



Asamblea General

Distr. general
24 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos humanos:

cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Derechos de los desplazados internos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, presentado de conformidad con la resolución 70/165 de la Asamblea General y la resolución 32/11 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/72/150.

17-12533X (S)



Se ruega reciclar



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

Resumen

El presente informe es el primero que presenta la actual Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos a la Asamblea General y contiene un resumen de las prioridades temáticas para su labor. En su sección temática, la Relatora Especial examina de qué manera las autoridades nacionales y sus organismos asociados nacionales e internacionales del ámbito humanitario, de desarrollo y de derechos humanos pueden mejorar la participación de los desplazados internos en la adopción de decisiones que les afecten, en todas las fases del desplazamiento interno.

Índice

	<i>Pág.</i>
I. Introducción	3
II. Actividades y prioridades temáticas de la Relatora Especial	3
III. Fortalecimiento de la participación de los desplazados internos en la adopción de decisiones que les afecten	5
A. Introducción	5
B. Fundamentos para participación de los desplazados internos	7
C. Principios de la participación	10
D. La participación como componente fundamental de los nuevos enfoques de las respuestas a los desplazados internos	12
E. Elementos esenciales para intensificar la participación de los desplazados internos	14
F. Participación en la prevención de los desplazamientos	20
G. El papel de la participación en la solución de las situaciones de desplazamiento prolongado	21
H. Asegurar la participación de los desplazados internos en las soluciones duraderas	22
I. La integración del género, la edad, la discapacidad y la diversidad de los enfoques en los procesos de participación	23
IV. Conclusiones y recomendaciones	25

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en su resolución 70/165.
2. En la sección II, se ofrece una sinopsis de las prioridades temáticas de la Relatora Especial. En la sección III, se analiza la cuestión temática de la participación de los desplazados internos y se examinan las medidas y prácticas positivas tendientes a promover las consultas y la participación, en la práctica, en situaciones de desplazamiento interno. En la sección IV se presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones relativas a este tema.

II. Actividades y prioridades temáticas de la Relatora Especial

3. En junio de 2017, la Relatora Especial presentó su primer informe anual (A/HRC/35/27) al Consejo de Derechos Humanos, que ofrece una reseña de sus prioridades estratégicas y de las prácticas que guiarán su trabajo, así como las cuestiones temáticas que constituirán el centro de su labor hasta 2019. En el informe, se incluye un resumen de las actividades finales del anterior Relator Especial, Chaloka Beyani. En las adiciones del informe anual figuran los informes sobre las visitas del anterior Relator Especial a Nigeria (A/HRC/35/27/Add.1 A/HRC/35/27/Add.2), Georgia (A/HRC/35/27/Add.2) y el Afganistán (A/HRC/35/27/Add.3).
4. La Relatora Especial subraya que el año 2018 marca el vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y ofrece una valiosa oportunidad para fomentar la sensibilización acerca de esa norma de ámbito mundial y de la penosa situación de los desplazados internos. La Relatora Especial llevará a cabo actividades de fomento de la sensibilización y consultará con los asociados para diseñar actividades encaminadas a conmemorar ese aniversario en los planos nacional, regional e internacional, incluida la organización de una mesa redonda en el contexto de la presentación de su informe anual al Consejo de Derechos Humanos durante el 38° período de sesiones en junio de 2018¹. Alentará a que en los Estados afectados por los desplazamientos internos se realicen actividades y se adquieran compromisos efectivos a nivel nacional, como medidas para incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en las políticas y leyes nacionales. A ese respecto, la Relatora Especial acoge con beneplácito las sugerencias y propuestas de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y todas las demás partes interesadas.
5. Los desplazados internos son, con frecuencia, los últimos en todos los aspectos relativos a la atención que a nivel nacional e internacional se presta a su situación. Una prioridad esencial de la titular del mandato será promover la visibilidad y la protección efectiva de todas las personas desplazadas, incluidas aquellas que han pasado a ser invisibles o a estar abandonadas, las más vulnerables y las que se enfrenten a mayores dificultades como consecuencia de su desplazamiento. Así pues, la Relatora Especial adoptará en su labor un enfoque basado en los derechos humanos y orientado a conseguir resultados, centrándose

¹ Véase http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si A/HRC/35/L.7.

en el establecimiento y el fortalecimiento de alianzas y relaciones de colaboración constructivas con el objetivo de prevenir los desplazamientos internos, prestando asistencia y protección eficaces a los desplazados internos y promoviendo soluciones duraderas para todos ellos.

6. La Relatora Especial insta a la comunidad internacional a que mantenga esa atención tan necesaria sobre la situación de los desplazados internos, reconociendo que muchas de las personas que han cruzado fronteras internacionales como refugiados o migrantes indocumentados u objeto de la trata han sido antes desplazados internos en sus propios países y no han contado con la protección y el apoyo necesarios para poder permanecer en ellos aunque lo desearan. La Relatora Especial centra su labor en lograr los objetivos globales más importantes para la protección de los desplazados internos y prestar la necesaria atención a las situaciones de desplazamiento más críticas y a los grupos o sectores más vulnerables. Además, hace hincapié en las prioridades temáticas de su labor que se exponen a continuación.

Prioridades temáticas

A. Velar por la inclusión de los desplazados internos en los procesos de justicia de transición

7. Para encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos es necesario que se les haga justicia por el daño que han sufrido, las violaciones de sus derechos humanos y la pérdida de vidas y propiedades de que han sido víctimas mediante procesos que vayan más allá de su retorno físico, integración local o el asentamiento en otros lugares. Sin embargo, en numerosas situaciones de desplazamiento interno, las personas desplazadas no obtienen justicia o consiguen únicamente una reparación o indemnización parcial por las violaciones de los derechos humanos que han padecido, incluida la pérdida de viviendas, tierras o propiedades. Aun en los casos en que existen esos mecanismos, los procesos de justicia de transición han abordado, tradicionalmente, una franja sumamente estrecha dentro del abanico de graves violaciones de los derechos civiles y políticos y, en tanto, los desplazados internos han quedado olvidados. Reconociendo la importante labor emprendida en este ámbito y con el objetivo de operacionalizar los recursos existentes y proporcionar asistencia técnica para su aplicación, la Relatora Especial colaborará con los Estados pertinentes, los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos para hacer frente a esa importante esfera de preocupación.

B. Mejorarla protección de los niños desplazados internos

8. La situación de los niños desplazados internos y su protección siguen siendo motivo de considerable preocupación en situaciones de desplazamiento en todo el mundo. Los datos indican que los niños desplazados sufren el abandono y la violación de sus derechos humanos, incluidos la violencia y el reclutamiento forzoso. En demasiadas situaciones de desplazamiento hay niños que sufren y mueren por la incapacidad de los Estados para dar respuesta rápida y apropiada a sus necesidades específicas, y por la falta de capacidad y recursos de los agentes humanitarios para llenar esas lagunas en la protección. Esos desafíos requieren una atención renovada, con un interés especial en la obtención de resultados

concretos. En el curso de su labor, la Relatora Especial promoverá un marco normativo internacional para proteger a la infancia y reafirmar la responsabilidad de los Estados y de otros asociados de mejorar la protección de los niños desplazados internos y satisfacer sus necesidades.

C. Fomentar el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los desplazados internos

9. Es frecuente que las violaciones de los derechos humanos precedan o desencadenen el desplazamiento y ocurran durante el desplazamiento o después de él. En consecuencia, las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel esencial en la protección de los desplazados internos. Ese papel incluye la realización de actividades de promoción y fomento de la sensibilización, formación de funcionarios y otras personas en las normas y el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, supervisión de los derechos de las personas desplazadas, recepción de denuncias individuales e investigación de casos concretos para exigir cuentas a los responsables. La Relatora Especial reforzará la interacción con las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular con las redes regionales, para aprovechar las experiencias, prácticas y enseñanzas extraídas en relación con los desplazamientos internos. Durante su mandato, la Relatora Especial tiene previsto celebrar una reunión consultiva con determinadas instituciones nacionales de derechos humanos para seguir examinando las funciones que desempeñan y las que podrían desempeñar en la tarea de proteger los derechos humanos de los desplazados internos.

D. Aumentar la atención que se presta a los factores olvidados que originan los desplazamientos internos

10. La Relatora Especial reconoce la responsabilidad que incumbe al mandato de fomentar la sensibilización acerca de las causas olvidadas del desplazamiento y prestar apoyo a las medidas encaminadas a prevenirlas o resolverlas y acerca de las poblaciones de desplazados internos que requieren una mayor visibilidad y atención. Entre los factores que originan el desplazamiento, cabe citar los proyectos de desarrollo y la violencia generalizada, y entre ellos puede haber también causas complejas e interconectadas, como la intersección entre los conflictos, el desarrollo y los intereses comerciales. El número de desplazados internos por dichos factores puede cifrarse en millones de personas de todo el mundo; sin embargo, no aparecen en las cifras anuales de desplazados, ya que normalmente en esas cifras solo se recogen las personas desplazadas por conflictos y desastres.

III. Fortalecimiento de la participación de los desplazados internos en la adopción de decisiones que les afecten

A. Introducción

11. Velar por que los desplazados internos queden incluidos desde el principio en el diseño, la planificación y la puesta en práctica de todas las actividades y medidas orientadas hacia ellos es algo que debe ser propio de las respuestas de los gobiernos nacionales, de las autoridades locales y de todos los agentes

humanitarios, de desarrollo y de otro tipo. Sin embargo, la interacción con los desplazados internos suele revelar una falta de información en todas las etapas del desplazamiento; una relación ocasional o sin continuidad con las autoridades competentes; la ausencia o insuficiencia de mecanismos y procesos de consulta y participación; y unos procesos de adopción de decisiones caracterizados por enfoques verticales en los que no se tienen plenamente en cuenta sus opiniones, necesidades y objetivos. Eso socava el disfrute de los derechos humanos de las personas desplazadas, así como el avance hacia el logro de soluciones duraderas basadas en el principio fundamental de que a los desplazados internos les asiste el derecho a participar en las decisiones que les afecten.

