



## Asamblea General

Distr. general  
18 de marzo de 2013  
Español  
Original: inglés

---

### Consejo de Derechos Humanos

#### 23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

### **Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani**

#### *Resumen*

Este informe proporciona una relación de las actividades del mandato y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, durante el período del que es objeto (enero de 2012 a febrero de 2013). También aporta un análisis temático de la situación particular de las desplazadas internas, que comprende un balance de los avances realizados hasta la fecha para su protección y asistencia, y un examen de algunos de los principales obstáculos para poder adoptar medidas eficaces en relación con sus derechos humanos y necesidades, y ofrece recomendaciones iniciales para resolver estas cuestiones.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–2	3
II. Actividades del mandato .....	3–19	3
A. Actividades de integración .....	3–5	3
B. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales .....	6–10	4
C. Relación con los países .....	11–19	5
III. Desplazadas internas: avances, desafíos y camino a seguir .....	20–53	8
A. Introducción y panorama general .....	20–22	8
B. Balance de las medidas de protección y asistencia para las desplazadas internas .....	23–31	9
C. Una mirada hacia el futuro: análisis de los principales desafíos .....	32–53	13
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	54–94	21
A. Recomendaciones generales para los interesados nacionales e internacionales .....	55–64	22
B. Recomendaciones a los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y otros agentes internacionales sobre obstáculos particulares .....	65–94	23

## **I. Introducción**

1. Este informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, se presenta de conformidad con la resolución 14/6 del Consejo de Derechos Humanos. En la primera parte se ofrece una relación de las actividades realizadas por el Relator Especial desde que presentara su último informe al Consejo.

2. En la segunda parte del presente informe se analizan las principales cuestiones relacionadas con las desplazadas internas y se define la forma de proceder para mejorar la protección y la asistencia efectivas que estas reciben, teniendo presente que las desplazadas internas tienen problemas y capacidades diversos y a menudo desempeñan una función clave para la protección de sus familias y sus comunidades. En cuanto al análisis de su situación particular y a la búsqueda de soluciones prácticas para los principales obstáculos existentes, el Relator Especial señala que ha de tratarse de un proceso tan incluyente como sea posible que integre a las desplazadas internas, así como a miembros de la sociedad civil como jefes comunitarios y tradicionales, y a grupos de mujeres y hombres.

## **II. Actividades del mandato**

### **A. Actividades de integración**

3. Durante el período que abarca el informe, el Relator Especial siguió integrando la perspectiva de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad humanitaria en general mediante su participación activa en el Comité Permanente entre Organismos. También mantuvo una estrecha colaboración con las principales organizaciones de las Naciones Unidas, en particular con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Con estos organismos sostuvo un diálogo constructivo sobre los obstáculos existentes y las medidas que cabía adoptar en respuesta al desplazamiento interno, y sobre las posibles esferas de cooperación, tanto en la sede como sobre el terreno. El Relator Especial también celebró sesiones informativas periódicas sobre las actividades temáticas o por país.

4. Además, participó en varias actividades organizadas por los organismos de las Naciones Unidas, que incluían las reuniones periódicas y el retiro anual del Grupo Temático Mundial sobre Protección, actividades de promoción de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), un seminario sobre cómo hacer frente a las consecuencias adversas del cambio climático en el pleno disfrute de los derechos humanos, organizado por el ACNUDH en Ginebra (23 y 24 de febrero de 2012), la consulta regional para Europa Meridional y Oriental y Asia Central sobre las mujeres en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, organizada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en Turquía (11 de mayo de 2012), una mesa redonda de alto nivel sobre la promoción y la protección de los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos y el caso del África francófona, organizada por el ACNUDH y la Organización Internacional de la Francofonía en Ginebra (18 de octubre de 2012), así como un seminario sobre el acceso del personal humanitario y la asistencia de protección sujetos a restricciones, organizado por el ACNUR en Ginebra (7 de noviembre de 2012). El Relator Especial aprecia la prolongada asociación con estos órganos.

5. El año pasado el mandato celebraba además su 20º aniversario, por lo que se organizaron varios actos con la colaboración de asociados y patrocinadores, entre otros, un coloquio sobre el tema "Influir en nuestro futuro común: función de las mujeres desplazadas internamente en la recuperación, la consolidación de la paz y las soluciones duraderas", celebrado en Ginebra (7 de marzo de 2012), un acto paralelo en el Consejo de Derechos Humanos dedicado a los desplazados internos que viven fuera de campamentos (29 de junio de 2012) y un acto paralelo en la Asamblea General titulado "La evolución del mandato y el contexto del desplazamiento interno: logros y retos 20 años después" (24 de octubre de 2012), tema sobre el que también versó el informe del Relator Especial presentado ante la Asamblea General en 2012 (A/67/289), así como una consulta que tuvo lugar en Ginebra titulada "Realización de un balance del desplazamiento interno 20 años después" (28 y 29 de noviembre de 2012). Además, el 18 de septiembre de 2012, el Relator Especial organizó un taller consultivo en Ginebra con expertos de múltiples organismos y organizaciones de la sociedad civil del ámbito de los derechos humanos, la asistencia humanitaria y el desarrollo, especializados en los desplazamientos y la protección de los derechos humanos de las mujeres. Los coloquios desarrollados en el curso del taller sirvieron de punto de partida para el presente informe temático.

## **B. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales**

6. El Relator Especial se complace en informar sobre la colaboración sostenida que mantiene con organizaciones regionales e internacionales, entre las cuales figuran organizaciones y mecanismos regionales de África, así como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En particular, colaboró estrechamente con organizaciones regionales africanas para la promoción, ratificación y aplicación a nivel nacional de la Convención de Kampala de 2009. Con ese objetivo participó en la 126ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (31 de marzo a 5 de abril de 2012), que tuvo lugar en Kampala. El Relator Especial se complace en señalar que este primer instrumento regional jurídicamente vinculante, en el cual culminan cerca de veinte años de trabajo con los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad internacional para poner remedio a la difícil situación de millones de desplazados internos, entró en vigor el 6 de diciembre de 2012.

7. Asimismo, el Relator Especial se dirigió a la Comisión sobre la Dimensión Humana de la OSCE en Viena el 4 de septiembre de 2012 para dar a conocer la labor del mandato y los vínculos fundamentales que existen entre las soluciones duraderas a las situaciones de desplazamiento interno y la seguridad nacional y regional en la zona de la OSCE. En ese mismo contexto, participó en un taller en Viena sobre "Desastres naturales y desplazamiento" (5 de septiembre de 2012). También participó en un coloquio sobre el desplazamiento debido a desastres naturales (20 de julio de 2012), organizado por la OIM en Nueva York. Además, informó al Grupo de Trabajo de Enlace Humanitario sobre las prioridades de su mandato y las visitas a países (24 de octubre de 2012).

8. El Relator Especial ha mantenido una intensa colaboración con organizaciones de la sociedad civil en Ginebra, en Nueva York y sobre el terreno. En particular, desea expresar su agradecimiento por el apoyo que ha obtenido su mandato a través del Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamientos Internos y por la cooperación con el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos en diversos asuntos de interés común. También firmó un acuerdo de colaboración para formalizar y reforzar su cooperación con el Servicio conjunto interinstitucional de elaboración de perfiles de desplazados internos (JIPS). Sobre el terreno, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función esencial al apoyar las actividades relacionadas con el mandato compartiendo información, dando constancia de los efectos de los desplazamientos internos sobre los derechos humanos en diversos contextos y actuando como enlace con las comunidades desplazadas, especialmente durante las visitas a los países.

9. Del 18 al 23 de junio de 2012, el Relator Especial participó en el octavo curso anual sobre el derecho de los desplazamientos internos que tuvo lugar en San Remo (Italia) y fue organizado por el Proyecto Brookings-LSE, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, el ACNUR y el ACNUDH. Entre los participantes en el curso se contaban 18 funcionarios gubernamentales cuya actividad versaba sobre los desplazamientos internos procedentes de 14 países afectados por ese fenómeno. El Relator Especial también anuncia con satisfacción que en diciembre de 2012 se creó un nuevo seminario anual de una semana de duración en San Remo sobre derecho internacional y protección jurídica en los desastres naturales, destinado a profesionales y legisladores.

10. El Relator Especial participó además en muchos otros foros y actos sobre los desplazamientos internos organizados por las organizaciones de la sociedad civil y terceros, entre los que se incluyen coloquios sobre "La función de las mujeres en las situaciones de conflicto" (2 de mayo de 2012), y la justicia de transición y los desplazamientos (28 de junio de 2012), organizados por el Proyecto Brookings-LSE en Washington, D.C. y en Ginebra, respectivamente, así como en una mesa redonda sobre las prioridades y los retos actuales en materia de desplazamientos internos (23 de marzo de 2012) organizada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Washington, D.C.

## C. Relación con los países

### Afganistán

11. Del 12 al 16 de julio de 2012, el Relator Especial, por invitación del Gobierno del Afganistán, celebró sesiones de diálogo con funcionarios gubernamentales y participó en un taller consultivo nacional sobre la elaboración de una política del país en materia de desplazamientos internos, organizado los días 15 y 16 de julio en Kabul. El taller, que dirigió el Ministerio de Refugiados y Repatriación con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y de las Naciones Unidas, tenía por objeto establecer una hoja de ruta para las principales etapas de elaboración de una política sobre desplazamientos internos. El Relator Especial felicita al Gobierno del Afganistán por esa importante iniciativa y desea expresar su compromiso de seguir proporcionando su asistencia al respecto.

### Côte d'Ivoire

12. Del 23 al 31 de julio de 2012, el Relator Especial realizó una visita oficial a Côte d'Ivoire por invitación del Gobierno. Allí se entrevistó con las comunidades afectadas por desplazamientos internos en lugares de retorno, reasentamiento e integración, tanto en Abidján como en la parte occidental del país. Observó que el Gobierno, ayudado por la comunidad internacional, había logrado importantes avances por cuanto se refería a la estabilización del país después de la violencia que había seguido a las elecciones de 2010, así como en relación con el restablecimiento de la ley y el orden y la articulación del retorno o de soluciones alternativas para el millón aproximado de personas que habían sido desplazadas en el momento álgido de esa crisis. No obstante, siguen existiendo importantes retos. Entre ellos destaca la necesidad de crear condiciones para brindar a los desplazados internos soluciones duraderas en materia de vivienda, servicios y seguridad de manera que puedan rehacer sus vidas. También hay que abordar las causas subyacentes de la violencia y los desplazamientos que llevan más de diez años sacudiendo al país.

