

The background is a dark blue topographic map with white contour lines. There are four distinct clusters of small squares: a blue cluster in the top left, a red cluster in the middle left, a red cluster in the bottom right, and a light green cluster in the middle right.

Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro

Resumen ejecutivo



**Naciones
Unidas**

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

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

Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro

Resumen ejecutivo

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



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

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

Twitter: @IDPs_Panel

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

Septiembre de 2021

Agradecimientos

David McDevitt (edición de la versión en inglés)

Diane Broadley (diseño gráfico)

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

Antecedentes

El 10 de mayo de 2019, un total de 57 Estados miembros pidieron al Secretario General de las Naciones Unidas que estableciera un panel de alto nivel independiente para examinar la crisis planteada por los desplazamientos internos a escala mundial. Los Estados, entre los que había países de todas las regiones del mundo y países afectados por los desplazamientos por diversos motivos, expresaron su preocupación por el hecho de que la atención internacional prestada a los desplazamientos internos había sido insuficiente para atender a las crecientes necesidades. En octubre de 2019, el Secretario General anunció la creación del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos, que tiene por cometido aumentar la atención internacional dedicada a los desplazamientos internos y sus repercusiones, y elaborar un informe para el Secretario General de las Naciones Unidas con recomendaciones prácticas y concretas dirigidas a los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y otras partes interesadas pertinentes a fin de mejorar la respuesta ante esas situaciones, en particular en los casos de desplazamientos internos prolongados, y alcanzar soluciones duraderas al respecto lideradas por los Gobiernos.

A lo largo de un año y medio, a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia de COVID-19, hemos reunido una gran cantidad de información, hemos llevado a cabo una investigación en profundidad y hemos celebrado amplias consultas. Con la ayuda de nuestros asociados, hemos conocido la situación de más de 12.500 desplazados internos y miembros de las comunidades de acogida en 22 países. También hemos hablado con autoridades nacionales y locales; organizaciones regionales; Gobiernos contribuyentes e instituciones financieras donantes; agentes humanitarios y de los ámbitos del desarrollo y la paz; agentes del sector privado; representantes de la sociedad civil; representantes del mundo académico, y especialistas en la reducción del riesgo de desastres. Sobre la base de toda esa labor, hemos preparado un informe que recoge nuestras conclusiones y recomendaciones en relación con todas las cuestiones que el Secretario General nos encargó examinar. A continuación presentamos un resumen al respecto.

Donald Kaberuka (Copresidente)

Federica Mogherini (Copresidenta)

Paula Gaviria

Per Heggnes

Nasser Judeh

Mitiku Kassa Gutile

Pauline Riak

Sima Samar

Resumen ejecutivo

1. Introducción

A finales de 2020, el número de desplazados internos alcanzó la astronómica cifra de 55 millones. En el último decenio esa cifra no cesó de aumentar; decenas de millones de personas tuvieron que dejar sus hogares cada año y millones de personas permanecieron atrapadas en desplazamientos prolongados. Se trata, sin duda, de una crisis a escala mundial. Pero no solo es una crisis en términos de cifras, sino también de profundo sufrimiento humano. Los desplazados internos se ven obligados a abandonar sus hogares, apartados de sus medios de vida y alejados de sus redes de apoyo y sus familiares. Muchas personas siguen enfrentándose a importantes riesgos y violaciones de sus derechos mientras se encuentran desplazadas, y las mujeres, los niños y los grupos vulnerables y marginados son quienes suelen sufrir las peores consecuencias. Para muchos desplazados internos, la perspectiva de reconstruir su vida sigue siendo difícil durante años o incluso generaciones. En términos más generales, los desplazamientos prolongados a gran escala ponen en peligro el progreso hacia el desarrollo, la paz y la prosperidad de las comunidades y las sociedades en su conjunto.

Aunque algunas regiones se ven más afectadas que otras, ninguna nación está exenta de los riesgos de los desplazamientos. En todo el mundo, los conflictos, la violencia, las catástrofes, el cambio climático y sus interacciones están llevando a personas a abandonar sus hogares. Las violaciones de los derechos humanos, los megaproyectos de desarrollo y los desastres tecnológicos también suponen importantes amenazas.

No obstante, la labor llevada a cabo nos ha hecho comprender que las causas fundamentales de la crisis mundial planteada por los desplazamientos

son mucho más profundas. Lo más importante y llamativo es la falta de voluntad política para hacer frente a los desplazamientos internos. Son muchos los Estados que ni reconocen ni asumen su responsabilidad en relación con sus ciudadanos y residentes desplazados. Las Naciones Unidas, los países donantes y las instituciones financieras internacionales, entre otros, tampoco han demostrado el nivel de compromiso necesario para superar esta crisis. Como consecuencia de todo ello, se ha producido un fracaso colectivo en la prevención, gestión y solución de los desplazamientos internos.

Varios problemas transversales contribuyen a esta situación. En primer lugar, en muchos casos se infravaloran los costos de gran alcance que conlleva la inacción ante los desplazamientos internos. En segundo lugar, incluso cuando se comprende la importancia de actuar y existe voluntad política, la falta de capacidad y las limitaciones operacionales a menudo impiden los progresos. En tercer lugar, con frecuencia los desplazamientos internos no se consideran una cuestión prioritaria, no se asume la responsabilidad frente a ellos y no se abordan debido a intereses enfrentados. En cuarto lugar, a pesar de las responsabilidades claramente establecidas, entre ellas principalmente la de los Estados respecto de sus ciudadanos y residentes desplazados, la obligación de rendir cuentas de los agentes que no adoptan medidas ante los desplazamientos internos o incluso los provocan es limitada. Entretanto, otras tendencias mundiales están agravando e intensificando la crisis, como la pandemia de COVID-19, el empeoramiento de la crisis climática y el declive del multilateralismo.

