



Asamblea General

Distr. general
17 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

41^{er} período de sesiones

24 de junio a 12 de julio de 2019

Tema 3 de la agenda

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

Los desplazamientos internos y la función de las instituciones nacionales de derechos humanos

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Resumen

En su informe, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, examina la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en lo relativo a la protección de los derechos humanos de los desplazados internos. La Relatora analiza los obstáculos con que tropiezan esas instituciones para actuar en relación con los desplazamientos internos, así como sus actividades y prácticas positivas en todas las etapas de los desplazamientos, desde la prevención de las situaciones que dan lugar a ellos hasta su actuación como respuesta a los desplazamientos que se producen y en los procesos encaminados a hallar soluciones duraderas. Las violaciones de los derechos humanos son tanto una causa como una consecuencia de los desplazamientos internos, y el riesgo de que se vulneren aumenta durante los desplazamientos. En consecuencia, la Relatora Especial destaca el papel fundamental de las instituciones nacionales de derechos humanos y formula recomendaciones para garantizar su eficacia en la protección de los derechos humanos junto con otros asociados nacionales e internacionales y en colaboración con ellos.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades de la Relatora Especial	3
III. Fomento del papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos humanos de los desplazados internos	5
A. Introducción	5
B. Obstáculos a la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos en el examen de la cuestión de los desplazamientos internos	7
C. Papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención, la preparación y la alerta temprana	10
D. La respuesta a los desplazamientos internos	12
IV. Conclusiones	21
V. Recomendaciones	22

I. Introducción

1. Este informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos se presenta de conformidad con la resolución 32/11 del Consejo de Derechos Humanos. En él ofrece un panorama general de las actividades realizadas desde su informe anterior (A/HRC/38/39). El presente informe se centra en el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) en la prevención y la respuesta a los desplazamientos internos atribuibles a todas las causas, los problemas a que se enfrentan, sus prácticas actuales y las oportunidades de mejorar su papel como asociadas clave en la defensa de los derechos humanos de los gobiernos y otros interesados nacionales e internacionales.

II. Actividades de la Relatora Especial

2. En el año 2018, en que se cumplió el vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (GP20), se presentó una importante oportunidad para concienciar sobre ellos, sobre los problemas permanentes y variables que se planteaban en los planos mundial y nacional en relación con los desplazados internos y sobre la necesidad urgente de prevenir y reducir esos desplazamientos. Durante el período que abarca el informe, la Relatora Especial organizó numerosas actividades y participó en ellas. Para ello fue fundamental la preparación y puesta en marcha del Plan de Acción del GP20 para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020 (véase párr. 18), que incluía cuatro cuestiones prioritarias: la participación de los desplazados internos; la legislación y las políticas nacionales sobre los desplazamientos internos; los correspondientes datos y análisis; y el examen de la cuestión de los desplazamientos prolongados y la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados.

3. El Plan de Acción se puso en marcha durante una reunión de las partes interesadas celebrada en Ginebra el 17 de abril de 2018, patrocinada por los Gobiernos de Austria, Honduras y Uganda. Fue redactado bajo la dirección de la Relatora Especial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en consulta con diversos organismos y asociados. Se realizó un inventario de las actividades e iniciativas previstas en apoyo de las esferas prioritarias en los planos local, nacional, regional e internacional y se constituyó un grupo directivo para supervisar la aplicación del Plan de Acción trienal y supervisar los progresos que se realizaran al respecto. En la adición 1 del presente informe figura una relación completa de las actividades.

4. La Relatora Especial siguió defendiendo la incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad humanitaria en general, en particular mediante su participación en el Comité Permanente entre Organismos a nivel de Directores. Participó en las reuniones de Directores celebradas en mayo de 2018, durante las cuales se aprobó el Plan de Acción del GP20, y en diciembre de 2018.

5. De conformidad con la decisión 35/101 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada para conmemorar el vigésimo aniversario de los Principios Rectores, el 26 de junio se celebró, durante el 38º período de sesiones del Consejo, la primera mesa redonda sobre los logros, las mejores prácticas, las dificultades y las recomendaciones relativas a la aplicación de los Principios Rectores. La mesa redonda fue organizada y moderada por la Relatora Especial, quien destacó la importancia del aniversario para galvanizar los esfuerzos por proteger y promover los derechos de los desplazados internos y fomentar la rendición de cuentas a nivel nacional al respecto.

6. La Relatora Especial siguió trabajando para fortalecer los mecanismos regionales y los procesos regionales de formulación de leyes y políticas y apoyó a la Unión Africana en la promoción de la ratificación y aplicación de la Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). El 9 de

febrero de 2019 participó en una mesa redonda sobre las causas fundamentales de los desplazamientos forzados y el logro de soluciones duraderas en África, celebrada en Addis Abeba en el marco del Año de la Unión Africana de los Refugiados, los Repatriados y los Desplazados Internos: Hacia Soluciones Duraderas a los Desplazamientos Forzados en África. En diciembre de 2018, la Relatora Especial presentó pruebas escritas en la investigación parlamentaria del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre los desplazamientos forzados en África.

7. El 27 de junio de 2018, durante el 38º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial organizó una actividad paralela, titulada “In their own words”, para exponer las opiniones de los propios desplazados internos a través de un grupo de personas desplazadas procedentes del Japón, México, Nigeria y Sudán del Sur. El acto fue organizado conjuntamente por las Misiones Permanentes de Austria, Honduras y Uganda ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el ACNUR, Christian Aid y Greenpeace.

8. La Relatora Especial intervino en los debates que se estaban celebrando sobre la evolución de la situación humanitaria, entre ellos una mesa redonda organizada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania sobre los “desplazamientos invisibles”, que se celebró en Berlín en octubre de 2018, y una reunión sobre la justicia de transición y soluciones duraderas en pro de la paz, que organizaron en Berlín, en febrero de 2019, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (AGRH) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En octubre de 2018, fue una de las principales participantes en una serie de reuniones sobre la mujer, la justicia de transición y los desplazamientos, organizada por la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo en La Haya. También participó en una cumbre sobre los desplazamientos forzados y el género en Asia Meridional, organizada en Kuala Lumpur por la Red Regional de Mujeres en febrero de 2019; un taller del Comité Asesor de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, organizado en Suiza en febrero de 2019; y la 16ª Conferencia Internacional de Dubai sobre Ayuda Humanitaria y Desarrollo, dedicada al tema “Personas en movimiento: causas, consecuencias y camino a seguir”, celebrada en marzo de 2019.

9. En agosto de 2018, la Relatora Especial participó en un foro en el contexto del GP20, convocado por el Gobernador del estado de Chihuahua (México). Realizó una visita sobre el terreno con funcionarios del estado para reunirse con desplazados internos y examinó diversas formas de mejorar su protección. Intervino en un seminario sobre el acceso de los desplazados internos a la justicia. En febrero de 2019, por invitación de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, asistió a un encuentro internacional con defensores de los derechos humanos y desplazados internos y a la presentación del informe de la Comisión sobre los desplazados internos.

10. El 6 de marzo de 2019, la Relatora Especial convocó una reunión de expertos en Ginebra sobre la mejora de la protección de los niños desplazados internos como base del informe que debía presentar a la Asamblea General en 2019. Varios expertos en los derechos del niño en contextos humanitarios examinaron problemas cruciales en materia de derechos humanos y protección y estudiaron la manera de reforzar la prevención y la capacidad de respuesta. Entre los asistentes se encontraban las Representantes Especiales del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados y sobre la Violencia contra los Niños y la Presidenta del Comité de los Derechos del Niño.

11. En junio y diciembre de 2018, la Relatora fue una de las organizadoras y participantes en dos sesiones del curso sobre desplazamientos internos, celebrado en el Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo (Italia), con el apoyo del ACNUR y de diversos donantes. Atribuyó gran importancia al papel de las instituciones académicas en las actividades de investigación, educación y análisis sobre los desplazamientos internos. Presentó ponencias en varias universidades, incluido un taller especial organizado por la Refugee Law Initiative de la Universidad de Londres y en seminarios organizados por la Universidad de Georgetown, el Windesheim Honours College, la Universidad Fordham, la Universidad Humboldt de Berlín y la Universidad Europea.

III. Fomento del papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos humanos de los desplazados internos

A. Introducción

12. En diciembre de 2018, 41,4 millones de personas seguían desarraigadas dentro de sus propios países a causa de los conflictos y solamente en 2018 se registraron 28 millones de nuevos desplazamientos internos (10,8 millones a causa de conflictos y 17,2 millones a causa de desastres)¹. Muchos de ellos permanecen desplazados durante años o incluso decenios y es poco probable que las tendencias se inviertan pronto, dados los numerosos conflictos en curso y los continuos efectos perjudiciales del cambio climático. Las violaciones de los derechos humanos suelen preceder a los desplazamientos internos o desencadenarlos y ocurren durante los desplazamientos o después de ellos y son tanto una causa como una consecuencia de esos desplazamientos.

13. Los desplazados internos pueden correr un mayor riesgo de sufrir numerosos problemas graves en materia de derechos humanos y de protección durante todas las etapas de su desplazamiento. Incluso después de que se haya producido un desplazamiento, persisten las preocupaciones en materia de derechos humanos, en particular por lo que respecta a la seguridad de los que regresan; el acceso a los alimentos, al agua y a los medios de subsistencia; la restitución de sus bienes; y la existencia de soluciones duraderas. Las cuestiones de derechos humanos repercuten en todas las comunidades afectadas por los desplazamientos, incluidas las que acogen a desplazados internos. Las INDH desempeñan un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos de los desplazados internos y otras comunidades afectadas por los desplazamientos, ya que dan la voz de alarma ante la posibilidad de que se produzcan desplazamientos y supervisan la situación de los derechos de los desplazados internos durante todos sus desplazamientos.

14. Las INDH son órganos estatales e independientes del gobierno, con un amplio mandato constitucional o jurídico de proteger y promover todos los derechos humanos. Los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) contienen las normas mínimas necesarias para que las INDH sean consideradas dignas de crédito y funcionen con eficacia, lo que incluye su establecimiento en virtud del derecho primario o de la Constitución; un amplio mandato para promover y proteger los derechos humanos; una independencia tanto formal como funcional; pluralismo; recursos suficientes y autonomía financiera; libertad para ocuparse de cualquier cuestión de derechos humanos; la presentación de informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en el país; y cooperación con entidades nacionales e internacionales.

