contrario, los marcos subnacionales para las personas desplazadas internas adoptados por la Región Somalí se deben no solo al liderazgo al más alto nivel de las autoridades locales, sino también al hecho de que era la región que acogía al mayor número de personas desplazadas internas en ese momento. Su adopción también reflejó la presencia sobre el terreno en esa región de un número relativamente elevado de entidades internacionales que presionaron para que se diera una respuesta local a las personas desplazadas internas y prometieron recursos y apoyo, así como los esfuerzos de una activa sociedad civil local. Estos factores no se dieron en otras regiones de Etiopía que acogen a personas desplazadas internas a causa del conflicto, donde la respuesta a nivel subnacional ha sido insignificante. Una dinámica similar se observa en Nigeria, donde los estados con una mayor respuesta de las autoridades a las personas desplazadas internas son también los que cuentan con una mayor presencia de actores internacionales sobre el terreno (por ejemplo, Adamawa, Borno y Yobe), mientras que no hay presencia internacional en otras zonas afectadas por los desplazamientos (por ejemplo, el estado de Benue), lo que también ha repercutido en la voluntad de las autoridades competentes de dar prioridad a esta cuestión. En la República Centroafricana, las administraciones locales de algunas zonas urbanas también se han mostrado generosas a la hora de ceder parcelas a las personas desplazadas internas para que construyan viviendas provisionales, aunque estas actividades han seguido siendo esporádicas y poco sistemáticas.



#### iv. La voluntad política y la forma de aplicar la respuesta

**La voluntad es relevante no solo para que un gobierno aplique o no una respuesta a las personas desplazadas internas, sino también para la forma de aplicar esa respuesta.** Los factores políticos que sustentan la voluntad tienen el potencial de dar forma a esta aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas de varias maneras cruciales. En algunos países, se reflejan en el propio marco para las personas desplazadas internas (véase la sección 2). En otros, están ausentes del marco formal para las personas desplazadas internas, pero están presentes en su aplicación práctica. La naturaleza exacta de estos factores políticos suele ser muy contextual, es decir, suelen estar arraigados en las particularidades de cada contexto nacional o subnacional. No obstante, en el conjunto de los países de la muestra es posible detectar una serie de tendencias en la forma en que estos factores relativos a la voluntad política acaban configurando la aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas en general o en relación con sectores o temas concretos. Estos ejemplos ilustran puntos concretos en los que es probable que la respuesta nacional a las personas desplazadas internas encuentre grandes obstáculos, independientemente de la existencia de un marco formal y de estructuras institucionales para la respuesta a las personas desplazadas y sin tener en cuenta problemas más amplios de recursos o capacidad (que, por supuesto, también pueden agravar las dificultades). Tales obstáculos requerirán una cuidadosa

negociación contextual en cualquier escenario en el que un conflicto o situaciones similares de violencia produzcan desplazamientos internos.

En muchos países afectados por conflictos, sigue existiendo recelo hacia las personas desplazadas internas en el seno de los gobiernos, incluso en aquellos que han creado una respuesta para ellas. La existencia de personas desplazadas internas suele ser una cuestión incómoda desde el punto de vista político, un símbolo visible de la guerra y del fracaso de la autoridad gubernamental. Pueden utilizarse para señalar los abusos del bando contrario, pero ese es un juego político al que pueden jugar ambas partes. También se les puede tachar de migrantes por motivos económicos “meramente” oportunistas. Así pues, la voluntad de aplicar los marcos para las personas desplazadas internas se verá a veces influida por estas inquietudes en el seno del gobierno, ya sea de forma general o simplemente por parte de determinados funcionarios. Al mismo tiempo, muchos marcos nacionales para las personas desplazadas internas se aplican generalmente de forma que excluyen o marginan expresamente a alguno o algunos subsectores específicos de la población desplazada. Las dimensiones del grupo o grupos marginados suelen reflejar las razones políticas subyacentes al conflicto. Por ejemplo, en el Yemen, según algunos informes, las personas desplazadas internas originarias de zonas del norte del país —incluidas las controladas por el gobierno *de facto*— pueden encontrar dificultades para acceder a



la asistencia que se presta en las regiones controladas por el gobierno internacionalmente reconocido en el sur del país debido a su presunta asociación con la parte contraria en conflicto<sup>292</sup>. En Colombia, durante cierto tiempo, el Gobierno no quiso registrar a las personas que afirmaban haber sido desplazadas internamente por la acción militar del Estado<sup>293</sup>. Además, en ocasiones, los grupos excluidos no solo dependen de la dinámica del conflicto, sino también de patrones más amplios de exclusión social (es el caso, por ejemplo, de los romaníes y otras minorías). Una cuestión más amplia es si los países que dan respuesta a los desplazamientos provocados por conflictos también están dispuestos a hacer frente a los provocados por desastres. En contextos en los que determinados grupos de personas desplazadas internas están excluidos en la práctica, una de las principales funciones de la comunidad internacional en materia de defensa y ejecución de la protección debería ser proteger estos grupos.

**Los aspectos específicos de los marcos nacionales de respuesta a las personas desplazadas internas también pueden estar politizados** de tal manera que condicionen la voluntad de las instituciones gubernamentales de aplicarlos. Por ejemplo, la propiedad y (re)distribución de las tierras suele estar intensamente politizada en los países

de ingreso bajo y mediano con una robusta base agraria. En muchos de los países de la muestra, esta cuestión también está relacionada directa o indirectamente con el motivo y el *modus operandi* del conflicto y la violencia, lo que la convierte en un tema muy sensible desde el punto de vista político. Evidentemente, los marcos nacionales pueden respaldar los mecanismos de acceso a la vivienda, la tierra y la propiedad para las personas desplazadas internas e incluso proponer la distribución de nuevas tierras a estas personas desplazadas. Sin embargo, en lo que respecta específicamente a las tierras, estas acciones afectarán a una serie de profundos intereses políticos que van más allá de la mera respuesta a las personas desplazadas internas. La voluntad de poner en marcha estos mecanismos dependerá, por tanto, de la interacción, a menudo compleja y prolongada, de estos intereses más amplios, contrapuestos y opuestos, dentro del gobierno y la sociedad. Es probable que estas consideraciones repercutan a su vez en los esfuerzos destinados a legalizar los títulos de propiedad de la tierra de las personas desplazadas internas en las zonas a las que han llegado (incluso en las zonas urbanas). Somalia, por ejemplo, ha estudiado cómo las opciones de reparto del valor de la tierra podrían facilitar el acceso de las personas desplazadas internas a las tierras.





**Otro tipo de cuestión política se plantea en relación con el lugar donde se accede a las soluciones.** En muchos países de ingreso bajo y mediano, los gobiernos tienden a preocuparse por la tasa de migración a las ciudades y el crecimiento de los asentamientos informales en las periferias urbanas, donde la pobreza suele ser muy visible. Por este motivo, existe un incentivo político para disuadir a las personas desplazadas internas de acceder a soluciones en esos emplazamientos. A su vez, la insistencia normativa en la rentabilidad que se analizó en el capítulo anterior de este informe también determina la escasa voluntad de los gobiernos de apoyar otras soluciones en la práctica. Basándose en sensibilidades similares, por ejemplo, la aplicación de la integración local en algunas partes del Yemen, incluso en las zonas urbanas, solo se lleva a cabo lentamente y a pequeña escala por parte de las autoridades locales, con el apoyo de la comunidad humanitaria y de desarrollo cuando es factible. Sin embargo, esto es especialmente difícil en zonas donde la perspectiva de cambiar las costumbres y la demografía locales es políticamente delicada, ya que mucho depende del lugar de origen de las personas desplazadas internas y del grado de cercanía de los vínculos tribales y de otro tipo con la población de acogida. Al mismo tiempo, la situación económica también desempeña un papel importante en la capacidad de las autoridades locales y las personas desplazadas internas para avanzar hacia la integración local.

#### **v. La interacción entre capacidad y voluntad política**

Los factores políticos no son los únicos que influyen en la voluntad de los gobiernos (o de las entidades que los componen) de aplicar los marcos para las personas desplazadas internas. Los factores financieros e institucionales también pueden afectar a la voluntad. Por ejemplo, las dudas acerca del costo pueden hacer que los gobiernos no estén dispuestos a asumir el compromiso de poner en marcha una respuesta nacional a las personas desplazadas internas, o al menos ciertas partes de ella. Por esta razón, Honduras llevó a cabo un detallado ejercicio de cálculo de costos para ver cuánto costaría aplicar, como mínimo, la parte humanitaria de su propuesta de ley nacional sobre las personas desplazadas internas antes de su adopción. Asimismo, las dudas acerca del grado de capacidad del aparato estatal —o de algunas de las instituciones que comprende— a la hora de atender las necesidades de las personas desplazadas internas puede influir en los cálculos sobre la voluntad de intervenir. En estos escenarios, no es fácil escindir la voluntad de la capacidad en tanto obstáculos a la aplicación de los

marcos para las personas desplazadas internas. **En general, el establecimiento de prioridades y la aplicación progresiva pueden ser formas de hacer frente a la falta de voluntad política vinculada a una escasez generalizada de capacidad financiera o institucional.**

A su vez, en la práctica, está claro que **la voluntad por sí sola rara vez es suficiente para aplicar eficazmente una respuesta a las personas desplazadas internas si la capacidad o los recursos son muy escasos.** Por ejemplo, en el Níger, el sistema de alerta temprana previsto por la ley sobre personas desplazadas internas todavía no existe en la práctica, en gran parte debido a la escasez de recursos. Mientras tanto, sin embargo, el Estado utiliza informalmente el sistema tradicional de alerta temprana, que consiste en comunicar los riesgos y alertas descubiertos desde las aldeas a través de los jefes, pasando por los distintos niveles de gobierno subnacional, hasta llegar al nivel nacional, donde, si es posible, se pueden implementar las medidas adecuadas. Tales ejemplos señalan que **el uso de dicha infraestructura institucional existente para fines de respuesta a las personas desplazadas internas puede ofrecer una solución viable al desafío que plantea la insuficiencia de recursos** en contextos en los que las instituciones estatales están dispuestas a aplicar una respuesta al desplazamiento interno. En general, las vulnerabilidades particulares de las personas desplazadas internas hacen que su situación deba abordarse mediante intervenciones destinadas a ellas, pero también mediante su integración en políticas y programas ya existentes de naturaleza más general. Por lo tanto, **incluso cuando faltan recursos para dichas intervenciones destinadas a las personas desplazadas internas, es necesario seguir trabajando en aras de detectar y aprovechar cualquier oportunidad existente para mejorar su integración en estas intervenciones más generales.**

Por último, **los tribunales nacionales podrían desempeñar un papel vital a la hora de mejorar la aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas**<sup>294</sup>. Sin embargo, esto depende de si los tribunales nacionales del país en cuestión gozan de capacidad jurídica para pronunciarse no solo sobre cuestiones de cumplimiento legal en casos concretos, sino también para subsanar los fallos estructurales que subyacen a cualquier incumplimiento. La capacidad institucional relativa de los tribunales —y el respeto del estado de derecho en general entre otras instituciones del Estado— son igualmente cruciales. Aparte de Colombia, entre los países de la muestra, la mayoría de las sentencias en materia de desplazamiento interno

dictadas por tribunales superiores de ámbito nacional han tenido lugar en países con un aparato legal y judicial bien desarrollado (por ejemplo, Azerbaiyán, México o Ucrania). De hecho, estos ejemplos parecen señalar que es más probable que los tribunales sean un mecanismo potencial para hacer valer los derechos de las personas desplazadas internas o mejorar la respuesta a estas en países con un estado de derecho más fuerte y donde el acceso a la asistencia estatal tiene un enfoque de naturaleza legalista personal. Cabe esperar que los tribunales se sientan más tentados a

pronunciarse sobre casos en los que la cuestión de las personas desplazadas internas afecta a derechos legales claros (por ejemplo, la igualdad de acceso) y menos cuando se trata de cuestiones de política pública que tienen que ver esencialmente con la distribución de recursos, o la falta de tal distribución. De hecho, la Corte Constitucional de Colombia solo pudo intervenir en lo último debido a la acumulación de casos en los que se estaban infringiendo los derechos legales de las personas desplazadas internas con arreglo a la legislación nacional como consecuencia de las políticas.