Debido a esos factores, los desplazamientos internos se descuidan con demasiada frecuencia

en las políticas y planes gubernamentales, las estrategias y orientaciones de las Naciones Unidas, la financiación para el desarrollo y las comunicaciones y medios de comunicación públicos. Esa invisibilidad crea un círculo vicioso: cuanto menos visibles son los desplazados internos, menos prioridad se les da y, cuanto menos prioridad se les da, más caen en el olvido y la desatención.

Sin embargo, a pesar de esos desafíos, creemos que hay motivos para la esperanza. Nos ha alegrado comprobar que varios Estados afectados por los desplazamientos se muestran dispuestos a abordar el problema en sus países. Llegamos a la conclusión de que, si se redoblan los esfuerzos para alcanzar soluciones duraderas en esos contextos, se podrá lograr un gran avance para millones de desplazados internos, comunidades de acogida y naciones afectadas por los desplazamientos. Sobre esa base, decidimos centrarnos principalmente en impulsar los progresos en contextos en que hay soluciones al alcance de la mano. Al mismo tiempo, si no se producen mejoras significativas en la prevención y la respuesta humanitaria, esta crisis mundial nunca se resolverá realmente. Así pues, también estudiamos medidas para ayudar a prevenir y reducir los riesgos de nuevos desplazamientos y reforzar la calidad de la protección y la asistencia prestadas a las personas que ya están desplazadas. El resumen que figura a continuación ofrece una visión general del análisis, las conclusiones y las recomendaciones recogidas en nuestro informe, así como nuestras sugerencias en relación con la labor de seguimiento.

2. La necesidad de encontrar soluciones duraderas

En todo el mundo, millones de personas están atrapadas en el limbo de desplazamientos prolongados, sin poder encontrar una solución duradera ni crear un nuevo hogar seguro y

permanente. Muchos se quedan marginados y dependen de la ayuda humanitaria durante años o decenios. Incluso cuando hay oportunidades de regresar a sus lugares de origen, integrarse localmente o establecerse en otro lugar del país, los desplazados internos suelen carecer de un apoyo predecible para reconstruir sus vidas.

El hecho de que los desplazamientos internos se sigan considerando esencialmente una cuestión humanitaria es un aspecto clave de ese problema. Si bien la labor humanitaria es fundamental para salvar vidas y aliviar el sufrimiento, no puede ocuparse por sí sola de todos los elementos necesarios para lograr soluciones duraderas a esa escala. Como señalaron los desplazados internos, entre esos factores figuran la seguridad y la protección; la vivienda, la tierra y la propiedad; los medios de subsistencia y la integración en las redes de seguridad social; la educación, y el acceso a los servicios públicos.

Estamos convencidos de que, a fin de lograr soluciones de manera más generalizada, es necesario un cambio fundamental de mentalidad, de estrategia y de metodología de trabajo. Es necesario ir más allá del modelo humanitario concebido para la prestación de asistencia vital y adoptar una estrategia orientada al desarrollo que se centre en el fortalecimiento de los sistemas y servicios públicos en su conjunto para poder acoger a los desplazados internos y asegurar que estos, al igual que otros miembros de la comunidad local, reciban protección y ayuda del Estado. Ello requiere un hincapié mucho mayor en la responsabilidad de los Estados y el reconocimiento de los derechos y la capacidad de acción de los desplazados internos como ciudadanos y residentes de su país. Hay que centrarse en crear las condiciones para que las soluciones sean voluntarias, seguras y dignas, en lugar de obligar a los desplazados internos a regresar a sus hogares o a abandonar su lugar de residencia actual.

Además, afrontar los desplazamientos internos debe reconocerse como un aspecto fundamental

para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás. Como parte de esos esfuerzos, es preciso contar con una participación más temprana y predecible de los agentes de los ámbitos del desarrollo, la paz, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Su colaboración es esencial para abordar los aspectos relacionados con la gobernanza, la infraestructura, la cohesión social, la seguridad y la reducción del riesgo de desastres necesarios para lograr soluciones duraderas.

Paralelamente, hay que seguir apoyando soluciones específicas para las personas vulnerables y los grupos marginados, velando por que las personas de todas las edades, géneros y condiciones puedan poner fin a su desplazamiento. Todos los aspectos de la estrategia para encontrar soluciones deberían tener en cuenta la protección, la seguridad y los derechos de los desplazados internos. A nivel mundial, constatamos la necesidad de la solidaridad internacional y del reparto de la carga y la responsabilidad para apuntalar los esfuerzos desplegados en la búsqueda de soluciones, incluido un compromiso firme por parte de la sociedad civil y los actores internacionales de colaboración en la prestación de apoyo a los desplazados internos y los países afectados por los desplazamientos para poner fin a esa situación.

Partiendo de esa base, las recomendaciones que formulamos respecto de las soluciones exigen: i) una voluntad política y una capacidad gubernamental sólidas para liderar la adopción de medidas tendentes a encontrar soluciones duraderas; ii) el desempeño de un papel clave por parte de los desplazados internos, las comunidades locales, la sociedad civil, los medios de comunicación y el mundo académico; iii) un mayor recurso a la capacidad del sector privado; iv) un sistema de las Naciones Unidas con un mayor liderazgo y responsabilidad en relación con la búsqueda de soluciones; v) una financiación predecible para catalizar las medidas tendentes a

hallar soluciones y apoyar la implicación nacional a largo plazo, y vi) sistemas para generar y aportar los datos y conocimientos necesarios. A continuación figuran las recomendaciones relacionadas con cada una de esas esferas.