15. En marzo de 2019, 122 de los 197 Estados Miembros de las Naciones Unidas contaban con una INDH². Sin embargo, únicamente 78 de ellas se ajustan plenamente a los Principios de París, razón por la que es menester redoblar los esfuerzos para aumentar esa cifra. El ACNUDH, la Alianza Mundial de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI)³ y las redes regionales de INDH desempeñan un papel primordial en la promoción del establecimiento de las instituciones y su fortalecimiento.

16. Las INDH desempeñan diversas funciones, entre ellas las de supervisar e investigar la situación nacional de los derechos humanos; presentar informes a los órganos de supervisión nacionales, regionales e internacionales, incluidas las Naciones Unidas; ayudar a las personas a que hagan valer sus derechos mediante la tramitación de denuncias o la prestación de asistencia jurídica; asesorar al gobierno, al parlamento y a otros organismos públicos; erradicar la discriminación; garantizar que las leyes y prácticas nacionales se ajustan a las normas y estándares internacionales y regionales de derechos humanos;

¹ Véase www.internal-displacement.org/.

² Véase [https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart %20%2804 %20March%202019.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%202804%20March%202019.pdf).

³ Véase <https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>.

publicar investigaciones, recomendaciones y opiniones; promover una cultura de derechos a través de las actividades de formación y sensibilización; apoyar a los defensores de los derechos humanos; y cooperar con las organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil y los organismos regionales.

17. Numerosas INDH han adaptado sus funciones para cobrar más conciencia de los problemas de protección de los desplazados internos y para realizar actividades más eficaces en su favor. En varios países, como Colombia, Filipinas, Kenya, México, Nigeria, Ucrania y Uganda, las INDH desempeñan un papel destacado en la gestión de los desplazamientos internos, a veces en colaboración con organizaciones humanitarias. Algunas han establecido centros o dependencias de coordinación sobre los desplazados internos, han participado activamente en grupos de protección, han preparado instrumentos de orientación interna y han ampliado su presencia en lugares que requieren una vigilancia de las situaciones de desplazamiento por motivos de protección. Recopilan datos que influyen en las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales. Gracias a la mejora de sus funciones operacionales y de promoción, las INDH son partes interesadas fundamentales en la preparación y aplicación de leyes y políticas sobre los desplazamientos internos.

18. En el año 2018 se cumplió el vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Como parte de las iniciativas conmemorativas, la Relatora Especial y sus asociados pusieron en marcha el Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020⁴, con el objetivo de galvanizar y reforzar la participación de múltiples interesados en la reducción y solución del problema de los desplazamientos internos. En el Plan de Acción se reconoce expresamente el papel de las INDH como partes interesadas clave, dotadas de los mandatos y el potencial necesarios para promover la adopción de medidas a nivel nacional en relación con la cuestión de los desplazamientos internos. No obstante, las INDH reconocieron que su función podía mejorarse a fin de aumentar su eficacia en favor de los desplazados internos.

19. Los desplazamientos internos pueden ocurrir en cualquier país, incluso en aquellos con poca o ninguna experiencia previa al respecto. En consecuencia, la preparación para los desplazamientos internos es fundamental para todos los gobiernos y las INDH, a fin de que puedan adoptar medidas eficaces para impedir que se produzcan las condiciones que causan los desplazamientos o responder rápidamente a ellos de conformidad con las normas internacionales. Las INDH desempeñan un papel fundamental en el marco de las iniciativas nacionales para ayudar a las autoridades de los países a cumplir sus compromisos en materia de derechos humanos, supervisar los progresos y exigirles que rindan cuentas.

20. Las INDH tienen la responsabilidad especial de prestar apoyo a determinados grupos vulnerables y de empoderarlos para que puedan hacer valer sus derechos, incluidos los que han pasado a ser vulnerables a causa de desplazamientos internos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece que los Estados y los asociados para el desarrollo no deben dejar a nadie atrás en sus esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para todos, y cita expresamente a los desplazados internos entre los grupos más vulnerables, más pobres y con menos posibilidades de hacer valer sus derechos. Las INDH figuran entre los asociados nacionales que pueden ayudar a promover el desarrollo sostenible junto con las entidades especializadas en el desarrollo que trabajan conjuntamente con ellas para alcanzar los Objetivos.

21. La Relatora Especial organizó un proceso consultivo para examinar la forma en que las INDH y sus redes regionales⁵ colaboraban a la sazón con los desplazados internos y en su nombre a fin de delimitar prácticas positivas y recabar sus opiniones sobre cómo mejorar su labor para velar por la aplicación en la práctica de los Principios Rectores y las demás normas nacionales, regionales e internacionales pertinentes. En diciembre de 2017, en

⁴ Puede consultarse en <http://www.globalprotectioncluster.org/2018/05/23/gp20-plan-of-action/>.

⁵ El Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Región de Asia y el Pacífico, la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano y la Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos.

colaboración con la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), envió un cuestionario a todas las INDH para que hicieran balance de la labor que estaban llevando a cabo en relación con los desplazamientos internos. La Relatora expresa su agradecimiento a las que respondieron.

22. En febrero de 2018, antes de la reunión anual de la GANHRI, la Relatora Especial organizó un taller consultivo de un día de duración en colaboración con el ACNUR y el ACNUDH. Asistieron al taller 36 participantes que representaban a 22 INDH⁶ y redes diferentes⁷. Analizaron las modalidades de participación de las instituciones en las respuestas a los desplazamientos desde el punto de vista de las políticas y las actividades operacionales; intercambiaron experiencias y estrategias; analizaron problemas; destacaron lecciones clave y buenas prácticas incipientes; y formularon recomendaciones para fortalecer su papel en la prevención de los desplazamientos internos y la respuesta a ellos⁸. Durante la reunión anual de la GANHRI, la Relatora Especial organizó un acto público paralelo, copatrocinado por los Gobiernos de Austria, Honduras y Uganda, para examinar la aplicación de los Principios Rectores por parte de las instituciones nacionales y proponer ideas con el fin de ampliar el alcance de esa iniciativa.

23. La Relatora Especial intervino en la reunión bianual del Foro de la Región de Asia y el Pacífico, celebrada en Bangkok en noviembre de 2017. Participó en una audiencia pública sobre los desplazamientos internos y los derechos humanos en América, organizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 63^{er} período de sesiones, que tuvo lugar en Bogotá en febrero de 2018, a petición de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano. En abril de 2018, la Relatora Especial participó en una reunión organizada por la Red Europea sobre cuestiones relativas a los derechos humanos de los desplazados internos, que se celebró en Kiev. Los participantes debatieron el papel crucial de las INDH en relación con situaciones de desplazamientos internos y en relación con la promoción de la integración de los Principios Rectores en la legislación y las políticas nacionales. La Red Europea emitió una declaración⁹, que hizo suya el Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos¹⁰.

24. El 4 de marzo de 2019, la Relatora organizó un taller de seguimiento en Ginebra, en colaboración con la GANHRI, sobre el papel de las INDH en la prevención de las condiciones que propiciaban los desplazamientos internos. Las instituciones nacionales de Colombia, Honduras y Kenya expusieron ejemplos concretos de sus actividades, estrategias, instrumentos y mecanismos para reducir al mínimo y evitar los riesgos de desplazamientos internos, como el seguimiento y la evaluación de riesgos y el establecimiento de mecanismos de alerta temprana.

25. El examen que figura a continuación se basa en el proceso consultivo y en investigaciones adicionales realizadas por la Relatora Especial.

B. Obstáculos a la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos en el examen de la cuestión de los desplazamientos internos

26. Entre los problemas que enfrentan las INDH para abordar cabalmente la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos cabe mencionar los relativos a la

⁶ En el Afganistán, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Colombia, El Salvador, Filipinas, Georgia, Guatemala, Honduras, el Iraq, Kenya, México, el Níger, Nigeria, el Perú, la República Democrática del Congo, el Sudán, Ucrania, Uganda, Zambia y Zimbabwe y en Kosovo (todas las referencias a Kosovo en el presente documento deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad).

⁷ El Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Región de Asia y el Pacífico, la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y la GANHRI.

⁸ Véase el informe resumido del taller, que puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/SummaryReport_NHRI_DP%20Workshop20Feb2018.pdf.

⁹ Véase http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_on_nhris_role_on_idps_protection-2.pdf.

¹⁰ Véase www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-s-duty-to-internally-displaced-persons.

financiación y los recursos, la capacidad, el acceso y la seguridad y la voluntad política de las autoridades nacionales. Algunas instituciones hicieron hincapié en que, en cada etapa de los desplazamientos, todos los interesados debían reconocer con mayor claridad que las cuestiones relativas a los desplazados internos constituían un problema de derechos humanos, por lo que era necesario que las entidades que se ocupaban de esos derechos se comprometieran sistemáticamente, junto con las entidades homólogas que se encargaban de la asistencia humanitaria y el desarrollo, a garantizar la protección, la solución rápida de los problemas y la presentación de recursos, de conformidad con las normas y los principios en materia de derechos humanos. El reconocimiento de las causas, dimensiones y consecuencias de las crisis humanitarias en materia de derechos humanos es esencial para la adopción de medidas eficaces y apropiadas, para lo cual es preciso velar por que las medidas de respuesta reconozcan a los desplazados internos como titulares de derechos y no como meros beneficiarios de la asistencia humanitaria, y a los Estados como titulares de obligaciones que tienen la responsabilidad primordial de proteger los derechos humanos de esas personas.

27. Las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos pueden formar parte de las funciones y prioridades básicas inmediatas en materia de derechos humanos de las INDH, en particular en el ámbito de los derechos civiles y políticos. No obstante, hay otras preocupaciones en materia de derechos humanos de los desplazados internos, como las relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad y el logro de soluciones duraderas, que pueden ser complejas y prolongadas y requerir intervenciones técnicas o jurídicas especializadas para garantizar la protección, la solución de los problemas y la actuación de la justicia. Imponen nuevas y considerables cargas a las autoridades y a las INDH, a veces durante meses o años si se prolongan los desplazamientos. Las instituciones nacionales son esenciales para abordar esas cuestiones fundamentales de derechos humanos, sobre todo mediante un compromiso constante con el gobierno para impulsar medidas de respuesta eficaces mientras duren los desplazamientos.