13. Aunque cuando realizó su visita no vio a desplazados internos en campamentos, el Relator Especial observó las duras condiciones de vida de muchos ellos y de las comunidades que los acogían, en zonas de retorno e integración local, debido a la falta de viviendas, servicios básicos y oportunidades de subsistencia, y su desconfianza en el sector

de la seguridad, especialmente en la parte occidental del país y en los asentamientos urbanos ilegales en el centro y a las afueras de Abidján. Subraya que es preciso atender a las necesidades especiales de los desplazados internos más vulnerables, como los hogares de una mujer sola, las personas de edad o con discapacidad y los niños separados de sus familias. En ese sentido, el Relator Especial felicita al Gobierno y a la comunidad internacional por su reciente decisión de emprender una recopilación de datos para averiguar las necesidades de los desplazados internos más vulnerables y las comunidades de acogida, así como la decisión de llevar a la práctica en Côte d'Ivoire la decisión y el marco de soluciones duraderas tras un conflicto del Secretario General.

14. Para evitar futuros desplazamientos también será preciso afrontar los problemas estructurales y profundamente arraigados, y la correspondiente reforma agraria, judicial y del sector de la seguridad, así como la reconciliación y otras cuestiones que podrían afectar a los derechos humanos de muchas personas, como la falta de documentos personales de identidad (como registros de nacimiento y pruebas de ciudadanía). Dada la importancia que ha tenido la tierra en conflictos intercomunitarios pasados y teniendo presentes sus ramificaciones identitarias, es fundamental que el proceso de reforma sea incluyente y transparente, fomente la participación en las soluciones a nivel local y refleje la situación específica de los desplazados internos.

15. El Relator Especial observa que, pese a que se han registrado ciertas mejoras, la situación del país en materia de seguridad sigue siendo delicada debido a la lentitud de las reformas conexas. Son muchos los desplazados internos que siguen manifestando una honda preocupación por su seguridad, especialmente en el oeste. El Relator Especial insiste en que es preciso acometer plenamente las reformas del sector de la seguridad, así como los procesos de desarme, desmovilización y reinserción. Para ello sería bueno contar con un proceso consultivo incluyente y un mecanismo de investigación de los antecedentes de derechos humanos de los soldados como condicionante para su incorporación en el nuevo ejército, y con medidas concretas para afrontar la presencia de grupos armados no estatales y otras fuerzas irregulares presentes en determinadas partes del país, sobre todo en el oeste. El Relator Especial condena el ataque del 20 de julio de 2012 al campamento de Nahibly, en el que al menos 8 personas murieron y 60 resultaron heridas, por cuanto se trata de un atentado contra la protección que brindan a los desplazados internos los Principios Rectores de los desplazamientos internos (los Principios Rectores), las normas internacionales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Lamenta que las investigaciones emprendidas a raíz del incidente no hayan dado resultados hasta la fecha ni se hayan saldado con ninguna detención, e insta al Gobierno a proseguir dichas medidas con carácter prioritario. También pide a la comunidad internacional que siga apoyando las reformas en Côte d'Ivoire en el ámbito de la ayuda humanitaria, el desarrollo, la consolidación de la paz y el Gobierno desde un enfoque de los derechos humanos y con la participación real de las comunidades afectadas por los desplazamientos.

### **Sudán**

16. Del 14 al 22 de noviembre de 2012, el Relator Especial realizó una visita al Sudán por invitación de su Gobierno. Se entrevistó con comunidades afectadas por desplazamientos en Darfur septentrional, occidental y meridional, y en Jartum, pero desafortunadamente no pudo visitar Kordofán del Sur por motivos de seguridad. El Relator Especial encomia los esfuerzos desplegados por el Gobierno y la comunidad internacional para abordar tanto los motivos como las consecuencias de los desplazamientos internos. Pese a que en el Sudán persisten importantes retos, se han logrado igualmente oportunidades y avances significativos que todos los actores deben aprovechar para lograr una paz sostenible y soluciones duraderas.

17. Concretamente en Darfur, una de esas oportunidades es la firma del Documento de Doha para la Paz en Darfur de 2011. El Relator Especial opina que, aplicado de manera correcta e incluyente por todos los interesados, este acuerdo, que comprende disposiciones sobre soluciones duraderas para los desplazados internos y en materia de seguridad, reparto de poder, distribución de la riqueza y reconciliación, puede contribuir a la paz y la estabilidad en la región. Insta a hacer todo lo posible con miras a dicho fin y a dar un mayor impulso a la aplicación del documento. Observa que se han de dar otros factores para remediar la prolongada situación de desplazamiento interno en Darfur. Entre ellos, un acceso abierto, predecible y sostenido del personal humanitario a las poblaciones afectadas que permita evaluar sus necesidades humanitarias y sus intenciones a largo plazo, un enfoque global de las soluciones duraderas que facilite la integración local, el reasentamiento y el retorno voluntario, y medidas concertadas para integrar a los desplazados internos (en muchos casos urbanizados) en la planificación y el desarrollo urbanos y los proyectos relativos a los medios de vida. Otros aspectos destacados por los desplazados internos son la necesidad de una mejora en la seguridad, el acceso a los servicios y las oportunidades de subsistencia y el acceso a sus tierras en las zonas de retorno. Es preciso concertar esfuerzos para satisfacer las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos en Darfur, muchos de los cuales llevan años viviendo en circunstancias muy adversas.

18. En lo referente a las personas originarias de Sudán del Sur, el Relator Especial se siente alentado por la firma del Acuerdo sobre las Cuatro Libertades, que facilitará el proceso de regularización de la estancia de las personas que deseen permanecer en el Sudán. Pide a todas las partes que adopten medidas prácticas para aplicar dicho acuerdo tan pronto como sea posible y que se muestren flexibles por lo que se refiere a los requisitos administrativos que puedan ser difíciles de satisfacer para los desplazados. También pide a los Gobiernos del Sudán y de Sudán del Sur que faciliten el establecimiento de corredores humanitarios para posibilitar retornos seguros y voluntarios. De cualquier modo, hasta que se alcance una solución duradera habrá que proteger los derechos humanos de las personas originarias de Sudán del Sur. A este respecto, el Relator Especial insta al Gobierno del Sudán a promover una cultura del respeto en su territorio y a investigar y enjuiciar plenamente todas las violaciones. También requiere particular atención y control la extrema precariedad por la que se caracterizan algunos puntos de partida, sobre todo en materia de agua, instalaciones sanitarias, alojamiento, asistencia médica y otros servicios básicos.

19. En Kordofán del Sur y Nilo Azul, el Relator Especial observa los esfuerzos del Gobierno del Sudán por garantizar la provisión de asistencia humanitaria en las zonas controladas por el Gobierno. Por otro lado, insta a todas las partes a que permitan el acceso seguro del personal de asistencia humanitaria a todas las zonas, en aplicación de los memorandos de entendimiento (agosto de 2012), y a que, con ayuda de la comunidad internacional, redoblen los esfuerzos dirigidos a dar una solución pacífica a las principales cuestiones que alimentan la crisis. El Relator Especial observa que en el Sudán siguen existiendo múltiples causas y contextos de desplazamiento interno. Entre ellos figuran los desplazamientos nuevos y los desplazamientos prolongados, los desplazamientos debidos a conflictos armados o a la violencia comunitaria y los desplazamientos debidos a conflictos por los recursos motivados por el cambio climático o por un desastre natural. Por ello, el Relator Especial insta al Gobierno a que adopte un marco global de protección de los derechos humanos de los desplazados internos ratificando la Convención de Kampala y a que apruebe una ley que permita su aplicación en cuanto se presente la oportunidad.

### III. Desplazadas internas: avances, desafíos y camino a seguir

#### A. Introducción y panorama general

20. Desde los años noventa, los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores han dedicado mayor atención a los derechos y las necesidades de las mujeres y las niñas en las situaciones de emergencia y posteriores a conflictos, y han fomentado las perspectivas de género en la asistencia humanitaria y al desarrollo<sup>1</sup> y la recuperación temprana. Así lo atestiguan un amplio número de resoluciones, políticas, directrices y manuales, así como múltiples medidas para incorporar la perspectiva de género y numerosos programas específicos. Este marco general, centrado ante todo en la mujer, la paz y la seguridad, hizo que se prestara mayor atención a los refugiados, y en las iniciativas de los últimos años se ha empezado a integrar más a las desplazadas internas.

21. Pese a estos avances, muchas de las medidas adoptadas en respuesta a los desplazamientos internos siguen sin tener lo bastante en cuenta los problemas de las mujeres<sup>2</sup>, las cuales representan cerca del 50% de los desplazados internos<sup>3</sup>. En tanto que desplazadas internas, las mujeres experimentan los diversos problemas de derechos humanos característicos de las situaciones de desplazamiento en general que conllevan para los desplazados internos un mayor riesgo que para la mayoría de las demás poblaciones afectadas. Muchas veces los desplazados pierden los medios de sustento y su documentación más importante, y se ven privados de manera efectiva de importantes derechos y servicios. Los patrones de discriminación que prevalecen en muchos de estos contextos se extreman durante los conflictos y contribuyen a la violación de los derechos de las mujeres a la vivienda, la tierra y la propiedad. Además, las desplazadas internas a menudo experimentan problemas de derechos humanos por formas interrelacionadas de discriminación basada en el género y por la intersección del género con otros factores como la edad, la afiliación grupal (por ejemplo, la pertenencia a un grupo minoritario), la discapacidad, el estado civil, la situación socioeconómica y el desplazamiento en sí. Por tanto, corren mayor riesgo determinados grupos o categorías de desplazadas internas, si bien los peligros que afrontan varían en función del contexto del desplazamiento (una emergencia, una situación prolongada, un campamento, etc.). El Consejo expresó "especial preocupación ante los graves problemas a que se enfrentan numerosas mujeres y niños desplazados internos, entre otros violencia y abusos, explotación sexual y laboral, trata de personas, reclutamiento forzoso y secuestros" (resolución 14/6). Entre otros problemas en materia de derechos humanos cabe destacar un acceso desigual a la asistencia, la educación, la formación y los medios de subsistencia, unos servicios de atención a la salud reproductiva deficientes y la exclusión de los procesos de toma de decisiones.