## Capacidad en ámbitos que escapan al control gubernamental

Otro importante obstáculo a la capacidad de las instituciones estatales para dar una respuesta a las personas desplazadas internas en la práctica tiene lugar cuando el gobierno no ejerce un control efectivo sobre la totalidad del país. Este es el caso en la mayoría de las situaciones de conflicto, y se refleja en casi todos los países de la muestra. Sin embargo, existen diversos escenarios. Por ejemplo, en algunos casos, la zona está bajo el control de una autoridad *de facto*. Algunas autoridades *de facto* han creado sus propias estructuras paralelas para responder al problema de las personas desplazadas internas utilizando, de hecho, las bases institucionales existentes en esas zonas. En general, parece haber poco contacto entre las instituciones estatales implicadas en la respuesta a las personas desplazadas internas y las autoridades *de facto*. Algunos tipos de autoridades *de facto* **más consolidadas pueden tener la voluntad y la capacidad de poner en práctica una respuesta a las personas desplazadas internas comparable a la del gobierno. Por ejemplo, en el Yemen, el gobierno internacionalmente reconocido está restringido al sur del país y algunas partes del norte, pero carece de acceso a las localidades más pobladas del norte, incluso para implementar la respuesta a las personas desplazadas internas. Sin embargo, en el norte del país, las autoridades *de facto* han establecido sus propias estructuras institucionales para dar respuesta a las personas desplazadas internas que reflejan las de las zonas del gobierno internacionalmente reconocido. Ello incluye una institución coordinadora, el Consejo Supremo para la Gestión y Coordinación de Asuntos Humanitarios y de Cooperación Internacional (SCMCHA), cuya finalidad es coordinar la respuesta a las personas desplazadas internas con otros ministerios de la oposición y autoridades locales. Dicha institución ha mostrado una iniciativa considerable a la hora de establecer a modo de programa piloto el uso de estructuras de protección comunitarias para localizar y registrar a las personas desplazadas internas y determinar sus necesidades particulares en el ámbito local, y su labor cuenta con el apoyo de la comunidad internacional. La SCMCHA tiene autoridad sobre otras entidades y puede aplicar las decisiones que se tomen.**

## Aprender de la experiencia: conclusiones principales

Un marco nacional básico sobre desplazamiento interno debe establecer las estructuras institucionales a través de las cuales se aplicará la respuesta a las personas desplazadas internas. Su forma concreta dependerá del sistema de gobierno más amplio del país en el que se encuentren. Sin embargo, la ausencia de un marco nacional básico destinado a las personas desplazadas internas, o la falta de claridad en este en cuanto a las responsabilidades relativas a su aplicación, garantiza de forma casi segura la confusión y la fragmentación

en la respuesta al desplazamiento en contextos de conflicto y violencia. Al menos en los países de la muestra, este parece ser el caso incluso cuando las autoridades subnacionales intervienen para crear sus propios marcos y estructuras cuando no existe un marco nacional básico.

**Debe designarse claramente una, y solo una, institución coordinadora que dirija la respuesta nacional a las personas desplazadas internas.** Cuando no es así, la aplicación tiende a ser desorganizada a nivel nacional. La legislación y las políticas son factores imprescindibles para dilucidar esta cuestión. Cada país es diferente en

cuanto a la ubicación de la institución coordinadora en el aparato institucional más amplio del Estado, ya sea esta de nueva creación o una entidad existente y tanto si tiene principalmente un papel de coordinación como si es el principal actor operativo, y con independencia, por último, de si su mandato va más allá de las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas. No obstante, dado que las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas internas pueden estar muy politizadas y requerir abundantes recursos, la institución coordinadora necesita gozar de rango institucional y estabilidad suficientes para defender dicha agenda en el conjunto del gobierno y resultará beneficiada si rinde cuentas ante los niveles políticos más altos.

**La respuesta eficaz a las personas desplazadas internas emana de un enfoque pangubernamental.** Los marcos básicos deben atribuir claramente responsabilidades a otros ministerios u organismos nacionales y entidades territoriales subnacionales. Esto pone de relieve que la institución coordinadora ejerce una función de liderazgo y coordinación, pero no es la única responsable de aplicar todos los aspectos de la respuesta a las personas desplazadas internas. Para esto se requieren las capacidades sectoriales y territoriales específicas de otras instituciones. Además de establecer el alcance de las responsabilidades respectivas en la respuesta a las personas desplazadas internas, los instrumentos básicos en materia de desplazamiento interno pueden ser útiles para establecer las plataformas necesarias para la coordinación horizontal y vertical dirigida por la institución coordinadora.

Los marcos nacionales básicos y complementarios deben incluir, además, disposiciones relativas a los datos sobre desplazamientos internos que definan los fines para los que se recopilarán tales datos y los sistemas de recopilación, análisis, almacenamiento e intercambio de datos. **Las intervenciones destinadas a las personas desplazadas internas también requieren canales o fuentes de financiación específicos.** Dichas fuentes pueden definirse en marcos básicos o complementarios sobre el desplazamiento interno. Al mismo tiempo, se busca que las intervenciones que tienen en cuenta a las personas desplazadas internas recurran a canales de financiación más amplios para asegurarse de que respondan a las necesidades relacionadas con el desplazamiento interno sin aumentar significativamente el costo global. Con esto se podría ofrecer una alternativa a la financiación destinada en concreto a intervenciones para las personas desplazadas internas o una fuente complementaria. Sin embargo, en contextos de conflicto

armado prolongado o violencia generalizada, es probable que cualquier fuente de financiación estatal se enfrente a importantes presiones, especialmente si el desplazamiento es de grandes dimensiones. Puede ser útil contar con estrategias y fuentes de financiación alternativas.

A lo largo de este estudio, la **priorización destaca como estrategia clave para hacer frente a una capacidad financiera (y voluntad política) limitada.** Al aplicar las normas de los instrumentos básicos sobre personas desplazadas internas, el establecimiento de prioridades puede privilegiar las necesidades de las personas desplazadas internas más vulnerables (por ejemplo, en Ucrania o el Yemen) o los territorios más afectados por los desplazamientos internos (Honduras). La sensibilidad al contexto es crucial en este caso; y la aplicación general de tales medidas debe basarse en principios y en decisiones tomadas a partir de los mejores datos y análisis disponibles sobre la situación y las implicaciones de las medidas para los beneficiarios y la población desplazada en general.

En este estudio, los países de ingreso mediano con instituciones estatales y tradiciones jurídicas relativamente consolidadas y operativas asumieron, por lo general, una mayor responsabilidad en la respuesta a las personas desplazadas internas. Así pues, la voluntad y la capacidad de aplicar los marcos destinados a las personas desplazadas internas están estrechamente relacionadas con estas características estructurales del contexto nacional. Por ello, los marcos nacionales para las personas desplazadas internas deben basarse en los puntos fuertes institucionales particulares del país a la hora de desarrollar una respuesta para la población desplazada. También hay que tener en cuenta los límites estructurales generales del funcionamiento de las instituciones del país, sobre todo en los países de ingreso bajo con instituciones frágiles y un estado de derecho débil, donde la capacidad institucional del Estado para responder a las personas desplazadas internas tiende a ser escasa.

Los socios internacionales a menudo ayudan a crear marcos para las personas desplazadas internas y proporcionan apoyo financiero, técnico y operativo a la respuesta nacional a los desplazamientos internos. En los países con una capacidad financiera e institucional limitada, este compromiso puede ser amplio. Los marcos para las personas desplazadas internas en estos países pueden ser un punto de referencia crucial para la interlocución, pero existe el riesgo de que cuando los



Estados no muestren un sentimiento de apropiación hacia dichos marcos, esto tienda a socavar la eficacia y la sostenibilidad de la respuesta a los desplazamientos internos.

Este sentimiento de apropiación puede fomentarse, por ejemplo, implicando a los actores institucionales pertinentes en el proceso de elaboración y adopción de los marcos para las personas desplazadas internas<sup>295</sup>. Sin embargo, la clave de una aplicación sostenida reside en aislar esa aceptación institucional frente a los cambios de gobierno y otras circunstancias, lo cual puede lograrse eligiendo cuidadosamente a los interlocutores principales del Estado. Sin embargo, puede haber otros actores nacionales que también sean vitales. En algunos países, los tribunales podrían obligar a hacer cumplir la voluntad del Estado de aplicar los marcos para las personas desplazadas internas durante los cambios de gobierno y otras circunstancias. Asimismo, la participación de la sociedad civil (incluidas las personas desplazadas internas) puede reforzar la voluntad y la capacidad institucionales a la hora de aplicar estos marcos.

Algunos países han llegado a acuerdos institucionales separados en materia de soluciones, pero es necesario procurar que no dupliquen las estructuras de respuesta a las personas desplazadas internas ya existentes, ni compitan con ellas. Los marcos básicos para las personas desplazadas internas deben promover un enfoque pangubernamental y definir las funciones y responsabilidades institucionales en todo el Estado y en relación con todas las etapas del desplazamiento, incluidas las soluciones. La división del trabajo entre las normas o acciones en materia de asistencia y protección y las relativas a soluciones no siempre será clara ni fácil de aplicar en la legislación o en la práctica (véase el capítulo anterior). Por ello, reforzar la orientación a pensar las soluciones en el marco de las estructuras existentes puede ser preferible en aquellos países donde esto es posible.