28. Cuando los conflictos o los desastres provocan desplazamientos internos, las INDH se enfrentan a una carga de trabajo potencialmente enorme y compleja en materia de derechos humanos, que se suma a su labor básica en la esfera de los derechos humanos y que no debería disminuir en términos de atención y recursos. Las instituciones expresaron preocupación por su capacidad de respuesta en las situaciones de emergencia de los desplazamientos, cuando la vigilancia de los derechos humanos resultaba crucial. Como se reconoce que las violaciones de los derechos humanos ocurren y pueden prevenirse antes de los desplazamientos y durante ellos, las INDH deben intervenir en todas sus etapas. La prevención de los desplazamientos internos y las medidas para hacerles frente requerirán en general un aumento considerable de la financiación, la capacidad, la dotación de personal y los recursos para que las INDH puedan responder de manera eficaz y sostenible a corto, mediano y largo plazo.

29. Se manifestó con frecuencia que el hecho de que los fondos fueran insuficientes y de que la financiación fuera irregular constituía un obstáculo para la labor de las INDH, lo que limitaba su capacidad de ocuparse de los derechos humanos de los desplazados internos. Las instituciones hicieron hincapié en que era necesario que en sus presupuestos básicos se incluyeran fondos específicos para los desplazados internos en lugar de subvenciones temporales, basadas en proyectos o de carácter excepcional, a fin de que pudieran incluir los desplazamientos internos en sus actividades básicas y a largo plazo. Si bien los gobiernos debían garantizarles legalmente una financiación adecuada y al mismo tiempo su capacidad de trabajar de forma independiente, las INDH a menudo tenían que ampliar su labor en el marco de los recursos existentes, con las obvias consecuencias que ello entrañaba. Se destacaron su capacidad para recibir financiación externa, de conformidad con los Principios de París¹¹, y la necesidad de colaborar con los donantes para que estos comprendieran mejor el papel fundamental y el valor de las INDH.

¹¹ GANHRI, Observaciones Generales sobre los Principios de París, Observación General 1.10. Puede consultarse en https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/GeneralObservations_adapted06.03.2017_SPA.pdf.

30. En situaciones de conflicto, el ACNUR ha apoyado y financiado sistemáticamente a las INDH para que intensifiquen su labor sobre las cuestiones que afectan a los desplazados internos, al tiempo que es consciente de que su financiación no pone en peligro el concepto que se tiene de la autonomía de las instituciones¹². Sin embargo, es común que haya un déficit de financiación. En Nigeria, a pesar de la financiación y el apoyo del ACNUR, la INDH tuvo que centrar su labor en el establecimiento de un marco de protección con supervisores de la comunidad en tres estados, en lugar de en los siete que se habían determinado. En el Afganistán, un programa iniciado en 2004 con el apoyo del ACNUR permitió a la institución nacional hacer extensiva su labor en relación con los desplazados internos a todo el país, pero, a pesar de los desplazamientos masivos que se estaban produciendo y de otros nuevos, esa labor concluyó en 2010 debido a la falta de fondos. Las relaciones entre los grupos de población y las INDH pueden resultar dañadas cuando los programas se inician y posteriormente cesan cuando se agotan los fondos.

31. En los países que han sufrido desplazamientos internos, las INDH pueden haber adquirido capacidad interna, una sólida base de conocimientos especializados y personal debidamente preparado para hacer frente con celeridad a nuevas situaciones de desplazamiento. En otros, los desplazamientos internos son un fenómeno nuevo o poco frecuente y las autoridades nacionales y las INDH deben adaptarse rápidamente y establecer la capacidad necesaria para atender a las necesidades de los desplazados internos. Se señaló que era necesario disponer de personal especializado a largo plazo e impartir capacitación en toda la institución para acumular conocimientos institucionales, en lugar de recurrir a consultores a corto plazo. Diversas INDH destacaron que, para desarrollar todo su potencial, la asignación de recursos y de personal debía ser suficiente para hacer frente a situaciones nuevas y problemáticas en materia de derechos humanos, en las que a menudo se veían involucrados miles de personas, muchas de las cuales podían ser difíciles de localizar.

32. La preparación y la planificación de contingencia para posibles situaciones de desplazamiento son fundamentales para dar respuestas rápidas y eficaces. De hecho, la magnitud de los desplazamientos internos causados por factores como los proyectos de desarrollo, las actividades comerciales no reguladas, la violencia generalizada, los desalojos forzosos, el cambio climático y los desastres de aparición lenta significa que los gobiernos y las INDH deben aumentar su capacidad institucional y su disposición a responder a los acontecimientos relacionados con los desplazamientos, que a menudo son predecibles. Algunas INDH señalaron que los gobiernos prestaban más atención a los desplazamientos internos causados por conflictos o violencia política que a los causados por otros factores que podían predecirse o eran consecuencia de la actuación de los gobiernos o de las prioridades de desarrollo, pese al gran número de personas desplazadas por esas causas.

33. A pesar de las graves violaciones de los derechos de los desplazados internos, con demasiada frecuencia hay entidades especializadas en derechos humanos que están ausentes o que no pueden desplegarse en las crisis humanitarias y relacionadas con los desplazamientos, y tales violaciones se producen con impunidad, incluidas las cometidas por entidades armadas no estatales o estatales y por autoridades civiles. El acceso de observadores de las instituciones nacionales a las zonas de conflicto o a las poblaciones afectadas sigue siendo un problema importante, tanto durante el conflicto como después de él. Los desplazados internos pueden encontrarse en zonas que escapan al control del gobierno y en zonas de difícil acceso. Las INDH pueden tener más posibilidades de acceso a ellos, lo que no ocurre en el caso de las autoridades nacionales o de las entidades internacionales, y no deben imponerse restricciones a su acceso a zonas que estén fuera del control del gobierno.

34. Las INDH pueden actuar en condiciones de conflicto permanente o de inestabilidad política o social. Su condición de independientes y su no vinculación con ningún partido o facción política son fundamentales para que puedan desempeñar su papel entre todas las partes interesadas, incluidos los desplazados internos, que dependen de ellas para que

¹² ACNUR, *Engagement with National Human Rights Institutions for IDP Protection: Stocktaking Exercise*, 2016 (complementado con una lista de verificación para las oficinas exteriores a fin de que colaboren con las INDH).

representen sus intereses. De acuerdo con sus mandatos, las INDH son imparciales y desempeñan el papel fundamental de proteger a las personas contra las violaciones de cualquiera de las partes. Tal vez tengan que desempeñar un papel muy crítico con el gobierno y con las políticas nacionales, como, por ejemplo, en los casos en que el gobierno sea responsable de los desplazamientos internos o sea considerado responsable de ellos. Las INDH hicieron hincapié en que, si bien era primordial la voluntad política del gobierno para hacer frente a los desplazamientos internos, a menudo no lo era, y que los esfuerzos de los asociados nacionales e internacionales eran esenciales para acrecentar esa voluntad.

35. En los Principios Rectores se reconoce que los desplazamientos internos pueden ser una violación deliberada del derecho de los derechos humanos o del derecho humanitario y un acto de discriminación y violencia perpetrado contra una parte de la población por otro grupo o por el gobierno. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos basados en políticas de *apartheid*, la depuración étnica o prácticas similares dirigidas a alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada, o que tengan como resultado alterarla, y los desplazamientos utilizados como castigo colectivo. Algunos gobiernos no reconocen los desplazamientos internos ni los problemas de derechos humanos que los provocan o están relacionados con ellos. En tales casos, las INDH realizan sus actividades en condiciones extremas desde el punto de vista político y de oposición; sin embargo, su capacidad de actuar libremente debe ser protegida.

36. Si bien es esencial reconocer los problemas, las limitaciones y los conflictos de prioridades que experimentan las INDH, su posición única como entidades respetadas en la esfera de los derechos humanos en relación con el gobierno, la sociedad civil y los asociados nacionales e internacionales, así como con las comunidades afectadas por los desplazamientos, ofrece excelentes oportunidades, incluso en entornos problemáticos. En el examen que figura a continuación se destacan las formas en que las INDH evitan que se den condiciones que propicien desplazamientos internos y procuran responder a los problemas de derechos humanos y apoyan soluciones para los desplazados internos.

C. Papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención, la preparación y la alerta temprana

37. Es notable el papel que desempeñan las INDH en relación con la prevención de los desplazamientos internos y la preparación. Su labor fundamental de promoción y protección de todos los derechos humanos es un elemento importante para la paz y la estabilidad y para la prevención en los conflictos, que son uno de los principales desencadenantes de los desplazamientos internos. Las INDH destacaron que era necesario establecer sistemas específicos de prevención y preparación mucho antes de que se produjera un desplazamiento y que la legislación y las políticas eran más eficaces si se adoptaban en tiempo de paz, bastante antes de que tuviese lugar un desplazamiento. Las INDH reconocieron que los desplazamientos podían producirse en múltiples ocasiones y subrayaron que, para evitarlos, así como las violaciones conexas de los derechos humanos, había que hacer un esfuerzo continuo para que, en caso de que se produjera un desplazamiento, las personas afectadas no tuvieran que hacer frente a un desplazamiento secundario o a problemas permanentes o recurrentes en relación con los derechos humanos.

38. Las INDH adoptan importantes medidas para superar las consecuencias de los conflictos en la sociedad, hacer frente a anteriores violaciones de los derechos humanos y contribuir a la lucha contra la impunidad. Con frecuencia promueven o encabezan procesos de justicia de transición; respaldan procesos que garantizan la rendición de cuentas; facilitan el acceso a la justicia, entre otras cosas mediante investigaciones y reparaciones; y contribuyen a los procesos de consolidación de la paz, reconciliación y fortalecimiento de la cohesión social. En su informe a la Asamblea General sobre la inclusión de los desplazados internos en los procesos de justicia de transición (A/73/173), la Relatora Especial destacó el papel de las entidades que se ocupaban de los derechos humanos, incluidas las INDH, a los efectos de garantizar que se incluyera a los desplazados internos en esos procesos, por ser un componente clave de las iniciativas de prevención. Esta ha sido una de las prioridades de las INDH de Bosnia y Herzegovina y Colombia, por ejemplo.

39. En el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se propugna la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas y se reconoce la importancia de las instituciones fuertes y responsables, la buena gobernanza, la participación, el acceso a la justicia y a la información y las libertades fundamentales. En él se reconocen de manera prominente los derechos civiles y políticos como elementos cruciales de la paz y el desarrollo sostenible y se ofrece un importante potencial transformador para mejorar la situación de los derechos humanos mediante una reforma de las instituciones, la justicia y la seguridad. La GANHRI ha destacado la importancia de las INDH como garantes y catalizadoras del desarrollo sostenible y, de hecho, uno de los indicadores mundiales del Objetivo es la existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París¹³.