Recomendación 1: Hacer que la búsqueda de soluciones sea una prioridad nacional de todo el Gobierno

Como parte de su deber soberano, los Estados tienen la responsabilidad primordial de apoyar a sus ciudadanos y residentes desplazados para poner fin a su desplazamiento. No se trata solo de una obligación jurídica, sino también de una necesidad operacional: hemos observado que el liderazgo del Gobierno es crucial para poner solución a los desplazamientos de forma sostenible y a gran escala. Un punto de partida importante para ello es reconocer que, como ciudadanos y residentes, los desplazados internos son responsabilidad de todas las instancias del Gobierno, desde las altas esferas políticas hasta las autoridades de carácter local, pasando por todos los ministerios competentes. Para poner en práctica esa estrategia, hacemos las siguientes recomendaciones:

- Se insta a los Estados a que reconozcan a los desplazados internos y las situaciones de desplazamiento interno y a que velen por que las medidas para hacer frente a ese problema sean una prioridad nacional, reconociendo que es tanto un deber del Estado para con sus ciudadanos y residentes como un paso fundamental para el desarrollo, la paz y la prosperidad.
- Los Estados deberían adoptar una estrategia de los desplazamientos internos orientada al desarrollo, entre otras cosas, integrando sistemáticamente esa cuestión en los planes de desarrollo nacionales y locales y en los programas de los ministerios competentes, e informando sobre la manera en que las iniciativas de desarrollo nacional se ocupan de los

derechos y las necesidades de los desplazados internos en sus exámenes nacionales voluntarios.

- Los Estados han de reconocer que es probable que los desplazamientos internos sean cada vez más un fenómeno urbano y deberían apoyar a las autoridades locales para que lo aborden con determinación como parte de la planificación urbana, así como en el contexto de la planificación territorial, y aprovechen plenamente los recursos, la infraestructura y la capacidad de las ciudades para contribuir a encontrar soluciones.
- Los Estados deberían abordar la cuestión de los desplazamientos en los procesos de paz, incluir a desplazados internos de todas las edades, géneros y condiciones en los diálogos correspondientes y promover iniciativas de indemnización, restitución, justicia transicional y cohesión social en el marco de los procesos de recuperación.
- Se alienta a los Estados a colaborar con los desplazados internos, las comunidades de acogida, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado, las Naciones Unidas, las ONG y las entidades internacionales de financiación a fin de elaborar estrategias para establecer soluciones específicas y planes operacionales presupuestados.
- Los Estados deberían institucionalizar una estrategia pangubernamental para abordar los desplazamientos internos, apoyar a las autoridades locales y municipales y establecer mecanismos claros para coordinar la acción de todas las instancias gubernamentales pertinentes.
- Los Estados deberían colaborar con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas para poner en marcha un mecanismo de coordinación con los actores internacionales y locales pertinentes, incluidos los

representantes de las comunidades desplazadas y las comunidades de acogida.

- Los Estados deberían aprobar y aplicar leyes y políticas en materia de desplazamientos internos que respeten los derechos humanos.
- Se insta a los Estados a que asignen fondos para la búsqueda de soluciones con cargo a los presupuestos nacionales, entre otras cosas para apoyar a las autoridades locales y municipales, y a que garanticen que las asignaciones de fondos se basan en las cifras actuales de la población regional y municipal (incluidos los desplazados internos) y en las distintas necesidades de servicios de los desplazados internos.

Recomendación 2: La voluntad política es clave y debería ser catalizada

A través de nuestra labor, observamos que los Estados tienen distintos niveles de voluntad política y capacidad para hacer frente a los desplazamientos internos. En algunos casos, los Gobiernos se comprometen a tomar medidas pero carecen de la capacidad técnica o financiera necesaria para ponerlas en práctica. En otros, la capacidad existe, pero la cuestión de los desplazamientos no se considera prioritaria. En casos extremos, los Estados ni pueden ni quieren actuar o incluso son responsables de provocar desplazamientos.

Para que los derechos y las necesidades de los desplazados internos y las comunidades de acogida no se descuiden, consideramos esencial que se invierta en catalizar la voluntad política, la capacidad y la acción en los casos en que estas no son sólidas o no existen. Sobre la base de nuestras investigaciones y consultas, hemos llegado a la conclusión de que se precisa una combinación de incentivos positivos y medidas de rendición de cuentas para materializar ese cambio. La voluntad política suele ser mayor cuando los Estados consideran que es beneficioso intensificar las

medidas para abordar los desplazamientos. Los intereses de los Estados por mantener o cultivar una reputación internacional positiva, generar apoyo público nacional, acceder a fondos y favorecer las inversiones pueden ser motivaciones importantes que aprovechar y en las que basarse. Al mismo tiempo, los Estados tienen que percibir que la inacción ante los desplazamientos y la vulneración de los derechos de los desplazados internos tendrán consecuencias. Por tanto, es necesario reforzar la obligación de rendir cuentas en todos los niveles. Asimismo, dado que, para poder actuar, se necesita no solo voluntad política sino también capacidad, creemos que es necesario adoptar medidas para mejorar el acceso al apoyo técnico. A tal fin, hacemos las siguientes recomendaciones:

- Los agentes locales y nacionales, tanto dentro de los Gobiernos como en la sociedad civil, deberían impulsar el cambio y dirigir la atención hacia los desplazamientos, promover la presión pública para la adopción de medidas y hacer que los dirigentes asuman la responsabilidad de abordar los desplazamientos internos.
- Las organizaciones regionales deberían adoptar los marcos jurídicos y políticos pertinentes en materia de desplazamientos internos y trabajar para que se apliquen.
- Las organizaciones regionales, con el apoyo de otros agentes pertinentes, deberían promover oportunidades predecibles para la cooperación entre Estados sobre los desplazamientos internos que permitan a los Estados presentar sus logros, compartir sus experiencias y aprender unos de otros.
- Los representantes de las Naciones Unidas, los Estados, las organizaciones regionales, las ONG y las instituciones de financiación deberían reforzar su labor de diplomacia con los Estados en materia de desplazamientos internos, en especial para proponer soluciones.