Sobre todo en situaciones prolongadas, existe el riesgo de que el desplazamiento interno se institucionalice en cierto modo como problema y, por tanto, resulte más difícil de superar para la sociedad. Pero es posible llevar a cabo una buena respuesta sin que esta se vuelva inmanejable si se garantiza que a la hora de aplicar el marco básico se recurre a políticas, estrategias o planes específicos (y limitados en el tiempo) que tienen en cuenta el contexto; se asignan funciones y responsabilidades claras a las instituciones; se incorporan soluciones a la respuesta desde el principio; se realizan revisiones periódicas basadas en datos y análisis adecuados para evaluar el avance hacia las soluciones; y que las intervenciones específicas para las personas desplazadas internas pasan lo antes posible a convertirse en intervenciones que las incluyan. Ningún país quiere que una crisis de desplazamiento interno se perpetúe; por ello es esencial utilizar los marcos para las personas desplazadas internas como guía para trazar el camino hacia una salida.

Por último, la reflexión sobre la responsabilidad nacional y la apropiación de la respuesta a las personas desplazadas internas ha avanzado desde la publicación del Marco Brookings sobre Responsabilidad Nacional en 2005, muchos de cuyos indicadores siguen siendo útiles. No obstante, las conclusiones de este estudio realizado en 15 países, así como de trabajos llevados a cabo por terceros<sup>296</sup>, señalan que existe una oportunidad de revisar algunos de esos indicadores (lo cual podría llevar a convertir los indicadores relativos a soluciones y prevención en indicadores separados, por ejemplo) y la forma de evaluarlos (por ejemplo, mediante datos y análisis) así como de reflexionar sobre la creación de posibles nuevos indicadores. También cabe citar la cuestión fundamental del modo en el que factores cruciales como la voluntad y la capacidad intervienen en la aplicación en la práctica de estas estructuras o indicadores formales, y cómo pueden aprovecharse más eficazmente en las intervenciones en materia de desplazamiento interno en el futuro.

# Notas finales:

- 1 Esta cifra incluye todas las leyes, políticas y estrategias destinadas a las personas desplazadas internas, pero excluye los instrumentos de aplicación correspondientes (aunque también figuran en el Panel de Leyes y Políticas sobre Personas Desplazadas Internas del ACNUR y se clasifican como instrumentos específicos para la población desplazada).
- 2 Disponible en: [www.refworld.org](http://www.refworld.org).
- 3 Disponible en: <https://rimap.unhcr.org/idp-law-policy-dashboard>.
- 4 Esta cifra incluye todas las leyes, políticas y estrategias destinadas a las personas desplazadas internas, pero excluye los instrumentos de aplicación correspondientes (aunque también figuran en el Panel de Leyes y Políticas sobre Personas Desplazadas Internas del ACNUR y se clasifican como instrumentos específicos para la población desplazada).
- 5 Con una excepción, la política del Estado de Yobe sobre desplazamiento interno.
- 6 ACNUR (17 de abril de 2023). [“UNHCR celebrates 25th anniversary of UNGPID, calling for the enactment of laws to ensure protection of IDPs”](#).
- 7 ACNUR (noviembre de 2024). “No Escape - On the frontlines of climate change, conflict and forced displacement”.
- 8 Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, ACNUR y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (octubre de 2024). “Mapping human mobility in national and regional disaster risk reduction strategies and related instruments”.
- 9 [Solicitud conjunta](#) de opinión consultiva presentada por la República de Chile y la República de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pág. 1.
- 10 *Ibid.*, pág. 8.
- 11 Disponible en: <https://www.refworld.org/es/jur/amicus/pejec/2023/es/148029>.
- 12 Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pol/amicus/acnur/2024/es/148051>.
- 13 Para más formación sobre el Proceso C+40 y acceder a las conclusiones y recomendaciones de las consultas temáticas celebradas a lo largo de 2024, véase: <https://www.minrel.gob.cl/proceso-de-cartagena-40>.
- 14 Véanse las págs. 137 a 139.
- 15 Véase: MIRPS (2024). [Informe Anual 2023](#).
- 16 Véase: Gobierno de Honduras y el ACNUR, “What are the priorities for the implementation of the Law on Prevention, Care and Protection of Internally Displaced Persons?”, en los archivos del autor.
- 17 Para más formación, véase: <https://www.acnur.org/reflexiones-para-la-implementacion-de-la-ley-para-la-prevencion-atencion-y-proteccion-de-personas>.
- 18 HiIL-ACNUR (2024). [“Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Honduras”](#).
- 19 El ACNUR, en colaboración con el Departamento de Capacitación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, organizó talleres en tres grandes ciudades en julio, agosto y noviembre con el fin de reforzar la capacidad técnica de los jueces para proteger los derechos de las personas desplazadas internas y velar por su acceso seguro, prioritario y efectivo a los mecanismos de justicia nacionales y locales.
- 20 Unidad Colombiana para las Víctimas, “Abecé de la Ley 2343 de 2023”.
- 21 Defensoría del Pueblo, “Abecé de la Ley 2421 de 2024”.
- 22 Para más formación sobre el trabajo de seguimiento de la Corte y su evaluación sobre la superación de la situación inconstitucional de los derechos de las personas desplazadas internas, véase la segunda parte de este informe.
- 23 ACIDI/VOCA, la OIM, la Universidad de los Andes y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- 24 En la anterior legislatura ya se había aprobado un proyecto similar en segundo debate, pero no fue aprobado.
- 25 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-123-24.htm>.
- 26 Corte Suprema de Justicia (24 de marzo de 2023). “Noticias: Concluye Primera Convención Nacional de Facilitadores Judiciales”.
- 27 Disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163826>.
- 28 Disponible en: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2417088](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2417088).
- 29 Disponible en: <https://crisotal.org/ES/iniciativa-de-ley-de-prevencion-y-atencion-integral-de-personas-en-condicion-de-desplazamiento-forzado-interno-de-guatemala/>.
- 30 Disponible [aquí](#).
- 31 El ACNUR, el PNUD y la OIM han apoyado estos esfuerzos mediante una programación conjunta en el marco del Fondo para la Consolidación de la Paz.
- 32 Esto se hizo gracias al apoyo financiero del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio (DFAT) de Australia y continúa en colaboración con el PNUD y la OIM en el marco del Fondo para la Consolidación de la Paz.
- 33 Ordenanzas sobre desplazamiento interno de Ampatuan, Dato Piang, Mamasapano y Sultan sa Barongis (Maguindanao del Sur), sección 14; ordenanzas sobre desplazamiento interno de Butig (Lánao del Sur) y Dato Salibo (Maguindanao del Sur) y Cabuntalán (Maguindanao del Norte), sección 17; ordenanzas sobre desplazamiento interno de Dato Saudi Ampatuan y Dato Unsay (Maguindanao del Sur), capítulo IV, sección 4; ordenanzas sobre desplazamiento interno de Kapai (Lánao del Sur), capítulo IV, sección 13.
- 34 Ordenanza sobre desplazamiento interno de Butig (Lánao del Sur), sección 10b.6
- 35 ACNUR Filipinas (2024). “Submission to the Special Rapporteur on the human Rights of IDPs”.

- 36 Ordenanza n.º 2022-90, por la que se institucionaliza el programa Oplan Balik Ekonomi at Tahimik na Pamayanan (OBET Pa!) en el municipio de Upi del Sur (Maguindanao).
- 37 Actualmente conocida como Oficina del Asesor Presidencial para la Paz, la Reconciliación y la Unidad (OPAPRU).
- 38 Ordenanza n.º 2022-90, por la que se institucionaliza el programa Oplan Balik Ekonomi at Tahimik na Pamayanan (OBET Pa!) en el municipio de Upi del Sur (Maguindanao).
- 39 Los consejos de desarrollo regional —compuestos por diferentes organismos y organizaciones, que también incluyen el sector privado— son el máximo órgano de planificación y formulación de políticas en las regiones administrativas de Filipinas. Orientan todos los esfuerzos de desarrollo económico y social en las regiones, en consonancia con la aplicación del Plan de Desarrollo de Filipinas y los Planes de Desarrollo Regional para el período 2023-2028. Las resoluciones de los consejos de desarrollo regional antes mencionadas pueden consultarse en el Panel de Leyes y Políticas sobre Personas Desplazadas Internas del ACNUR.
- 40 La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y el Consorcio de la Sociedad Civil Bangsamoro también se comprometieron a impulsar la adopción del proyecto de ley sobre personas desplazadas internas como uno de sus compromisos en el marco del Foro Mundial de los Refugiados de 2023.
- 41 Con motivo del Día Mundial de la Asistencia Humanitaria. Véase: ACNUR (22 de agosto de 2023). “House of Representatives stands in solidarity with the forcibly displaced, stateless and at risk of statelessness for World Humanitarian Day”.
- 42 Con motivo del Día Internacional de la Mujer y el Mes Nacional de la Mujer. Véase: ACNUR (15 de marzo de 2024). “UNHCR, Senator Legarda launch photo exhibition on resilience of forcibly displaced and stateless women and girls”.
- 43 OIM (5 de octubre de 2024). “Papua Nueva Guinea Takes Major Step Forward with New Policy for Internally Displaced Persons”.
- 44 PACE, “Political consequences of the Russian Federation’s war of aggression against Ukraine”, informe: [Doc. 15797 - Informe - Documento de trabajo](#) 20/06/2023, y resolución: [Res. 2506 - Resolución - Texto aprobado](#) 22/06/2023; “Situation of the children of Ukraine”, informe: [Doc. 15901 - Informe - Documento de trabajo](#) 24/01/2024, y resolución: [Res. 2529 - Resolución - Texto aprobado](#) 25/01/2024; “An urgent call to Europe and its partners: envisioning immediate and long-term policy solutions in support of the displaced people of Ukraine”, informe: [Doc. 16002 - Informe - Ficha detallada](#) 10/06/2024, y resolución: [Res. 2562 - Resolución - Ficha detallada](#) 27/06/2024.
- 45 PACE, “Social inclusion of migrants, refugees and internally displaced persons through sport”, informe: [Doc. 15786 - Informe - Ficha detallada](#) 05/06/2023, y resolución: [Res. 2503 - Resolución - Ficha detallada](#) 21/06/2023; “Post-conflict time: defusing ticking time bombs for a safe return of displaced populations”, informe: [Doc. 15995 - Informe - Ficha detallada](#) 06/06/2024, y resolución: [Res. 2564 - Resolución - Ficha Detallada](#) 27/06/2024.
- 46 Véase la Resolución n.º 1292, 38.º período de sesiones, de 20 de octubre de 2022.
- 47 Naciones Unidas (16 de octubre de 2024). “Joint Government of Yemen-UN Project on Area-Based Durable Development Solutions to Displacement: Internal Displacement Solutions Fund (IDSF) – April 2024 to September 2025”.
- 48 ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección (diciembre de 2022). “Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno”.
- 49 Lewis Sida, Erin Mooney, Oliver Lough y Leen Fouad (marzo de 2024). “Independent Review of the Humanitarian Response to Internal Displacement”, ODI.
- 50 CICR (2020). “Puesta en práctica de la Convención de Kampala: un ejercicio de balance”; Phil Orchard (2019). *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality*, Routledge.
- 51 Excepciones notables son: Schrepfer (2012). “Addressing Internal Displacement through National Laws and Policies: A Plea for a Promising Means of Protection”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n.º 4, págs. 667 a 691; y Cardona-Fox (2019), *Exile within Borders - A Global Look at Commitment to the International Regime to Protect Internally Displaced Persons*, capítulo 2, Brill/Nijhoff.
- 52 Kälin (2023). *Internal Displacement and the Law*, Oxford University Press.
- 53 Ferris, Mooney y Stark (2011). *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, Brookings Institution.
- 54 Orchard (2018). *Protecting the Internally Displaced*.
- 55 Esta noción abarca también a las personas apátridas y residentes de larga duración.
- 56 Este es el caso a pesar de los esfuerzos en curso en cada país por adoptar una ley sobre personas desplazadas internas a nivel nacional (ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección, *Informe Global 2022*).
- 57 Estrategia de soluciones de la República Centroafricana, 2018; Estrategia de soluciones de la República Democrática del Congo, 2016.
- 58 Ley de Colombia de 1997, art. 1.
- 59 Ley de Honduras de 2022, art. 6.
- 60 Ley de Georgia de 2014, art. 6, párr. 1.
- 61 Política de Somalia de 2019, págs. 5 y 6; Política del Yemen de 2013, pág. 5; Política de soluciones de la República Democrática del Congo de 2016, 2.2. La Política de Somalia 2019 también deja claro que “la causa y la duración de su desplazamiento, y su clan y zona de origen” son igualmente irrelevantes para determinar si la persona desplazada debe ser tratada como desplazada interna (*ibid.*). La Política subnacional de Somalilandia 2015 también establece que “el desplazamiento interno puede ocurrir debido a diferentes causas, puede ser a corto o largo plazo, estar compuesto por uno o múltiples eventos, ser prolongado o de reciente aparición y puede ocurrir en zonas rurales y urbanas” (1.4).
- 62 Ley de Azerbaiyán de 1999, art. 1; y Ley de Protección Social de 1999, art. 1.
- 63 Ley de Ucrania de 2014, art. 1.