40. En las situaciones de conflicto, las INDH han promovido y supervisado el cumplimiento del derecho internacional humanitario, lo que constituye una actividad vital para mitigar los efectos de los conflictos en los civiles. Las INDH incluyen cada vez más en su labor la supervisión del cumplimiento del derecho internacional humanitario. En las situaciones de conflicto, las víctimas civiles de la violencia y de los desplazamientos internos subsiguientes pertenecen a menudo a minorías nacionales, étnicas o religiosas. Las instituciones deben ser conscientes de esas dimensiones étnicas o religiosas de los conflictos y las crisis humanitarias y de los posibles desplazamientos internos y responder en consecuencia, lo que requiere ejercer su capacidad de prevención y alerta temprana y detectar lo antes posible a las comunidades en situación de riesgo. Sus actividades para promover los derechos de las minorías, garantizar la igualdad y la no discriminación y fomentar el diálogo con las partes en conflicto y las poblaciones mayoritarias, así como entre ellas, son medidas cruciales para la prevención de los conflictos y los desplazamientos y para la consolidación de la paz.

41. Las INDH han desempeñado un papel protagonista en la prevención de los desplazamientos arbitrarios causados por factores como los proyectos de desarrollo, las actividades comerciales o los desalojos forzados no regulados o no ejecutados de conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales. Los Principios Rectores prohíben los desplazamientos en los casos de proyectos de desarrollo en gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial. Hay numerosos casos en todo el mundo que ponen de manifiesto que millones de personas son desplazadas por proyectos que no se ajustan a ese criterio; a menudo se ven afectados pueblos indígenas o minorías. Diversas INDH, como las de Kazajstán, Kenya, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe, examinaron los efectos de los desplazamientos ocasionados por los desalojos forzados y destacaron el papel que desempeñaban las instituciones en lo tocante a la prevención, para lo cual se centraron en las consecuencias para los derechos humanos y en la realización de intervenciones preventivas de carácter jurídico en favor de las comunidades afectadas.

42. La alerta temprana es esencial para que todas las entidades puedan adoptar medidas preventivas o responder con rapidez y eficacia a las crisis y a los desplazamientos. En países con un alto riesgo o un largo historial de conflictos, violencia o desastres que han dado lugar a desplazamientos, las INDH han adoptado iniciativas de alerta temprana, o han contribuido a su puesta en marcha, por ejemplo mediante el envío de supervisores a lugares de elevado riesgo; el mantenimiento de contactos habituales con las comunidades en situación de riesgo; la contribución a la realización de análisis de riesgos interinstitucionales para detectar tempranamente cambios en las circunstancias o acontecimientos sociales y políticos que podrían dar lugar a violencia o conflictos; y la colaboración dinámica con los organismos gubernamentales, incluidos los responsables de responder a los desastres, para que sean plenamente conscientes de posibles casos de desplazamiento.

43. En Colombia, la alerta temprana en el contexto de los riesgos de violencia y de desplazamientos internos es una de las principales funciones de la INDH, la Defensoría del Pueblo de Colombia. Hay unos 250 “defensores públicos” en los 36 departamentos.

¹³ GANHRI, *National Human Rights Institutions Engaging with the Sustainable Development Goals* (2017).

Recopilan información relativa a los riesgos de desplazamiento a los que se enfrentan las personas y las comunidades, lo que permite realizar análisis contextuales e informes de alerta temprana para los órganos gubernamentales pertinentes, que deben actuar con rapidez para aplicar medidas de protección. Hay mecanismos de alerta temprana apoyados por las INDH o dentro de ellas en países como el Afganistán, Filipinas, Kenya y Nepal. Las INDH sugirieron que se realizara un estudio comparativo para delimitar y compartir prácticas positivas.

44. Las instituciones destacaron que la financiación debía ser más flexible para que se pudieran llevar a cabo proyectos de prevención innovadores. Por ejemplo, los avances en materia de estadística e investigación han mejorado la capacidad de predecir o pronosticar posibles desplazamientos, tal vez relacionados con el clima estacional o los desastres, o incluso con la violencia étnica o política. Por consiguiente, se ha fomentado la adopción de una financiación basada en pronósticos.

D. La respuesta a los desplazamientos internos

1. Supervisión y reunión y análisis de datos en relación con los derechos humanos

45. La falta de datos fiables dificulta la asistencia humanitaria y la protección de los derechos humanos. Cuando las INDH tienen la capacidad necesaria, desempeñan un papel esencial en la recopilación de datos y la supervisión de la protección de los derechos humanos, prestando especial atención a los grupos vulnerables. A menudo colaboran con asociados nacionales e internacionales y ayudan a ultimar la información sobre los desplazamientos internos, ya que llevan a cabo misiones de supervisión conjuntas con asociados o actúan por separado con objetivos distintos en materia de derechos humanos y protección. Por ejemplo, a raíz de los terremotos en el Ecuador y Nepal, las INDH de ambos países desplegaron inmediatamente observadores para evaluar la situación de los derechos humanos de los desplazados internos. La supervisión y la recopilación de datos sobre los desplazamientos internos son una función importante de las INDH, en particular en el Afganistán, El Salvador, Filipinas, Georgia, Guatemala, Honduras, el Iraq, México, la República Democrática del Congo, Timor-Leste y Ucrania.

46. El papel que desempeñan las INDH en lo que respecta a la vigilancia y la recopilación de datos se basa en criterios que incluyen su capacidad, la disponibilidad de personal capacitado y su acceso a las regiones afectadas y a las poblaciones desplazadas. Las INDH destacaron la utilidad de disponer de datos desglosados y detallados para ayudar a detectar los problemas de derechos humanos a los que se enfrentaban los desplazados internos y sus dimensiones multisectoriales. Los derechos humanos y los conocimientos locales y políticos de las instituciones pueden ser esenciales y desempeñan un papel importante a los efectos de garantizar que se respetan los principios fundamentales de la recopilación y utilización de datos, como los relativos a la participación, el desglose, la no discriminación, la autoidentificación, la transparencia, la privacidad y la rendición de cuentas. El sistema de grupos temáticos humanitarios facilita eficazmente la aplicación de enfoques coordinados a las operaciones de supervisión y las INDH han participado activamente en los grupos temáticos de protección, que a veces dirigen conjuntamente¹⁴.

47. Los datos exactos y desglosados sirven para que los gobiernos, los organismos humanitarios y otras entidades de respuesta tengan conocimiento de las necesidades inmediatas y a más largo plazo y constituyen una base de información esencial para las entidades de derechos humanos y los proveedores de servicios, en particular para el gobierno, que es el principal garante de los derechos humanos. Las INDH promueven y aplican criterios basados en los derechos humanos en relación con los datos, que pueden diferir de los datos reunidos y las metodologías empleadas por otros asociados o con fines exclusivamente humanitarios. El desglose de los datos y los sistemas de reunión de datos centrados en los derechos humanos permiten realizar un análisis más detallado de los datos para detectar problemas y desigualdades latentes en materia de derechos humanos que las

¹⁴ Por ejemplo, en Kenya, la INDH y el Ministerio de Justicia dirigen conjuntamente un grupo de trabajo sobre protección de los desplazados internos.

evaluaciones de las necesidades no siempre pueden poner de manifiesto. Por ejemplo, la institución nacional de Nepal supervisó de cerca los programas nacionales de distribución de socorro después del terremoto para garantizar que todos los grupos vulnerables fueran atendidos sin discriminación.

48. Las INDH han aportado conocimientos especializados sobre el establecimiento de indicadores nacionales relativos a los derechos humanos de los desplazados internos que tal vez no figuren en las actividades de reunión de datos sobre cuestiones humanitarias. Ello puede requerir metodologías e instrumentos adaptados, y la institución nacional de Filipinas ha preparado un instrumento específico de ese tipo. Las INDH deben supervisar todos los aspectos de los desplazamientos internos, en particular cuando el Estado de que se trate no reconozca un determinado desplazamiento o cuando no existan otros asociados en la esfera de los derechos humanos y la asistencia humanitaria. El establecimiento de una visión detallada de las preocupaciones en materia de derechos humanos, incluidas las de las mujeres y las niñas y otros grupos vulnerables, les permite informar a las autoridades y a otras partes interesadas, por ejemplo sobre las consecuencias en materia de derechos humanos de la administración de los campamentos por parte del personal de seguridad y sobre la necesidad de que sus integrantes sean civiles.

49. Las instituciones tal vez necesiten llevar a cabo investigaciones detalladas de los incidentes en los que estén implicados desplazados internos, en particular si se trata de violaciones graves de los derechos humanos. Siempre que ha sido posible, las INDH han llevado a cabo investigaciones a nivel local y nacional o han colaborado con otros órganos independientes, incluidas las comisiones de investigación de las Naciones Unidas. Cuando carezcan de capacidad o de oportunidades para hacerlo, incluso por razones de seguridad, deberían, como mínimo, recabar los testimonios de las víctimas y los testigos y reunir y almacenar de forma segura pruebas para utilizarlas en futuros procedimientos judiciales o de otra índole, incluidos los ulteriores procesos de justicia de transición.

2. Desarrollo de conocimientos especializados y capacidad a nivel interno

50. Constituye una buena práctica el establecimiento de centros o dependencias de coordinación institucionales sobre los desplazamientos internos en el seno de las INDH. Esas estructuras deberían crearse en una etapa inicial como parte de las medidas preventivas y de alerta temprana y no solo como consecuencia de situaciones de desplazamiento. Las INDH destacaron la utilidad de institucionalizar los conocimientos sobre las normas y cuestiones relativas a los desplazamientos internos. Incluso en los Estados con poca o ninguna experiencia en materia de desplazamientos ocasionados por conflictos o desastres, se recomienda utilizar esos conocimientos especializados institucionales como medida preventiva y de preparación, en particular para hacer frente a los desplazamientos que se producen como consecuencia de proyectos de desarrollo o relacionados con infraestructuras o de casos de violencia de carácter étnico, religioso o político.