12. La falta de participación significativa conlleva una mayor probabilidad de que los esfuerzos de recuperación fracasen y no logren satisfacerse las necesidades o expectativas de las comunidades de desplazados internos y puede desembocar en niveles de pobreza, resentimiento e injusticia más profundos y persistentes, ya que las personas desplazadas se enfrentan al desafío que supone restablecer una vida normal y encontrar una forma de sobrevivir en unas condiciones que no se ajustan a sus deseos o sus necesidades. Sin una verdadera participación, las autoridades nacionales y locales no podrán comprender las expectativas de las personas desplazadas, tampoco podrán integrarlas a sus procesos de planificación inmediatos y a más largo plazo, y las posibilidades de lograr soluciones duraderas serán magras. La participación efectiva es fundamental para comprender y responder adecuadamente a una gran variedad de problemas de protección que surgen durante el desplazamiento.

13. A partir de este debate temático, la Relatora Especial procurará examinar los elementos esenciales de la participación de los desplazados internos, identificar los obstáculos y proponer medidas que ayuden a superarlos, promoviendo la participación inclusiva. La Relatora Especial subraya que no se trata de un examen exhaustivo de todos los aspectos de la participación de los desplazados internos; por el contrario, el objetivo es contribuir a un debate necesario y permanente sobre cómo seguir adelante, en particular en el contexto de los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial y la necesidad de encontrar nuevas formas de trabajo que amplíen la conexión entre las partes interesadas en aras de encontrar resultados comunes para atender mejor las necesidades de los desplazados internos y proteger sus derechos. La promoción de la participación de los desplazados internos en las decisiones que les afectan será un tema corriente de la labor de la Relatora Especial.

14. La Relatora Especial reconoce la excelente labor que otros han llevado a cabo en ese campo, incluidos quienes trabajaron en el marco del Proyecto sobre los Desplazamientos Internos de la Brookings Institution y la Universidad de Berna, en la publicación de 2008 titulada *Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters*², entre otras contribuciones; y reconoce plenamente las prácticas positivas empleadas por algunos Estados y agentes humanitarios y de desarrollo nacionales e internacionales. El presente informe constituye también un importante llamamiento a la acción a fin de identificar las prácticas positivas de colaboración con los desplazados internos, reconociendo que no solo es necesario buscar

² Véase <https://www.brookings.edu/research/moving-beyond-rhetoric-consultation-and-participation-with-populations-displaced-by-conflict-or-natural-disasters/>.

soluciones a los desplazamientos internos, sino que también esas soluciones deben ser las que ofrezcan los mejores resultados a los desplazados internos.

15. El 25 de enero de 2017, la Relatora Especial convocó un debate de expertos sobre la necesidad de la participación de los desplazados internos, a fin de seguir reflexionando sobre las cuestiones y los desafíos, recabar las opiniones de las entidades clave de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales asociadas, y analizar las prácticas positivas que se han adoptado. Además, en diciembre de 2016, la Relatora Especial envió un cuestionario a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas para recabar información acerca de sus experiencias, políticas y prácticas, en particular en relación con las medidas que permiten la participación de los desplazados internos. La Relatora Especial desea expresar su sincero agradecimiento a todos los Gobiernos que respondieron a dicho cuestionario.

16. La Relatora Especial señala que la participación de los desplazados internos en algunos contextos específicos, incluida la justicia de transición, los procesos y los mecanismos de paz y la participación en el marco de los desplazamientos inducidos por el desarrollo, se expondrá con mayor detalle como parte de unos informes temáticos específicos que han de presentarse al Consejo de Derechos Humanos o la Asamblea General.

B. Fundamentos para la participación de los desplazados internos

17. Los desplazados internos gozan de la plena protección de todos sus derechos humanos con arreglo a los tratados de derechos humanos y otros compromisos pertinentes contraídos por el Estado. Los enfoques basados en los derechos humanos que se emplean para el tratamiento de los desplazados internos se basan en las normas de derechos humanos aplicables a sus situaciones y circunstancias. Si bien el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos está establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el acceso a la información, la consulta y la participación significativa en las decisiones que afectan a las personas y las comunidades suelen interpretarse como el fundamento de todos los derechos humanos establecidos en el derecho internacional. Los desplazados internos no pierden su derecho a la participación por haberse visto obligados a abandonar sus hogares; de hecho, es necesario adoptar medidas especiales que protejan esos derechos durante el desplazamiento. Los derechos humanos también son inherentes a los no ciudadanos, quienes a su vez pueden ser desplazados internos y, en tal carácter les asiste la plena protección de sus derechos durante el desplazamiento. El derecho de los desplazados internos a la participación se basa en el derecho a la vida con dignidad y el derecho a la protección y la seguridad, conforme a lo establecido en el derecho internacional.

18. La norma internacional fundamental para la protección de los desplazados internos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, se basa en el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, e incluye numerosos requisitos para establecer mecanismos de consultas con los desplazados internos y fomentar su participación. Estos Principios establecen que los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de las autoridades nacionales sin ser objeto de discriminación. En ellos se subraya la importancia de la participación de los desplazados internos en todos los aspectos de los programas y los procesos de adopción de decisiones que les afectan. El

Principio 4 pone de relieve que los Principios Rectores se aplicarán sin discriminación y que ciertos grupos de desplazados internos tendrán derecho a la protección y la asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

19. El Principio 7 3) establece que si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán, entre otras garantías, la adopción de medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y reasentamiento; el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados; y la participación de las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento. El Principio 18 3) establece que se tratará en especial de garantizar que las mujeres desplazadas participen plenamente en la planificación y distribución de suministros básicos. El Principio 22 se refiere al derecho de los desplazados internos a participar en actividades económicas y asuntos comunitarios; el derecho de voto y a participar en los asuntos públicos y gubernamentales; y el derecho a comunicarse en un idioma que comprendan. El Principio 23 3) establece el derecho de los desplazados a la educación y la participación plena y equitativa de las mujeres y las niñas en los programas educativos. El Principio 28 establece que es preciso hacer esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

20. El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos³ contiene numerosos requisitos para la participación de los desplazados internos. Es preciso consultarlos y darles una amplia participación en la planificación y la gestión de los procesos de apoyo a una solución duradera. Todos los sectores de la población desplazada deben estar plenamente incluidos, entre ellos las mujeres, los niños y las niñas (según su edad y nivel de madurez), las personas con necesidades especiales y aquellas que puedan verse marginadas. Además, los "procesos destinados a involucrar a los desplazados internos deben respetar las estructuras sociales, las formas de organización y toma de decisiones en las comunidades de desplazados internos", siempre y cuando esto no excluya la participación de algunas personas, como las mujeres, en razón de factores culturales y sociales. Cuando los desplazados internos se encuentran en zonas urbanas o dispersas, o han buscado espontáneamente una solución duradera, deben ser consultados sobre sus necesidades de asistencia o protección de carácter permanente.

21. En el Marco del Comité Permanente entre Organismos se proponen prácticas positivas, por ejemplo, para que los representantes de los desplazados internos visiten y evalúen las condiciones para el retorno o asentamiento en otra parte del país. Las visitas tienen que incluir oportunidades de consultas a la población residente en estas áreas, para detectar cuestiones que puedan generar conflictos. Se subraya que en las consultas con los desplazados internos debe asegurarse la participación de la mujer, en particular en el contexto de los procesos de paz. Se alienta con firmeza la participación de la sociedad civil en las iniciativas de extensión, las deliberaciones o los diálogos coordinados entre los funcionarios gubernamentales y las comunidades, ya que puede ayudar a

³ <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>.

garantizar una participación más amplia de los desplazados internos y de otras poblaciones afectadas. Además, de conformidad con el marco, deben realizarse esfuerzos especiales para consultar a los desplazados internos sobre propuestas legislativas y de política que afecten sus derechos, intereses y perspectivas de alcanzar una solución duradera.

22. Entre otras normas internacionales relativas a la participación, cabe mencionar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se examinan los derechos de los pueblos indígenas sobre las actividades previstas o iniciadas en sus tierras y territorios, incluidas las que puedan provocar el desplazamiento. El Convenio dispone que se consulte a los pueblos indígenas y tribales sobre las cuestiones que los afectan, y que deben participar en forma libre y con conocimiento de causa en los procesos de formulación de políticas de una manera que se adapte a sus culturas y características. En el mismo sentido, las personas pertenecientes a minorías son, con frecuencia, víctimas de desplazamientos. La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, que pone de relieve los derechos de las minorías a participar efectivamente en las decisiones que se adopten respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan⁴, debería aplicarse por igual a las minorías desplazadas y las que están en situación de riesgo de desplazamiento interno.

23. Las normas regionales jurídicamente vinculantes para la protección de los desplazados internos se limitan actualmente a la región de África. El principio de participación se define claramente en la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala); en el artículo 9, párrafo 2) k), se establece que los Estados Partes tienen la obligación de consultar a los desplazados internos y facilitar su participación en las decisiones relativas a su protección y asistencia. Además, en el artículo 11 2) se establece que los Estados Partes deberán permitirles a los desplazados internos tomar una elección libre e informada sobre si volver, integrarse localmente o reubicarse, consultándoles sobre esas y otras opciones y velando por que participen en la búsqueda de soluciones sostenibles.

24. Para ayudar a orientar la labor de los agentes humanitarios y de desarrollo, el Comité Permanente entre organismos se ha comprometido a promover la rendición de cuentas y la participación; a incorporar, en sus políticas y directrices operacionales, cinco compromisos sobre rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas; y a promoverlos entre los asociados operacionales, en los equipos humanitarios de los países y entre los miembros de los grupos temáticos. Los compromisos se centran en elementos clave para lograr la participación efectiva de las comunidades afectadas por situaciones de crisis⁵: a) liderazgo y gobernanza: demostrar el compromiso con la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, garantizando la recepción de opiniones y los mecanismos de rendición de cuentas; b) transparencia: proporcionar a las poblaciones afectadas información accesible y oportuna sobre los procedimientos de la Organización, las estructuras y los procesos que les afecten; c) opiniones y denuncias: recabar activamente las opiniones de las poblaciones afectadas para

⁴ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf>.