- El Secretario General debería reforzar la labor de diplomacia y de promoción de las Naciones Unidas nombrando un representante especial sobre soluciones a los desplazamientos internos que se encargue de mantener la colaboración con los Estados a ese respecto.
- Se alienta al Secretario General de las Naciones Unidas a que elabore un informe anual sobre el estado de las soluciones a los desplazamientos internos que documente las medidas positivas adoptadas para resolver ese problema, así como las esferas en que todavía se necesitan mejoras.
- Las Naciones Unidas deberían trabajar para mejorar el acceso de los Estados a un apoyo técnico predecible, proporcionando recursos especializados a los Gobiernos y racionalizando la asistencia técnica de la Organización, entre otras cosas utilizando la oficina del Secretario General como punto de entrada de las solicitudes.
- Las instancias judiciales nacionales y, cuando corresponda, las internacionales, deberían investigar y enjuiciar a quienes desplazan por la fuerza a poblaciones o cometen otras violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal que contribuyen a provocar desplazamientos.

Recomendación 3: Velar por la participación de toda la sociedad

Incluso con un liderazgo gubernamental eficaz, no pueden alcanzarse soluciones a los desplazamientos internos sin la participación de otros agentes de la sociedad. Lo más importante es que, a fin de lograr verdaderos progresos para acabar con los desplazamientos prolongados, es necesario reconocer los derechos y la capacidad de acción de los desplazados internos como ciudadanos y residentes de su país. También se pide una mejor utilización de los conocimientos

y la capacidad de la sociedad civil, los medios de comunicación y el mundo académico. Para poner en práctica esa estrategia pansocial, instamos a que se adopten las medidas siguientes:

- Los Estados y otros agentes deberían reconocer los derechos y la capacidad de acción de los desplazados internos para impulsar sus propias soluciones y tratar de entender y promover su capacidad con más determinación.
- Los Estados y otros actores deben adoptar medidas para garantizar que los desplazados internos puedan ejercer su derecho a la participación, incluido el voto y la participación en los asuntos comunitarios, gubernamentales y públicos en general como ciudadanos y residentes de su país, así como en los procesos de toma de decisiones relacionados específicamente con los desplazamientos (por ejemplo, a través de los órganos consultivos y la planificación comunitaria).
- Los Estados, las Naciones Unidas, las ONG y los donantes deben adoptar medidas para garantizar la participación, la representación y el liderazgo significativos de los agentes locales y nacionales de la sociedad civil como socios clave en la planificación y la articulación de respuestas estratégicas, y reforzar su capacidad proporcionando apoyo técnico y financiero.
- Se insta a los medios de comunicación a que informen de manera proactiva y den visibilidad a los desplazamientos internos, centrándose en especial en compartir historias humanas que contribuyan a favorecer una cultura de tolerancia, comprensión y coexistencia pacífica; se apela a los Gobiernos a que les permitan hacerlo sin interferencias injustificadas.
- Habría que esforzarse por crear, ampliar y apoyar las redes de investigadores que trabajan en la esfera de los desplazamientos internos, en particular en los países afectados por los

desplazamientos y en el Sur Global, entre otras cosas reforzando las inversiones de donantes en las universidades, los centros de estudios y las iniciativas que respaldan esos esfuerzos.

- Los grupos de la sociedad civil, el personal docente y los líderes comunitarios, entre otros, deberían aprovechar todas las oportunidades para fomentar los conocimientos y la concienciación sobre las cuestiones relacionadas con la prevención y la resolución de las situaciones de desplazamiento interno.

Recomendación 4: Aprovechar mejor la capacidad del sector privado para la búsqueda de soluciones

El sector privado tiene un potencial inigualable para abordar algunos de los obstáculos más frecuentes al establecimiento de soluciones sostenibles. Como han puesto de manifiesto las experiencias en situaciones de presencia de refugiados, la capacidad del sector privado para crear puestos de trabajo y medios de subsistencia, apoyar el acceso a la vivienda y reparar la infraestructura puede ser inestimable para ayudar a las poblaciones desplazadas y a las comunidades de acogida a recuperarse de las crisis y restablecer hogares duraderos. Sin embargo, en la actualidad, los agentes del sector privado no se han involucrado sistemáticamente en relación con los desplazados internos de la forma en que muchos han comenzado a hacerlo en el contexto de los refugiados. Consideramos que reforzar el compromiso del sector privado en situaciones de desplazamiento interno podría ser un factor de cambio. Para facilitararlo, proponemos una serie de pasos:

- Se insta a los agentes del sector privado a que busquen oportunidades de participación que les permitan contribuir a solucionar las situaciones de desplazamiento interno.
- Los Gobiernos y las entidades de financiación deberían crear entornos favorables para las

empresas mediante la adopción de políticas y normativas que incentiven la participación del sector privado, incluso mediante el recurso a alianzas público-privadas, bonos de impacto social, financiación combinada o mecanismos de seguro para reducir el riesgo de invertir y operar en contextos de desplazamiento interno.

- Los Gobiernos, los agentes del sector privado, las entidades de financiación, las Naciones Unidas y las ONG deberían colaborar para establecer plataformas nacionales y locales del sector privado a fin de compartir conocimientos y crear oportunidades con miras a reforzar las alianzas y la participación del sector privado.
- Aquellos agentes del sector privado que estén comprometidos con la causa deberían ofrecerse para liderar, a nivel nacional o mundial, la colaboración en situaciones de desplazamiento interno, y las plataformas mundiales como el Foro Económico Mundial deberían ofrecer un espacio para que los actores del sector privado muestren las buenas prácticas y se comprometan a actuar.
- Los donantes y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían comprometerse a abastecerse de productos del sector privado local siempre que sea posible.
- Las Naciones Unidas y las ONG deberían invertir en mejorar su conocimiento del sector privado, entre otras cosas mediante la contratación de personas con experiencia en ese sector.