51. Las INDH deciden cuáles son las soluciones adecuadas para desarrollar conocimientos institucionales sobre los desplazamientos internos dentro de sus estructuras organizativas y operacionales. Cualquiera que sea la solución que se prefiera, es esencial generar recursos y capacidad institucionales, en particular mediante la capacitación del personal existente. Cuando se detecta una falta de conocimientos técnicos, las INDH buscan activamente apoyo para satisfacer las necesidades de los desplazados internos. Existen varias vías de apoyo internacional, entre ellas los instrumentos y directrices en materia de capacidad técnica proporcionados por el ACNUDH, el ACNUR, la Relatora Especial y otros órganos y organismos internacionales de derechos humanos y de carácter humanitario¹⁵.

¹⁵ Véase, por ejemplo, ACNUR, *Manual para la Protección de los Desplazados Internos* (sin fecha)

3. Las instituciones nacionales de derechos humanos como parte de enfoques multiinstitucionales

52. Los enfoques multiinstitucionales de apoyo y protección de los desplazados internos han demostrado ser eficaces, ya que las instituciones desempeñan funciones bien definidas y complementarias con miras a lograr resultados colectivos. El ACNUR ha destacado¹⁶ que la colaboración con las INDH en la vigilancia de la protección ha mejorado su acceso a las personas vulnerables, a las que se encuentran en situaciones de seguridad difíciles y a las regiones inseguras. Las estrechas relaciones de colaboración y el apoyo financiero y técnico prestado a las INDH por los asociados internacionales han permitido aumentar su capacidad operacional y su eficacia. En el Afganistán y Nigeria, el ACNUR observó que, debido en parte a su propia reputación y condición, su decisión de asociarse con las INDH había contribuido a seguir mejorando la reputación de esas instituciones ante las entidades gubernamentales, lo que les había reportado beneficios en términos de acceso, influencia y prestigio.

53. El trabajo en colaboración con los organismos humanitarios ha mejorado la capacidad, las aptitudes y los conocimientos especializados de las INDH, a veces con menos experiencia y con escasos recursos. La inclusión sistemática de las INDH en los grupos temáticos de protección y de otra índole pertinentes, incluido el sistema de grupos temáticos de asistencia humanitaria, o en grupos de trabajo nacionales, ha beneficiado a los órganos que se ocupan de velar por la adopción de medidas eficaces, eficientes y de colaboración en todos los sectores prioritarios y entre las partes interesadas en los planos nacional e internacional.

54. Un asociado internacional natural de las INDH es el ACNUDH, el cual, a través de su Sección de Instituciones Nacionales, Mecanismos Regionales y Sociedad Civil, respalda el establecimiento y fortalecimiento de las INDH y procura prestarles apoyo a los efectos del cumplimiento de sus amplios mandatos en materia de derechos humanos¹⁷. El ACNUDH da a conocer notas orientativas, instrumentos metodológicos, mejores prácticas y experiencias adquiridas sobre cuestiones relacionadas con los desplazados internos, al tiempo que reconoce que la presencia de INDH fuertes que se encargan de supervisar la situación de los derechos humanos es de particular importancia y esencial para garantizar que no exista un vacío en la esfera de los derechos humanos y de su protección. El ACNUDH también presta apoyo a las INDH mediante, por ejemplo, el despliegue de oficiales de derechos humanos en situaciones de crisis. La colaboración previa y las actividades conjuntas contribuyen a garantizar que las INDH estén bien preparadas y sean capaces de continuar y mejorar sus funciones esenciales con los desplazados internos en ausencia de asociados internacionales.

55. Si bien se trata de una actividad fundamental de los órganos humanitarios, la supervisión relativa a los derechos humanos y a su protección suele definirse con mayor precisión en el contexto de los mandatos y prioridades de carácter humanitario de las instituciones nacionales. Desde el punto de vista estratégico, puede ser beneficioso abordar algunas cuestiones sensibles de derechos humanos mediante intervenciones que van más allá del alcance de las operaciones humanitarias en curso¹⁸, como, por ejemplo, cuando se plantean a las autoridades cuestiones que, como la detención o la violencia por parte de las fuerzas de seguridad, pueden afectar a las relaciones y dificultar el acceso y la entrega de la ayuda humanitaria. En su calidad de asociadas comprometidas con los derechos humanos, las INDH se encuentran en una buena posición para contribuir y, de hecho, han de plantear cuestiones sensibles en esas circunstancias.

56. Es posible que los asociados humanitarios tengan que retirarse de situaciones de desplazamiento en curso o reducir su intervención una vez finalizada la etapa de crisis y antes de que se hayan logrado soluciones duraderas para los desplazados internos, que pueden seguir siendo sumamente vulnerables. Las INDH deben seguir participando

¹⁶ Véase ACNUR, *Stocktaking Exercise*.

¹⁷ Véase www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx.

¹⁸ Véase Comité Permanente entre Organismos, "Policy on Protection in Humanitarian Action, 2016". Puede consultarse en <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster/documents/iasc-policy-protection-humanitarian-action>.

cabalmente para asegurarse de que no existan deficiencias en materia de protección. En consecuencia, la planificación prospectiva de las estrategias de retirada humanitaria debería llevarse a cabo en consulta con las INDH. De hecho, a medida que los asociados humanitarios se retiran, se deben fomentar activamente los proyectos conjuntos y la colaboración entre los asociados para el desarrollo y las INDH a fin de mantener su presencia y sus actividades, así como para garantizar las posibilidades de financiación tanto nuevas como ya existentes. Como asociado clave para el desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha procurado fortalecer la colaboración con las INDH y el apoyo a estas y ha publicado el *Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions* para la colaboración del PNUD y el ACNUDH con las INDH. En 2017 se formalizó una asociación tripartita que buscaba un marco de colaboración y coherencia para reforzar el apoyo a las INDH¹⁹.

57. Las INDH desempeñan una importante función de enlace, en el sentido de que vinculan a las instituciones nacionales e internacionales y constituyen una plataforma para el intercambio de información. Las ONG suelen apoyar a los desplazados internos, prestarles una serie de servicios y defender sus derechos. Sin embargo, tal vez carezcan de un conocimiento profundo de los derechos humanos, por lo que las INDH pueden ser un recurso esencial para ellas. La institución nacional de Ucrania se refirió a su colaboración con diversas ONG y organizaciones de desplazados internos que realizaban actividades en comunidades afectadas por desplazamientos, a las que asesoraban, apoyaban en su labor, sus cabildeos y sus campañas y proporcionaban información y recursos en materia de derechos humanos sobre los derechos de los desplazados internos y sobre cuáles eran los mecanismos que debían utilizarse en el plano nacional e internacional. El establecimiento de vínculos sólidos y la realización de actividades conjuntas con las ONG también amplía la capacidad de las instituciones carentes de recursos suficientes para atender a los desplazados internos.

4. Desarrollo y promoción de legislación y políticas nacionales

58. Las INDH desempeñan un papel potencialmente potente en la promoción y el fomento del estado de derecho. Las establecidas de conformidad con los Principios de París están facultadas para examinar las disposiciones legislativas y administrativas en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley, y para formular recomendaciones a fin de garantizar que se ajusten a los principios fundamentales de los derechos humanos. Pueden recomendar la aprobación de nuevas leyes, la modificación de la legislación y la adopción o modificación de medidas administrativas a nivel local y nacional. Como destacó el ACNUDH, las INDH contribuyen a dotar de eficacia a los parlamentos (que en teoría cuentan con un órgano de derechos humanos), a fortalecer y dinamizar a las organizaciones de la sociedad civil y a alertar y sensibilizar a los medios de comunicación y a las sociedades que fomentan el logro del objetivo de una cultura universal de los derechos humanos²⁰.

59. Muchas INDH realizan actividades de promoción para alentar a que se elaboren leyes y políticas nacionales sobre los desplazamientos internos sobre la base de los Principios Rectores. Con frecuencia han participado en la redacción de esos marcos (a veces incluso desempeñando una función de dirección), como ocurrió en Filipinas, Georgia, Kenya, México, Sri Lanka y Uganda. Su labor es decisiva para garantizar la existencia de medidas jurídicas y normativas adecuadas, y esa función ha sido una de las principales prioridades de las actividades de promoción realizadas por las INDH en los países que experimentan desplazamientos internos. Su posición singular entre los órganos nacionales y su autoridad en cuestiones relacionadas con los derechos humanos han permitido a las INDH iniciar y asumir funciones de liderazgo en la redacción de leyes y políticas nacionales en colaboración con otros órganos nacionales, la sociedad civil y, lo que es importante, los propios desplazados internos.

60. Las INDH han sido las principales partes interesadas en la construcción institucional y han contribuido al establecimiento de órganos de derechos humanos, comités y otros

¹⁹ Véase https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/tripartite/Documents/TPP%20Flyer%20Feb2018_FINAL.pdf.

²⁰ Véase www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx.

órganos técnicos y de aplicación especializados que se ocupan de los desplazamientos internos y de la elaboración de leyes y políticas. Han facilitado la participación de otros interesados en esos órganos y foros, incluidos los representantes de los desplazados internos. A menudo desempeñan funciones de facilitación y mediación, lo que les permite celebrar consultas y servir de plataforma o puente entre la sociedad civil y el gobierno. Algunas han abogado enérgicamente por que los gobiernos que no reconocen el problema y sus obligaciones en materia de derechos humanos presten más atención a los desplazamientos internos. En El Salvador y México, las INDH han pedido que se reconozcan los desplazamientos internos causados por la violencia de las pandillas y que se adopten medidas gubernamentales, incluidas medidas legislativas y de política.

61. En el contexto africano, la Convención de Kampala es el único instrumento regional jurídicamente vinculante sobre los desplazados internos. Un objetivo clave de promoción señalado por las INDH africanas es la ratificación de la Convención y su incorporación en la legislación nacional. Incluso en el caso de los Estados que la han ratificado, la aplicación sigue siendo deficiente y algunas INDH están llevando a cabo importantes actividades de promoción para promover la aplicación. Las INDH africanas, incluso a través de su red regional, trabajan a nivel regional y nacional para promover una conferencia de los Estados partes en la Convención que tenga un mandato amplio y sea eficaz como importante mecanismo regional de supervisión y cumplimiento, y que, en el mejor de los casos, desempeñe una función de presentación de informes a los que puedan aportar datos de carácter nacional. El Plan de Acción de Harare para la Aplicación de la Convención de Kampala²¹, aprobado en la primera Conferencia de los Estados Partes en la Convención, se refiere expresamente al papel de las INDH, a las medidas que estas pueden adoptar y a la necesidad de que se les preste apoyo en el desempeño de esas funciones.