- 64 Ley de Georgia de 2014, art. 6, párr. 1.
- 65 La Ley subnacional de Guerrero de 2014 aporta una definición contrastante de “violencia generalizada” como “[t]odo aquel comportamiento (manifestado a través de agresiones físicas o simbólicas) de unas personas o grupos de éstas, el cual se ejerce con el propósito de limitar o restringir los derechos fundamentales de otras personas por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural, ideológica, etcétera.” (art. 2). La Ley hondureña de 2022, en su artículo 5, párr. 20, define el elemento como “situaciones caracterizadas por el uso deliberado de la violencia contra individuos, grupos o comunidades que implique graves violaciones de los derechos humanos”. El preámbulo se refiere específicamente a “la criminalidad e inseguridad causadas por grupos generadores de violencia como *maras* o pandillas, entre otros actores”.
- 66 También añade a los desalojados forzosos y a los pastores que se han visto obligados a abandonar su “espacio vital habitual”, así como los “proyectos de desarrollo” (Política de Somalia de 2019, págs. 5 y 6). La Política del Afganistán de 2013 también añade los proyectos de desarrollo (3.1).
- 67 Ley de Ucrania de 2014, art. 1.
- 68 Política del Afganistán de 2013, 3.1.b; Política de Somalia de 2019, págs. 5 y 6; Ley de Honduras de 2022, art. 2.
- 69 Ley de Sinaloa de 2020, art. 2.
- 70 Ley de Guerrero de 2014, art. 2.
- 71 Ley de Chiapas de 2012, art. 3; Ley de Zacatecas de 2022, art. 5, párr. X.
- 72 Véanse, por ejemplo: Gobierno de México (enero de 2022). “Elementos mínimos para la elaboración de una Ley Estatal para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno”. El Gobierno y el ACNUR también comenzaron a trabajar en unas directrices sobre el registro de las personas desplazadas internas a partir de abril de 2024.
- 73 Sida *et al.* (2024). “Independent Review of the Humanitarian Response to Internal Displacement”, pág. 19.
- 74 *Ibid.*
- 75 Kälin (2023). *Internal Displacement and the Law*, pág. 61.
- 76 Algunas políticas lo señalan expresamente (por ejemplo, en el Afganistán, el Iraq, el Yemen y Somalilandia).
- 77 Por supuesto, estos marcos nacionales básicos pueden ir acompañados de leyes que regulen aspectos concretos de la respuesta a las personas desplazadas internas, como la atribución de responsabilidades institucionales (por ejemplo, en la República Democrática del Congo o Nigeria) o la regulación del acceso de las personas desplazadas internas a las tierras (por ejemplo, en el Afganistán).
- 78 Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional y Brookings Institution (2008). *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, pág. 4.
- 79 Cabe señalar que la “condición jurídica de desplazado interno” también tiene un fuerte valor político y simbólico para las personas desplazadas de estos países. Por ejemplo, en Georgia, muchas personas desplazadas internas desean conservar esta condición jurídica porque está asociada a un vínculo emocional con las zonas de origen del desplazamiento, lo que proporciona a la población desplazada la seguridad de que el país no ha olvidado los territorios ocupados y sigue comprometido con la reintegración; por tanto, la “condición jurídica de persona desplazada interna” sirve como garantía psicológica de que la difícil situación de estas personas continúa siendo importante para el Estado. Banco Mundial, Región de Europa y Asia Central (febrero de 2016). “Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs - A Poverty and Social Impact Analysis”.
- 80 Véase, por ejemplo: Georgia (2013). Decreto n.º 287, «Approval of the Internally displaced persons - Recognition as IDP, Granting IDP status and IDP Registration Procedures, Internally Displaced Persons» y el Decreto n.º 794, «About implementation of activities concerning registration of IDPs (granting of the new sample of IDP certificate)»; Ucrania (2014). Resolución n.º 509, «On registration of internally displaced persons from the temporarily occupied territories of Ukraine and anti-terrorist operation area».
- 81 Kälin (2023). *Internal Displacement and the Law*, pág. 53.
- 82 La Ley ucraniana de 2014 excluye a las personas que hayan cometido acciones delictivas relacionadas con el conflicto (art. 12, párrs. 1 y 2).
- 83 Por ejemplo, véase el artículo 1 de la Ley de Azerbaiyán de 1999 en relación con los ciudadanos “que se vean obligados a abandonar su lugar de residencia permanente en otro país y regresen a la República de Azerbaiyán por los motivos indicados en la parte 1 de este artículo”.
- 84 Aunque la Ley de Georgia de 2014 contempla expresamente permitir que las personas desplazadas fuera de Georgia se registren como personas desplazadas internas a pesar de vivir en el extranjero (art. 9).
- 85 Así lo permite la Ley de Georgia de 2014, art. 10, párr. 1.
- 86 Ley de Azerbaiyán de 1999, art. 14.
- 87 Esto está regulado por la Ley de Georgia de 2014, art. 6, párrs. 2 y 3.
- 88 Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (2020). “Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de las Personas Desplazadas Internamente”, pág. 30.
- 89 En Colombia, la Ley de Víctimas de 2011 define a las “víctimas” como aquellas que sufren daños como consecuencia de violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario en el contexto del “conflicto armado interno” desde 1985 (art. 3). En México, la Ley General de Víctimas de 2013 reconoce como “víctimas” a quienes sufrieron daños, peligro o lesión de sus derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violación de derechos humanos (art. 4), pero no se exige un vínculo con el conflicto armado.
- 90 Las “víctimas de desplazamiento forzado” son personas obligadas a desplazarse por estas violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos porque (recordando la definición de persona desplazada de la

Ley de 1997) “su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas” (Ley de Víctimas de Colombia de 2011, art. 60, párr. 2).