⁵ Véase <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-people>.

mejorar las políticas y prácticas en la programación, procurando que los mecanismos de información y denuncias sean ágiles, adecuados y sólidos; d) participación: permitir a las poblaciones afectadas tener una participación activa en los procesos de toma de decisiones que les afecten, elaborando directrices y estableciendo prácticas claras; y e) diseño, seguimiento y evaluación de las metas y los objetivos de los programas con la participación de las poblaciones afectadas.

25. La Norma Humanitaria Esencial en materia de Calidad y Rendición de Cuentas⁶, instituida en 2014 en consulta con una amplia gama de agentes humanitarios como norma fundamental y código de práctica, establece nueve compromisos que han de asumir las organizaciones que participan en la acción humanitaria con miras a mejorar la calidad y eficacia de la asistencia que proporcionan. Esta Norma permite mejorar la rendición de cuentas a las comunidades y las personas afectadas por situaciones de crisis. La Norma en su totalidad se basa en el principio de la participación comunitaria, y en el compromiso cuatro se exhorta explícitamente a las comunidades y las personas afectadas por las crisis a conocer sus derechos y prerrogativas, a acceder a la información y participar en las decisiones que les afectan.

26. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es uno de los agentes humanitarios que ha centrado su visión estratégica en la colaboración, la participación y el empoderamiento comunitarios. Las Direcciones Estratégicas del ACNUR 2017-2021 hacen hincapié en la participación de todas las personas que les conciernen en la determinación y el análisis de sus necesidades y los riesgos que afrontan, y en la formulación, aplicación y evaluación de las operaciones⁷. Se compromete a buscar formas innovadoras para dar mayor resonancia las voces de las personas de su competencia y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar el diálogo con ellas. El Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (69º período de sesiones, celebrado el 7 de junio de 2017)⁸ destacó que el ACNUR aplica los enfoques participativos y comunitarios en diversos sectores del programa dotando a su personal del conocimiento, las capacidades y los recursos para ponerlos en práctica, y velando a la vez por que todas las personas de su competencia no solo sean consultadas, sino que participen de manera significativa en la adopción de todas las decisiones y medidas que afecten su vida. El ACNUR ha estado utilizando el diagnóstico participativo en las operaciones desde 2006⁹ y ha creado una comunidad de prácticas en línea para intercambiar buenas prácticas en las intervenciones de base comunitaria¹⁰. Además, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha señalado su compromiso con la prestación de asistencia a los desplazados internos, centrada en las personas, apoyando su resiliencia y autosuficiencia como medio para defender su dignidad y para promover el empoderamiento y la participación en las decisiones que afecten su vida¹¹.

⁶ <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>.

⁷ <http://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>.

⁸ Véase <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>.

⁹ <http://www.unhcr.org/publications/legal/450e963f2/unhcr-tool-participatory-assessment-operations.html>.

¹⁰ <http://www.unhcrexchange.org/old/topics/15211/contents?PHPSESSID>.

¹¹ Véase

27. Para garantizar la participación en el ámbito nacional es necesario incorporar las normas y leyes internacionales y regionales a la legislación y las políticas nacionales. Algunos países han aprobado leyes y políticas nacionales que incluyen explícitamente disposiciones relativas a la participación; la aplicación de esas recomendaciones sigue siendo muy limitada. La política nacional del Afganistán sobre los desplazados internos ha incorporado disposiciones de los Principios Rectores y reconoce la necesidad de que se preste atención institucional a la participación de los desplazados internos. Los grupos de trabajo provinciales sobre los desplazados internos deben asegurarse de que existan mecanismos para consultar a los desplazados internos y adoptar disposiciones de modo que la opinión de las mujeres, los ancianos, los jóvenes y otros grupos especiales se tenga en cuenta¹². La Ley de Prevención, Protección y Asistencia a los Desplazados Internos y las Comunidades Afectadas de 2012 de Kenya contiene extensas disposiciones para la participación de las comunidades afectadas por los desplazamientos, en particular en lo que respecta a la prevención de los desplazamientos internos¹³.

C. Principios de la participación

28. Para comenzar, es necesario comprender con amplitud qué es lo que implica la participación. Según el estudio *Moving Beyond Rhetoric* (Más allá de la retórica), para ser efectivas, la consulta y la participación deben reunir diversos elementos básicos: a) establecer las expectativas y los objetivos claros de todas las partes; b) estar orientadas a los resultados: la participación es efectiva cuando los participantes pueden realmente influir en los resultados; c) fomentar la participación de la comunidad en cada una de las fases del proceso; d) procurar que los organizadores de las consultas comprendan cabalmente el contexto social, cultural y político, y reconozcan las jerarquías existentes; e) promover la participación de todas las partes interesadas que se consideran afectadas, en particular las comunidades que acogen a los desplazados; f) contar con personal capacitado para llevar a cabo las consultas; y g) lograr que la coordinación entre los organismos y las comunidades sea eficaz¹⁴.

29. Se han detectado diferentes etapas o niveles de participación¹⁵: a) participación pasiva o intercambio de información: las personas afectadas reciben información, pero no son escuchadas (divulgación de documentos o reuniones públicas); b) transferencia de información: las personas afectadas suministran información, pero no adoptan decisiones ni influyen en el proceso (a menudo, mediante visitas sobre el terreno y entrevistas); c) consultas, por ejemplo debates y entrevistas en grupos de discusión: las personas afectadas formulan opiniones, sugerencias y dan sus perspectivas, pero no participan en la toma de decisiones o en la ejecución de los proyectos; d) colaboración: la población afectada participa directamente en el análisis de las necesidades y la ejecución de los proyectos, y puede contribuir a los proyectos que dirigen los organismos aportando trabajo u

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iom_draft_internal_displacement_framework_consultation_2017.pdf.

¹² [http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English\(1\).pdf](http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English(1).pdf).

¹³ <http://bcckenya.org/assets/documents/PrevProtAsstoInternDisPersAffComsAct56of2012.pdf>.

¹⁴ [file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20\(3\).pdf](file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf)

¹⁵ *Ibid.*

otras destrezas; e) adopción de decisiones y control de recursos: las personas afectadas participan en la evaluación de proyectos, la planificación, la evaluación y la adopción de decisiones (esto puede incluir la creación de un grupo de trabajo o un comité conjunto del organismo y gestión local); f) iniciativa y control locales: las poblaciones afectadas conciben y ejecutan proyectos, posiblemente con el apoyo de los organismos.

30. Los procesos participativos han de ser provechosos y brindar a los desplazados internos la confianza de que sus opiniones se tomaron en cuenta y que sus expectativas se canalizarán o quedarán plasmadas en los procesos de planificación y en las decisiones. No obstante, los desplazados internos deben reconocer y comprender que no siempre es posible que se cumplan todas sus expectativas; por este motivo, la gestión de las expectativas constituye una parte importante de estos procesos participativos. Cuando las consultas y la participación son evidentemente simbólicas, disminuye la confianza y aumentan las posibilidades de frustración y tensiones. Es fundamental preguntarse quiénes participan e impulsar un proceso que sea lo más inclusivo posible, que abarque los grupos más vulnerables o marginados, como las mujeres, los jóvenes las personas de edad, las personas con discapacidad, y las pertenecientes a grupos minoritarios, entre otras. En la sección I del presente informe se ofrecen más detalles sobre la participación inclusiva.

31. Es necesario adoptar medidas para garantizar que la información y las opiniones lleguen a cada uno de los niveles del sistema de respuesta a los desplazados, y que en cada uno de estos niveles se les dé la debida atención. Uno de los grandes desafíos que se plantea es lograr que el flujo de la información y las opiniones no queden estancados en los niveles más bajos o se diluyan, sino que estén disponibles y puedan influir en los procesos de adopción de decisiones en los niveles superiores que, con frecuencia, están distantes ya sea física, social o políticamente de la situación real de los desplazados internos. Las metodologías participativas deberían procurar que las voces locales tengan acceso directo o a través de intermediarios creíbles, a todos los niveles adecuados donde se adoptan decisiones; una de las formas de llevar esto cabo sería detectando oportunidades para que los mismos desplazados internos participen en forma efectiva en el sistema de grupos temáticos y en otros mecanismos de adopción de decisiones para dar respuesta a las situaciones de crisis.

32. Con una planificación eficaz, las comunidades afectadas por los desplazamientos, en particular las comunidades de acogida, pueden establecer contactos con las autoridades y sus asociados humanitarios y para el desarrollo, quienes proporcionarán conocimientos y perspectivas locales esenciales que, a su vez, les permite comprender mejor las capacidades locales, tomar decisiones más informadas y aprovechar con mayor eficacia las estrategias y capacidades locales de adaptación. En este sentido, el ACNUR señaló que la rendición de cuentas se fortalece cuando se forjan relaciones con las comunidades, se mantienen mecanismos de información eficaces, y la planificación y la programación se fundamentan en las prioridades y opiniones de las comunidades afectadas directamente¹⁶. Si bien por, lo general, se valoran los beneficios de la participación y colaboración de la comunidad, en la práctica, la aplicación de la teoría y la metodología de participación positiva suelen ser deficientes.

¹⁶ Véase <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>.

D. La participación como componente fundamental de los nuevos enfoques de las respuestas a los desplazados internos

33. Abordar la participación con un nuevo enfoque será decisivo para cumplir las promesas formuladas en la Cumbre Humanitaria Mundial en torno a la aplicación de nuevos enfoques de la acción humanitaria. De hecho, los enfoques participativos ahora se consideran requisitos previos esenciales que constituyen un elemento fundamental de la eficacia de las respuestas. Por este motivo, se ha dado mayor prioridad, desde el inicio del desplazamiento, al derecho de los desplazados internos a participar en las decisiones que les afectan, a ser consultados y a obtener información adecuada. En la Cumbre se exhortó a promover el empoderamiento de las comunidades afectadas por situaciones de crisis, y la aplicación de enfoques basados en la comunidad.