Recomendación 5: Adaptar las Naciones Unidas a los fines perseguidos y hacer que asuman su responsabilidad en la búsqueda de soluciones

Para poner fin a los desplazamientos prolongados, tenemos claro que se necesitan cambios fundamentales en la manera en que los agentes internacionales de los ámbitos de la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz intervienen

en contextos de desplazamiento interno. En los casos en que los Gobiernos se muestran dispuestos a hacer frente a los desplazamientos internos, los agentes internacionales deben ir más allá de un modelo puramente humanitario y adoptar una estrategia más orientada al desarrollo que refuerce los sistemas y servicios públicos en su conjunto. El deber de abordar los desplazamientos internos debe considerarse una responsabilidad no solo de los actores humanitarios, sino también de los agentes de los ámbitos del desarrollo, la paz, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático. Como entidad con el mandato de asumir una parte importante del liderazgo y la coordinación de los esfuerzos internacionales, las Naciones Unidas tienen un papel fundamental que desempeñar para impulsar ese cambio. A tal fin, recomendamos que se adopten las medidas siguientes:

- El Secretario General debería formalizar el papel de los Coordinadores Residentes a la hora de liderar los esfuerzos de las Naciones Unidas de búsqueda de soluciones a nivel nacional, entre otras cosas incorporando las responsabilidades correspondientes en su mandato y las evaluaciones del desempeño.
- Los organismos competentes de las Naciones Unidas, las ONG y los donantes deberían capacitar a los Coordinadores Residentes para apoyar su función de liderazgo en la búsqueda de soluciones, incluida la posibilidad de ofrecerse como "Coalición de Líderes" a ese respecto a escala nacional.
- El Coordinador Residente debería velar por que se disponga de un mecanismo adecuado para coordinar los esfuerzos de búsqueda de soluciones, incluido el análisis conjunto y el desarrollo de una estrategia de soluciones y un plan presupuestado, y por que las soluciones se incorporen en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y en los procesos asociados.

- El Secretario General debería comunicar oficialmente e inequívocamente que espera que los agentes del ámbito del desarrollo de las Naciones Unidas intensifiquen su compromiso con la búsqueda de soluciones para los desplazados internos y reconozcan que se trata de algo esencial para la labor relacionada con los ODS.
- El Secretario General debería establecer expectativas claras para todas las partes del sistema de las Naciones Unidas con respecto a las soluciones y exigir a sus organismos y entidades competentes (dedicados a cuestiones humanitarias, el desarrollo, la paz, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático) que elaboren planes institucionales sobre la manera de crear capacidad interna e intensificar su compromiso con la búsqueda de soluciones.
- El Secretario General debería nombrar a un representante especial sobre soluciones a los desplazamientos internos con el fin de proporcionar un liderazgo de alto nivel dentro y fuera de las Naciones Unidas a ese respecto e impulsar el cambio en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.
- Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deberían incorporar la adopción de medidas con respecto a los desplazamientos internos en las evaluaciones individuales del desempeño, y el Secretario General debería utilizar evaluaciones independientes para valorar la respuesta de las Naciones Unidas a esas situaciones a escala nacional.

Recomendación 6: Aprovechar la financiación internacional para encontrar soluciones

En el conjunto de la labor llevada a cabo, la financiación se reveló como uno de los requisitos más importantes para poder adoptar medidas eficaces en relación con los desplazamientos internos.

No obstante, en la actualidad no hay previsibilidad en la financiación destinada a la búsqueda de soluciones. Es ante todo responsabilidad de los Estados hacer de los desplazamientos una cuestión prioritaria en sus presupuestos nacionales, pero también es evidente que la financiación internacional tiene un importante potencial para catalizar la adopción de medidas. El acceso a recursos puede dotar a los Estados y a otros agentes de mayor capacidad operacional y puede contribuir a convertir los desplazamientos internos en una prioridad. Un uso diligente de la financiación también puede promover la acción conjunta de los agentes humanitarios y de los ámbitos del desarrollo y la paz en la búsqueda de soluciones.

A través de nuestras investigaciones y consultas, hemos llegado a la conclusión de que hay que adoptar una doble estrategia para reforzar la financiación. En primer lugar, es preciso integrar los desplazamientos internos de forma más sistemática en los flujos de financiación existentes. En segundo lugar, es necesario que la financiación específica sea más accesible, en particular para los Estados que han demostrado su voluntad de actuar. A tal fin, recomendamos que se adopten las medidas siguientes:

- Los donantes deberían proporcionar financiación a escala lo más local posible y apoyar a las autoridades municipales y a los agentes locales de la sociedad civil para que refuercen su capacidad institucional.
- Las entidades de financiación del desarrollo deberían incluir de manera sistemática soluciones para los desplazamientos internos en el marco de la financiación destinada a situaciones de fragilidad y articular un plan concreto para garantizar un compromiso institucional más predecible respecto de esos desplazamientos.
- De conformidad con la Recomendación del CAD de la OCDE relativa al nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la

consolidación de la paz, las entidades de financiación deberían velar por que sus recursos contribuyan a una estrategia conjunta de búsqueda de soluciones.

- Las Naciones Unidas, en particular el Fondo para la Consolidación de la Paz y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los donantes bilaterales y las instituciones financieras internacionales deberían aumentar su contribución a las soluciones y buscar activamente oportunidades de financiación complementaria en el nexo acción humanitaria-desarrollo.
- Los donantes, con la participación de los Estados afectados por los desplazamientos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado, deberían establecer un fondo mundial para soluciones a los desplazamientos internos que ofrezca apoyo financiero y técnico a los planes y estrategias nacionales de búsqueda de soluciones, promueva el seguimiento de los resultados y la rendición de cuentas, e incentive un cambio transformador que permita a las naciones superar los principales obstáculos a la puesta en práctica de soluciones.