22. Las refugiadas y las desplazadas internas a menudo padecen problemas parecidos de asistencia y protección en la medida en que, por ejemplo, corren mayor riesgo de ser víctimas de la violencia sexual y basada en el género, por lo que en algunos casos podrían emplearse intervenciones de género semejantes para solucionar esos problemas<sup>4</sup>. Sin embargo, es preciso tener presente la diversidad que existe dentro de esos grupos, así como

<sup>1</sup> Examen y evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

<sup>2</sup> Susan Martin, "Refugee and displaced women: 60 years of progress and setbacks", *Amsterdam Law Forum*, vol. 3, N° 2 (2011)

<sup>3</sup> ACNUR, *Global Trends 2010: 60 years and still counting* (2011), pág. 33.

<sup>4</sup> Chaloka Beyani, "An International Legal Perspective on Refugee and Displaced Women" en *Legal Status of Refugee and Internally Displaced Women in Africa*, Christopher Mulei y otros (eds.), (UNIFEM/AFWIC, 1996).

las dificultades que pueden serles propias y las repercusiones jurídicas, sociales y de otro tipo derivadas del contexto del desplazamiento en sí (esto es, el desplazamiento interno por oposición al desplazamiento externo) para reflejar todo ello en las medidas adoptadas para satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, los desplazados internos reciben en promedio menos asistencia internacional que los refugiados, lo que conlleva resultados comparativamente peores en materia de salud reproductiva en el caso de las desplazadas internas<sup>5</sup>. En cambio, como residentes o ciudadanas de sus países, las desplazadas internas por lo general no afrontan el mismo tipo (o la misma cantidad) de obstáculos legales o administrativos en el ejercicio de su derecho a la libertad de circulación y su derecho al trabajo.

## **B. Balance de las medidas de protección y asistencia para las desplazadas internas**

### **1. La evolución del marco relativo al género y al desplazamiento interno**

23. Durante los últimos veinte años se han formulado multitud de instrumentos y normas en materia de género y desplazamiento forzoso, cada vez con mayor inclusión de las desplazadas internas. Si bien algunas normas y prácticas versan sobre cuestiones concretas como la salud reproductiva<sup>6</sup> o la violencia sexual y basada en el género<sup>7</sup>, otras abordan el género y el desplazamiento de manera transversal. Los Principios Rectores son el primer marco normativo que detalló una serie de derechos específicos de las desplazadas internas, como el derecho a la no discriminación y el derecho de las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños y las mujeres cabeza de familia, entre otras, a una protección y asistencia "que tenga en cuenta sus necesidades especiales"<sup>8</sup>. Los Principios Rectores definen varias formas de violencia y explotación frente a las que habría que proteger a los desplazados internos, como la violencia sexual y basada en el género, insisten en el derecho de las desplazadas internas a acceder a todos los documentos, la educación y la formación necesarias y solicitan la participación activa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en todas las etapas del desplazamiento<sup>9</sup>. Los Principios Rectores han servido de punto de partida para instrumentos y marcos posteriores en los que se habla de las desplazadas internas, como la Convención de Kampala y el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos.

24. Entre los instrumentos y marcos que tratan de las necesidades y los derechos de las desplazadas internas destacan además las Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias y el Manual sobre las cuestiones de género en las actividades humanitarias de 2006, publicados ambos por el Comité Permanente entre Organismos, así como la Conclusión N° 105 (LVII) del Comité Ejecutivo del ACNUR de 2006, el *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas* de 2008, los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los

<sup>5</sup> Dale Buscher, "Refugee Women: Twenty Years On", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, N° 2 (2010), pág. 8; ACNUR, *Inter-agency global evaluation of reproductive health services for refugees and internally displaced persons* (noviembre de 2004).

<sup>6</sup> Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Situaciones de Crisis, *Manual de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Escenarios Humanitarios* (2010).

<sup>7</sup> ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: guía para la prevención y respuesta* (2003); Comité Permanente entre Organismos, *Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones comunitarias: enfoque sobre la prevención y la respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia* (2005).

<sup>8</sup> Principio 4, párr. 2.

<sup>9</sup> Principio 11, párr. 2; principio 19; principio 20, párr. 3; principio 23.

refugiados y las personas desplazadas de las Naciones Unidas<sup>10</sup>, el Protocolo sobre los derechos de la propiedad de las personas que regresan a la región de los Grandes Lagos, la Recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud y la Recomendación general N° 27 (2010) sobre los derechos humanos de las mujeres de edad del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El Relator Especial está ayudando al Comité a elaborar una recomendación general sobre las mujeres en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, la cual celebra, por cuanto le parece que contribuirá a la evolución del marco de protección.

25. Varias resoluciones del Consejo de Seguridad abordan cuestiones de especial relevancia para las desplazadas internas como el acceso a la protección y a la asistencia<sup>11</sup>, la violencia sexual<sup>12</sup>, la trata<sup>13</sup>, y la paz, la reconciliación y el desarrollo<sup>14</sup>. Las resoluciones del Consejo sobre la mujer, la paz y la seguridad, en particular su histórica resolución 1325 (2000), son herramientas clave para reforzar y sistematizar las respuestas a los derechos y las necesidades de las desplazadas internas<sup>15</sup>. La creación de planes de acción nacional para aplicar la resolución 1325 (2000) representa una valiosa oportunidad para incluir e involucrar a las desplazadas internas. Hasta la fecha, 35 gobiernos nacionales, así como la Unión Europea, la OSCE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), han aprobado planes de acción, y muchos otros se encuentran en la fase de preparación<sup>16</sup>. Varios países con desplazamientos internos han desarrollado planes, entre otros Côte d'Ivoire, Filipinas, Georgia y Nepal. Su buena ejecución exige un apoyo concertado que permita explotar al máximo los posibles beneficios para las desplazadas internas.

## 2. Incorporación de la perspectiva de género en las medidas adoptadas en respuesta a los desplazamientos internos

26. Hoy en día se reconoce ampliamente la necesidad de un "doble enfoque" que aporte un equilibrio entre los programas destinados a las mujeres desplazadas y las medidas concertadas para la incorporación de la perspectiva de género<sup>17</sup>. Sin embargo, son muchas las organizaciones que siguen intentando identificar los múltiples problemas que acucian a las desplazadas internas y responder a ellos<sup>18</sup>. Con el fin de mejorar sus medidas de protección y asistencia, en junio de 2011 el ACNUR publicó su nueva política sobre edad, género y diversidad, junto al Plan avanzado para 2011-2016. Estos documentos parten de

<sup>10</sup> E/CN.4/Sub.2/2005/17 ("Principios Pinheiro"); *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the "Pinheiro Principles"* (FAO y otros, 2007). Los Principios Pinheiro defienden el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres (en materia de recursos, derechos sucesorios, seguridad jurídica de la tenencia, derechos de propiedad y derechos al control de las tierras), y afirman que deben existir procesos de restitución y apelación en función de los criterios de edad y género, y que los agentes internacionales y nacionales deben velar por que se contemplen los problemas particulares de grupos potencialmente vulnerables como las mujeres que son cabeza de familia.

<sup>11</sup> Resoluciones 1674 (2006), 1894 (2009) y 1379 (2001) del Consejo de Seguridad. Véase igualmente Sanjula Weerasinghe y Elizabeth Ferris, *Security Council, internal displacement and protection: recommendations for strengthening action through resolutions* (Washington, D.C., Proyecto Brookings-LSE, 2011).

<sup>12</sup> Resoluciones 1807 (2008), sobre la República Democrática del Congo, y 1556 (2004), sobre el Sudán, del Consejo de Seguridad.

<sup>13</sup> Resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad.

<sup>14</sup> Resoluciones 1265 (1999) y 1296 (2000) del Consejo de Seguridad.

<sup>15</sup> Resoluciones 1820 (2008) y 1889 (2009) del Consejo de Seguridad.

<sup>16</sup> <http://peacewomen.org/naps/list-of-naps>.

<sup>17</sup> ACNUR, "Age, Gender and Diversity Mainstreaming Forward Plan 2011-2016", pág. 1; Buscher, "Refugee Women", pág. 18.

<sup>18</sup> Véase el Subgrupo del Comité Permanente dedicado al género en las acciones humanitarias para los análisis de las medidas de incorporación de la perspectiva de género.

un análisis de los principales problemas que han obstaculizado los esfuerzos del ACNUR por incorporar esas perspectivas, entre los que figura la tendencia a tratar a los desplazados como "beneficiarios pasivos de ayuda", en vez de como "asociados iguales con derechos", y la necesidad de un liderazgo y un seguimiento proactivos sobre los hallazgos de los procesos de evaluación participativa propios de la incorporación de consideraciones de edad, género y diversidad<sup>19</sup>. Para avanzar en este sentido también debe haber una mejor coordinación entre los agentes<sup>20</sup> y es preciso definir unos indicadores más concretos para evaluar la aplicación de las políticas de incorporación de los citados criterios.

27. La omisión del criterio de género en la elaboración de los presupuestos representa un importante obstáculo para su correcta incorporación. Muchos de los procesos presupuestarios actuales no dedican suficiente atención a las consideraciones de género y los recortes suelen afectar de manera desproporcionada a aspectos fundamentales para las mujeres. El indicador de género introducido en 2009 por el Comité Permanente para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el Procedimiento de llamamientos unificados permite llevar a cabo un seguimiento eficiente de los fondos asignados según un criterio de género y fomenta la creación de proyectos en mayor sintonía con las consideraciones de género. No obstante, para incorporar las cuestiones de género en los procesos presupuestarios, en particular por lo que se refiere a los derechos y las necesidades de las desplazadas internas, seguirá haciendo falta un mayor liderazgo institucional, así como la recopilación de datos desglosados y una mayor formación<sup>21</sup>.

28. También es preciso integrar las consideraciones de género en la legislación correspondiente para que los derechos de las desplazadas internas se aborden en los procesos legislativos a nivel nacional (parlamentario) y local (unidades de gobierno local). Por último, el Relator Especial indica que la planificación según criterios de género es otro elemento que se debe tener en cuenta especialmente en los países afectados por situaciones de desplazamiento.