34. En su informe a la Cumbre Humanitaria Mundial, el Secretario General declaró: Las personas son los agentes fundamentales de su propia vida y son los primeros y los últimos en responder a cualquier crisis. Todo intento de reducir la vulnerabilidad de las personas y fortalecer su resiliencia debe comenzar en el plano local, con iniciativas nacionales e internacionales basadas en la experiencia, el liderazgo y las capacidades locales. Debe procurarse que las personas afectadas participen y se impliquen continuamente en la adopción de decisiones, garantizando la participación de las mujeres en todos los planos. Los representantes legítimos de las comunidades deben ocupar sistemáticamente un puesto de liderazgo en todos los contextos. Las personas también deben disponer de capacidad para influir en las decisiones sobre la forma en que se satisfacen sus necesidades y contar con todos los agentes para que cumplan su función de manera previsible y transparente¹⁷”.

35. Al establecer el objetivo ambicioso de reducir los desplazamientos internos de forma digna y segura para 2030 en al menos un 50%, la Cumbre subrayó que los gobiernos deben asumir la responsabilidad primordial frente a los desplazamientos internos, prestar apoyo a las soluciones a largo plazo y adoptar políticas inclusivas para integrar mejor a los desplazados en la sociedad y las redes de seguridad social. Se hizo hincapié en la localización de los programas y la financiación de los desplazados internos y las comunidades de acogida, y en la necesidad de que participen activamente en la formulación y aplicación de esos programas. El proyecto de "nuevos métodos de trabajo" hace hincapié en la necesidad de que diversos agentes trabajen con miras a lograr resultados colectivos y que esos esfuerzos sirvan para reforzar y fortalecer las capacidades que ya existen en los ámbitos nacional y local¹⁸.

36. Los nuevos enfoques relativos al desplazamiento interno hacen hincapié en las ventajas de reducir la brecha humanitaria y de desarrollo, procurando que los asociados para el desarrollo participen en las primeras etapas de las situaciones de desplazamiento interno y en todo el proceso de asistencia, recuperación y adopción de soluciones duraderas. Los asociados para el desarrollo tienen una larga historia en el uso de metodologías participativas y deberían desempeñar un papel mucho más activo en el contexto de los desplazamientos internos con prestaciones a corto y a largo plazo. Los asociados para el desarrollo disponen de los recursos y las estrategias adecuados para fomentar la resiliencia —además de

¹⁷ A/70/709, párr. 114.

¹⁸ Véase <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002%20.pdf>.

aquellos que emplean comúnmente los agentes humanitarios— y emplear en colaboración con los desplazados internos. El Banco Mundial subraya que el desplazamiento forzoso constituye un desafío de desarrollo que debe abordarse mediante enfoques de desarrollo con los agentes humanitarios y de desarrollo que cumplen funciones complementarias y con la participación de la comunidad como un componente vital¹⁹.

37. El programa de Medios de Subsistencia y Recuperación Temprana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la República Árabe Siria demuestra la posibilidad de fomentar la resiliencia de las comunidades afectadas por el desplazamiento para estabilizar los medios de subsistencia y fortalecer la capacidad para hacer frente a los efectos de las crisis. Para comprender la dinámica socioeconómica en las provincias destinatarias y garantizar la inclusión de todos los grupos afectados en los planes de respuesta local, las partes interesadas llevaron a cabo un proceso de examen y análisis. Los planes de respuesta se transformaron en intervenciones en determinadas áreas que realizaron los equipos de campo en colaboración con las partes interesadas locales, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones confesionales y direcciones técnicas locales, además de los representantes de los desplazados internos y de las comunidades de acogida; de esta forma se logró que las intervenciones respondieran a la demanda y que la gestión fuera local²⁰. En 2015, el PNUD comunicó que se había fortalecido la resiliencia de 2.193.451 personas afectadas, reduciendo así la dependencia de la asistencia humanitaria, gracias a más de 100 intervenciones en materia de recuperación y medios de vida.

38. Los resultados de la participación activa se manifiestan en los procesos de adopción de decisiones, pues están mejor fundamentadas. Otra de las metas es empoderar a las personas y las comunidades a través de la participación interactiva y la automovilización. El fortalecimiento de la participación comunitaria y el empleo de metodologías interactivas pueden convertirse en un componente esencial de las iniciativas destinadas a promover la recuperación comunitaria y el fomento de la resiliencia. A través de una participación significativa y eficaz, las comunidades de desplazados internos no solo pueden expresar sus necesidades y expectativas, sino también comunicar sus capacidades, aptitudes y potencial de recuperación. Como pone de relieve el ACNUR, los enfoques de protección basados en la comunidad son fundamentales, toman como base los recursos y las capacidades de los desplazados y las comunidades de acogida y los potencia para ser más resilientes.

39. En la Cumbre Humanitaria Mundial, se puso de relieve que la participación de los desplazados internos se fortaleció con la presencia y colaboración de las organizaciones locales de la sociedad civil, que, por lo general, recurren a los miembros de la comunidad local o a los desplazados internos que hablan idiomas locales y estrecharon lazos con la comunidad. Estas organizaciones entienden las situaciones, las necesidades y los deseos de los desplazados internos y son muy versadas en los aspectos culturales, sociales, históricos y políticos. Esos asociados locales pueden ser muy eficaces en promover la participación de los desplazados internos y en tender puentes entre las comunidades afectadas y los asociados nacionales e internacionales. En la Convención de Kampala, se reconoce

¹⁹ Véase Grupo del Banco Mundial, *Forcibly displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced and Their Hosts* (Washington, D.C., 2017).

²⁰ <file:///D:/downloads/UNDP-Syria-Annual-Report-2015-Web-LR.pdf>.

explícitamente la valiosa función que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la representación y el apoyo que brindan a los desplazados internos, a quienes concede una atención considerable en sus disposiciones.

40. Los procesos de participación requieren apoyo y financiación a largo plazo para mantenerse y suponen una preparación y un trabajo de campo profundos. La planificación para la participación debe incluirse sistemáticamente en los planes de respuesta humanitaria y los programas de desarrollo. No obstante, cuando la atención está puesta en la prestación de asistencia humanitaria crítica u otras prioridades operacionales, no es fácil obtener o justificar los fondos para los procesos participativos. Por este motivo, es conveniente que los donantes y los asociados humanitarios y para el desarrollo garanticen una financiación adecuada a largo plazo para que los proyectos y programas destinados a incluir metodologías participativas desde un principio puedan llevarse a cabo. Esto permitiría mantener la participación en todas las fases del desplazamiento, en particular la ejecución de las soluciones duraderas.

41. La participación activa exige una flexibilidad para dar respuestas, que no siempre se logra. En ocasiones, los procesos participativos pueden dar lugar a respuestas y expectativas que no encajan fácilmente con las prioridades humanitarias o de los donantes, por ejemplo, las solicitudes de los desplazados internos de recibir transferencias monetarias en lugar de determinados alimentos o artículos no alimentarios; o de dar importancia a la recuperación temprana y la asistencia para el fomento de la resiliencia, cuando los recursos de este sector son insuficientes. *El Gran Pacto: un compromiso compartido para servir mejor a las personas necesitadas* reconoce esta situación y ofrece un enfoque nuevo y valioso de la financiación humanitaria en consonancia con los enfoques participativos, en sus compromisos de ampliar los programas basados en transferencias monetarias, las herramientas de financiación para los intervinientes nacionales y locales junto con un incremento de los fondos para fines generales y de la financiación plurianual para garantizar una mayor previsibilidad y continuidad de la respuesta humanitaria.

42. El Gran Pacto pide que se ponga en marcha la "revolución de la participación" y que se incluya a los beneficiarios en las decisiones que les afecten, al tiempo que afirma que es necesario proporcionar información útil, garantizar el establecimiento de un proceso eficaz de participación y comunicación y que en las decisiones sobre el diseño y la gestión se tengan en cuenta las opiniones de las comunidades y las personas afectadas²¹. El acuerdo invoca la Norma Humanitaria Esencial y los compromisos de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas asumidos por el Comité Permanente entre Organismos cuando se trata de garantizar que las voces de los grupos más vulnerables sean escuchadas y respetadas y que los programas sean objeto de modificaciones como respuesta a las opiniones de las comunidades y las personas.

E. Elementos esenciales para intensificar la participación de los desplazados internos

43. Los obstáculos que enfrentan los desplazados internos para lograr la participación plena y eficaz son numerosos, y es necesario que las autoridades

²¹ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf.

nacionales, en primer lugar, los detecten y resuelvan. Es probable que estos obstáculos deriven de la carencia de fondos, recursos o capacidad disponible o de la falta de experiencia en cómo responder al desplazamiento interno. La ausencia de estructuras suficientes para dar respuesta, de órganos y mecanismos y de personal capacitado para aplicar las medidas de participación también puede ser motivo para no prestar atención a la participación. Los agentes humanitarios se enfrentan a limitaciones similares como los recursos y las capacidades insuficientes u obstáculos en relación con el alcance de sus mandatos y sus prioridades operacionales. La buena gobernanza de los desplazamientos internos procura hacer frente a estos problemas, tomando como base el desarrollo de los marcos jurídicos, normativos e institucionales que constituyen un fundamento sólido para dar respuestas eficaces e inclusivas.

44. En su informe de 2015 (A/70/334), el anterior Relator Especial examinó las estructuras de gobernanza y los mecanismos institucionales para prevenir y gestionar la respuesta a los desplazamientos internos. El Relator Especial hizo especial hincapié en la participación de los desplazados internos, y subrayó que es preciso escuchar sus opiniones y consultarlos acerca de cualquier decisión que les afecte; además, afirmó que deben establecerse órganos y procesos consultivos dentro del sistema de gobernanza de los desplazamientos (*ibid.* párr. 37). En su informe de 2016 a la Asamblea General (A/71/279), el Relator Especial destacó además el valor de los planes de acción nacionales estratégicos, basados en marcos jurídicos, de políticas e institucionales para dar respuesta y solución a los desplazamientos, con plazos claros y mecanismos de participación, seguimiento y evaluación establecidos. Esos planes de acción constituyen un valioso marco en el que se podrán incorporar los procesos participativos.