Recomendación 7: Reforzar el uso efectivo de los datos sobre desplazamientos internos

El Panel está convencido de que los datos y las pruebas son fundamentales para avanzar en las soluciones a los desplazamientos internos. Si no se entiende la magnitud del desplazamiento, quiénes son los más afectados y de qué manera (prestando atención a la edad, el género y la condición en particular), y cuáles son las necesidades y capacidades de las poblaciones desplazadas, no se pueden elaborar políticas públicas, planes operacionales y respuestas eficaces. Hemos centrado nuestra atención en el modo en que los datos y las pruebas podrían utilizarse para reforzar la responsabilidad y la acción nacionales en materia de desplazamientos internos,

al tiempo que reconocemos que el papel de los agentes internacionales en relación con los datos seguirá siendo vital. A tal fin, alentamos a que se adopten las medidas siguientes:

- Los Gobiernos deberían reconocer que los datos y las pruebas son fundamentales para la elaboración de políticas, planes operacionales y respuestas eficaces en materia de desplazamientos internos, y comprometerse a adoptar una estrategia de actuación basada en pruebas.
- Los Gobiernos deberían poner en marcha procesos y sistemas para reunir, analizar y gestionar datos sobre los desplazamientos internos y, cuando corresponda, recibir asistencia financiera y técnica para hacerlo.
- Todos los agentes deberían dar prioridad a la protección de la información confidencial y velar por que sus operaciones y sistemas se rijan por normas estrictas de protección de datos.
- Los Gobiernos deberían crear un espacio para que los actores internacionales puedan reunir y analizar los datos necesarios para llevar a cabo sus operaciones.
- Deberían establecerse grupos de trabajo de datos sobre los desplazamientos internos específicos para cada país, dirigidos o codirigidos por los Gobiernos cuando sea posible, para coordinar la recopilación y el análisis de datos entre los agentes competentes y para establecer una estrategia que establezca las prioridades de cada agente en las diferentes etapas del ciclo de los desplazamientos.
- Los donantes internacionales deberían aumentar el apoyo financiero a las actividades relacionadas con los datos a escala nacional, así como a los esfuerzos a nivel mundial para entender mejor las tendencias de los desplazamientos internos.

3. Fortalecimiento de la prevención

La continua aparición y reaparición de desplazamientos relacionados con los conflictos, la violencia, las catástrofes y el cambio climático pone de manifiesto que, a pesar de las medidas positivas que se han adoptado, no se ha hecho frente de manera adecuada a los factores que provocan los desplazamientos. Hay una grave falta de liderazgo político para prevenir y poner fin a los conflictos violentos, y se ha atacado y desplazado a civiles en repetidas ocasiones. La obligación de rendir cuentas de los agentes estatales y no estatales que cometen tales atropellos es limitada, lo que ha permitido que persista un clima de impunidad sin control alguno.

También han tardado en llegar las medidas para hacer frente al cambio climático; estudios recientes han puesto de manifiesto que las trayectorias actuales de reducción de emisiones son absolutamente insuficientes para alcanzar el objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5 °C para finales de siglo. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la escala de los cambios experimentados recientemente en el sistema climático no tiene precedentes en cientos o incluso miles de años. A medida que los efectos adversos del cambio climático se hacen sentir cada vez más, es probable que la escala y la gravedad de los riesgos de desplazamiento aumenten drásticamente. La cruel realidad es que muchos de los países más expuestos a los efectos del cambio climático se encuentran entre los menos responsables de las emisiones que lo causan. Para algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, el cambio climático supone una verdadera amenaza a su existencia.

Los desplazamientos suelen ser el resultado de varios factores que interactúan. Además de los conflictos y el cambio climático, la fragilidad, la

mala gobernanza, la corrupción, la pobreza y la desigualdad pueden contribuir a crear tensiones socioeconómicas que dan lugar a conflictos, limitar los recursos disponibles para mitigar los riesgos y acentuar otras amenazas más graves.

En nuestras recomendaciones, instamos a que se adopte una estrategia multifacética para prevenir los riesgos de desplazamiento, proteger a las personas de sufrir daños cuando se producen crisis y renovar los esfuerzos para hacer frente a las causas profundas de las crisis.

Recomendación 8: Abordar las causas de los desplazamientos y reducir los riesgos relacionados con estos

Aunque, en ocasiones, los desplazamientos son un mecanismo de afrontamiento necesario para las personas y las familias en riesgo inminente de sufrir daños, se puede y se debe adoptar más medidas para reducir las situaciones en que las personas no tienen más remedio que huir de sus hogares. A tal fin, instamos a que se adopten las medidas siguientes:

- Para evitar que los conflictos y la violencia lleguen a producirse y reducir los riesgos de desplazamiento debido a conflictos, los Estados y, a nivel mundial, el Consejo de Seguridad, deberían mostrar un verdadero liderazgo político y un compromiso renovado con un orden basado en los derechos que dé prioridad a los aspectos humanitarios; además, deberían reconocer que la soberanía conlleva una responsabilidad y colaborar para poner fin a las culturas de la impunidad que permiten que las violaciones de derechos persistan sin control alguno.
- Cuando haya indicios tempranos de conflicto, resurgimiento de la violencia o amenazas a civiles, las Naciones Unidas, los Estados y los mediadores deberían movilizarse rápidamente para apoyar la desescalada, la negociación política y la solución del conflicto, y abordar

sistemáticamente la cuestión de los desplazamientos internos como parte de esas medidas.