### 3. Solución de problemas fundamentales en materia de protección

29. Se ha avanzado algo hacia la resolución de algunos problemas fundamentales en materia de protección, aunque en muchos casos el análisis es insuficiente o no se ha dado con una solución. Los mayores avances se han producido en el ámbito de los servicios de salud reproductiva, sobre todo gracias al Manual de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Escenarios Humanitarios y al Paquete Inicial Mínimo de Servicios sobre la salud reproductiva y la violencia sexual en situaciones de emergencia, elaborados por el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Situaciones de Crisis. El Manual se revisó en 2010 para contemplar mejor a los desplazados internos y a otras personas afectadas por las emergencias humanitarias<sup>22</sup>. No obstante, la respuesta en materia de salud reproductiva sigue teniendo importantes deficiencias por lo que respecta a la correcta atención a la salud materna y reproductiva de las mujeres con discapacidad y las adolescentes, la ampliación de la cobertura sistemática y equitativa del Paquete Inicial Mínimo de Servicios y el mantenimiento de esos servicios en situaciones de crisis prolongada y durante la fase de la recuperación.

<sup>19</sup> Comité Ejecutivo del ACNUR, Report on Age, Gender and Diversity Mainstreaming, EC/59/SC/CRP.14, pág. 3.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Comité Permanente entre Organismos, 2012 IASC Gender Marker: Analysis of Results and Lessons Learned.

<sup>22</sup> Manual de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Escenarios Humanitarios; véase también Martin, "Refugee and Displaced Women", pág. 86.

30. También se han registrado mejoras como la elaboración de directrices para prevenir y actuar contra la violencia sexual y basada en el género<sup>23</sup>, la creación de normas para la inclusión de los problemas de violencia sexual en los acuerdos de paz y de cesación del fuego<sup>24</sup>, la iniciación de programas de formación para prevenir la explotación sexual a manos del personal de mantenimiento de la paz y el personal humanitario, la puesta en funcionamiento de disposiciones de vigilancia y presentación de informes en varios países de conformidad con la resolución 1960 (2010) del Consejo de Seguridad, el desarrollo de indicadores de alerta temprana sobre la violencia sexual<sup>25</sup> y la definición de objetivos para aumentar la proporción de mujeres policías en las operaciones de mantenimiento de la paz al 20% en 2014 a más tardar. No obstante, todavía queda mucho por hacer al respecto.

31. Se han logrado avances modestos —y aún por consolidar— en la integración de la mujer en los sistemas de distribución de la asistencia<sup>26</sup> y en la utilización de estrategias sobre los combustibles para que las mujeres desplazadas estén menos expuestas a la violencia cuando recogen leña<sup>27</sup>. Algo se ha logrado en la defensa del derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad de las desplazadas internas en determinados casos a través de medidas como la provisión de asistencia letrada a las mujeres retornadas. Asimismo, la participación de las desplazadas internas en los procesos de toma de decisiones ha aumentado en algunos países como Colombia y Filipinas gracias a la formación de potentes asociaciones de desplazadas internas<sup>28</sup>. En 2011 el ACNUR celebró su segundo diálogo global con las mujeres, proceso que por primera vez contó con la intervención de las desplazadas internas<sup>29</sup>. Pese a persistir limitaciones, se ha logrado avanzar en la recopilación de datos desglosados en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos<sup>30</sup> mediante la creación del Servicio conjunto interinstitucional de elaboración de perfiles de desplazados internos, que recoge datos desglosados por edad, sexo y lugar, así como otros indicadores como la provisión de protección y asistencia a las desplazadas internas en relación con su derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad.

<sup>23</sup> Comité Permanente entre Organismos, Directrices aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias, 2005; ACNUR, Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: guía para la prevención y respuesta, 2003.

<sup>24</sup> División de política y mediación, *Guía para los Mediadores: Cómo abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos en el curso de las hostilidades y en los acuerdos de cesación del fuego* (2012).

<sup>25</sup> Los indicadores se pondrán a prueba en la República Democrática del Congo y en Sudán del Sur y analizarán específicamente la violencia sexual en el contexto de las situaciones de desplazamiento.

<sup>26</sup> FICR, *Practical Guide to Gender-sensitive Approaches for Disaster Management* (2010).

<sup>27</sup> Este tipo de estrategias reconocen que el simple hecho de proporcionar leña no basta si no existen otros medios de subsistencia, ya que las mujeres y las niñas desplazadas sin más opciones viables para ganarse la vida seguirán recogiendo leña para venderla, exponiéndose a un mayor peligro: Buscher, "Refugee Women", pág. 16; herramientas del Grupo de tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre acceso seguro a la leña y energía alternativa en situaciones de crisis humanitaria, incluidos los documentos "Decision Tree Diagrams on Factors Affecting Choice of Fuel Strategy in Humanitarian Settings" (2009) y "Matrix of Agency Roles and Responsibilities for Ensuring a Coordinated, Multi-Sectoral Fuel Strategy in Humanitarian Settings" (2009); la iniciativa del Programa Mundial de Alimentos de acceso seguro a leña y fuentes alternativas de energía para cocinar en situaciones de crisis humanitaria (SAFE).

<sup>28</sup> Proyecto Brookings-Bern sobre el desplazamiento interno, *Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters* (2008).

<sup>29</sup> ACNUR, *Sobrevivientes, protectoras, proveedoras: Hablan las mujeres refugiadas* (2011). El título del informe del diálogo global no refleja la participación en el proceso de 80 personas desplazadas internas de Colombia.

<sup>30</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, *La mujer en el mundo, progreso en las estadísticas* (2006), ST/ESA/STAT/SER.K/17, págs. vii a ix. Véase asimismo el portal de datos de género del Banco Mundial, <http://datatopics.worldbank.org/gender>.

## C. Una mirada hacia el futuro: análisis de los principales desafíos

32. Pese a esos avances, el Relator Especial opina que queda mucho por hacer, desde instaurar prácticas de documentación equitativas hasta enseñar sistemáticamente enfoques de género a los funcionarios, los agentes de seguridad y el personal sobre el terreno, o familiarizar a las comunidades, especialmente a las de acogida, con los desplazados internos para evitar la doble estigmatización de las mujeres desplazadas (como personas desplazadas y como mujeres) e involucrar a las mujeres en los sistemas de alerta temprana y en las estrategias de preparación para casos de desastre. Puede que el mayor obstáculo consista en superar el desfase en la aplicación que limita la incidencia práctica de los marcos ideados para proteger, asistir y apoyar el liderazgo de las desplazadas internas. Más allá de esto, el Relator Especial menciona algunos de los principales retos relativos a las desplazadas internas, que destacan por su importancia estratégica o porque se trata de problemas importantes antiguos, nuevos o que se han dejado de lado.

### 1. Recopilación de datos detallados y desglosados

33. Para poder desarrollar un activismo eficaz en favor de las desplazadas internas y crear programas que respondan a sus necesidades específicas en todas las etapas del desplazamiento, se deba este a un conflicto, a un desastre o a otros factores, es fundamental contar con datos desglosados por sexo, edad, lugar y otros indicadores clave<sup>31</sup>. Los datos también son imprescindibles para la aplicación, el seguimiento y la evaluación de dichos programas. Pese a que en la Plataforma de Acción de Beijing y posteriores informes<sup>32</sup>, recomendaciones<sup>33</sup> y resoluciones<sup>34</sup> se habló a favor de la recopilación de datos desglosados y detallados, la gran mayoría de los Estados afectados por desplazamientos carecen de esa información ya que a menudo no tienen la infraestructura ni la capacidad humana o financiera necesarias para producir y actualizar esos datos<sup>35</sup>. En los lugares en que sí se recopila ese tipo de información, la falta del visto bueno oficial del Gobierno también puede obstaculizar la divulgación de los datos y la aplicación de las medidas correctivas correspondientes, en particular en los programas relacionados con las desplazadas internas. Uno de los principales intereses del Subgrupo del Comité Permanente dedicado al género en las acciones humanitarias ha sido mejorar la presentación y el análisis de los datos desglosados por sexo. De cara al futuro, es preciso recoger datos desglosados cualitativos además de cuantitativos a fin de captar las experiencias y las inquietudes concretas de las desplazadas internas y de otros miembros de las comunidades afectadas por los desplazamientos. Por ejemplo, los datos desglosados por sexo también deberían desglosarse en función de la edad para tener presentes las necesidades específicas de las adolescentes, las mujeres jóvenes y las mujeres de edad, y posibilitar así una asistencia más equitativa para los diversos grupos. Más allá de la recopilación de datos, convendría además que las oficinas censales nacionales también aplicaran de manera sistemática una óptica de género en sus ejercicios de análisis y divulgación.

<sup>31</sup> Buscher, "Refugee Women", pág. 15; Nina M. Birkeland, Edmund Jennings y Elizabeth J. Rushing (eds.), *Global Overview 2011: People internally displaced by conflict and violence* (2012, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos y Consejo Noruego para los Refugiados), pág. 2.

<sup>32</sup> Examen y evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

<sup>33</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer.

<sup>34</sup> Resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad.

<sup>35</sup> Birkeland y otros, *Global Overview 2011*, pág. 27; Martin, "Refugee and displaced women", pág. 91; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, "Fact Sheet: Civil conflict and severe lack of development take a toll on statistical capacities", 18 de enero de 2006.

## 2. Prevención y respuesta frente a la violencia sexual y basada en el género en el contexto de los desplazamientos internos

34. Pese a las innumerables formaciones, directrices y manuales al respecto, las mujeres y las niñas desplazadas siguen siendo víctimas de un nivel notorio de violencia sexual. En algunas situaciones, la violencia sexual y otras formas de violencia basada en el género se emplean deliberadamente con el propósito de aterrorizar a las víctimas y forzarlas a desplazarse, o para disuadir a las personas internamente desplazadas de reclamar sus derechos. Además de ser un importante motivo de desplazamiento y una grave violación de los derechos humanos en sí, la violencia sexual y basada en el género o el riesgo de que se produzca también puede limitar el acceso de la mujer a una serie de derechos y servicios<sup>36</sup>.