45. Sin embargo, en la práctica, la labor en la esfera de la participación de los desplazados internos suele recaer principalmente en las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales y en los organismos de las Naciones Unidas. En algunas ocasiones, las autoridades nacionales desempeñan una función mínima en esas actividades, lo que reduce su implicación y compromiso con los procesos participativos y sus resultados y, en última instancia, la ejecución de las actividades y las soluciones. Los gobiernos deben desempeñar funciones de liderazgo en las iniciativas de participación para garantizar la sostenibilidad, hasta que se logren soluciones duraderas.

46. Para que la participación sea efectiva, es necesario que los enfoques comunitarios sean ascendentes y no descendentes, como sucede habitualmente cuando se gestionan situaciones de desplazamiento interno. Esto requiere la participación plena de las comunidades afectadas, el reconocimiento de sus derechos y su dignidad, siguiendo el espíritu de la frase "nada sobre nosotros sin nosotros". Los yoruba de Nigeria tienen un proverbio que vale la pena citar: "no se puede afeitar una cabeza si su dueño está ausente". Los desplazados internos no solo deben ser beneficiarios, sino también agentes activos de la formulación de soluciones que se adopten para ellos y junto a ellos desde el comienzo. Un enfoque basado en los derechos humanos es valioso para cambiar el discurso sobre los desplazados internos y adaptarlo poniendo el acento en crear una alianza constructiva con ellos, en calidad de titulares de derechos humanos que deben transformarse en agentes del cambio con la capacidad y la resiliencia necesarias para contribuir a su propia recuperación.

47. Las actividades de los organismos o los asociados nacionales e internacionales deben tener por objetivo fortalecer y no socavar las estrategias de

respuesta comunitaria, que se basan en un entendimiento amplio de ellas mediante enfoques de protección basados en la comunidad. Los desplazados internos son los "expertos" en su propia situación; las intervenciones deberían basarse en la capacidad y resiliencia que han demostrado. Como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) subraya, desde antes de que llegue la asistencia humanitaria, los desplazados internos toman decisiones para salvar sus vidas, se organizan basados en los conocimientos locales que tienen, buscan rutas y lugares de destino, y controlan sus opciones y el entorno, se mantienen y, a menudo, se ven obligados a negociar con agentes armados. Durante el desplazamiento, elaboran estrategias de supervivencia y se adaptan a las circunstancias cambiantes²².

48. La participación debe comenzar tan pronto sea posible en todas las fases, antes del desplazamiento si fuera posible, durante el desplazamiento y en el contexto de soluciones duraderas y su supervisión. La participación no debe culminar hasta tanto se apliquen soluciones duraderas que demuestren ser sostenibles; el hecho de estar orientada a los resultados, asegura que las opiniones, los problemas y las inquietudes de los desplazados internos queden reflejadas en los procesos de adopción de decisiones. Las distintas prioridades que se presentan durante las fases de desplazamiento pueden hacer necesario recurrir a distintas metodologías. En todas las etapas, uno de los objetivos clave del proceso participativo es reducir y superar la vulnerabilidad.

49. Una amplia variedad de programas e iniciativas asignan gran importancia a las consultas y la participación de las comunidades de desplazados internos, en particular en las fases de emergencia humanitaria. La incorporación de las metodologías participativas e interactivas desde la primera etapa es de suma importancia para cuestiones como la identificación de los beneficiarios, la evaluación y las medidas de protección, y la gestión de los campamentos, en particular su creación y emplazamiento²³. La participación para atender las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, agua y saneamiento, entre otras, contribuye a asegurar que las respuestas inmediatas y de corto plazo sean adecuadas a las necesidades de los desplazados internos; por ejemplo, la provisión de alojamiento y alimentos culturalmente adecuados. Los procesos de participación contribuyen a revelar los problemas de protección más importantes y dar respuestas rápidas para salvar vidas.

50. En las etapas iniciales de emergencia, la participación queda reducida al suministro de información y la formulación de consultas, ante la necesidad de dar precedencia a otras prioridades e intervenciones para salvar vidas. Sin embargo, cuando el desplazamiento interno ingresa en las etapas de recuperación y fomento de la resiliencia y se hace más prolongado o pasa a la etapa de análisis de soluciones duraderas, la participación evoluciona a la par y se adapta rápidamente para ser más funcional e interactiva, volcando la atención hacia la adopción de decisiones, el empoderamiento y las iniciativas locales que involucran a los desplazados internos.

51. La participación debe hacerse extensiva a todos los procesos para lograr soluciones duraderas. La Relatora Especial tiene a su cargo el proyecto sobre la configuración de respuestas para apoyar el logro de soluciones duraderas para los desplazados internos²⁴ que coordina el Servicio Conjunto de Elaboración de

²² Véase Angela Cotroneo y Marta Pawlak, *Community-based protection: the ICRC approach*.

²³ [file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20\(3\).pdf](file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf).

²⁴ <http://www.jips.org/en/profiling/durable-solutions>.

Perfiles de Desplazados Internos, que tiene por objeto promover la aplicación del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Interinstitucional Permanente. El proyecto tiene por objeto elaborar indicadores, herramientas, metodologías y directrices para la construcción de enfoques integrales y, sobre todo, prácticos para el análisis de soluciones duraderas y el seguimiento del progreso en situaciones de desplazamiento. Las esferas prioritarias incluyen garantizar que la voz de los desplazados internos se tenga en cuenta en la planificación de soluciones duraderas haciendo hincapié en la participación de la comunidad.

52. La participación no debería resultar engorrosa o difícil, ni entrañar riesgos o gastos para las comunidades afectadas por el desplazamiento. Es conveniente que se lleve a cabo en los destinos preferentes para los desplazados internos y en los marcos temporales que ellos prefieran, por ejemplo en el ámbito de las reuniones comunitarias, la prestación de servicios sociales y de otro tipo, los centros de alimentación, los programas de capacitación y los de generación de ingresos, o en otros lugares habituales de reunión. En las zonas urbanas, cuando los desplazados internos se reubican espontáneamente o buscan seguridad en viviendas privadas es necesario hacer esfuerzos especiales para comprobar que reciban las notificaciones sobre consultas y tengan acceso a la información.

53. La participación en las zonas de conflicto y otros entornos inseguros plantea desafíos y riesgos particulares, que deben abordarse cualquiera sea la metodología empleada, recordando el principio de "no causar daño". La participación de las personas afectadas por conflictos o violación de los derechos humanos puede implicar un riesgo mayor para ellas si se lleva a cabo, por ejemplo, en lugares públicos. En algunas situaciones de alto riesgo, deben adoptarse medidas especiales de protección para garantizar la confidencialidad y el acceso a espacios seguros y protegidos. Del mismo modo, en situaciones posteriores a un conflicto y posteriores a la violencia, los desplazados internos deben tener la oportunidad de participar activamente en los diálogos de consolidación de la paz y en los procesos de evaluación que sirven de base para la consolidación de la paz y la labor de desarrollo que se lleva a cabo después del conflicto²⁵.

54. El CICR ha elaborado una metodología para comprender y prestar apoyo a los mecanismos comunitarios de autoprotección y a las estrategias de adaptación positivas que se emplean con las comunidades afectadas por situaciones de conflicto armado o de violencia. La protección comunitaria permite el diálogo abierto y seguro con las comunidades. En el marco de los talleres organizados por el personal del CICR, determinados miembros de una comunidad indican cuáles son sus preocupaciones prioritarias; analizan las causas y consecuencias de esos problemas, formulan sugerencias concretas para abordarlas, y refuerzan las estrategias de adaptación positivas y evitan las perjudiciales. El CICR evalúa las sugerencias y realiza evaluaciones de factibilidad, en caso necesario. Luego, junto con la comunidad, se analizan las actividades que podrían llevarse a cabo y, de esta forma, la comunidad participa en el diseño y la ejecución de las actividades seleccionadas.

55. El papel que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos para iniciar, fomentar y apoyar los procesos participativos es muy valioso. Las

²⁵ Véase <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/11/Report-of-UNGA-event-on-durable-solutions-October-25-2013.pdf>.

cuestiones y violaciones de los derechos humanos de los desplazados internos, generalmente, surgen en todas las etapas del desplazamiento. Por consiguiente, las instituciones nacionales de derechos humanos deben adoptar medidas activas para presentar, representar y explicar las preocupaciones en materia de derechos humanos de los desplazados internos ante las autoridades nacionales, y promover políticas y programas que incluyan procesos participativos. En particular, cuando ha disminuido la desconfianza entre las poblaciones de desplazados internos, estas instituciones pueden actuar como intermediarios confiables, y lo hacen con independencia de las autoridades. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar funciones de coordinación, facilitación y mediación, y contribuir a garantizar la aplicación sistemática de los procesos de participación, incluida la organización de reuniones, la identificación de representantes, el registro y la presentación de resultados, y la formulación de recomendaciones. Los mecanismos de denuncia de las instituciones nacionales de derechos humanos ofrecen oportunidades a los desplazados internos para presentar denuncias o quejas que pueden influir en la adopción de decisiones. Los desplazados internos pueden contar con asistencia jurídica gratuita para reclamar sus derechos y acceder a las vías legales de reparación. Es necesario que las tareas de supervisión de los derechos humanos que impulsan las instituciones de derechos humanos, incluyan una evaluación del grado y la naturaleza de la participación de los desplazados internos en la adopción de decisiones que afectan sus derechos.

56. Durante la visita oficial a Nigeria, se informó al anterior Relator Especial que la Comisión Nacional de Derechos Humanos estaba trabajando con los desplazados internos en las regiones afectadas por la insurgencia de Boko Haram en diversas funciones. En el marco de la labor de un grupo de trabajo del sector de protección, la Comisión llevó a cabo la supervisión de la protección para determinar y fortalecer los mecanismos de protección basados en la comunidad y describir los problemas de protección a través del diálogo con la comunidad. La Comisión estableció un grupo de trabajo interinstitucional para garantizar el retorno voluntario y seguro, y estaba abocada a las visitas de evaluación. De manera similar, la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas ha elaborado y comenzado a utilizar una herramienta de supervisión de los desplazados internos en sus oficinas regionales, con la participación de los desplazados internos; estas herramientas permiten hacer una evaluación sistemática de los derechos humanos de los desplazados internos en distintas situaciones a los fines de determinar intervenciones concretas y los resultados que se esperan.