62. Una vez aprobadas las leyes y las políticas, las INDH han adaptado sus funciones para que puedan desempeñar un papel rector en la promoción de la aplicación mediante actividades como la vigilancia, la coordinación, la información y la concienciación en materia de derechos humanos, así como la prestación de asistencia jurídica. Sigue siendo un importante problema la aplicación en la práctica de la legislación y las políticas vigentes en materia de desplazamientos internos. Algunos Estados cuentan con planes de acción nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos y las INDH son las principales partes interesadas en esos planes. Las INDH, que han promovido tales planes ante las autoridades nacionales, deben ejercer presión para que se preste en ellos una atención específica a los desplazamientos internos.

5. Asistencia jurídica y apoyo a las denuncias

63. La prestación de apoyo y asistencia de carácter jurídico es una función básica de las INDH. Sus servicios jurídicos gratuitos facilitan el acceso a la justicia y a las vías de recurso y reparación para los desplazados internos. En los lugares donde existen leyes sobre los desplazamientos internos, esas actividades tradicionales se adaptan a las situaciones particulares de los desplazados internos, lo que incluye la ampliación de los mecanismos de denuncia para incorporar la protección de los desplazados internos; la prestación de asistencia y servicios jurídicos; y la capacitación de la judicatura y otras instituciones públicas para que entiendan la ley y su aplicación. Ese ha sido el caso de Colombia, Georgia, Kenya y Ucrania. Las INDH destacaron la importancia de desarrollar una jurisprudencia nacional sobre los desplazamientos internos, incluso sin una ley específica, así como de establecer un precedente jurídico a través de las causas judiciales en beneficio de los desplazados internos, lo que permitiría mejorar los recursos jurídicos de que disponen.

64. Las INDH proporcionan a los órganos gubernamentales información esencial que muestra los problemas que pueden resolverse rápidamente, en particular cuando la legislación sobre los desplazamientos internos aporta garantías jurídicas y claridad. No obstante, cuando no existe tal ley o persisten los obstáculos para solucionar los problemas que afectan a los desplazados internos, como, por ejemplo, los requisitos legales relativos a

²¹ Véase <https://au.int/en/pressreleases/20170406/plan-action-implementation-kampala-convention-adopted-conference-states>.

la prestación de servicios, la documentación y el acceso a los documentos, esos problemas se han convertido en objetivos prioritarios de la labor de promoción de algunas INDH, que tratan de encontrar con rapidez soluciones jurídicas en el marco de la legislación vigente y de las medidas administrativas. En el Afganistán, la institución ha recabado la participación de las autoridades municipales en nombre de los desplazados internos en cuestiones relacionadas con la expedición de tarjetas nacionales de identidad y la matriculación de los niños desplazados en las escuelas, el acceso al agua y las disputas sobre la tierra y otros bienes.

65. Las INDH interponen recursos legales para los desplazados internos a través de todas las vías disponibles, en particular mediante la presentación de informes *amicus curiae*, la participación en litigios estratégicos y el recurso a tribunales constitucionales o de otra índole o a órganos de tramitación de denuncias en los planos nacional o internacional. También han abogado por la aplicación de determinadas leyes favorables a los derechos de los desplazados internos. En Filipinas, su institución emitió dictámenes jurídicos que interpretaban la legislación vigente a los efectos de proteger los derechos de los desplazados internos y organizó mesas redondas con los gobiernos municipales para que estos pudieran comprender y aplicar tales leyes y medidas.

66. La asistencia jurídica que precisan los desplazados internos puede ser diversa y compleja y evolucionar a lo largo de su desplazamiento. Pueden necesitar intervenciones especializadas para proteger sus derechos humanos. Por ejemplo, los desplazamientos a menudo acarrear la pérdida de documentos esenciales o la invalidez de documentos en los lugares de desplazamiento, lo que puede excluir a los desplazados internos del acceso a los servicios, la asistencia social y el derecho al voto. Los derechos sobre la tierra, la vivienda y la propiedad son también con frecuencia motivo de gran preocupación para los desplazados internos. Algunas INDH destacaron la necesidad de prestar asistencia a los desplazados internos en relación con esas necesidades específicas, por lo cual las INDH que se ocupan de ellos han generado capacidad, conocimientos especializados y procesos para responder a esas necesidades.

6. Concienciación, educación y capacitación en materia de derechos humanos

67. Las INDH difunden información sobre los derechos humanos e imparten educación y capacitación a las diversas partes interesadas, en particular sobre los Principios Rectores. Es indispensable informar a los desplazados internos de sus derechos para que puedan hacerlos valer y asegurarse de que el gobierno rinda cuentas. Por ejemplo, en Georgia, la Oficina del Defensor del Pueblo consideró que el escaso conocimiento de sus derechos por los desplazados internos era un obstáculo para lograr soluciones duraderas. Las actividades de divulgación y de carácter operacional de las INDH, incluida la vigilancia de la observancia de los derechos humanos, pueden incluir componentes de sensibilización en materia de derechos humanos que sean apropiados y se ajusten a las necesidades de los desplazados internos. Las instituciones nacionales hicieron hincapié en la necesidad de contactar no solo con los dirigentes comunitarios, sino también con otros grupos, incluidos los más vulnerables de la población desplazada.

68. Las INDH, incluso en los casos en que su capacidad es limitada o les resulta difícil llegar a los desplazados internos, pueden seguir prestando servicios de información y asesoramiento, como por ejemplo estableciendo líneas telefónicas de ayuda, puntos de información, oficinas de cuestiones de género y centros de acogida y consulta para que los desplazados internos puedan obtener información, preferiblemente en los idiomas locales, y que se les remita a los prestadores de los servicios. Las ONG suelen prestar servicios esenciales a los desplazados internos en calidad de personal de primera línea; no obstante, es posible que carezcan de conocimientos especializados en materia de derechos humanos. Las instituciones nacionales han trabajado en estrecha colaboración con ellas para garantizar la precisión de la información y el asesoramiento que proporcionan. La colaboración con las INDH mejora el conocimiento de los derechos humanos de las ONG y les permite mejorar la recopilación de información sobre los derechos humanos y facilitar a las INDH datos de los que pueden carecer.

69. Las INDH llevan a cabo actividades específicas de sensibilización y capacitación con las autoridades militares, policiales y civiles que están en contacto con los desplazados

internos, incluidas las que tienen responsabilidades en materia de seguridad, prestación de servicios y gestión de los campamentos. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el Afganistán, Filipinas, el Níger, Nigeria y Sri Lanka. Puede ser necesaria la capacitación del personal de los tribunales y las oficinas públicas competentes, incluidos los órganos de tramitación de denuncias, para transmitir conocimientos especializados sobre el contenido de las leyes y normas internacionales, regionales y nacionales relativas a los desplazamientos internos, así como sobre su interpretación y aplicación en el plano nacional.

70. Los medios de comunicación son cruciales para formar a la opinión pública y establecer prioridades sociales, políticas y económicas. Una cobertura mediática precisa, documentada y constante de los derechos humanos ayuda a moldear las actitudes de la comunidad y contribuye a lograr verdaderos cambios en la legislación, las políticas y la práctica²². Algunas INDH sugirieron que se emprendieran estrategias de participación de los medios de comunicación en relación con los desplazamientos internos y la vigilancia y la participación sistemática de los medios de comunicación, entre otras cosas mediante el suministro de carpetas de información, para hacer frente a la estigmatización en la cobertura mediática de los desplazados internos y sensibilizar a los medios de comunicación respecto de las cuestiones relacionadas con los desplazamientos internos. Del mismo modo, las INDH pueden utilizar cada vez más los medios sociales para llegar a un público más amplio, incluso en lugares de difícil acceso, y para recopilar y difundir información.

7. Promoción y facilitación de la participación de los desplazados internos

71. En los Principios Rectores se reafirma el derecho de los desplazados internos a participar en los programas y procesos de adopción de decisiones que les afecten. Sin embargo, la experiencia demuestra que a menudo no se consulta totalmente a los desplazados internos y que su participación es mínima. Como subrayó la Relatora Especial en su informe sobre la participación de los desplazados internos (A/72/202), el principio de “nada sobre nosotros sin nosotros” se aplica igualmente a los desplazados internos, a los que se debe consultar en todas las etapas de los desplazamientos. Las INDH han facilitado esa participación, y su posición privilegiada entre las entidades nacionales e internacionales significa que están bien situadas no solo para hacer valer las preocupaciones de los desplazados internos en los distintos foros, sino también para facilitar la representación de los miembros de la comunidad cuando proceda.

72. Las INDH pueden ayudar a los desplazados internos a organizarse y movilizarse para desarrollar o fortalecer su capacidad de determinar y materializar sus propias prioridades y obtener acceso a los foros pertinentes a los efectos de dar forma y fundamentar la formulación y la estrategia de los programas, en lugar de ser destinatarios pasivos. Pueden promover procesos de participación transparentes e inclusivos para garantizar la inclusión de las mujeres, los jóvenes y los desplazados internos vulnerables, incluidas las personas de edad, las personas con discapacidad o los miembros de la comunidad lesbiana, gai, bisexual, transexual o intersexual, que se enfrentan a problemas particulares de derechos humanos y tienen necesidades, opiniones y perspectivas diferentes. En Colombia, la institución respalda el fortalecimiento de las comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento y sus organizaciones, para lo cual organiza cursos específicos de políticas públicas que promueven la necesidad de hacer cumplir los derechos de los desplazados internos y su participación en los procesos de políticas públicas.

73. En el Plan de Acción del PG20, que se centra en la participación, se destacan las actividades a las que podrían contribuir las INDH, como la facilitación de los procesos clave para el desarrollo y la consolidación de la paz y el apoyo a la participación de los desplazados internos en tales procesos. Otra función clave de las INDH es garantizar que los desplazados internos puedan participar en los procesos políticos en sus lugares de desplazamiento. Los desplazados internos pueden tener que hacer frente a obstáculos a su participación política en los lugares de desplazamiento, como la falta de acceso a documentación que les permita votar o postularse para cargos públicos. Las INDH han

²² Foro de la Región de Asia y el Pacífico, *Media Handbook for National Human Rights Institutions* (2014).

ejercido presión para que se encuentren soluciones que garanticen el derecho de los desplazados internos a la participación política, lo que incluye la adopción de iniciativas de registro y la prestación de asistencia a los órganos electorales para que establezcan centros de votación móviles.