- 91 Ley General de Víctimas de México de 2013, art. 28.
- 92 Protocolo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) de México de 2021, pág. 2.
- 93 La Ley de Víctimas para la Ciudad de México de 2013, art. 3, párr. XIV, reproduce la definición internacional, pero omite el elemento situacional de “conflicto armado”.
- 94 Grosh, Leite, Wai-Poi y Tesliuc, editores (2022). *Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas*, Washington D. C.: Banco Mundial, pág. 1.
- 95 Banco Mundial, Región de Europa y Asia Central (febrero de 2016). “Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs - A Poverty and Social Impact Analysis”, pág. 6.
- 96 Las familias de personas desplazadas internas que vivían por debajo del umbral de pobreza ya podían solicitar ayuda en virtud del programa de asistencia social para destinatarios específicos (TSA, por sus siglas en inglés), puesto en marcha por el Gobierno en 2006 para aliviar la pobreza entre los segmentos extremadamente vulnerables de la población. Las personas desplazadas internas que solicitan la TSA deben renunciar a su prestación por condición de desplazado interno. Así pues, el sistema actual de asistencia social a las personas desplazadas internas es una mezcla de asistencia social basada en la condición jurídica y asistencia social específica, en la que las personas desplazadas internas pueden elegir uno de los dos tipos de asistencia, pero no ambos.
- 97 Véase: Gobierno de Georgia (2014). Orden privada n.º 257: Estrategia de medios de subsistencia para las personas desplazadas internas.
- 98 GP20 (2018). “Ukraine Adapting Pre-Existing Housing Scheme to Meet IDPs’ Specific Needs”.
- 99 Por ejemplo, las resoluciones n.º 429 (2 de mayo de 2023), n.º 709 (11 de julio de 2023) y n.º 332 (11 de julio de 2023) del Gabinete de Ministros de Ucrania.
- 100 Consejo Danés para los Refugiados (abril de 2024). “Ukraine: Legal Alert Special on IDPs”, número 101.
- 101 Decreto de Colombia n.º 2000, art. 4; en México, Ley de Chiapas de 2012, art. 30; Ley de Guerrero de 2014, art. 33; Ley de Sinaloa de 2020, arts. 34 y 40; Ley de Zacatecas de 2022, arts. 39 y 49.
- 102 Brookings-Bern (2008). *Protecting IDPs: A Manual for Law and Policy-makers*, págs. 13 y 14.
- 103 Para más formación, véase: Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (2020). “Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de las Personas Desplazadas Internamente”, págs. 71 y 72.
- 104 Ley de Azerbaiyán de 1999, arts. 9, 10 y 12; Decreto de Colombia de 2000, arts. 2 y 4 a 15; Ley de Víctimas de Colombia de 2011, arts. 155 y 156; Ley de Georgia de 2014, arts. 8 y 9; Ley de Honduras de 2022, arts. 59 a 70; Ucrania, arts. 1, 4 y 5; en México, Ley de Sinaloa de 2020, arts. 34 a 40; Ley de Zacatecas de 2022, arts. 38 a 43.
- 105 Decreto de Colombia de 2000, art. 13; Ley de Georgia de 2014, art. 8, párr. 6; Ley de Honduras de 2022, art. 7, párr. 2 y art. 19, párr. 8.
- 106 Política del Yemen de 2013, págs. 5, 6 y 11.
- 107 Por ejemplo, Política de Somalia de 2019; Política del Yemen de 2013, pág. 6; Estrategia de soluciones de la República Democrática del Congo, de 2016, ap. 2.2; Política de Somalilandia de 2015, ap. 2.1.
- 108 Así lo reconocen, por ejemplo, en: Observatorio de Desplazamiento Interno, Consejo Noruego para los Refugiados, Proyecto Brookings-LSE (2013). *Instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno: una guía para su desarrollo*; Convención de Kampala, art. 3, párr. 2.
- 109 Observatorio de Desplazamiento Interno, Consejo Noruego para los Refugiados, Proyecto Brookings-LSE (2013). *Instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno: una guía para su desarrollo*, pág. 35.
- 110 Este punto es válido más allá de los 15 países de este estudio (véase, por ejemplo: ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección, *Informe Global 2022*, pág. 19).
- 111 Véase [esta página](#) para obtener más formación.
- 112 Véase también: Brookings (2008). *Protecting IDPs: A Manual for Law and Policy Makers*, pág. 14.
- 113 Véase: OCDE (octubre de 2023). *Refugees and Internally Displaced Persons in Development Planning - No one left behind?*, documentos de política sobre desarrollo de la OCDE, n.º 47.
- 114 Sobre lo primero, véase la Ley de Colombia de 1997, art. 2, párr. 7; Política de Nigeria de 2021, ap. 3.1.2a. Sobre esto último, véase la Ley de Georgia de 2014, art. 5; la Política del Iraq de 2008, art. 6.3; la Ley del Níger de 2018, art. 10; la Política de Somalia de 2019, Principio 2; la Ley de Ucrania de 2014, art. 3; la Política del Yemen de 2013, pág. 8; la Política de Puntlandia de 2014, ap. 6; la Política de Somalilandia de 2015, ap. 4.3; y en México, la Ley de Chiapas de 2012, art. 24; la Ley de Guerrero de 2014, art. 29; la Ley de Zacatecas de 2022, art. 58. La Ley de Honduras de 2022 expresa tanto el derecho a no ser desplazado como el derecho a ser protegido contra el desplazamiento (art. 35, párr. 1 y art. 36).
- 115 De acuerdo con este punto de vista, algunas políticas africanas también imponen la prohibición legal de los “desalojos forzados” como elemento necesario de prevención (por ejemplo, la Política de Nigeria de 2021, ap. 5.1.1.a; las Directrices sobre desalojos de Somalia de 2019; y la Política de Somalilandia de 2015, aps. 4.3 y 4.4).
- 116 Josep Zapater (2010). “Prevention of Forced Displacement: The Inconsistencies of a Concept”, *New Issues in Refugee Research*, n.º 186, pág. 9.
- 117 Los Principios Rectores de 1998 articulan el derecho a ser protegido contra el desplazamiento “arbitrario” y enumeran cinco situaciones en las que el desplazamiento puede ser arbitrario (Principio Rector n.º 6). La Convención de Kampala de 2009 reitera

este derecho, pero enumera ocho situaciones en las que el desplazamiento puede ser arbitrario (art. IV, párr. 4).

- 118 Así, cuatro de los marcos que protegen contra el desplazamiento “forzoso” no dan más detalles sobre el alcance de esta norma (Ley de Colombia de 1997, art. 2, párr. 2; Ley de Georgia de 2014, art. 5, párr. 1; Ley de Honduras de 2022, art. 35; Ley de Ucrania de 2014, art. 3). La Política del Yemen de 2013 (pág. 8) también la presenta simplemente como una prohibición general, aunque con excepciones en caso de conflicto y desastre que reflejan los términos del Principio n.º 6. La Política de Somalia de 2019, por el contrario, enumera seis situaciones ilustrativas en las que se aplicaría la prohibición del desplazamiento “forzoso” (Principio n.º 2.3) que se solapan con algunas de las cinco enumeradas en el Principio n.º 6. Se observan variaciones similares entre los marcos que prohíben el “desplazamiento arbitrario”. La Ley del Níger de 2018 lo define simplemente como cualquier desplazamiento no conforme con las leyes y reglamentos (art. 10). La Política de Nigeria de 2021 hace referencia a la definición de “desplazamiento arbitrario” del artículo 4 de la Convención de Kampala y a su lista de ocho situaciones ilustrativas (ap. 1.2). En México, las leyes subnacionales enumeran cinco situaciones ilustrativas, aunque en términos diferentes en cada ley (Chiapas, art. 25; Guerrero, art. 3; Zacatecas, art. 59). La Política del Iraq (2008) cita el Principio n.º 6, pero hace hincapié en la necesidad de velar por que la legislación nacional refleje las prohibiciones de desalojo forzoso y de destrucción y expropiación de tierras y viviendas (6.3).
- 119 Para hallar un análisis de las normas de derecho internacional aplicables, véase: David Cantor (2023). “Conceptualising ‘Relocation’ Across Displacement Contexts”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*.
- 120 Esto incluye a algunos países que no cuentan con un instrumento específico para las personas desplazadas internas, como la República Democrática del Congo.
- 121 Para un análisis de las normas pertinentes del derecho internacional humanitario, véase: David Cantor (2012). “Does IHL Prohibit the Forced Displacement of Civilians during War?”, vol. 24, n.º 4, *International Journal of Refugee Law*, págs. 840 a 846.
- 122 Por ejemplo, de los países de la muestra, el Código Penal de 1940 (actualizado) de la República Democrática del Congo castiga como crimen de guerra “ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, excepto en los casos en que la seguridad de la población civil o los imperativos militares así lo exijan” (art. 223, párr. 5, ap. h), mientras que su Código Penal Militar de 2002 castiga “la deportación, el traslado o el desplazamiento ilegales, y el confinamiento ilegal de una persona civil protegida por los Convenios o los Protocolos Adicionales” (art. 166, párr. 5). La Ley del Tribunal Penal Supremo del Iraq de 2005 establece que “[o]rdenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que la seguridad de los civiles implicados o razones militares imperativas así lo exijan” constituye un crimen de guerra (art. 13, párr. 4, ap. h). El Código Penal del Níger de 1961 (modificado en 2003) establece que la “deportación, traslado o desplazamiento ilegal” constituye un crimen de guerra (art. 208.3, párr. 6).
- 123 Por ejemplo, el Código Penal de Azerbaiyán de 1999 castiga el “desplazamiento obligatorio [de la población civil] de los lugares de asentamiento legal para otros fines” (art. 115, párr. 2). El Código Penal de Colombia de 2000 castiga a “quien durante un conflicto armado, sin justificación militar, deporte, expulse o realice un traslado o desplazamiento forzado de la población civil de su propio territorio” (art. 159; y también Código Penal Militar de 2010, art. 159), aunque esto refleja imperfectamente la prohibición del Manual Militar Básico de 1995 de “obligar a las personas civiles a desplazarse a causa del conflicto, salvo que razones de seguridad o militares imperiosas así lo exijan” (pág. 77). El Manual de derecho internacional de Ucrania de 2004 prohíbe “emitir órdenes e instrucciones relativas al desplazamiento forzoso de personas civiles en relación con el conflicto armado, a menos que lo exijan consideraciones relativas a su seguridad” (ap. 1.4.16).
- 124 Véase: ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección (2022). *La penalización del desplazamiento arbitrario: legislación y práctica*, para obtener más detalles sobre este tema y el análisis de las disposiciones pertinentes (referidas a Colombia, Honduras, México y la República Democrática del Congo).
- 125 Este parece ser el caso del Níger y Guerrero, en México (así como posiblemente en Colombia y, en Sinaloa, también en México, donde el contenido en materia de protección contra el desplazamiento no está mejor definido).
- 126 Por ejemplo, Política del Afganistán de 2013, ap. 5.1.1; Política de Nigeria de 2021, aps. 5.1.1.c y 5.1.2.
- 127 Incluso en Colombia, donde el delito de desplazamiento ha estado tipificado en el código penal durante decenios y se creó una unidad especial dentro de la Fiscalía específicamente para perseguir este delito en concreto, no está claro que estas medidas tuvieran un impacto importante a la hora de evitar que el desplazamiento continuara a escala masiva. Cuestión distinta es si tales medidas son eficaces *a posteriori* para hacer justicia después de que se haya cometido el delito de desplazamiento forzoso. Sin embargo, cabe señalar que dicha justicia suele ser limitada durante el conflicto y puede estar sujeta a acuerdos transitorios de equilibrio en cualquier proceso de paz eventual.
- 128 ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección, *Informe Global 2022*, págs. 24 y 53 a 55.
- 129 Política del Yemen de 2013, pág. 9.
- 130 Ley de Honduras de 2022, art. 36.
- 131 Kälin (2023). *Internal Displacement and the Law*, pág. 106.
- 132 Celis (2022). “Anotaciones acerca de la formulación de políticas públicas sobre desplazamiento forzado interno”, en Gobierno de México *et al.* (eds.). *Desplazamiento forzado interno en México: del reconocimiento a los desafíos*.
- 133 *Ibid.*
- 134 En Honduras, se prevé crear una unidad de prevención específica dentro de la dirección responsable de las cuestiones relacionadas con los desplazamientos internos. Su papel consistirá en trabajar con el resto del sistema para diseñar planes y protocolos en este ámbito, realizar visitas sobre el terreno, diseñar programas y crear espacios de protección comunitaria. La ley hondureña sobre personas desplazadas internas, que se aplica no solo a las personas desplazadas internas sino también a las “personas en riesgo de desplazamiento”, también exige que se establezca una política nacional para la prevención del desplazamiento en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley (art. 39).
- 135 Por ejemplo, siempre en Honduras, la Política Municipal sobre la Niñez y Adolescencia de San Pedro Sula para 2018-2022 incluye una referencia explícita al desplazamiento interno como una de las peores expresiones de violencia que enfrentan los niños, niñas y



adolescentes de San Pedro Sula que debe ser atendida.