La función y el valor de los datos en los enfoques participativos

57. Los datos son esenciales para orientar las respuestas y son un componente esencial de los procesos de adopción de decisiones, ya que permiten establecer una base empírica fundamental. Uno de los grandes desafíos que se presenta para garantizar la participación de los desplazados internos es establecer un mapa preciso de los números y lugares, registrarlos y supervisarlos y hacer el seguimiento de sus movimientos, lo cual es esencial para permanecer en contacto con ellos. El "carácter invisible" y la consiguiente falta de acceso y contacto con muchos desplazados internos, en particular los que están fuera de los campamentos, deben abordarse como parte de un proceso encaminado a garantizar la plena participación. Para afrontar esta dificultad pueden emplearse diversos mecanismos y metodologías. Si bien los datos no sustituyen la participación plena y activa de los desplazados internos, no dejan de ser un elemento esencial de los procesos participativos, que respaldan y validan las

opiniones de los desplazados internos mediante métodos cuantitativos y cualitativos.

58. Es fundamental que las opiniones, las necesidades y los deseos de los desplazados internos estén plasmados en datos y análisis fiables para garantizar que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta. El establecimiento de perfiles²⁶ se considera cada vez más un instrumento vital para la adopción de decisiones en situaciones de desplazamientos. Mediante enfoques participativos, las comunidades de desplazados internos participan activamente en el proceso de creación de una base de datos empíricos sobre su situación, teniendo en cuenta el sexo, la edad y otros factores de diversidad. Además, el establecimiento de perfiles también incluye un análisis de las prioridades de los desplazados internos para establecer soluciones duraderas y determinar los obstáculos para alcanzarlas. El Servicio Conjunto de Establecimiento de Perfiles de Desplazados Internos, que colabora con los Estados, y los asociados humanitarios y para el desarrollo, ha demostrado el valor que posee el hecho de contar con un mayor nivel de sofisticación para establecer los perfiles de las situaciones de desplazamiento y la adopción de decisiones con base empírica.

59. La OIM tiene su matriz de seguimiento de desplazados, que es un sistema de seguimiento y control de los desplazamientos y de la movilidad de la población. El sistema tiene por objeto reunir, procesar y distribuir información en forma periódica y sistemática para comprender mejor los movimientos y los cambios de las necesidades de las poblaciones de desplazados, ya sea sobre el terreno o durante el desplazamiento. Del mismo modo, el proyecto REACH, una iniciativa conjunta de dos organizaciones no gubernamentales internacionales, ACTED e IMPACT, y el Programa Operacional sobre Aplicaciones de Satélite (UNOSAT) del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones tiene por objeto fortalecer la adopción de decisiones con base empírica de los agentes de ayuda, mediante la reunión, la gestión y el análisis eficiente de datos antes, durante y después de una emergencia.

60. Las encuestas sociales, las evaluaciones de las necesidades e intenciones y otras modalidades de reunión y análisis de datos pueden ser herramientas adicionales muy valiosas que permiten a muchos miembros de las comunidades de desplazados internos contribuir de manera voluntaria y confidencial a los procesos participativos. Las encuestas de intenciones se emplean cada vez con más asiduidad como metodologías para comprender mejor las preferencias de los desplazados internos, en materia de desplazamiento o ubicación, entre otros datos clave, y contribuyen a tomar medidas más eficaces para dar cabida a esos deseos.

61. La OIM ha realizado encuestas de intenciones a los desplazados internos para averiguar sus posibilidades de retorno en diversos lugares, incluido, en 2016, Maiduguri, la capital del estado nororiental de Borno, afectada por la insurgencia de Boko Haram²⁷. Las encuestas revelaron las intenciones de los desplazados

²⁶ En este contexto, los ejercicios de establecimiento de perfiles no contienen elementos discriminatorios de ningún tipo y reúnen todo tipo de datos desglosados por sexo, edad, lugar y diversidad. Estos datos se transforman en una base empírica para la toma de decisiones, obteniendo fondos y elaborando políticas que garantizan soluciones sostenibles para las personas desplazadas.

²⁷

<https://nigeria.iom.int/sites/default/files/dtm/IOM%20Nigeria%20Return%20Intention%20Survey%202016Final.pdf>

internos y los motivos que influyen en sus decisiones, como la mejora de las condiciones de seguridad, la necesidad de una mejor situación económica, las oportunidades para generar medios de subsistencia a su retorno, la seguridad alimentaria y la vivienda. La encuesta y los diálogos adicionales conducidos por el ACNUR revelaron que la seguridad era un factor determinante para decidir el retorno, mientras que muchos de ellos consideraban que uno de los elementos de asistencia más importantes para facilitarles el regreso era la ayuda financiera. Esos datos permiten formular una planificación estratégica con información sólida para el retorno o la integración local, y una asistencia a más largo plazo en sintonía con la propia visión de los desplazados internos. Esta práctica excelente de la OIM facilita la adopción de decisiones basada en las intenciones de los propios desplazados internos, de conformidad con su nuevo marco de políticas sobre los desplazados internos.

F. Participación en la prevención de los desplazamientos

62. La Cumbre Humanitaria Mundial hace hincapié en la prevención de nuevos desplazamientos. Los mecanismos y procesos de participación deben desempeñar un papel más importante en la prevención de los desplazamientos, la reducción del riesgo de desastres y la planificación y las medidas de mitigación de los desplazamientos, particularmente en los países que han sufrido desplazamientos continuos inducidos por situaciones de desastre o tienen una historia de desplazamientos inducidos por los conflictos o la violencia. La buena gobernanza incluye la planificación de los casos de desplazamiento y la colaboración temprana con las comunidades que podrían verse afectadas por los desplazamientos para sensibilizarlas acerca del riesgo; el análisis de las oportunidades viables para mitigar los desplazamientos mediante proyectos locales, por ejemplo mejorando las viviendas o las defensas contra las inundaciones; la participación en programas de preparación para casos de desastre; y la determinación de las preferencias de la comunidad cuando el desplazamiento es casi inminente. La colaboración temprana con las comunidades contribuye a fomentar la comprensión y la confianza en las autoridades.

63. Hasta la fecha, esas planificaciones participativas de futuros desplazamientos y la inversión en alertas y acciones tempranas han sido muy poco frecuentes. Esas acciones requieren del establecimiento y, en algunas regiones propensas a los desastres, del funcionamiento continuo de los marcos normativos e institucionales para llevar a cabo las actividades y los procesos de divulgación para abordar los riesgos inminentes de desplazamientos inducidos por los desastres naturales antes de que estos hechos se produzcan. Entre las prácticas deficientes de gestión de riesgo que no contemplan la participación plena de las comunidades cabe citar los programas de reubicación comunitaria para el traslado de las comunidades desde las áreas proclives a los desastres naturales sin consultar a las comunidades damnificadas ni tomar en cuenta sus inquietudes, en particular las vinculadas a la tierra, la propiedad y los medios de vida.

64. El desplazamiento interno debido a proyectos de desarrollo requiere información, consulta y participación mucho antes de que el desplazamiento real se produzca. Los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo, de 2007²⁸, ofrecen una orientación

²⁸ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

a la hora de abordar las consecuencias para los derechos humanos que tienen los desalojos vinculados con el desarrollo y los correspondientes desplazamientos, de modo de que la protección de las personas en peligro de desplazamiento se ajuste a las leyes y normas internacionales. Para los pueblos indígenas, que guardan un estrecho vínculo con la tierra y los territorios, es esencial el principio del consentimiento libre, previo y fundado, establecido en el Convenio (Núm. 169) de la OIT. Los principios rectores y la Convención de Kampala ponen de relieve que los Estados deben prevenir, en la mayor medida posible, los desplazamientos que se producen a consecuencia de los proyectos ejecutados por agentes públicos o privados y en ellos se dispone que los Estados Parte deberán asegurarse de que los interesados exploren alternativas viables, informando y consultando a las personas que pudieran resultar desplazadas por los proyectos. Es preciso que las normas elaboradas por los organismos internacionales de financiación, como la Política Operacional 4.12 del Banco Mundial de reasentamiento involuntario²⁹, no solo hagan referencia a la consulta de los afectados por los proyectos financiados, en este caso, por el Banco Mundial, sino que su supervisión y ejecución sea más eficaz e incluya la participación genuina de los desplazados internos.

G. El papel de la participación en la solución de las situaciones de desplazamiento prolongado

65. En situaciones de desplazamiento prolongado, la participación de las autoridades nacionales y los asociados nacionales e internacionales con las comunidades afectadas tiende a disminuir o cesar por completo a medida que los recursos y la atención se diluyen. La participación puede continuar, pero las autoridades suelen encasillarse en una sola alternativa, por ejemplo, en el retorno de los desplazados a los lugares de origen o a los territorios en disputa, aun cuando la comunidad prefiera otras opciones o la realidad indique que esa opción no es viable. Es indispensable mantener las consultas con los desplazados internos y su participación en el marco de un proceso destinado a resolver las situaciones de desplazamiento afianzadas y hallar soluciones viables y duraderas que se ajusten a las preferencias de los desplazados internos. De hecho, el aumento de la participación es esencial para destrabar las situaciones de desplazamiento prolongado y encontrar las soluciones necesarias que ayuden a los desplazados internos a salir del ciclo de dependencia.