8. Trabajar en estrecha relación con los desplazados internos

74. Algunas INDH, que reconocen que a menudo son graves las amenazas y los problemas relacionados con los derechos humanos vinculados con los desplazamientos internos, han procurado mantener una relación estrecha con los desplazados internos y con las comunidades de acogida que con frecuencia los absorben, a fin de poder responder con la rapidez y la eficacia necesarias. La estrecha relación con las comunidades y el firme compromiso de la comunidad son esenciales para la supervisión y el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, como ya se ha señalado. El establecimiento de oficinas subsidiarias de las INDH a nivel regional o local en las localidades donde hay desplazados internos o el despliegue por parte de las INDH de observadores de derechos humanos con conocimientos locales en las regiones afectadas ha resultado eficaz en Colombia, Georgia, Kenya, el Níger, la República Democrática del Congo y Ucrania.

75. El desarrollo de estrechas relaciones de trabajo con las autoridades locales y municipales es esencial y requiere una presencia local sistemática. Las autoridades locales son las principales encargadas de las actividades de apoyo y protección y han de soportar la carga de un gran número de casos de desplazados internos, a menudo sin recursos ni experiencia suficientes. Mediante el establecimiento de presencias regionales o locales, las INDH pueden forjar relaciones de colaboración con las autoridades locales, asesorarlas e influir positivamente en sus actividades y programas para contribuir a garantizar que se ajustan a las normas nacionales o internacionales. Esa estrecha colaboración es esencial para la protección, y la presencia de observadores de las INDH es una medida de prevención y protección y promueve actuaciones concretas.

76. La INDH de Honduras destacó sus mecanismos locales de protección de los derechos humanos para hacer frente a los desplazamientos causados por la violencia de las pandillas. Constituyó una unidad encargada de los desplazamientos forzados que realizaba pronósticos de riesgos sobre la base de investigaciones y estadísticas con el fin de orientar las actividades de prevención que llevaban a cabo 33 funcionarios presentes en más de 30 municipios. Estos realizaban actividades como el seguimiento de las situaciones locales, la recopilación de datos y la sensibilización sobre los desplazamientos internos. En Filipinas, la INDH estableció la Oficina de Asistencia y Visitas para movilizar recursos y servicios para las personas afectadas por las violaciones de los derechos humanos, lo que incluía la prestación de asistencia comunitaria a las familias que se habían visto obligadas a desplazarse por la fuerza; en la actualidad, la INDH cuenta con un centro que se ocupa de las crisis, los conflictos y la protección humanitaria.

9. Presentación de informes e información pública

77. Las INDH están facultadas para presentar opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre cualquier asunto relacionado con la promoción y protección de los derechos humanos, y pueden decidir hacerlos públicos. La presentación de informes públicos detallados sobre la situación de los derechos humanos de los desplazados internos, que incluyen recomendaciones e informes a los parlamentos y otros órganos del Estado, sirve para influir en las políticas y la adopción de decisiones del gobierno y fomenta la adopción de las medidas de seguimiento pertinentes. El carácter público de la presentación de informes por parte de las INDH proporciona una base de pruebas esencial y obliga a los órganos gubernamentales a rendir cuentas. Entre otras cosas, las INDH de El Salvador, Filipinas, Georgia, Honduras, el Iraq, Nepal y Ucrania presentan periódicamente informes sobre la situación de los derechos humanos de los desplazados internos sobre la base de sus actividades de supervisión y formulan recomendaciones al respecto.

78. Algunos gobiernos no reconocen oficialmente los desplazamientos internos debidos a determinadas causas, incluida la violencia generalizada, ni, por consiguiente, las consecuencias para los derechos humanos de esos desplazamientos. Algunas INDH, como las de El Salvador y México, han dirigido estudios sobre los desplazamientos internos en

los que se facilitan datos esenciales sobre los efectos de la violencia de las pandillas en los desplazamientos y sobre las cuestiones de derechos humanos que afectan a los desplazados internos. Esos datos de referencia sirven para sensibilizar a los funcionarios públicos y a la población en general y constituyen un instrumento fundamental para promover la adopción de medidas de protección y soluciones para los desplazados internos vulnerables que reciben poca o ninguna asistencia del gobierno. Las instituciones destacaron que era necesario realizar una labor dinámica de divulgación entre los desplazados internos a fin de documentar sus casos y prestarles asistencia, en particular a las personas a las que resultaba difícil acceder, así como para dejar plenamente constancia de la magnitud del problema. Reconocieron que, para algunos desplazados internos sumamente vulnerables, la invisibilidad era una estrategia para hacer frente a la situación y sobrevivir, por ejemplo, cuando corrían el riesgo de sufrir más violencia y no existían medidas de protección.

79. Las INDH utilizan los mecanismos de presentación de informes, supervisión y reunión de información de los órganos y mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos que se encargan de vigilar la aplicación de las normas de derechos humanos en el plano nacional. Presentan informes a los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el mecanismo del examen periódico universal y los procedimientos especiales, entre otros. Esos informes deben incluir cuestiones relativas a los desplazamientos internos. Pueden utilizar las recomendaciones y los resultados pertinentes de esos mecanismos como ayuda para la realización de sus actividades nacionales de promoción. Como la mayoría de los mecanismos internacionales carecen de facultades para hacer cumplir la ley a nivel nacional, las INDH pueden contribuir a que sus recomendaciones surtan efecto.

10. Las instituciones nacionales de derechos humanos en el contexto de los desplazamientos prolongados y el logro de soluciones duraderas

80. Los desplazamientos internos suelen continuar una vez que termina la crisis humanitaria inmediata, y a menudo hay una importante laguna en relación con la protección y el logro de soluciones duraderas, lo que sigue exigiendo la participación de las INDH. De hecho, las INDH contribuyen a garantizar que los desplazamientos no se prolonguen gracias a su constante apoyo a la búsqueda de soluciones rápidas y adecuadas. No obstante, cuando los desplazamientos se prolongan, el papel de las INDH es fundamental para que se mantenga centrada la atención en los derechos humanos de los desplazados internos, ya que los principales asociados humanitarios reducen su presencia y sus actividades. El importante papel de las INDH en la promoción de soluciones duraderas para los desplazados internos es crucial cuando la atención a sus preocupaciones y derechos ha menguado con el tiempo, incluso por parte del gobierno.

81. Las INDH deben velar por que las medidas para reducir los desplazamientos internos se ajusten a las normas internacionales, entre ellas el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, que se basan en los principios internacionales de derechos humanos. El carácter de los desplazamientos prolongados supone que las INDH tal vez necesiten colaborar estrechamente con los desplazados internos durante meses o incluso años, hasta que ya no haya problemas de derechos humanos relacionados con sus desplazamientos y se logren soluciones duraderas. Al igual que los gobiernos nacionales, que tienen la responsabilidad de prestar un apoyo concreto a los desplazados internos hasta que se logren soluciones duraderas, las INDH también tienen también la responsabilidad de seguir participando y de presionar a los gobiernos, cuando sea necesario, para que cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos.

82. A veces se alienta o empuja a los desplazados internos a regresar a lugares inseguros o no reconstruidos después de un conflicto o un desastre. Las INDH deben hacer hincapié en el derecho a la libertad de circulación de los desplazados internos y en que el retorno debe ser informado, voluntario y en condiciones de seguridad, así como verificar las evaluaciones gubernamentales según las cuales el retorno se hace en condiciones de seguridad y sin riesgo de que se produzcan problemas en materia de derechos humanos. Algunas INDH señalaron que era necesario crear capacidad para apoyar la reintegración de

los desplazados internos en la sociedad, independientemente de la solución duradera por la que optaran (retorno, integración local o asentamiento en otro lugar), ya que reconocían que podían surgir nuevas preocupaciones en materia de derechos humanos, por ejemplo, en relación con las posibles tensiones con las comunidades que ya vivían en las zonas de integración y los derechos económicos, sociales y culturales.

83. Para desbloquear los desplazamientos prolongados, es fundamental encontrar soluciones a cuestiones complejas en materia de derechos, como los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad. En la medida de lo posible, las INDH desempeñan una labor de promoción del retorno, la restitución o la indemnización adecuada por las pérdidas, lo que puede requerir la creación de capacidad y conocimientos especializados que les permitan representar adecuadamente a los desplazados internos. Las instituciones han señalado a la atención de los gobiernos las violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad. Por ejemplo, la institución nacional de Filipinas, a través de sus asesorías, colaboró con un gobierno local para asegurar que el retorno y la reubicación estuvieran en consonancia con los derechos de los desplazados. Las INDH tal vez tengan que abogar por la elaboración de otros marcos jurídicos nacionales y puedan basarse en las normas internacionales de derechos humanos a este respecto, incluidos los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas que elaboró Paulo Sérgio Pinheiro²³.

84. Las INDH están promoviendo enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que ofrece a las INDH un útil marco mundial dentro del cual perseguir objetivos a nivel nacional en nombre de los desplazados internos, en particular mediante la integración de las cuestiones relativas a los desplazamientos internos en los planes de desarrollo nacionales y locales. Un objetivo clave de los Objetivos es “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas”²⁴, y las INDH deberían estar en el centro de la “red de rendición de cuentas” para hacerlos realidad. Dada la importante convergencia entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las normas de derechos humanos y su relación de reforzamiento mutuo, algunas INDH están elaborando estrategias para hacer realidad los Objetivos, en particular en el caso de los desplazados internos y en el contexto de los procesos encaminados a lograr soluciones duraderas.

IV. Conclusiones

85. La Relatora Especial reconoce la amplia gama de actividades emprendidas por las INDH en relación con los desplazados internos. Su acceso a las diferentes entidades, su capacidad de mediación entre el gobierno, las comunidades y las ONG, y su mandato y su capacidad de intervenir en los casos en que se cometen violaciones de los derechos humanos, así como su excepcional comprensión de las situaciones locales, hacen que las INDH sean indispensables para que se eviten las condiciones que conducen a un desplazamiento interno y para proteger y prestar apoyo a los desplazados internos. La Relatora Especial reconoce que las limitaciones, en particular en materia de recursos, financiación y capacidad, y la falta de acceso y de voluntad política constituyen limitaciones para la labor que realizan las INDH en relación con los desplazamientos internos. Si bien hay que gestionar las expectativas, las INDH han demostrado que es mucho lo que se puede lograr y están buscando formas nuevas y estratégicas de ocuparse eficazmente de los desplazamientos internos, sobre todo en colaboración con los asociados nacionales e internacionales, en todas las etapas de los desplazamientos.