35. Por ello urge adoptar un enfoque más preventivo. El Protocolo sobre la prevención y represión de la violencia sexual contra las mujeres y los niños (2006) de la Región de los Grandes Lagos y la ley modelo anexa, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica de 2011 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) constituyen importantes ejemplos y puntos de partida para la elaboración de los marcos legales. Por otro lado, existen medidas prácticas como las estrategias de combustibles y las iniciativas sobre medios de subsistencia destinadas a mujeres y a niñas, y a toda persona en riesgo de desplazamiento, que pueden ser fundamentales para reducir la exposición a la violencia sexual. En ese sentido también es necesario dar a las personas supervivientes un apoyo adecuado que incluya servicios de salud reproductiva y psicosocial, y dedicar recursos suficientes a una planificación física que tenga en cuenta las cuestiones de género.

36. Dado que cerca del 50% de las personas que sobreviven a una agresión sexual no han cumplido los 18 años de edad<sup>37</sup>, preocupa al Relator Especial la tendencia predominante a pasar por alto las necesidades de la población infantil y juvenil. Además, le parece que es preciso dar más preponderancia a la prevención de la violencia sexual y basada en el género dentro de los propios hogares y las comunidades internamente desplazadas. La mayor parte de los programas actuales de prevención y respuesta a la violencia sexual y basada en el género se centran en la violación a manos de "personas desconocidas" y no tanto en las formas de violencia sexual más frecuentes en los hogares y las comunidades (por ejemplo, las agresiones íntimas dentro de la pareja) o las problemáticas prácticas que las desplazadas internas pueden verse obligadas a adoptar para hacerles frente (como puede ser un matrimonio precoz)<sup>38</sup>. Además, dado que las mujeres con discapacidad en contextos ajenos al desplazamiento tienen más probabilidades de ser víctimas de agresiones y abusos sexuales, es probable que el nivel de violencia sexual al que se ven sometidas las mujeres y las niñas con discapacidad en las poblaciones desplazadas y afectadas por un conflicto sea aún más elevado<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz, A/65/354-S/2010/466, párr. 22.

<sup>37</sup> Comisión de Mujeres Refugiadas, "Peril or Protection: Making Work Safe".

<sup>38</sup> Child Protection in Crisis Learning Network, "Rethinking Gender-Based Violence", Policy Change Brief (2010), pág. 2.

<sup>39</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS) y Banco Mundial, *Informe Mundial sobre la Discapacidad* (Malta, 2011), pág. 59; OMS y Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Promoting sexual and reproductive health for persons with disabilities: WHO/UNFPA guidance note*, pág. 6; informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias a la Asamblea General (A/67/227) y el Consejo (A/HRC/20/5 y Corr.1), sobre la cuestión de la violencia contra las mujeres y las niñas y la discapacidad.

### 3. Recuperación temprana

37. La recuperación temprana es un elemento vital de cualquier respuesta a un desplazamiento interno, ya que tiene por objeto lograr la recuperación de una crisis a partir de la fase humanitaria y en adelante, aumentar la resistencia de la población y crear oportunidades, y además puede favorecer el cambio social. Como tal, presenta oportunidades importantes para promover la igualdad de género en el contexto del desplazamiento interno. Sin embargo, estas oportunidades muchas veces se pierden porque las cuestiones de género son poco prioritarias en los contextos de emergencia y durante la fase de recuperación. El Relator Especial señala que una incorporación tardía de las perspectivas de género en los procesos de toma de decisiones puede tener consecuencias a largo plazo para las desplazadas internas a través de las estructuras, las políticas y las prácticas de gobierno, y ahondar las diferencias socioeconómicas existentes entre hombres y mujeres.

### 4. El acceso a la justicia y la rendición de cuentas por lo que respecta a las desplazadas internas

38. La mayor parte de las desplazadas internas tienen un acceso limitado e inadecuado a la justicia y a los mecanismos de rendición de cuentas. En algunos casos, las mujeres se ven obligadas a recurrir a sistemas de justicia consuetudinaria, que muchas veces las discriminan y les aplican principios que se contradicen con las normas nacionales e internacionales. Otras veces puede suceder que los mecanismos de la justicia formal también discriminen a la mujer, por lo que su veredicto no será el idóneo para las desplazadas internas. La deficiencia más flagrante a ojos del Relator Especial atañe al acceso a la justicia de las personas supervivientes de la violencia sexual. El que se haga justicia legalmente puede tener un efecto transformador, ya que denota claramente el rechazo a la impunidad en relación con ese terrible crimen. Y sin embargo, hay ocasiones en que las desplazadas internas no solo carecen de acceso a un recurso eficaz, sino que son imputadas cuando presentan una denuncia por violación contra las fuerzas de seguridad del Estado en los campamentos<sup>40</sup>. Por otro lado, la asistencia letrada, cuando la ha habido, ha demostrado ser de gran utilidad para las desplazadas internas que querían que se les hiciera justicia en relación con un caso de violencia sexual y basada en el género, y otros delitos y pretensiones jurídicas.

39. Además, dada la ausencia del estado de derecho característica de muchos contextos de conflicto y posteriores a los conflictos en los que el acceso de la mujer a los mecanismos de la justicia formal puede verse dificultado por circunstancias como la falta de documentación, el analfabetismo o un acceso limitado a las estructuras judiciales, la comunidad humanitaria debe colaborar con procesos alternativos de resolución de conflictos (como las estructuras consuetudinarias, religiosas y los gobiernos locales) para facilitar el acceso de la mujer a la tierra y la vivienda y resolver conflictos sobre cuestiones tan importantes como la herencia<sup>41</sup>. También es fundamental que los agentes internacionales del desarrollo colaboren con los nacionales para dar una solución a estas cuestiones y facilitar una mayor coordinación en la evaluación de las intervenciones y la definición de las mejores prácticas en este ámbito.

40. Además de facilitar el acceso de las desplazadas internas a los sistemas de justicia penal y civil, también es preciso analizar las soluciones derivadas de los procesos de justicia de transición. Entre ellos, el resarcimiento, la indemnización, los juicios y las

---

<sup>40</sup> Human Rights Watch, "Somalia: Alleged Rape Victim Convicted", 29 de enero de 2013. Véase [www.hrw.org/news/2013/02/05/somalia-alleged-rape-victim-convicted](http://www.hrw.org/news/2013/02/05/somalia-alleged-rape-victim-convicted).

<sup>41</sup> Por ejemplo, el Programa de asesoramiento y asistencia letrada del Consejo Noruego para los Refugiados.

comisiones de la verdad y la reconciliación pueden servir para reconocer y reparar las violaciones experimentadas por las desplazadas internas, lo que a su vez favorece las soluciones sostenibles a los desplazamientos. La optimización de esas contribuciones pasa por que sean accesibles, equitativas y afines a las prioridades de las desplazadas internas. Por ejemplo, los programas de reparación pueden calibrarse para compensar desigualdades estructurales, como el sesgo en la herencia y otras prácticas, a través de medidas como el reconocimiento de los matrimonios consuetudinarios para facilitar que se reconozcan los derechos de sucesión y herencia y a las mujeres y los hombres desplazados como correclamantes, o la asignación de prestaciones de indemnización por individuo y no por unidad familiar, para que la mujer controle mejor cómo se utiliza su parte<sup>42</sup>. En los países donde la presencia local de las instituciones judiciales formales es escasa y la principal vía de acceso a la justicia vienen a ser los mecanismos alternativos de resolución de conflictos o la justicia consuetudinaria, los programas deberían estudiar la posibilidad de colaborar con estas instancias para sensibilizarlas en lo relativo a las normas nacionales e internacionales y corregir progresivamente las prácticas consuetudinarias discriminatorias.

41. Los agentes internacionales y nacionales también deberían responder ante las desplazadas internas en relación con la creación de programas eficaces de protección y asistencia, algo que todavía está bastante lejos de lograrse. Para que eso suceda es necesaria una mayor integración de la óptica de género en iniciativas como la norma para la rendición de cuentas y la gestión de la calidad de la Humanitarian Accountability Partnership y debe haber mecanismos de denuncia y respuesta más accesibles y fiables sobre el terreno. Para mejorar la rendición de cuentas de los donantes de cara a las desplazadas internas, es preciso integrar más las cuestiones de género en las prácticas de los donantes mediante herramientas como el indicador de género.

## 5. Aplicación de enfoques para una participación real y apoyo a la movilización de las desplazadas internas

42. Para responder desde la perspectiva de género a los desplazamientos internos es necesario que las mujeres participen de manera plena e igual en la toma de decisiones en todas las etapas del desplazamiento, así como en los procesos de paz<sup>43</sup>. Su participación es fundamental para promover y proteger de manera eficaz los derechos humanos y para prevenir la vulneración de otros derechos, así como para lograr soluciones duraderas y respaldar los procesos encaminados a conseguir una paz sostenible, la reconstrucción posterior a un conflicto y el desarrollo<sup>44</sup>. Es preciso llevar a cabo evaluaciones permanentes de las necesidades y desarrollar procesos de planificación desde la base con carácter participativo para superar el desfase de aplicación que puede tener lugar entre las políticas de género y la práctica efectiva, y para garantizar que las intervenciones de protección con apoyo nacional e internacional complementen las estrategias de autoprotección de las mujeres y respondan a la evolución de sus necesidades y problemas.

43. Sin embargo, las desplazadas internas siguen teniendo muy pocas oportunidades para participar activamente en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, las desplazadas internas rara vez han intervenido activamente en el diseño, la ejecución y la supervisión de los planes de acción nacional de conformidad con la resolución 1325 (2000)

<sup>42</sup> Lucy Hovil, "The Nexus Between Displacement and Transitional Justice: A Gender-Justice Dimension" en Roger Duthie (ed.), *Transitional Justice and Displacement* (Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Proyecto Brookings-LSE); Brookings-ICTJ, "Transitional Justice and Displacement: Challenges and Recommendations" (2012); informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias al Consejo sobre las reparaciones a las mujeres víctimas de la violencia (A/HRC/14/22).

<sup>43</sup> Resoluciones 1325 (2000) y 1889 (2009) del Consejo de Seguridad; *Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas* (2008).