- Los Estados deberían aplicar políticas para mitigar los daños a civiles en los conflictos armados e integrar la prevención de los desplazamientos forzados de manera expresa en las leyes, los manuales y la formación de las fuerzas armadas.
- Las Naciones Unidas deberían movilizar y utilizar todo su peso para hacer frente a las amenazas contra civiles, entre otras cosas asegurando que el personal de categoría superior de todo el sistema esté formado y sea responsable de actuar cuando se produzcan violaciones generalizadas de los derechos o la población civil vea amenazada.
- Los Estados han de tomar medidas inmediatas para evitar el agravamiento de la crisis climática mundial, como la reducción de sus emisiones en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París y la colaboración con las naciones más pobres a fin de ayudarlas a prepararse para los efectos del cambio climático, incluidos los desplazamientos.
- Los Estados deberían velar por que la legislación, las políticas, las estrategias y las medidas sobre la gestión de desastres y la reducción del riesgo de desastres aborden los riesgos de desplazamiento (incluida la posibilidad de desplazamiento prolongado) de manera más expresa y proactiva, teniendo en cuenta también la manera en que los riesgos se entrecruzan, se superponen y se ven agravados por problemas sociales más amplios.
- Las entidades de financiación deberían aumentar notablemente la financiación de intervenciones de adaptación al clima que tengan en cuenta los desplazamientos, entre otras cosas a través de canales como el Fondo Verde para el Clima, centrándose en los países con mayor riesgo y en los que ya

están experimentando desplazamientos relacionados con el cambio climático.

- Las entidades de financiación deberían hacer un mejor uso de la financiación basada en previsiones y otros instrumentos de prefinanciación que permitan una mayor preparación ante las crisis.
- Los Estados deberían invertir en medidas de fomento de la resiliencia, como sistemas de microseguro y programas de redes de seguridad social, que ayuden a las poblaciones a afrontar mejor los efectos adversos del cambio climático y a proteger sus medios de vida, y deberían prestar especial atención a las necesidades de los indígenas, los ganaderos y otras personas con un apego especial a sus tierras.
- Cuando no existan alternativas para mitigar el riesgo de daños y desplazamientos, los Estados deberían facilitar la migración fuera de las zonas de alto riesgo o proceder a una relocalización planificada con el consentimiento y la participación de las comunidades afectadas.
- Los donantes y los Gobiernos deberían invertir en iniciativas de prevención y preparación comunitarias, incluidos mecanismos de alerta temprana e intervenciones basadas en los conocimientos locales e indígenas.

4. Mejora de la protección y la asistencia

En todo el mundo, millones de desplazados internos se enfrentan a carencias importantes en lo que se refiere a la asistencia humanitaria y la protección. Las mujeres y niñas desplazadas están expuestas a mayores riesgos de violencia sexual y de género, como agresiones, abusos, matrimonios precoces y forzados, y explotación sexual. Los niños pierden el acceso a la educación y pueden ser más vulnerables al reclutamiento por parte de bandas o grupos

armados, la radicalización, la trata de personas y los mecanismos de afrontamiento negativos. Los desplazados internos suelen carecer de medios de subsistencia y se encuentran entre los sectores de la población con mayor inseguridad alimentaria. La mayoría vive fuera de los campamentos y en zonas urbanas en las que se encuentran entre los más pobres de los pobres, carecen de una vivienda segura y están expuestos a diversos riesgos sanitarios, sociales y económicos. Las personas mayores y las personas con discapacidad tienen dificultades para acceder a un apoyo eficaz y los grupos de población que ya estaban marginados antes del desplazamiento a menudo se enfrentan a una mayor estigmatización y exclusión.

Para hacer frente a ese sufrimiento humano, que es uno de los principales aspectos de la crisis mundial de los desplazamientos internos, es preciso adoptar más medidas para que la asistencia y la protección ofrecidas a los desplazados internos se ajusten a sus necesidades. Hemos examinado tanto la forma de mejorar la protección y la asistencia durante las emergencias como la manera de garantizar que la respuesta humanitaria sienta las bases de las soluciones.

Recomendación 9: Mejorar la calidad de la protección y la asistencia ofrecidas a los desplazados internos y las comunidades de acogida

La mejora de la calidad de la protección y la asistencia a los desplazados internos exigirá la adopción de medidas por parte de varios agentes. Esto atañe en primer lugar a las autoridades nacionales y locales, pero también exige cambios en el sistema humanitario, entre los agentes de los ámbitos del desarrollo y la paz, y en la estrategia de financiación de los donantes. Lo más importante es la necesidad de un enfoque más proactivo por parte de todos los agentes para entender y responder mejor a los derechos y necesidades específicos de los desplazados

internos. Para realizar los cambios que consideramos necesarios, instamos a que se adopten las medidas siguientes:

- Los Gobiernos nacionales deberían dar prioridad a la protección y a la asistencia humanitaria en la toma de decisiones y las asignaciones presupuestarias más generales, y ser proactivos a la hora de celebrar consultas con desplazados internos de todas las edades, géneros y condiciones sobre sus necesidades y preocupaciones.
- En los casos en que la capacidad de los Estados se vea desbordada, se debería facilitar a los agentes humanitarios la prestación de asistencia y protección de manera neutral, imparcial e independiente, sin interferencias injustificadas.
- En los casos en que el acceso humanitario se haya restringido o denegado de manera injustificada, las Naciones Unidas y los Estados donantes deberían interceder de manera proactiva ante el Gobierno y exigirle responsabilidades a través de mecanismos como los órganos creados en virtud de un tratado de las Naciones Unidas, el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos y, en casos especialmente graves, el Consejo de Seguridad.
- El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debería incluir explícitamente la protección de los desplazados internos en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, y debería responsabilizar del cumplimiento de esas funciones a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y a quienes dirigen las misiones.
- El Secretario General de las Naciones Unidas y el Coordinador del Socorro de Emergencia deberían reafirmar oficialmente que los Coordinadores Residentes y los Coordinadores

de Asuntos Humanitarios son responsables de que las necesidades específicas de los desplazados internos se determinen y se atiendan de manera integral y coordinada en el marco de la respuesta humanitaria.