86. Debe continuar la labor fundamental destinada a aumentar y fortalecer las INDH y sus redes mundiales y regionales, e incluir sistemáticamente a los desplazados internos dentro de sus mandatos y prioridades. Las INDH no deben sustituir a las entidades estatales en la protección de los derechos humanos ni cumplir funciones esenciales que incumban a

²³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros, *Housing and Property Restitution for Refugee and Displaced Persons: Implementing the “Pinheiro Principles”* (2007).

²⁴ Resolución 70/1 de la Asamblea General.

los gobiernos. Deben recordar constante y públicamente a estos su responsabilidad primordial de proteger todos los derechos humanos, incluidos los de los desplazados internos. Constituyen un medio esencial de protección y de expresión para los desplazados internos, ya que contribuyen a concienciar sobre sus derechos civiles y políticos, a garantizar que se preste atención a derechos económicos, sociales y culturales que son fundamentales, como los derechos a la alimentación, el alojamiento, la salud, la educación, la vivienda, la tierra y la propiedad, y a que se avance en el logro de soluciones duraderas.

87. La vigilancia de la observancia de los derechos humanos y la intervención en situaciones de desplazamiento pueden salvar vidas. Los desplazamientos internos se explican mejor como una cuestión de derechos humanos y como una prioridad humanitaria. La utilización de enfoques basados en los derechos humanos ofrece vías sólidas de protección y soluciones para los desplazados internos en relación con una amplia variedad de cuestiones, sobre la base del marco normativo internacional de derechos que los Estados han acordado voluntariamente respetar. Para expresar con mayor claridad la importancia de las entidades que se ocupan de los derechos humanos en las situaciones de emergencia humanitaria y de desplazamiento es preciso y está justificado que las INDH tengan una presencia más clara y desempeñen un papel más importante, para lo cual deben colaborar con sus homólogos de los gobiernos, el sector humanitario y el sector del desarrollo como asociados permanentes a lo largo de todas las etapas de los desplazamientos. Incluso cuando los asociados humanitarios se retiran, siguen existiendo problemas cruciales de derechos humanos y debe garantizarse la presencia de las INDH.

88. La interconexión entre los derechos humanos, las actividades humanitarias, el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad y el deseo de convergencia desde el primer momento con miras a la obtención de resultados colectivos significa que las INDH están adquiriendo conocimientos institucionales de carácter transversal que las ayudan a establecer una colaboración eficaz. Del mismo modo, las instituciones con mandatos humanitarios y de desarrollo se beneficiarán si incorporan más claramente la comprensión y los enfoques de derechos humanos en su labor y sus actividades operacionales. Para ello, deben reforzar sus relaciones de trabajo y su colaboración con las INDH antes y durante los desplazamientos internos.

V. Recomendaciones

89. **La Relatora Especial formula las recomendaciones que figuran a continuación.**

90. **Las INDH deben:**

a) **Realizar estudios y recopilar información detallada y centrada en los derechos humanos acerca de los desplazados internos y de todas las causas de sus desplazamientos para que sirvan de base a su labor;**

b) **Desempeñar un papel de liderazgo en lo relativo a la promoción y el apoyo al establecimiento de leyes, políticas y prácticas nacionales basadas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Esas leyes y políticas pueden referirse expresamente a las funciones de las INDH;**

c) **Emprender actividades coherentes de aplicación y cumplimiento de la ley y las políticas, entre otras cosas mediante la vigilancia, la presentación de informes públicos, la prestación de asistencia jurídica a las víctimas y la realización de actividades de sensibilización ante las autoridades nacionales y locales;**

d) **Seguir participando en todas las etapas de los desplazamientos, desde la prevención hasta la respuesta, pasando por el logro de soluciones duraderas, y establecer relaciones sistemáticas y a largo plazo con las comunidades afectadas;**

e) **Generar conocimientos especializados y capacidad a nivel interno para responder eficazmente a los desplazamientos internos, lo que incluye el establecimiento de centros y dependencias de coordinación en los planos central y local y el aumento de la capacidad en materia de financiación, logística, cuestiones técnicas y recursos humanos;**

f) Establecer y estrechar alianzas con entidades nacionales, regionales e internacionales, incluidos los asociados humanitarios y para el desarrollo, a fin de fomentar su capacidad en materia de derechos humanos, ayudar a que la protección ocupe un lugar preeminente dentro de las actividades humanitarias y acrecentar la colaboración con miras a la obtención de resultados colectivos en relación con los desplazamientos internos;

g) Establecer o contribuir al establecimiento de sistemas e instrumentos de alerta temprana y mecanismos de prevención y preparación en relación con los desplazamientos internos. Se podría realizar un estudio comparativo de los mecanismos existentes de las INDH para identificar prácticas positivas;

h) Dirigir las presencias encargadas de la vigilancia de la situación de los derechos humanos desde las primeras etapas y durante todo el desplazamiento o participar en ellas, incluso como parte de los grupos temáticos de protección o los grupos de trabajo que se hayan puesto en marcha;

i) Realizar investigaciones sobre las violaciones de los derechos humanos de los desplazados internos y esforzarse por lograr que las autoridades nacionales respondan debidamente; como mínimo, recabar testimonios y pruebas para su utilización futura en procedimientos judiciales o de otra índole, incluidos los procesos de justicia de transición;

j) Realizar actividades de educación y formación sobre las normas jurídicas relativas a los desplazamientos internos para los funcionarios públicos, las instituciones militares y encargadas del orden público, los desplazados internos, la sociedad civil, los líderes de la opinión pública y los asociados humanitarios y para el desarrollo;

k) Llevar a cabo actividades de sensibilización para los desplazados internos sobre sus derechos, celebrar consultas periódicas y significativas y velar por que los desplazados internos dispongan de material sobre los desplazamientos internos en los idiomas locales;

l) Garantizar la participación de las desplazadas internas, las personas de edad, las personas con discapacidad, los niños y los jóvenes y otros grupos que requieran atención especial para abordar sus preocupaciones particulares en materia de derechos humanos;

m) Organizar campañas de sensibilización pública sobre los desplazamientos internos y colaborar con los medios de comunicación para garantizar una cobertura mediática rigurosa y no discriminatoria;

n) Promover la participación de los desplazados internos en las decisiones que les afecten, entre otras cosas facilitando su participación en conferencias, consultas, órganos de expertos y foros de adopción de decisiones, incluso en la esfera de la planificación humanitaria;

o) Supervisar los progresos realizados en la búsqueda de soluciones duraderas para garantizar que las medidas adoptadas protegen los derechos humanos de los desplazados internos y se ajustan plenamente a los Principios Rectores y al Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos;

p) Contribuir a la aplicación de enfoques en función de las zonas, haciendo hincapié en las vulnerabilidades propias de los desplazamientos y en las consecuencias de los desplazamientos para los derechos humanos de las comunidades de acogida y otras comunidades afectadas por los desplazamientos;

q) Promover activamente la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la cohesión social, las iniciativas de consolidación de la paz y el diálogo entre las partes enfrentadas y con ellas, y participar en iniciativas de justicia de transición y reconciliación con los desplazados internos y en su nombre;

r) Alentar a los gobiernos a que inviten a la Relatora Especial a visitar a las autoridades nacionales y hacer con ellas un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la Relatora Especial y de otros órganos regionales e internacionales de derechos humanos;

s) En colaboración con la GANHRI y las redes regionales de INDH, establecer una plataforma en Internet para compartir información, herramientas y directrices sobre los desplazamientos internos. Debería considerarse la posibilidad de establecer entre las INDH un programa de intercambio de experiencias y conocimientos especializados;

t) A la luz de los objetivos del Plan de Acción del GP20, compartir información, prácticas positivas, estrategias de respuesta e iniciativas, en particular a través de reuniones regionales e internacionales de INDH;

u) En el contexto de los Estados de África, ejercer presión para que se ratifique la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África y se incorpore a la legislación nacional, y colaborar con los gobiernos a fin de garantizar su plena aplicación en la práctica;

v) En colaboración con sus redes regionales, estudiar la posibilidad de preparar convenciones similares en otras regiones (de conformidad con la resolución 72/182 de la Asamblea General);

w) Participar plenamente en los procesos nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y promover medidas concretas para abordar la situación de los desplazados internos en los planes de acción nacionales.

91. Los gobiernos de los países deben:

a) Establecer INDH acordes con los Principios de París cuando aún no existan o reforzarlas de conformidad con los Principios y generar un entorno propicio para que puedan cumplir eficazmente sus mandatos;

b) Velar por la financiación adecuada de las INDH y garantizar su independencia, a fin de que puedan crear capacidad antes de los desplazamientos internos e intensificar rápidamente su respuesta operacional a los desplazamientos;

c) Garantizar el acceso libre y sin trabas de las INDH a todos los lugares y comunidades afectados por los desplazamientos internos, como las regiones y los territorios afectados por conflictos que se encuentran bajo el control de entidades no estatales, sin restricciones en cuanto a su papel y funciones;

d) Intensificar la adopción de medidas de seguridad adecuadas para garantizar la protección del personal de la institución, sin obstaculizar o comprometer su capacidad de acceder a las víctimas y mantener la confidencialidad.

92. Los socios y donantes internacionales en el ámbito de los derechos humanos, la ayuda humanitaria y el desarrollo deben:

a) Trabajar en colaboración con las INDH en todas las etapas de los desplazamientos y con perspectivas a largo plazo para garantizar que se aborden adecuadamente todas las cuestiones de derechos humanos;

b) Prestar asistencia en relación con el fomento de la capacidad técnica y operacional de las INDH y planificar con ellas estrategias de prevención y respuesta, en particular en lo que respecta a la adopción de soluciones duraderas;

c) Planificar estrategias para reducir o suprimir operaciones y actividades de financiación en estrecha colaboración con las INDH, a fin de garantizar que no existan lagunas en materia de protección;

d) Garantizar una financiación y un apoyo adecuados con cargo al presupuesto ordinario en apoyo de la labor que realizan las INDH en relación con los desplazamientos internos, de manera suficiente para mantener la participación a largo plazo hasta que se logren soluciones duraderas.