<sup>44</sup> Resolución 20/9 del Consejo.

del Consejo de Seguridad, pese a haber demostrado en diversos contextos que tienen la capacidad y la voluntad necesarias para desempeñar un papel clave en los procesos de diseño y ejecución de las políticas y programas que les afectan<sup>45</sup>. Desafortunadamente, los enfoques participativos empleados para identificar los déficits de la protección de las desplazadas internas no suelen llegar al punto de garantizar que estas puedan intervenir activamente en el diseño, la ejecución y la evaluación de las medidas destinadas a paliar estas deficiencias. Así pues, habría que darles la oportunidad de participar activamente en los procesos de paz, la negociación de soluciones duraderas y la planificación de retornos, reintegraciones y reasentamientos, así como en la reconstrucción posterior a un conflicto. La participación de las mujeres en la planificación humanitaria debería reflejar además la diversidad de la población y procurar incluir a mujeres adolescentes, jóvenes y con discapacidad.

44. Las estrategias encaminadas a lograr una mayor participación real de las desplazadas internas deberían incluir también la colaboración constructiva de los hombres en los esfuerzos destinados a defender los derechos de las desplazadas internas. Y sin embargo, se trata de una cuestión a la que tampoco se ha atendido como es debido. La colaboración de los hombres en los programas de empoderamiento económico de las mujeres en algunos casos ha servido para recabar mayor apoyo masculino para las iniciativas, pero también trae consigo la posibilidad de que los hombres se hagan con el control del proceso<sup>46</sup>. De igual modo, si se consulta a los desplazados internos sobre el diseño y la ejecución de los programas de protección y asistencia, es posible que las desplazadas internas se remitan a los hombres como representantes de la comunidad si no se celebran consultas independientes<sup>47</sup>. Las iniciativas de protección y asistencia deberían basarse en la identificación y el intercambio de buenas prácticas, programas de sensibilización eficaces y dinámicas creativas para lograr que hombres y niños colaboren y apoyen a las desplazadas internas<sup>48</sup>.

45. Aparte de las consultas y los procesos participativos, la movilización de las desplazadas internas para reafirmar activamente sus derechos puede ser capital para promover y mantener estrategias de asistencia, protección y desarrollo equitativas a nivel comunitario. En países como Colombia y Georgia, las desplazadas internas han formado organizaciones para defender sus derechos a múltiples niveles, lo que les ha permitido adquirir importantes aptitudes políticas y la capacidad de informar y asesorar a otras mujeres con problemas de derechos humanos. No obstante, las desplazadas internas que se movilizan para defender sus derechos muchas veces se ven expuestas a mayores peligros y amenazas, como la violencia sexual y basada en el género ejercida por agentes armados estatales o no estatales<sup>49</sup>. Los agentes nacionales e internacionales deberían llevar a cabo

<sup>45</sup> Leslie Dwyer y Rufa Cagoco-Guiam, *Gender and Conflict in Mindanao* (2011, Asia Foundation), pág. 27; resumen de la discusión general del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre la protección de los derechos humanos de la mujer en contextos de conflicto y después de un conflicto (con la participación de desplazadas internas), Nueva York, 18 de julio de 2011.

<sup>46</sup> Lesley Abdela, *Case Study: Nepal. United Nations Security Council resolution 1325: Women's Meaningful Participation in Peacebuilding and Governance* (Viena/ Katmandú, 2011, CARE International), pág. 11; Gary Barker y Jennifer Schulte, *Engaging Men as Allies in Women's Economic Empowerment: Strategies and Recommendations for CARE Country Offices* (CARE Noruega, 2010).

<sup>47</sup> Proyecto Brookings-Bern, *Moving Beyond Rhetoric*.

<sup>48</sup> Por ejemplo, véase Comité Internacional de Rescate, *Part of the Solution: Engaging Men as Partners to Prevent Violence Against Women and Girls – Principles and Promising Practice* (2009); Men's Resources International, *Engaging Men in Ending Gender-Based Violence in Liberia: Case Study and Promising Practices: Male Involvement Project – Year One*.

<sup>49</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos sobre las defensoras de los derechos humanos y los activistas dedicados a promover los derechos de la mujer o las cuestiones de género, A/HRC/16/44 y Corr.1.

una labor de documentación y control para exigir responsabilidades a los agresores, además de brindar una protección integral a las personas desplazadas en cuestión. También pueden apoyar la creación de este tipo de grupos favoreciendo su participación en los procesos de formulación y aplicación de políticas, y facilitando el acceso de las mujeres a la formación y a oportunidades para compartir experiencias con otras mujeres involucradas en movilizaciones. Además, la utilidad de la movilización de las desplazadas internas puede ir más allá del período de desplazamiento, ya que las iniciativas comunitarias de este tipo establecen a las mujeres como ciudadanas activas e iguales, y como dirigentes. Por eso es especialmente importante que las desplazadas internas jóvenes participen en los procesos de movilización.

## 6. Apoyo a los medios de subsistencia sostenibles

46. Hoy en día está generalmente admitido que el acceso a medios de subsistencia sostenibles tanto en el caso de las mujeres como en el de los hombres es un elemento clave de la protección en el contexto del desplazamiento que resulta fundamental para conseguir soluciones duraderas para los desplazados internos<sup>50</sup>. A muchas mujeres y niñas internamente desplazadas les afecta de manera desproporcionada perder sus medios de subsistencia durante el desplazamiento. Por ejemplo, es posible que, por motivos de seguridad, se vean más relegadas al ámbito doméstico que antes del desplazamiento y no puedan salir de sus casas para ganarse la vida o llevar a cabo otras actividades necesarias. Quizá no puedan obtener un sustento de la manera que les era propia al haber perdido tierras y animales, y puede que les resulte especialmente difícil pasar del estilo de vida y los medios de subsistencia característicos del medio rural a los del medio urbano (o viceversa), en función de su educación y de las barreras culturales u otras que existan. En circunstancias extremas, las mujeres y las niñas internamente desplazadas pueden recurrir a prácticas peligrosas para adaptarse a la situación, como el sexo por supervivencia, con el fin de alimentar a sus familias. También muchas veces son las primeras que dejan la escuela para trabajar y mantener así a la familia; suele aumentar el número de matrimonios precoces, y puede que las niñas tengan mayor probabilidad de ser víctimas de la trata. Es preciso tener en cuenta estos y otros peligros como la exposición a la violencia sexual, el acoso, los malos tratos físicos y la explotación, al configurar y defender programas o planes de medios de subsistencia para las desplazadas internas<sup>51</sup>.

47. En algunas situaciones, como sucede en Filipinas, las tasas de empleo de las mujeres internamente desplazadas son de hecho más elevadas que las de los hombres, lo que se debe en parte a que estas gozan de una mayor libertad de movimientos ya que las partes beligerantes no las perciben como una amenaza<sup>52</sup>. El acceso de las desplazadas internas a nuevas oportunidades de empleo puede ser motivo de tensiones en la familia y entre las diversas generaciones por considerarse que faltan al principio del orgullo, el estatus y la dignidad. La presión y la tensión a la que se ven sometidas esas mujeres puede verse acrecentada si los hombres no transforman su actividad y asumen más labores domésticas<sup>53</sup>. Estas nuevas oportunidades pueden hacer por otro lado que las desplazadas internas ganen

<sup>50</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Livelihoods & Economic Recovery in Crisis Situations* (2013), [www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/20130215\\_UNDP%20LER\\_guide.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/20130215_UNDP%20LER_guide.pdf).

<sup>51</sup> Comisión de Mujeres Refugiadas, "Peril or Protection".

<sup>52</sup> Dwyer y Cagoco-Guiam, *Gender and Conflict in Mindanao*.

<sup>53</sup> Olivia Bennett y Christopher McDowell, *Displaced: The Human Cost of Development and Resettlement* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012), págs. 85 a 87; Rogaia Mustafa Abusharaf, *Transforming Displaced Women in Sudan: Politics and the Body in a Squatter Settlement* (Chicago, University of Chicago Press, 2009), pág. 46; Priscilla Joseph, "Effects of War on Women and Children" para el Sudanese Women Peace Forum celebrado en Jartum en 2001, citado en Abusharaf, págs. 45 y 46.

en confianza, dotes de mando e influencia. A fin de aumentar al máximo estos beneficios, convendría dar pleno reconocimiento a las aptitudes y los recursos de las desplazadas internas y brindarles un apoyo más sistemático. Para ello es necesario rectificar el "sesgo generalizado", que, como ha dicho el Secretario General, lleva a dirigir "de forma abrumadora" hacia los hombres los recursos disponibles para iniciativas como los programas sobre medios de subsistencia tras los conflictos<sup>54</sup>. Además, los programas sobre medios de subsistencia destinados a las desplazadas internas deberían diseñarse insistiendo en la seguridad y la sostenibilidad, y deberían amparar a las mujeres de las consecuencias imprevistas de la protección, como un riesgo elevado de violencia sexual y basada en el género.

## 7. Mejorar los enfoques de género de las soluciones duraderas

48. La búsqueda de soluciones duraderas plantea varios problemas por lo que respecta a las desplazadas internas. Aunque en principio la elección de una solución duradera es algo individual, en la práctica la decisión suelen tomarla las familias o las comunidades, dejando de lado las preferencias de las mujeres. Por ejemplo, sobre todo si han sido víctimas de violencia sexual y basada en el género, puede que las desplazadas internas no quieran regresar porque lo asocian a algo traumático o por miedo a que las vuelvan a agredir<sup>55</sup>. No obstante, en algunos casos las mujeres pueden verse presionadas por sus familias o por terceros para regresar pese a todo.

49. Además, las crisis, los conflictos y los desplazamientos muchas veces ponen en entredicho el concepto existente de género. Mientras dura la situación de desarraigo, muchas mujeres adoptan el papel de cabeza de familia o sostén económico, y esas funciones las mantienen después del desplazamiento, por ejemplo, creando nuevas empresas y favoreciendo una coexistencia pacífica a nivel comunitario. Sin embargo, muchas de esas mujeres tienen que luchar para mantener las ventajas logradas tras el retorno o el reasentamiento, ya que a menudo se las presiona para que retomen su rol tradicional. Este cambio de los papeles de género puede hacer que aumenten los casos de violencia doméstica, sobre todo cuando los hombres regresan a sus familias y comunidades y no pueden retomar su papel tradicional de sostén económico y cabeza de familia. Por ello es importante contar con la colaboración activa de los hombres para lograr una asistencia humanitaria equitativa y mejorar la participación de las desplazadas internas y su protección. Además, las mujeres desplazadas y retornadas pueden encontrarse en una situación de desventaja por lo que se refiere a su derecho a la vivienda, quizá carezcan de la seguridad jurídica de la tenencia y muchas veces son marginadas en las negociaciones de reivindicación de tierras<sup>56</sup>. Quienes padecen una discapacidad también pueden encontrar especiales obstáculos para acceder a una solución duradera, como la marginación extrema en los procesos de toma de decisiones, la inexistencia de un transporte y unos servicios adecuados y la discriminación generalizada en las comunidades de retorno y reasentamiento<sup>57</sup>.