- El Secretario General de las Naciones Unidas debería encargar un examen independiente del sistema humanitario en situaciones de desplazamiento interno y, sobre la base de sus conclusiones, el Comité Permanente entre Organismos debería actualizar su política y sus orientaciones operacionales sobre la actuación ante los desplazamientos internos para lograr una respuesta más predecible a las necesidades específicas de los desplazados internos.
- Los actores humanitarios deberían sentar las bases de las soluciones a los desplazamientos internos tan pronto como sea posible y velar por que los planes de respuesta humanitaria indiquen la manera en que las medidas adoptadas contribuirán a encontrar soluciones.
- Las respuestas humanitarias deberían, en la medida de lo posible, invertir en colaborar con y a través de los sistemas y estructuras locales en lugar de crear sistemas paralelos de prestación de servicios.
- Los donantes deberían seguir reforzando la financiación humanitaria trabajando para alcanzar los compromisos del Gran Pacto y previendo excepciones en relación con los actores humanitarios en la legislación de lucha contra el terrorismo a fin de reducir los obstáculos a las operaciones humanitarias.

5. Seguimiento

La culminación de la iniciativa del Panel y la presentación de nuestro informe no deberían considerarse el final del proceso de fomento de la colaboración a escala nacional, regional y mundial en relación con los desplazamientos

internos. Por el contrario, ahora más que nunca es preciso actuar para lograr un cambio significativo. Tanto la letra como el espíritu de las recomendaciones del Panel deberían empezar a ponerse en práctica de manera concreta. Hay que mantener la dinámica que propició el establecimiento del Panel e impulsó nuestra labor.

Recomendación 10: Mantener la dinámica y asegurar un seguimiento sólido

El Panel considera necesario adoptar medidas de seguimiento a todos los niveles. Concretamente, recomendamos lo siguiente:

- Se insta al Secretario General de las Naciones Unidas a que asuma un liderazgo decidido en el seguimiento del informe del Panel y que convierta los desplazamientos internos en una cuestión prioritaria en las Naciones Unidas y en el mundo.
- Todos los agentes deberían ser proactivos y resolutivos para avanzar en la aplicación de las recomendaciones del Panel que les atañen de manera específica.
- A nivel nacional, los Estados, con el apoyo de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, deberían convocar una reunión de funcionarios de alto nivel y expertos competentes para elaborar un plan de aplicación nacional de las recomendaciones del Panel.
- Las organizaciones regionales deberían convocar una cumbre ministerial regional para debatir cómo se pondrán en práctica las recomendaciones del Panel en las respectivas regiones.
- Se debería organizar una reunión de alto nivel sobre los desplazamientos internos en la que los Estados y otros agentes asuman compromisos sobre esta cuestión a la luz del informe y las recomendaciones del Panel.

- El Secretario General debería establecer una pequeña "Coalición de Líderes" entre todas las comunidades de los ámbitos de la ayuda humanitaria, el desarrollo, la paz, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático para apoyar la labor de seguimiento y otras medidas pertinentes a la luz de las recomendaciones del Panel.
- Los Estados Miembros deberían mantener el "Grupo de Amigos" del Panel, reconfigurado y rebautizado como corresponda, para apoyar la dinámica creada y el seguimiento de las recomendaciones.
- Los donantes bilaterales para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales y la OCDE deberían crear un grupo de contacto con objeto de apoyar la integración de los desplazamientos internos en las estrategias de financiación para el desarrollo.
- El Secretario General debería establecer una junta consultiva del sector privado para contribuir a lograr la participación del sector privado en la búsqueda de soluciones.
- La Asamblea General de las Naciones Unidas debería conmemorar el Día Mundial de los Desplazamientos Internos cada año en abril, coincidiendo con el aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.
- El Secretario General debería publicar un informe anual sobre la situación de las soluciones a los desplazamientos internos en el que se haga un seguimiento de los avances logrados en relación con los cambios generales descritos en el informe de este Panel y se indiquen las medidas positivas que los agentes han adoptado para hacer frente a los desplazamientos internos, así como los problemas y obstáculos que siguen existiendo.
- El Secretario General debería establecer en su oficina una pequeña secretaría u otro mecanismo apropiado para asegurar la coordinación administrativa general, el seguimiento, la presentación de informes y la difusión de información permanentes sobre la aplicación de nuestro informe y las recomendaciones.

Miembros del Panel

El Panel estuvo integrado por ocho distinguidos miembros nombrados a título personal e independiente de la esfera de los Gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado. Entre ellos hay representantes de varios países afectados por los desplazamientos.

- **Federica Mogherini**, Rectora del College of Europe, ex Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y ex Vicepresidenta de la Comisión Europea (Copresidenta).
- **Donald Kaberuka**, Presidente del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, ex Ministro de Finanzas de Rwanda y séptimo Presidente del Banco Africano de Desarrollo (Copresidente).
- **Paula Gaviria**, Directora de la Fundación Compaz, ex Directora Unidad para las Víctimas de Colombia y ex Consejera Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia.

- **Per Heggnes**, Director Ejecutivo de la Fundación IKEA.
- **Nasser Judeh**, Senador, ex Vice Primer Ministro y ex Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Hachemita de Jordania.
- **Mitiku Kassa Gutile**, Comisionado de la Comisión Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de la República Democrática Federal de Etiopía.
- **Pauline Riak**, Profesora de Sociología y Vicerrectora de Asuntos Académicos de la Universidad de Ciencias y Tecnología de Rumbek y Presidenta del Instituto Sudd de Sudán del Sur.
- **Sima Samar**, miembro de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre Mediación del Secretario General de las Naciones Unidas, ex Enviada Especial del Presidente y ex Presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán.



Reunión inaugural del Panel, febrero de 2020.

De izquierda a derecha: Paula Gaviria, Mitiku Kassa Gutile, Pauline Riak, Federica Mogherini, Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres, Donald Kaberuka, Nasser Judeh, Sima Samar, Per Heggnes.

Foto: OIM/Muse Mohammed.



**Naciones
Unidas**

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