- 136 Por ejemplo, Ley de Honduras de 2022, arts. 37 y 38; Decreto del Níger de 2020, art. 2; Política del Yemen de 2013, págs. 8 y 9; también, en Somalia, Política de Somalilandia de 2015, aps. 4.1 y 4.2.
- 137 Política del Afganistán de 2013, ap. 5.1.3; Ley de Colombia de 1997, art. 8; Decreto del Níger de 2020, art. 2; Política de Nigeria de 2021, ap. 5.1.1.d; también, en Somalia, Política de Somalilandia de 2015, aps. 4.1 y 4.2; y, en México, Ley de Chiapas de 2012, art. 29; Ley de Guerrero de 2014, art. 34; y Ley de Zacatecas de 2022, art. 57.
- 138 Dependencia Ejecutiva para la Gestión de Campamentos de Personas Desplazadas Internas (26 de enero de 2023).
- 139 Secretaría de Gobernación UPM/OIM (2022). *Diagnóstico sobre movilidad humana*, pág. 23.
- 140 Véanse, por ejemplo, la Política del Afganistán de 2013, ap. 5.1.1; la Ley de Colombia de 1997, art. 14, párr. 4; en México, la Ley de Guerrero de 2014, art. 30.
- 141 Experiencia compartida por el Ministerio de Paz durante el Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos en África, celebrado en Dakar en septiembre de 2024.
- 142 En el contexto de este informe, la referencia a las “etapas” del proceso de desplazamiento pretende estar en consonancia con el enfoque de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, al tiempo que reconoce que el desplazamiento no es un proceso lineal y que las diferentes etapas coexisten y se solapan.
- 143 Solo la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Etiopía no lo hacen, dado que se centran exclusivamente en las soluciones.
- 144 Por ejemplo, Ley del Níger de 2018, arts. 13, 14 y 17; Política de Nigeria de 2021, ap. 3.1.1.d; Somalia; Ley de Colombia de 1997, art. 2; Política del Afganistán de 2013, art. 2.2; Política del Yemen de 2013, pág. 7; también Directrices de Puntlandia de 2014, ap. 2; Directrices de Somalilandia de 2015, ap. 5; Ley de Sinaloa de 2020, art. 15.
- 145 Algunos marcos también pretenden imponer deberes a las personas desplazadas internas, como respetar la cultura y las normas de las comunidades de acogida y acatar las normas de los asentamientos colectivos (Política de Nigeria de 2021, ap. 3.2); o registrarse como persona desplazada interna, facilitar información veraz y aceptar el lugar asignado si es necesaria la reubicación (Ley de Guerrero de 2014, art. 22); o informar sobre el cambio de residencia dentro de un plazo y visitar regularmente la oficina del Estado (Ley de Ucrania de 2014, art. 9, párr. 2).
- 146 Este es el caso de Azerbaiyán, Honduras y ciertas leyes subnacionales en México; así como de los marcos legales para las víctimas que incluyen a las personas desplazadas internas a nivel nacional en Colombia y México.
- 147 Azerbaiyán, Colombia, el Iraq, el Níger, Ucrania y la República Democrática del Congo; en México, los Estados de Sinaloa y Guerrero.
- 148 Honduras, el Iraq, el Níger y Puntlandia en Somalia.
- 149 El Yemen y Somalilandia en Somalia.
- 150 Por ejemplo, la Ley de Azerbaiyán de 1999; la Política de Somalia de 2019; la Ley de Ucrania de 2014; la Política del Yemen de 2013; también las Directrices de Puntlandia de 2014 y la Política de Somalilandia de 2015. En México, las disposiciones sobre “asistencia humanitaria” de la Ley de Chiapas de 2012 parecen referirse al disfrute de todos los derechos, y no solo a las situaciones de emergencia.
- 151 Por ejemplo, la Ley de Colombia de 1997; la Ley del Níger de 2018; la Política de Nigeria de 2021. Esta fase aparece también en los marcos de víctimas colombiano y mexicano, aunque sin el elemento humanitario internacional.
- 152 Véanse, por ejemplo, los instrumentos específicos para personas desplazadas internas en el Afganistán, el Níger y Nigeria.
- 153 En Somalia, por ejemplo, mientras que la política nacional sobre personas desplazadas internas de 2019 ofrece una lista detallada de acciones para lograr soluciones, no se prevén acciones comparables para las normas de asistencia y protección en ese instrumento, ni en otros posteriores.
- 154 Azerbaiyán, el Iraq, Ucrania.
- 155 El Iraq, Ucrania.
- 156 El Afganistán, el Iraq.
- 157 El Afganistán, Nigeria, Ucrania.
- 158 El Afganistán, Azerbaiyán, Nigeria, el Yemen.
- 159 Ucrania.
- 160 El Iraq, el Yemen
- 161 Esto incluye la concesión de títulos de propiedad en los asentamientos informales donde viven las personas desplazadas internas (por ejemplo, en el Afganistán; también en la Administración Regional de Benadir en Somalia).
- 162 Para más formación, véase: Walter Kaelin y Nina Schrepfer (2012). *Internal displacement and the Kampala Convention: an opportunity for development actors - Analytical Paper on the Relevance of Human Rights Approaches for Development Activities Targeting Conflict- and Disaster-Induced Displacement in Africa*, Observatorio de Desplazamiento Interno.
- 163 Véanse, por ejemplo, la Estrategia de Soluciones de la República Centroafricana de 2018; la Estrategia de Soluciones de la República Democrática del Congo de 2016; la Estrategia de Soluciones de Somalia 2020; en Etiopía, la Estrategia de Soluciones de la Región Somalí de 2017; el Programa de Retorno de Azerbaiyán de 2022.
- 164 La Estrategia de Soluciones de la República Democrática del Congo de 2016 es específica para la región de Kivu del Norte; la Estrategia de Soluciones de Somalia de 2020 localiza subgrupos específicos dentro de la población más amplia de personas desplazadas internas.

- 165 Estados de Adamawa, Borno y Yobe en Nigeria; Región Somalí de Etiopía.
- 166 Política del Afganistán de 2013, ap. 8.1.2; Decreto de Colombia de 2000 y Protocolo de Retornos de 2006.
- 167 Por ejemplo, el Afganistán, el Níger, Nigeria, la República Democrática del Congo, Somalia y el Yemen. También es muy evidente en los instrumentos adoptados por las autoridades subnacionales, como en México (Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Zacatecas) y Somalia (Puntlandia, Somalilandia).
- 168 Colombia.
- 169 Política del Afganistán de 2013, ap. 8.1; Programa de Retorno de Azerbaiyán de 2022; Ley de Georgia de 2014, arts. 17 y 18; Ley de Honduras de 2022, art. 75; Política de Somalia de 2019, Principio n.º 4; Ley del Níger de 2018, art. 23, párr. 1; también Ley de Chiapas de 2012, art. 35; Ley de Guerrero de 2014, art. 51; Ley de Sinaloa de 2020, art. 21; Ley de Zacatecas de 2022, art. 65; Directrices de Puntlandia de 2014, ap. 18.3.a; Estrategia de Soluciones de la Región Somalí de 2017, ap. 2.3.
- 170 Ley del Níger de 2018, art. 23, párr. 1; Ley de Nigeria de 2022, sec. 29, párr. 5.a; también Ley de Chiapas de 2012, art. 35; Ley de Guerrero de 2014, art. 51; Ley de Sinaloa de 2020, art. 21; Ley de Zacatecas de 2022, art. 65. La Suprema Corte de Justicia de México (Expediente Auxiliar 130/2022-I, pág. 20) también determinó la existencia de este deber de generar las condiciones que permitan establecer soluciones duraderas para las personas desplazadas internas.
- 171 Ley de Honduras de 2022, art. 74; Ley de Nigeria de 2022, sec. 29, párr. 5.b; Política del Yemen de 2013, pág. 26. Aunque la Ley colombiana de 1997 es anterior a las normas internacionales, afirma el derecho a acceder a soluciones y al retorno (arts. 2, párrs. 5 y 6), así como la obligación del Gobierno de apoyar el retorno (art. 16). Posteriormente, sus tribunales interpretaron el Principio Rector n.º 28 como una norma constitucional vinculante (*Sentencia SU-1150/2000*) y el Plan de Víctimas de 2012 también refleja este enfoque (págs. 125 y 126).
- 172 Entre los que lo presentan como un derecho figuran la Ley de Honduras de 2022, art. 35, párr. 10; la Política de Nigeria de 2021, ap. 3.1.9; la Política de Somalia de 2019, ap. 3.2.2; también en Somalilandia, ap. 6.c; la Estrategia de Soluciones de la Región Somalí de 2017, ap. 2.3.
- 173 Estrategia de Soluciones de la República Centroafricana de 2018, pág. 10; Política de Nigeria de 2021, ap. 5.1.4.c; Ley de Nigeria de 2022, sec. 29, párr. 1.b; Política de Somalia de 2019, ap. 3.2.2; Política del Afganistán de 2013, ap. 8.3.2; Estrategia de Ucrania de 2023; Política del Yemen de 2013, pág. 29; también la Política de Somalilandia de 2015, ap. 6.d. La Política de Nigeria de 2021 establece los aspectos de la situación sobre los que debe facilitarse esta formación, entre ellos: “i. Acceso y seguridad, que abarque todo el tamaño de la zona segura; ii. La existencia de minas terrestres, artefactos explosivos improvisados o artefactos explosivos sin detonar y otros impedimentos para el retorno, la reubicación o la integración local en condiciones seguras y dignas; iii. La posibilidad de reanudar sus actividades habituales (por ejemplo, la agricultura), según el nivel de seguridad en la zona; iv. El grado de daño o destrucción de los edificios públicos y privados; v. La existencia de servicios (alojamiento, alimentación, salud, saneamiento, agua, educación) antes de su regreso (y no la promesa de la futura prestación de dichos servicios); xi. Requisitos de documentación; y xii. Transporte al lugar de retorno, reubicación o integración” (ap. 5.1.4.c).
- 174 Política de Nigeria de 2021.
- 175 Estrategia de Soluciones de la República Centroafricana de 2018, pág. 10; Política del Afganistán de 2013, ap. 8.3.2; Política de Somalilandia de 2015, ap. 6.d.
- 176 Ley de Honduras de 2022, art. 74; Ley de Nigeria de 2022, sec. 29, párr. 4.c; Política de Somalia de 2019, Principio 4.3; también Ley de Chiapas de 2012, art. 36; Ley de Guerrero de 2014, art. 52; Ley de Zacatecas de 2022, art. 66; Estrategia de Soluciones para la Región Somalí de 2017, ap. 2.3; Estrategia de Ucrania de 2017 y Estrategia de 2023.
- 177 Política del Afganistán de 2013, ap. 8.3.2; Política del Yemen de 2013, pág. 29; también Directrices de Puntlandia de 2014, ap. 18.3.e; Estrategia de Ucrania de 2017 y Estrategia de 2023.
- 178 Política del Afganistán de 2013, ap. 8.1; Marco para el Retorno del Iraq de 2017, ap. 8; Política de Nigeria de 2021, ap. 5.1.4.a; Política de Somalia de 2019, ap. 3.2.3 y 4; también Directrices de Puntlandia de 2014, ap. 18.3; Política de Somalilandia de 2015, ap. 6.e; Estrategia de Soluciones de la Región Somalí de 2017, ap. 2.3. La Política de Nigeria de 2021 especifica que esto incluye “incentivos monetarios, amenazas de pérdida de prestaciones, interrupción de la asistencia en el lugar del desplazamiento” (ap. 5.1.4.a). El Marco para el Retorno del Iraq de 2017 impone a las autoridades el compromiso de hacer todo lo posible para prevenir y actuar no solo contra los retornos forzosos, sino también contra los desalojos forzosos, los retornos prematuros, los retornos obstaculizados y la confiscación de documentos de identidad (ap. 8).
- 179 Véase: David Cantor (2018). *Returns of Internally Displaced Persons during Armed Conflict: International Law and its Application in Colombia*, Nijhoff.
- 180 *Ibid.*
- 181 Ley de Azerbaiyán de 1999, art. 14.
- 182 Véase, por ejemplo: Sector de Protección del Noreste de Nigeria (19 de diciembre de 2023). “Advocacy Note on Protection Concerns related to the Closure of Camps in Local Government Areas (LGAs) in Borno State, North-East Nigeria”.
- 183 Marco para el retorno del Iraq de 2018, ap. 8; Ley del Níger de 2018, art. 24.
- 184 Decreto de Colombia de 2000, art. 28.
- 185 Política del Afganistán de 2013, ap. 8.3.2; Marco para el retorno del Iraq de 2018, ap. 10; Política de Nigeria de 2021, ap. 5.1.4; Política del Yemen de 2013, pág. 23.
- 186 Estrategia de Soluciones de la República Centroafricana de 2018, págs. 10 y 11; Política de Somalia de 2019, ap. 3.3.1.
- 187 Política del Afganistán de 2013, ap. 8.3.2; Política de Somalia de 2019, ap. 3.3.1; Estrategia de Ucrania de 2023; Política del Yemen de 2013, pág. 29.
- 188 Por consiguiente, los procesos de retorno suelen estar vinculados al restablecimiento del orden estatal en contextos en los que su