66. Con el tiempo, las preferencias de las personas en situación de desplazamiento prolongado pueden variar en función de numerosos factores. Las opiniones expresadas inmediatamente después del desplazamiento pueden ir perdiendo validez cuando los desplazados internos establecen vínculos económicos, sociales y de otro tipo fuera de sus lugares de origen. Si se deterioran las condiciones de vida y disminuye la asistencia humanitaria, los mecanismos de supervivencia se recargan de problemas. Por este motivo, es conveniente que la participación sea periódica y a largo plazo, para que los cambios de actitud y las circunstancias queden reflejados. Es necesario que los mecanismos de participación se adapten y amplíen a fin de incluir no solo las preferencias de ubicación, el alojamiento y los servicios esenciales, sino también de examinar las preferencias y las capacidades para poder encontrar nuevas

²⁹ <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>.

opciones de sustento, crear iniciativas de fomento de la resiliencia e impartir capacitación en nuevas aptitudes o actividades.

67. El informe encargado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría titulado *Breaking the impasse: Reducing protracted internal displacement as a collective outcome*³⁰, trae a primer plano el hecho de que el número creciente de desplazados internos en todo el mundo en situaciones de desplazamiento prolongado muestra claramente que la ayuda humanitaria por sí sola no es suficiente. Para invertir esta tendencia se requiere una firme voluntad política y el liderazgo de los gobiernos de los países afectados; los esfuerzos concertados de los agentes humanitarios, de desarrollo y, según las circunstancias, de derechos humanos, de consolidación de la paz y la seguridad o de reducción del riesgo de desastres; y la participación de los desplazados internos y de las comunidades locales. La Relatora Especial apoya las recomendaciones formuladas en el informe, incluida la de garantizar el suministro de información, las consultas con las comunidades afectadas por el desplazamiento y su participación en todos los asuntos que les afecten.

68. Para resolver los desplazamientos internos prolongados y salir de la dependencia de la ayuda, es fundamental pasar de un enfoque centrado solo en la ayuda humanitaria a enfoques centrados en el desarrollo. Los procesos y las actividades de participación deben reconocer el nuevo desarrollo y las prioridades a largo plazo, y la búsqueda de resultados centrados en alcanzar soluciones duraderas y adaptarse claramente a ellos. Las autoridades nacionales deben velar por que las poblaciones que llevan un tiempo prolongado en situación de desplazamiento interno tengan la inclusión plena y la participación activa en los procesos de participación específicos, y en las actividades y los procesos de desarrollo nacional, en particular aquellos previstos en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los planes nacionales y locales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

H. Asegurar la participación de los desplazados internos en las soluciones duraderas

69. Si bien la participación de los desplazados internos en los campamentos u otros asentamientos colectivos conlleva problemas importantes, alcanzar y asegurar la participación de las personas que están fuera de los campamentos y dispersas en las comunidades de acogida sigue siendo un problema mucho mayor, en particular en lo que se refiere al acceso a las personas afectadas. Los desplazados internos que viven en las ciudades, fuera de los campamentos, o en asentamientos informales se transforman en seres "invisibles" a los que es muy difícil llegar, especialmente en las zonas urbanas pobres, y que son sistemáticamente ignorados por los programas nacionales de asistencia y desarrollo sostenible. Sin embargo, es importante garantizar la protección de sus derechos y debe hacerse todo lo posible para identificarlos y facilitar su participación.

70. Es preciso recurrir a metodologías alternativas de investigación, obtención de datos y divulgación, de modo que las personas puedan expresar sus opiniones fuera del ámbito de las reuniones y los procesos de participación formales. Esas metodologías deberían incluir el despliegue de equipos de enlace entrenados y de

³⁰ <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf>.

trabajadores sociales que estén en el campamento o en los asentamientos o dentro de las comunidades de acogida en las que están ubicados los desplazados internos. Las comunicaciones telefónicas y de otro tipo junto con las redes sociales proporcionan información importante a los agentes humanitarios, en particular sobre la situación de quienes residen en las zonas urbanas, de difícil acceso o bajo el control de grupos armados no gubernamentales y ofrecen otras vías de colaboración con los desplazados internos.

71. En distintas situaciones de desplazamiento, se han utilizado las líneas directas de emergencia para estar en comunicación con los desplazados internos que residen fuera de los campamentos y recibir información de ellos. Estas líneas de emergencia pueden ser un medio para obtener información de personas y comunidades de difícil acceso, en particular de aquellas que, aunque no estén involucradas en los procesos de participación (como las mujeres en algunos contextos), pueden utilizar estos medios en forma confidencial para comunicar cuestiones o problemas de protección. Estas líneas directas de emergencia son un medio esencial para el suministro de información, y permiten a los usuarios acceder a los servicios, ponerse en contacto con los agentes pertinentes y ser tenidos en cuenta en la planificación con la posibilidad de intervenir en el proceso de adopción de decisiones.

72. El uso de los medios de comunicación o las campañas en estos medios pueden ser la forma más efectiva de llegar a muchas personas asentadas espontáneamente. El uso, en mayor medida, de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular para los desplazados en las zonas urbanas donde el acceso a Internet es más generalizado, ha sido propuesto, entre otros, por el Comité Internacional de Rescate en su informe *Using ICT to facilitate access to information and accountability to affected populations in urban areas*³¹.

73. El ACNUR utilizó las actividades de información en gran escala para los desplazados internos en la región del Kurdistán del Iraq, con la colaboración de los asociados en la ejecución, para promover la comunicación bidireccional con las comunidades; de modo que las personas afectadas pudieran expresar sus necesidades, preocupaciones y opiniones. En Ucrania, el ACNUR utilizó líneas directas administradas por los asociados como un mecanismo de denuncias individuales, y de orientación como parte de su compromiso con la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas. En Ucrania, el CICR estableció una línea telefónica directa para recibir opiniones y quejas sobre su programa de prestación de ayuda en efectivo para los desplazados internos. Hay sistemas de medición esenciales para registrar los motivos de las llamadas; esta información se analiza sistemáticamente y se utiliza para adaptar la programación. En Nigeria, el CICR está instalando líneas telefónicas de emergencia para recibir opiniones y quejas; además, estas líneas permitirán llegar a los desplazados internos de zonas de difícil acceso a fin de asegurar que reciban la asistencia destinada a ellos.

74. Las comunidades de acogida se ven profundamente afectadas por los desplazamientos y, para la mayoría de los desplazados internos, el apoyo que brindan es esencial. Sin embargo, por lo general, son menos visibles y suelen ser dejadas de lado por los agentes humanitarios. Estas comunidades suelen tener recursos limitados y sus propios mecanismos de supervivencia; la llegada de los

³¹ <https://www.rescue.org/report/using-ict-facilitate-access-information-and-accountability-affected-populations-urban-areas>.

desplazados internos les impone una gran presión que puede aumentar su situación de pobreza y causar frustración, resentimiento y tensión. Es sumamente importante evaluar las necesidades de las comunidades de acogida y darles respuesta. La elaboración de programas para que puedan formular consultas y participar contribuye a prevenir problemas y conflictos en materia de protección.

I. La integración del género, la edad, la discapacidad y la diversidad de los enfoques en los procesos de participación

75. Las cuestiones relativas a los desplazados internos, a menudo, se suelen expresar en términos de comunidades, poblaciones y grupos afectados. Sin embargo, los derechos humanos son derechos individuales, que suelen ejercerse en forma colectiva, y cada individuo puede experimentar el desplazamiento de manera diferente y con inquietudes diferentes sobre la protección, debido a factores como el género, la identidad o la edad. Toda persona tiene derecho a alcanzar una solución que satisfaga sus necesidades específicas. En los casos en que se han cometido actos de violencia, por ejemplo violencia sexual contra la mujer, la persona tiene derecho a rechazar una solución que requiera su regreso a la zona en que experimentó el trauma, la violencia o el asesinato de seres queridos.

76. El logro de soluciones que satisfagan las necesidades y respeten los derechos de las personas que han sufrido el desplazamiento interno exige un nivel de consulta y participación en los planos individual y familiar que, en la práctica, no suele cumplirse. Es una tarea difícil, pero adecuada cuando se trata de escenarios de desplazamientos por conflictos, o cuando el desplazamiento ha sido motivado por una situación de violencia específica o generalizada. Si bien el retorno de toda una comunidad puede ser la solución deseada de las autoridades, es peligroso suponer que sea la solución deseada de todos los desplazados internos y esto podría ser interpretado como una violación de los derechos humanos.

77. Las experiencias de las mujeres desplazadas internas, sus opiniones y sus prioridades pueden diferir considerablemente de las de los hombres. Las barreras culturales y de otra índole pueden crear dificultades para formularles consultas y garantizar su participación. Es probable que las mujeres no cuenten con la información que reciben los hombres dirigentes, y eso las pone en situación de desventaja. Sin embargo, corresponde a las autoridades nacionales y a otras partes interesadas respetar el derecho humano de la mujer a participar y adoptar medidas para garantizar que sus opiniones sean escuchadas y respetadas, sin dejar de lado el respeto por las normas sociales y culturales.

78. Las consultas directas con las mujeres revelan los problemas de protección que tienen y cómo este hecho repercute en cuestiones importantes, como la gestión de los campamentos y la necesidad de adoptar medidas de protección específicas. Del mismo modo, las medidas tendientes a que las mujeres participen junto a los hombres, o en lugar de ellos, en los procesos participativos tienen una función más amplia de empoderamiento de la mujer, permitiéndoles asumir funciones de liderazgo. En el informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial se afirma: "Hay pruebas incuestionables de que la participación efectiva de las mujeres aumenta la eficacia de la asistencia humanitaria [...] Los grupos de mujeres y la participación de las mujeres han tenido y siguen teniendo un importante efecto positivo en los procesos de paz, en

la lucha contra la violencia de género y en la prestación de servicios a las comunidades³²".

79. La intervención exclusiva de los hombres en la instancia decisoria conlleva el riesgo de que no se tomen en consideración los peligros que acechan a las mujeres como la violencia sexual, la explotación o la coerción, en particular en relación con la distribución de la ayuda humanitaria esencial. Cuando las mujeres pueden plantear sus preocupaciones de manera segura, la gestión del campo cambia de manera notable; por ejemplo, cuando las mujeres se encargan de la distribución de los alimentos y artículos no alimentarios se reducen esos riesgos. Uno de los problemas que persiste es el de velar por que la voz y las inquietudes de las mujeres puedan plasmarse en cambios inmediatos y medidas de protección, que estén también reflejados en los procesos decisorios más amplios, como los relacionados con el retorno a más largo plazo, la integración o el asentamiento en otro lugar. Además, una participación genuina de la mujer requiere crear condiciones que le permitan ir más allá de la función tradicional que socialmente le ha sido impuesta.