50. En general, el Relator Especial observa que apenas está empezando a hablarse de las cuestiones de género en las comunidades de acogida y retorno o sobre cómo determinadas soluciones duraderas pueden apoyar la protección de las desplazadas internas. Para abordar

<sup>54</sup> A/65/354-S/2010/466, párr. 49.

<sup>55</sup> Red regional integrada de información (IRIN), "Nigeria: Boko Haram displaced fear returning home", 19 de enero de 2012.

<sup>56</sup> Jacquie Kiggundu, Proyecto Brookings-Bern, "IDP Return Processes and Customary Land Tenure", discurso pronunciado en el Overseas Development Institute, Londres, 7 de febrero de 2008.

<sup>57</sup> Human Rights Watch, *"As If We Weren't Human": Discrimination and Violence against Women with Disabilities in Northern Uganda* (2010); HelpAge e IDMC, *The neglected generation: the impact of displacement on older people* (2012).

estos temas hace falta una atención más concertada y una mayor cooperación entre los agentes humanitarios y de desarrollo. La puesta a prueba del marco del Secretario General para acabar con los desplazamientos tras los conflictos, de 2011, representa toda una oportunidad para brindar más atención a los derechos, las necesidades y los problemas particulares de las desplazadas internas en la búsqueda de soluciones duraderas.

#### **8. Reforzar las relaciones entre la perspectiva de género y de edad, y otros elementos de la diversidad**

51. Pese a los intentos de incorporar la atención al género, la edad y otros elementos de la diversidad, hay margen aún para reforzar las relaciones entre los análisis realizados desde la perspectiva del género y las generaciones y las intervenciones de apoyo a las desplazadas internas, especialmente por lo que respecta a las desplazadas internas adolescentes, jóvenes y de edad. El envejecimiento de la población mundial apunta a la necesidad de integrar la perspectiva del género y las generaciones en los desplazamientos internos de manera más sistemática, dado el aumento de la proporción de mujeres mayores desplazadas, en particular viudas<sup>58</sup>, las cuales tienen capacidades y problemas de protección y asistencia particulares<sup>59</sup>. Estos problemas pueden ser especialmente acusados cuando las desplazadas internas de edad se encargan de cuidar de niños cuyos padres han muerto o se han marchado a otro lugar<sup>60</sup>. De igual modo, a las niñas desplazadas les toca asumir pesadas responsabilidades en el hogar que incluyen tareas domésticas como ir a por agua y leña, y ocuparse de sus hermanos menores. Muchas veces esto hace que las niñas falten a clase y corran mayores riesgos de protección<sup>61</sup>. También hace falta una atención más concertada en relación con los riesgos y los obstáculos particulares que afrontan las mujeres y las niñas con discapacidad internamente desplazadas para posibilitar su pleno acceso e inclusión en los programas humanitarios y para reconocer sus aptitudes y capacidades.

#### **9. Dimensiones de género de los desplazamientos debidos a desastres naturales y al cambio climático**

52. En los últimos años se ha venido prestando mayor atención al incremento en el número de desplazamientos debidos a los efectos del cambio climático<sup>62</sup>, así como a los efectos especialmente adversos del cambio climático en grupos potencialmente vulnerables como las mujeres. Hoy en día es un hecho ampliamente aceptado que el cambio climático afecta a hombres y mujeres de manera diversa en todas las etapas que van desde la preparación hasta la reconstrucción. Como reconoce el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la desigualdad en los roles de género puede aumentar la exposición de las mujeres al peligro, aunque al mismo tiempo las mujeres

<sup>58</sup> Por ejemplo, el ejercicio del Servicio conjunto interinstitucional de elaboración de perfiles en Burundi puso de manifiesto la cantidad de viudas de edad que existían en los asentamientos de desplazados internos.

<sup>59</sup> Elizabeth Ferris y Daniel Petz, "The Old are the Future: impacts of an aging world population on the future of disaster response", en Elizabeth Ferris y Daniel Petz, *The Year that Shook the Rich: A Review of Natural Disasters in 2011* (Washington, D.C., Proyecto Brookings-LSE, 2010).

<sup>60</sup> HelpAge y Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, *The neglected generation*, pág. 6.

<sup>61</sup> Comisión de Mujeres Refugiadas, *In Search of Safety and Solutions: Somali Refugee Adolescent Girls at Sheder and Aw Barre Camps, Ethiopia* (2010) y *The Path to Hope: Congolese Refugee Adolescent Girls in Nyarugusu Refugee Camp, Tanzania* (2012). Véase igualmente Coalición para las adolescentes, *Missing the Emergency: Shifting the Paradigm for Relief to Adolescent Girls* (2012).

<sup>62</sup> Informe del Relator Especial sobre la protección y asistencia a los desplazados internos, A/66/285, párr. 34; Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, A/HRC/10/61, párrs. 42 a 60; Informe de antecedentes presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/SF/2010/2 y Corr.1.

pueden hacer contribuciones activas muy significativas para superar y adaptarse a una situación extrema<sup>63</sup>. Las mujeres suelen tener tasas de mortalidad más elevadas que los hombres en los desastres naturales<sup>64</sup> y pueden sufrir efectos particularmente nocivos en su salud, así como una desigualdad de género exacerbada y un menor acceso a la educación y a las oportunidades de subsistencia<sup>65</sup>.

53. El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 exige que todos los Estados Miembros incorporen una perspectiva de género en sus políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre (párr. 13 d)). Sin embargo, hasta la fecha apenas se ha logrado incorporar las consideraciones relativas al género y a la salud de la mujer en dichas políticas y procesos, y en caso de integración, la mujer se ha representado fundamentalmente como víctima en vez de como ente activo<sup>66</sup>. Es de esperar que el fenómeno de los desplazamientos debidos a desastres naturales se agrave en el futuro, por lo que merecen mayor atención concertada cuestiones como el papel de la mujer en los sistemas de alerta temprana y su plena participación en el diseño y la ejecución de estrategias de preparación y respuesta al desastre con una perspectiva de género.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

54. **En los últimos decenios se han adoptado importantes medidas para mejorar las respuestas internacionales y nacionales a los diversos problemas que afrontan las desplazadas internas en materia de asistencia, protección y soluciones duraderas. Sin embargo, con demasiada frecuencia el debate sobre estas cuestiones no pasa de ser superficial en la medida en que no se reconoce a las desplazadas internas ni se las involucra activamente, con lo que se perpetúan las respuestas inadecuadas a sus problemas. En vista de esta dinámica, y en consonancia con los Principios Rectores y otras normas pertinentes, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones.**

<sup>63</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (2012), art. 2.5.2.1.2. Véase asimismo OMS, *Gender, Climate Change and Health* (2011); UN Women Watch, "Fact Sheet: Women, Gender Equality and Climate Change" (2009); PNUD, *Training Manual on Gender and Climate Change* (2008); Informe sobre el 52º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, E/CN.6/2008/11-E/CN.6/2008/11, párr. 21 jj); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, decisión 1/CP.16 adoptada por la Conferencia de las Partes, párr. 7.

<sup>64</sup> Eric Neumayer y Thomas Plümper, "The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, N° 3 (2007).

<sup>65</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Martin Parry y otros (eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge University Press), art. 9.7; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), *2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Risk and poverty in a changing climate*.

<sup>66</sup> UNISDR, *Global Assessment Report*, pág. 14; International Union for Conservation of Nature, *Draft Guidelines to Mainstreaming Gender in the Development of National Adaptation Plans (NAPs)* (2011).

## **A. Recomendaciones generales para los interesados nacionales e internacionales**

### **1. Estados**

55. De conformidad con los Principios Rectores de los desplazamientos internos, velar por que las leyes y las políticas nacionales brinden a las desplazadas internas una protección integral.

56. Iniciar procesos de elaboración de presupuestos que tengan en cuenta las cuestiones de género para asignar recursos suficientes a las necesidades y las prioridades de las desplazadas internas.

57. Apoyar iniciativas encaminadas a aumentar la capacidad de los funcionarios, sobre todo a nivel local, para adoptar enfoques de género en la elaboración de políticas, planes y presupuestos y en la aplicación de programas sobre cuestiones relativas a los desplazados internos.

58. Impartir formación de género a la policía, las fuerzas militares, la judicatura y los trabajadores sociales sobre la prevención y respuesta a la violencia sexual y basada en el género en las situaciones de desplazamiento.

59. Reclutar, adiestrar y destacar a un mayor número de mujeres dentro de la policía y el ejército a nivel nacional en los países que experimenten situaciones de desplazamiento interno, así como en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

60. Garantizar que se proporcionará a las desplazadas internas toda la documentación personal necesaria de manera rápida y equitativa.

61. Diseñar programas de concienciación para mejorar la relación entre las desplazadas internas y las comunidades de acogida, especialmente con las mujeres de esas comunidades.

### **2. Organizaciones humanitarias y de desarrollo**

62. Reforzar las medidas para incorporar la perspectiva de género, en particular impartiendo una formación completa al personal de todos los niveles en cuestiones de género, realizando un análisis de género permanente y creando indicadores más precisos con el fin de evaluar la aplicación de las políticas de incorporación del género e incluyendo en esas actividades de formación y difusión tanto a los altos cargos y responsables como al personal operativo.

63. Intensificar los esfuerzos destinados a diseñar y ejecutar programas que reconozcan y aprovechen las capacidades de las desplazadas internas, teniendo en cuenta su diversidad.

64. Hacer que la sociedad civil, en particular sus organizaciones, y las redes de mujeres y jefes tradicionales de las comunidades de acogida y de retorno participen en las consultas y las actividades de concienciación con el fin de crear un sistema de apoyo para las desplazadas internas.