incapacidad para garantizar la seguridad contribuyó al desplazamiento en primer lugar. En la práctica, suele haber poca claridad al respecto y los retornos o reubicaciones acaban utilizándose con fines políticos o militares como demostración de seguridad (Cantor, *Returns of Internally Displaced Persons*).

- 189 En algunos casos, esto puede deberse en parte a que se supone que las cuestiones relativas a esos sectores opcionales ya han sido resueltas por las medidas de la fase de protección y asistencia. Por ejemplo, los cuatro sectores cubiertos por las disposiciones sobre soluciones de la Política del Afganistán de 2013 y los seis sectores cubiertos por las disposiciones sobre soluciones de la Ley del Níger de 2018 reflejan en ambos casos los sectores que definen como necesarios para alcanzar una solución, pero sus disposiciones sobre protección y asistencia aluden a acciones en los ocho sectores. El contraejemplo es la (posiblemente anómala) Política de Somalia de 2019, en la que las disposiciones sobre soluciones abarcan los ocho sectores, pero sus disposiciones sobre la respuesta general a las personas desplazadas internas solo abarcan dos sectores esenciales y uno opcional, lo que sugiere que algunos de los sectores opcionales pueden considerarse no inmediatamente necesarios para la respuesta de protección y asistencia, sino más bien cuestiones que pueden aplazarse a una fase posterior de soluciones (aunque esto va en contra de la definición estricta de solución duradera que figura en ese mismo documento).
- 190 Véanse, por ejemplo, el Plan de Acción de Georgia de 2017; la Estrategia de Ucrania de 2023.
- 191 Ley de Colombia n.º 387, art. 14; Programa de 2015, Estrategia de 2018, Estrategia de 2021 y Estrategia de 2023 de Ucrania; Ley del Níger de 2018, art. 21; Política del Yemen de 2013. También, específicamente en relación con las soluciones, en la Estrategia de Soluciones de la República Centroafricana de 2018, págs..
- 192 Wistrand (2023). “A Development Approach to a Protracted IDP Situation: Lessons from Azerbaijan”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 11, n.º 1, págs. 23 a 40.
- 193 OIM (2021). “Resolving Internal Displacement in Iraq: Inter-Agency Durable Solutions Strategic and Operational Framework.
- 194 Por ejemplo, Plan de Desarrollo de Colombia de 2018; Plan Nacional de Desarrollo del Iraq de 2018 y 2020; Plan Nacional de Desarrollo de Nigeria de 2021; Planes Nacionales de Desarrollo de Somalia de 2017 y 2020.
- 195 Por ejemplo, los Planes de Recuperación de 2017 y 2022 de la República Centroafricana; el Plan Buhari de 2016 de Nigeria y el Marco Nacional de Desarrollo Humanitario para la Paz de 2021.
- 196 Por ejemplo, véase la Estrategia de medios de vida para personas desplazadas internas de Georgia de 2014; la Ley de protección social de las personas desplazadas internas y las personas equiparadas a ellas de Azerbaiyán de 1999 (n.º 669-1Q); la Ley de Asistencia Social de México de 2021 y la Política nacional de protección social de Somalia de 2019.
- 197 Ley de Víctimas de Colombia de 2011, art. 67; Ley de Honduras de 2022, art. 5, párr. 18; Protocolo de Víctimas de México de 2021, pág. 5; Ley del Níger de 2018, art. 2, párr. 3; Política de Nigeria de 2021, págs. 14 y 15; Política de Somalia de 2019, pág. 6; también Política de Somalilandia de 2015; Directrices de Puntlandia de 2014, ap. 18.3.b; Ley de Chiapas de 2012, art. 40; Ley de Guerrero de 2014, art. 41; Ley de Sinaloa de 2020, art. 41; Ley de Zacatecas de 2022, art. 70.
- 198 Política de Nigeria de 2021, ap. 5.2; Ley de Nigeria de 2022, sec. 29, párr. 6.
- 199 Estrategia de Soluciones para la Región Somalí de 2017, ap. 2.3.
- 200 Política de Somalilandia de 2015, pág. 6.
- 201 Ley de Chiapas de 2012, art. 41; Ley de Guerrero de 2014, art. 41; Ley de Sinaloa de 2020, art. 41; Ley de Zacatecas de 2022, art. 70.
- 202 Política del Afganistán de 2013, ap. 8.3.1.
- 203 Ley del Níger de 2018, art. 25.
- 204 En consonancia con la Política del ACNUR de alternativas a los campamentos de 2013, los campamentos adoptan diversas formas e incluyen campamentos planificados o de autoasentamiento y asentamientos u otras instalaciones, como centros colectivos. Los campamentos son lugares donde residen personas desplazadas internas y donde, en la mayoría de los casos, los gobiernos y los actores humanitarios prestan asistencia y servicios de forma centralizada.
- 205 Informe de misión, pág. 6, en el archivo de los autores.
- 206 Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas (marzo de 2020), págs. 63 a 73.
- 207 “A question with many answers: how to measure progress towards or the achievement of durable solutions to internal displacement?”, período de sesiones de la Conferencia de la Refugee Law Initiative (RLI).
- 208 Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas (2020). “Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de las Personas Desplazadas Internamente”, págs. 46 a 54.
- 209 Véase: <https://inform-durablesolutions-idp.org/es/acerca-de/>.
- 210 Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas (2023). “Towards a harmonised statistical measure for exits from the stock of internally displaced persons”, artículo n.º 2 de la serie *Methodological Paper*.
- 211 Este punto ha sido
- 212 Véase, por ejemplo: Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada (JIPS) (marzo de 2020). *Durable Solutions Analysis Guide*; PNUD (noviembre de 2022). “Turning the tide on internal displacement: a development approach to solutions”.
- 213 Un *estado de cosas inconstitucional* es una situación de violación masiva de los derechos fundamentales como consecuencia de fallos estructurales en la actuación del gobierno. En estos supuestos, la gravedad de la situación de vulneración de derechos, así como la complejidad de sus causas, merece una implicación o intervención más directa de la Corte Constitucional en su resolución.
- 214 Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos (2021). “Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro; PNUD (2023). “Institutional Strategy on Development Solutions to Internal Displacement”; Kälin (2023). *Internal Displacement and the Law*.