80. Las personas de los grupos vulnerables dentro de las poblaciones de desplazados internos se ven expuestas a dificultades singulares y pueden quedar relegadas en los procesos de participación. Se requieren medidas especiales para garantizar que las personas de edad y las personas con discapacidad, por ejemplo, puedan participar y que sus voces, necesidades y opiniones se tengan en cuenta en las decisiones que les afectan. Las personas de edad suelen tener vínculos más estrechos con sus lugares de origen y las soluciones que prefieren no siempre coinciden con las de los miembros más jóvenes de la comunidad, quienes asumen, generalmente, funciones de conducción y representación. Del mismo modo, podría suceder lo contrario y, en ese caso, los jóvenes deben poder participar y compartir sus opiniones. Cuando las personas con discapacidad pueden participar, plantean sus preocupaciones, por ejemplo, sus dificultades para esperar los alimentos haciendo una fila y para obtener la asistencia necesaria; esto ha dado lugar al establecimiento de disposiciones especiales para ellas.

81. Las autoridades nacionales deben respetar el derecho a la no discriminación, tanto en lo que respecta a la prestación de asistencia como a los procesos participativos. Esto requiere de la participación de todos en pie de igualdad, incluidas las personas pertenecientes a minorías, que en forma desproporcionada suelen ser víctimas de los conflictos y desplazamientos internos y estar muy marginadas. Los estudios han demostrado que existe discriminación contra las minorías o comunidades indígenas en la asistencia humanitaria y para el desarrollo, a causa de su identidad³³. Las autoridades nacionales y los asociados humanitarios y para el desarrollo suelen emplear a personas que pertenecen a las comunidades mayoritarias. Debe procederse con cautela para garantizar que las prácticas discriminatorias de la sociedad, en general, no se repliquen en las respuestas a los desplazamientos, pues eso daría lugar a la exclusión de algunas personas de los procesos participativos o la asistencia.

³² A/70/10, párrs. 44 y 94.

³³ Véase el informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/31/56).

IV. Conclusiones y recomendaciones

82. Es preciso impulsar una "revolución" participativa para que el derecho de los desplazados internos a participar en las decisiones que les afectan no solo esté garantizado en la teoría, sino que se cumpla plenamente en la práctica, y que se le dé la más alta prioridad en el marco de las obligaciones nacionales en materia de derechos humanos y buena gobernanza. Los desplazados internos suelen informar que la colaboración con las autoridades es poco frecuente o esporádica, de arriba abajo, con enfoques del estilo "nosotros sabemos más", con un suministro de información irregular e inadecuada, sin escuchar o reflejar sus opiniones en los procesos de toma de decisiones. Si bien es cierto que, inevitablemente, son muchos los desafíos que han de afrontarse para garantizar una participación efectiva, esta situación provoca enojo y frustración en los desplazados internos, que sienten incertidumbre acerca de su futuro, desconfianza hacia las autoridades, y enfrentan respuestas y soluciones impuestas que no satisfacen sus deseos, expectativas o necesidades.

83. La participación, cuando es eficaz y está orientada a los resultados, empodera a las comunidades de desplazados internos, les informa de sus derechos y es fundamental en el proceso de recuperación de las comunidades. Les devuelve su dignidad y les permite ser protagonistas de su propia recuperación y soluciones en lugar de ser solo beneficiarios y no depender de la simple "resiliencia" para adaptarse a las situaciones. La participación efectiva es fundamental para comprender y resolver los problemas de protección. La falta de participación eficaz disminuye la posibilidad de lograr soluciones duraderas. Por consiguiente, la participación como aspecto clave de las respuestas al desplazamiento interno debe pasar a ser una nueva norma, de aplicación rigurosa mediante el establecimiento de mecanismos claros y eficaces, que garanticen la financiación y los procesos adaptados a las situaciones de desplazamiento.

84. Las autoridades nacionales deben involucrarse más activamente y prestar apoyo a los procesos de participación desde sus funciones de conducción, desde el primer momento hasta el final. Si bien los agentes de las organizaciones no gubernamentales e internacionales seguirán siendo asociados esenciales en la ejecución, facilitar la participación de los desplazados internos es una obligación de los gobiernos y no solo una actividad de la sociedad civil y de los asociados humanitarios y para el desarrollo. Mejorar la participación, asegurar que sea efectiva y que los resultados se apliquen a los procesos decisorios son medios válidos para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos en materia de desplazamientos internos y los componentes esenciales de la buena gobernanza. La ciudadanía suele ser un principio importante en la medida que la mayoría de los desplazados internos estén interesados en el ejercicio del derecho a la participación política.

85. La participación debe tener lugar en todas las etapas del desplazamiento y, de ser posible, antes de que se inicie. Millones de desplazados internos en todo el mundo se encuentran en una situación de desplazamiento prolongado y la participación y la colaboración de la comunidad pueden contribuir a "destrabar" dichas situaciones. Por consiguiente, es necesario que se mantengan los procesos y mecanismos de participación hasta tanto se logren soluciones duraderas. Del mismo modo,

una de las dificultades que no se ha resuelto y que debe tratarse en forma eficaz es cómo seguir manteniendo contacto con los desplazados internos que se encuentran fuera de los campamentos para transmitirles información y que puedan comunicar sus problemas, situaciones y preocupaciones, y contribuir a las soluciones para su situación. Así pues, la participación de los desplazados internos debe ir acompañada de la participación de las comunidades de acogida, especialmente en los enfoques efectivos de desarrollo.

Recomendaciones

86. La Relatora Especial recomienda a los Estados y a otras partes interesadas del ámbito nacional lo siguiente:

- a) **Velar por que se incluyan y se dé alta prioridad a las consultas y la participación de los desplazados internos en la legislación y las políticas nacionales pertinentes, de conformidad con el derecho y las normas internacionales;**
- b) **Establecer metodologías programáticas y operacionales claras para facilitar la participación de los desplazados internos, sobre la base de prácticas eficaces, que muestren claridad, fijen plazos, aseguren el suministro periódico de información y definan los criterios y objetivos de los procesos participativos;**
- c) **Identificar un organismo o entidad que tenga el mandato de dirigir y coordinar las actividades de participación en cooperación con otras autoridades nacionales y locales, las entidades internacionales y los desplazados internos;**
- d) **Garantizar el apoyo y la financiación necesarios para los procesos participativos e inclusivos y la contratación, capacitación y el despliegue de personal de apoyo a la participación;**
- e) **Velar por que los procesos de participación den cabida a las mujeres, a los jóvenes, a las personas con discapacidad, a las minorías y a quienes hayan sido víctimas de la exclusión o la discriminación por motivos de identidad, culturales, sociales, históricos, políticos o de otra índole;**
- f) **Incorporar en los procesos participativos la organización y estructuras de diálogo y prácticas tradicionales, consuetudinarias y comunitarias, y asegurar al mismo tiempo que ellas no acentúen el estado de marginación o exclusión existente;**
- g) **Proporcionar información oportuna y amplia a los desplazados internos sobre las opciones de participación y los calendarios propuestos y sus opciones para colaborar en los procesos de participación;**
- h) **Proporcionar información a los desplazados internos que no residen en campamentos, garantizar su participación, especialmente mediante campañas de información, líneas telefónicas de emergencia, redes sociales y consultas comunitarias;**
- i) **Apoyar la labor y fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo actividades con los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos con el fin de promover su capacidad de participar de manera eficaz;**

- j) Crear equipos de enlace con la comunidad dedicados a responder pedidos, inquietudes y quejas y forjar una relación de colaboración coherente, duradera y sistemática con las comunidades afectadas por los desplazamientos;
- k) Crear o ampliar la capacidad de las organizaciones nacionales de estadística y de investigación para realizar encuestas sociales, estadísticas y la elaboración de perfiles de los desplazados internos;
- l) Mejorar y apoyar la función que desempeñan las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, dando inicio, aliento y apoyo a los procesos de participación y los mecanismos para la presentación de denuncias de los desplazados internos;
- m) incluir sistemáticamente la participación de los desplazados internos en los foros y órganos de consulta nacionales pertinentes, donde sus opiniones y sus experiencias contribuyan a aportar información de base para la formulación de políticas.

87. La Relatora Especial recomienda a los asociados internacionales humanitarios y para el desarrollo y a la comunidad de donantes internacionales lo siguiente:

- a) Prestar apoyo y financiación adecuada a los programas que incluyan procesos de participación sistemáticos desde las primeras etapas de los desplazamientos;
- b) Coordinar enfoques basados en normas comunes que intensifiquen la colaboración de la comunidad y la participación de los desplazados internos, en particular de los más vulnerables;
- c) Desarrollar la capacidad interna y desplegar personal dedicado a las operaciones sobre el terreno, especializado en metodologías participativas, para conducir y facilitar el proceso participativo;
- d) Proporcionar asistencia técnica y capacitación a las autoridades nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y los asociados de la sociedad civil a fin de desarrollar su capacidad para conducir y mantener los procesos de participación;
- e) Flexibilizar el programa y las prioridades de financiación para tener en consideración y dar respuesta a los resultados de los procesos de participación;
- f) Intensificar el diálogo local para alentar a la comunidad a dar su opinión en materia de programación y ejecución de los proyectos;
- g) Velar por que los planes de respuesta humanitaria y la supervisión estratégica de los planes incorporen enfoques participativos y demuestren el análisis y el examen de las aportaciones formuladas por las comunidades afectadas;
- h) Fortalecer la cooperación y colaboración de los asociados humanitarios y para el desarrollo, en particular en el ámbito de los procesos de participación, en las distintas etapas del desplazamiento;
- i) Mejorar la participación de los desplazados internos en los foros regionales e internacionales pertinentes y en las consultas cuando sus voces y experiencias puedan contribuir a orientar la formulación de las políticas internacionales.