## **B. Recomendaciones a los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y otros agentes internacionales sobre obstáculos particulares**

### **1. Recopilación y análisis de datos teniendo en cuenta el criterio del género y la edad**

65. Reforzar el apoyo a las iniciativas nacionales e internacionales para recoger, actualizar, analizar y difundir datos cuantitativos y cualitativos sobre los desplazados internos (incluidos los de fuera de los campamentos), las comunidades afectadas por los desplazamientos y las comunidades con riesgo de desplazamiento, desglosados por edad, sexo, lugar y otros factores pertinentes.

66. Velar por que esos datos se recojan y analicen según un criterio de género que quede reflejado de manera provechosa en el diseño y la ejecución de los programas, y que las campañas de difusión incluyan la retroalimentación a las desplazadas internas.

### **2. Consultas, participación real y movilización**

67. Velar por una participación real de las mujeres y las niñas internamente desplazadas en los procesos de formulación, ejecución, supervisión y evaluación de las leyes, políticas, programas y actividades que afectan sus vidas en todas las fases del desplazamiento, involucrándolas de manera continua y directa en el proceso de identificación de las prioridades y en la elaboración y aplicación de medidas al respecto.

68. Facilitar la participación activa de las desplazadas internas en la formulación y la ejecución de los planes nacionales y regionales sobre la mujer, la paz y la seguridad, y la integración de sus diversos problemas en esos planes.

69. Tras reconocer los obstáculos que pueden representar los problemas socioeconómicos y de seguridad, definir y aplicar medidas prácticas para brindar a las desplazadas internas más oportunidades de participación real, como facilitarles un transporte seguro a las reuniones.

70. Integrar de manera más concertada a mujeres de edades, capacidades y entornos socioeconómicos diversos en los procesos de consulta y participación, con el fin de lograr una mayor apropiación comunitaria de las decisiones e iniciativas.

71. Identificar e integrar las enseñanzas de procesos de consulta y participación celebrados con las desplazadas internas para mejorar las prácticas participativas.

72. Dedicar especial atención a la creación de oportunidades de participación y movilización para las desplazadas internas con discapacidad, en particular en lo referente a su participación en la gestión de los campamentos, el liderazgo comunitario y los comités y grupos de mujeres.

73. Reunir, sistematizar y compartir las enseñanzas extraídas sobre la intervención de hombres y niños en los procesos participativos destinados a lograr una mayor igualdad de género.

74. Los Estados deberían ser sistemáticos en la investigación, la documentación, el seguimiento, el enjuiciamiento y la sanción de los delitos cometidos contra los dirigentes de los desplazados internos y los defensores de las desplazadas internas, y velar por que estas personas, sus familias y sus comunidades gocen de una protección adecuada frente a los malos tratos físicos, psicológicos y socioeconómicos.

75. Dada la importancia de la movilización de las desplazadas internas para su protección, su asistencia y su empoderamiento a largo plazo:

- a) Elaborar notas orientativas para los agentes internacionales sobre cómo colaborar a las organizaciones de desplazados internos y respaldarlas de manera eficaz, ética y no discriminatoria;
- b) Promover oportunidades de formación para las mujeres y las niñas internamente desplazadas, con el fin de aumentar su capacidad de organización y defensa a múltiples niveles;
- c) Apoyar el intercambio de experiencias y estrategias entre los grupos de desplazados internos en uno o varios países.

3. Prevención y medidas contra la violencia sexual y basada en el género

76. Redoblar los esfuerzos destinados a prevenir y responder de manera eficaz a la violencia sexual y basada en el género a través de las siguientes medidas:

- a) Mejorar las medidas de seguridad en todos los lugares en los que haya desplazados internos, en particular en las comunidades de acogida y en los asentamientos y campamentos de desplazados internos, y las comunidades de retorno;
- b) Hacer participar a los hombres, según corresponda, en las medidas de prevención y protección;
- c) Contribuir al suministro de combustible para cocinar alimentos como medida de asistencia para salvar vidas y ejecutar programas de medios de subsistencia de mercado que permitan prevenir la violencia sexual y basada en el género de manera que las desplazadas internas dejen de tener que aventurarse en zonas inseguras para recoger leña o hacerse con otros recursos para el uso propio o la venta;
- d) Prestar servicios de tipo mental, psicosocial y médico, y proporcionar programas de educación pública para individuos y comunidades afectadas por la violencia sexual y basada en el género;
- e) Dedicar más atención a la violencia sexual en contextos domésticos, reconociendo su elevada prevalencia;
- f) Prestar un mayor apoyo especializado a las mujeres jóvenes y a las niñas, en particular a aquellas con discapacidad, que puedan ser o hayan sido víctimas de la violencia sexual y basada en el género;
- g) Probar y evaluar estrategias para promover el acceso y la inclusión de las mujeres y las niñas con discapacidad internamente desplazadas en los programas de prevención de la violencia sexual y basada en el género, creando la base informativa y formulando orientaciones para los profesionales que trabajan sobre el terreno;
- h) Exigir a los Estados que se responsabilicen de llevar ante la justicia a quienes cometan agresiones sexuales en relación con un conflicto y de informar sobre los avances realizados en cuanto a las resoluciones al respecto.

77. Adaptar según corresponda los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz en situaciones caracterizadas por los desplazamientos internos y por una violencia sexual y basada en el género generalizada para facultar al personal de mantenimiento de la paz a fin de que pueda adoptar las medidas necesarias para poner fin a las agresiones (en particular a manos de grupos civiles) en que la violencia sexual y basada en el género se emplea como táctica.

#### 4. Acceso a la justicia y rendición de cuentas

78. Invertir más en favor del estado de derecho y el buen gobierno en las comunidades afectadas por los desplazamientos, con vistas a poner remedio a la marginación de las desplazadas internas en los sistemas de justicia.

79. Aumentar el apoyo y el acceso a la asistencia letrada para las desplazadas internas.

80. Recopilar, divulgar y aplicar buenas prácticas para la intervención de las desplazadas internas en los procesos de justicia de transición y para resolver sus problemas, por ejemplo mediante procesos de reparación que tengan en cuenta las cuestiones de género.

81. Velar por la integración de los hombres y de los miembros de las comunidades en los procesos de consulta para evitar la marginación de las desplazadas internas.

82. Apoyar la creación de mecanismos de denuncia y respuesta más accesibles y fiables sobre el terreno, en particular para eliminar la explotación sexual a manos del personal humanitario y de mantenimiento de la paz.

83. Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para combatir la impunidad en relación con la violencia sexual y basada en el género, en particular investigando, enjuiciando y castigando sin demora la violencia sexual y basada en el género, y proporcionando a la policía, a las autoridades judiciales (incluidas las personas que brinden la asistencia letrada) y al sector médico formación y herramientas como por ejemplo procedimientos operativos estándar.

#### 5. Apoyo a los medios de subsistencia

84. Aumentar el apoyo estratégico a la educación, la formación y unos medios de subsistencia seguros y sostenibles para las desplazadas internas en todas las fases del desplazamiento, reconociendo la contribución fundamental de un buen medio de subsistencia a la protección y a la mejora y el mantenimiento del empoderamiento de la mujer.

85. Velar por que los programas de subsistencia partan de un análisis de mercado y de evaluaciones participativas, se configuren en torno a un modelo graduado de necesidades que conecte a los beneficiarios con servicios específicos según su nivel de pobreza, no perpetúen injustificadamente una división del trabajo en función del género, compensen las consecuencias imprevistas de la protección, como la exposición de las mujeres a una mayor violencia sexual y basada en el género, y sean accesibles a las desplazadas internas tanto dentro como fuera de los campamentos.

#### 6. Estrategias para lograr soluciones duraderas según una perspectiva de género

86. Velar por que las desplazadas internas tengan el derecho que les corresponde como individuos de adoptar decisiones libres e informadas sobre la resolución de su desplazamiento partiendo de una información adecuada y comunicada de manera correcta, y participen plenamente en la planificación y la gestión de su retorno, su integración local o su reasentamiento.

87. Idear y ejecutar estrategias sobre soluciones duraderas de género orientadas a la protección que: tengan plenamente presentes las necesidades y los derechos de las desplazadas internas de diferentes edades y circunstancias socioeconómicas, procuren mantener las ventajas adquiridas durante el desplazamiento, e incorporen un análisis de género de las inquietudes de las comunidades de acogida y de retorno.

88. Velar por la integración sistemática de un análisis de género en todo el proceso de puesta a prueba, ajuste y aplicación del marco del Secretario General para acabar con los desplazamientos tras los conflictos, y por la amplia difusión de las enseñanzas extraídas mediante ese proceso.

89. Velar por un seguimiento sistemático, a medio y a largo plazo, de las soluciones duraderas para entender mejor sus efectos en función del género y actuar en consecuencia.

90. A partir de los Principios Rectores, crear directrices para la inclusión activa de la mujer en los procesos relativos a la recuperación, la reconstrucción y las soluciones duraderas, y destinar fondos al respeto de esos principios.

91. Dado que para atender a los derechos y los problemas de las desplazadas internas de manera integral es necesario un enfoque de desarrollo a largo plazo, los donantes deberían promover y posibilitar una cooperación entre los agentes humanitarios y de desarrollo en los contextos afectados por los desplazamientos.

92. En relación con la vivienda, la tierra y la propiedad, los Estados deberían:

a) Elaborar y aplicar leyes y políticas que reconozcan la igualdad de derechos de las desplazadas internas en estos ámbitos, de conformidad con las normas internacionales;

b) Adoptar medidas específicas para que las denuncias formuladas sobre estas cuestiones por personas que no posean propiedades a título individual o registradas oficialmente reciban un trato equitativo, con especial consideración para quienes pudieran ser objeto de marginación, como las viudas, las mujeres que sean cabezas de familia y los niños no acompañados.

#### 7. Género, desastres naturales y desplazamientos

93. Examinar atentamente las dimensiones de género de los desplazamientos relacionados con los efectos del cambio climático para definir vulnerabilidades específicas y buenas prácticas para una protección, asistencia, adaptación, mitigación, reubicación y reconstrucción desde la perspectiva de género.

94. Velar por que las mujeres que corren un riesgo de desplazamiento participen activamente en la creación y la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana y preparación frente a un desastre, y por que se divulgue información general sobre los riesgos y la preparación para casos de desastre a través de las vías disponibles.

---