- 215 Hay excepciones. Por ejemplo, la Ley de Ucrania de 2014 (art. 13) y la Ley de Honduras de 2022 (art. 71) mencionan específicamente que las decisiones de las autoridades pueden recurrirse ante los tribunales nacionales en la forma especificada por la legislación.
- 216 Proyecto Brookings-LSE (noviembre de 2011), págs. 87 y 88.
- 217 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, Georgia, Iraq, República Democrática del Congo y el Yemen.
- 218 Observatorio de Desplazamiento Interno, Consejo Noruego para los Refugiados, Proyecto Brookings-LSE (2013). *Instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno: Una guía para su desarrollo*, pág. 9.
- 219 Véase: Nigeria, Ley de la Comisión Nacional para los Refugiados, Migrantes y Personas Desplazadas Internas de 2022; y el Iraq, Ley del Ministerio de Desplazados y Migrantes, Ley n.º 21 de 2009.
- 220 Proyecto Brookings-LSE (noviembre de 2011), pág. 89.
- 221 Véase: ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección (2022). “Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno”, pág. 32.
- 222 Creado en 1996, el Ministerio de Personas Desplazadas Internas de los Territorios Ocupados se fusionó con el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales en 2018, convirtiéndose en el Ministerio de Personas Desplazadas Internas de los Territorios Ocupados, Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales.
- 223 Creado en 2016, el Ministerio se ocupa de los territorios ocupados y las personas desplazadas internas bajo el título de Ministerio de Reintegración de los Territorios Temporalmente Ocupados de Ucrania.
- 224 Por ejemplo, véase el Comité Estatal de Azerbaiyán para Asuntos de Refugiados y Personas Desplazadas Internas. También, originalmente, Ucrania.
- 225 Por ejemplo, en el Yemen; también en Colombia, donde la institución coordinadora para las personas desplazadas internas se encontraba en la oficina del presidente.
- 226 En algunos países, la política designa a un organismo principal diferente cuando el desplazamiento está motivado por desastres (por ejemplo, en la Política del Afganistán de 2013, ap. 4.3).
- 227 Asamblea General de las Naciones Unidas (20 de agosto de 2015). Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, UN DOC A/70/334.
- 228 Banco Mundial, Región de Europa y Asia Central (febrero de 2016). “Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs - A Poverty and Social Impact Analysis”, pág. 15.
- 229 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, Honduras, Nigeria, Somalia y el Yemen.
- 230 Por ejemplo, Colombia, Georgia, el Iraq y el Yemen.
- 231 Por ejemplo, Nigeria y Somalia.
- 232 Martina Caterina y Andrés Lizcano (2020). “The Question of Data in Internal Displacement Law-and-Policy-making”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 39, n.º 4, págs. 634 a 646.
- 233 Por ejemplo, se puede especificar un objetivo de amplio alcance, como informar a “las partes interesadas pertinentes sobre la difícil situación, las necesidades, el volumen, la tendencia y el impacto del desplazamiento interno en las personas desplazadas internas, la democracia, la seguridad nacional y las comunidades de acogida”. Puede tener fines prácticos más concretos, como cuando es “necesario únicamente para prestar asistencia”, o con el fin de encontrar soluciones adecuadas, o “evaluar las necesidades de las personas desplazadas internas para seguir atendirlas, teniendo en cuenta criterios de vulnerabilidad”, o para “documentar sus propiedades a fin de garantizar sus derechos y tener en cuenta la posibilidad de devolver a sus propietarios originales las propiedades ocupadas por otras personas”.
- 234 Caterina y Lizcano (2020). “The Question of Data”.
- 235 Orden n.º 22/033 de 7 de enero de 2022.
- 236 Véase: A/HRC/53/35/Add.2, “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, acerca de su visita a México”, de 2023.
- 237 *Ibid.*, pág. 20.
- 238 República Democrática del Congo, Estrategia de Soluciones para Kivu del Norte de 2016, ap. 2.1.
- 239 Estrategia de Soluciones para la Región Somalí de 2017, ap. 2.3.
- 240 Véase el Plan de Acción del Estado de Adamawa sobre Soluciones Duraderas para los Desplazamientos Internos para 2025-2027; la Estrategia del Estado de Borno sobre Soluciones Duraderas para los Desplazamientos Internos para 2025-2027; el Plan de Acción del Estado de Yobe sobre Soluciones Duraderas para los Desplazamientos Internos para 2025-2027.
- 241 Por ejemplo, el Afganistán, Azerbaiyán, Colombia, Nigeria, Somalia, Ucrania, Yemen; también Somalilandia y Puntlandia.
- 242 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, Honduras, Nigeria, Somalia y Ucrania.
- 243 A los ministerios que lideran la respuesta más amplia a las personas desplazadas internas se les atribuyen simplemente funciones específicas, es decir, la Comisión Nacional para los Refugiados y las Personas Desplazadas Internas (NCRI) es responsable de desarrollar políticas y conjuntos de datos, y el Ministerio del Interior es responsable de la coordinación vertical.
- 244 Estrategia de Soluciones de Somalia de 2020, págs. 71 y 72.
- 245 *Ibid.*, pág. 75.
- 246 Para obtener más información sobre su función, véase también: ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección (2022). “Informe global sobre legislación y políticas en materia de desplazamiento interno”, págs. 34 y 35.
- 247 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, Honduras y el Níger; también Somalilandia.

- 248 Por ejemplo, el Yemen y Nigeria.
- 249 Por ejemplo, Puntlandia, Somalilandia y la Administración Regional de Benadir en Somalia.
- 250 Esto incluye un marco nacional que incluya a las personas desplazadas internas y se base en los derechos de las víctimas, aunque al parecer la institución dedicada a ello no está dispuesta a asumir el mandato relativo a las personas desplazadas internas a nivel nacional debido a problemas de capacidad, así como el trabajo sobre la cuestión de entidades como el Ministerio del Interior.
- 251 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, Georgia, Honduras, el Iraq, el Níger, Nigeria, Somalia, Ucrania y el Yemen; también Sinaloa (México), Somalilandia y Puntlandia (Somalia).
- 252 Por ejemplo, Honduras y el Yemen.
- 253 Por ejemplo, Honduras, Ucrania y el Yemen.
- 254 Por ejemplo, el Afganistán, Nigeria, Somalia y el Yemen; también Somalilandia y Puntlandia.
- 255 Cabe señalar que el programa Gran Retorno de 2022 cuenta con su propio centro de coordinación interministerial dentro del gobierno nacional, el Consejo de Consulta, dirigido por la oficina del Presidente. En él participan representantes de todos los ministerios nacionales pertinentes, incluida la institución coordinadora en materia de personas desplazadas internas, que asumen el liderazgo en sectores específicos. También hay grupos de trabajo sobre temas concretos.
- 256 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, el Níger y Somalia.
- 257 Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez (2008). “La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?”, Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.
- 258 República de Colombia (2015). Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno, Pub. L. N.º de Decreto 2460.
- 259 Wehmayer (2023). “Multilevel Governance ‘from Above’: Analysing Colombia’s System of Co-Responsibility for Responding to Internal Displacement”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 37, n.º 2, págs. 392 a 415.
- 260 Esto fue mencionado como un reto pendiente por la mayoría de los ponentes, incluidas las propias víctimas, en el foro conmemorativo de los 20 años de la sentencia judicial T-025 organizado por la Corte Constitucional y la oficina del ACNUR en Colombia en mayo de 2024 en Bogotá.
- 261 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, Georgia, Honduras, el Níger, Nigeria, Ucrania y Yemen; también Somalilandia.
- 262 Por ejemplo, el Afganistán, Colombia, Honduras, el Níger, Nigeria; también Somalilandia. En Honduras, el artículo 30 de la ley sobre personas desplazadas internas de 2023 aclara que el Fondo debe utilizarse principalmente para apoyar la asistencia humanitaria, y que solo el 20% de los recursos puede destinarse a soluciones duraderas.
- 263 Ley de Ucrania de 2014, art. 15.
- 264 Ley de Víctimas de Colombia de 2011, art. 177.
- 265 Como Colombia y Honduras.
- 266 Como el Yemen.
- 267 Los socios internacionales parecen haber invertido más recursos en Ucrania desde la escalada del conflicto de 2022.
- 268 Por ejemplo, en un solo año, la respuesta a las personas desplazadas internas logró que 100.000 personas desplazadas internas de Somalia, un país frágil y con pocos recursos, obtuvieran seguridad de la tenencia y que 150.000 recibieran alojamiento, pero en el mismo período también se produjeron 1,8 millones de nuevos desplazamientos internos.
- 269 “Responding to Ukraine’s Displacement Crisis: From Speed to Sustainability”.
- 270 Celis (2022). “Anotaciones acerca de la formulación de políticas públicas”.
- 271 Véase, por ejemplo, la Ley de Víctimas de Colombia de 2011, arts. 17 a 19.
- 272 Ley de Honduras de 2022, art. 4, párr. 22.
- 273 Las instituciones nacionales de derechos humanos cuentan con personal de coordinación o dependencias dedicadas al desplazamiento interno, por ejemplo en Etiopía, Georgia, Honduras, Nigeria, la República Democrática del Congo y Ucrania. Véase: ACNUR *et al.*
- 274 Buenos ejemplos recientes de este tipo de iniciativas, además de los cursos sobre desplazamiento interno organizados desde hace tiempo por el Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo en colaboración con el ACNUR y la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, incluyen los cursos en línea sobre desplazamiento interno para funcionarios estatales organizados en Honduras por el Ministerio de Derechos Humanos y el ACNUR, así como los organizados repetidamente por xxx en México para funcionarios estatales, la sociedad civil y el mundo académico.
- 275 GP20 (2018). “Honduras: Preparing for Solutions through Abandoned Property Registration”.
- 276 El Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones promueve la respuesta al desplazamiento forzado en Centroamérica y México.
- 277 Por ejemplo, el Níger y Georgia.
- 278 Por ejemplo, el Afganistán.
- 279 Por ejemplo, Honduras, Nigeria y Somalia.
- 280 Por ejemplo, el Afganistán, Níger, Nigeria, Somalia, Ucrania y el Yemen.
- 281 Por ejemplo, el Afganistán y Nigeria.
- 282 Política sobre personas desplazadas internas de Nigeria de 2021, pág. 77.
- 283 Informe del Foro Interregional sobre la Aplicación de la Legislación y las Políticas en Materia de Desplazamientos Internos, del 6 al 9 de junio de 2023.

- 284 Política sobre personas desplazadas internas de Somalia de 2019, ap. 4.4.
- 285 Por ejemplo, Georgia, Honduras y Ucrania.
- 286 Por ejemplo, el Afganistán.
- 287 Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos (2021). “Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro”, págs. 24 a 27.
- 288 Decreto sobre las Víctimas de Colombia de 2015 (n.º 1.084); Resolución de la Unidad para las Víctimas de 2020 (n.º 1.668).
- 289 Resolución del Consejo en materia de personas desplazadas internas de Ucrania de 2023 (n.º 812).
- 290 El Chad, otro Estado parte de la Convención de Kampala de 2007, también adoptó su ley sobre personas desplazadas internas en 2023.
- 291 Por ejemplo, Etiopía y Nigeria.
- 292 Cabe señalar que las personas desplazadas internas del norte pueden seguir teniendo acceso a la ayuda a pesar de estos problemas; la prestación de asistencia no se deniega de manera uniforme.
- 293 Este enfoque fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia T-318 de 2011.
- 294 Los tribunales internacionales y los órganos decisorios también pueden desempeñar un papel. Sin embargo, su jurisdicción suele limitarse a conclusiones y órdenes sobre el caso concreto que se examina. Tales órdenes, no obstante, pueden a veces exigir a los Estados que aborden factores institucionales; algunos tribunales incluso han adoptado procedimientos para subsanar deficiencias estructurales a nivel nacional cuando son relevantes para un gran número de casos (por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia). Sin embargo, también en este caso, la repercusión de estas conclusiones en la aplicación de la respuesta a las personas desplazadas internas dependerá de si la instancia internacional puede dictar sentencias vinculantes y de cómo responda el Estado en cuestión a dichas órdenes en la práctica.
- 295 ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección, *Informe Global 2022*.
- 296 Véase, por ejemplo: ACNUR y Grupo Temático Mundial de Protección, *Informe Global 2022*; Kälin (2023). *Internal Displacement and the Law*, págs. 236 a 322; Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos (2021). “Un foco sobre los desplazamientos”.







**Informe global sobre legislación y políticas en materia de  
desplazamiento interno:**

La responsabilidad de los Estados en la práctica

---

**2025**

