



Asamblea General

Distr. general
5 de enero de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13º 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 Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin*

Resumen

Tras examinar los logros y las actividades del mandato durante el período en que ha sido su titular el actual Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, en el informe se indican los progresos realizados y las principales tareas pendientes en relación con los derechos humanos de los desplazados internos.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–8	3
II. Logros y actividades del mandato	9–38	4
A. Fortalecimiento del marco normativo sobre la base de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos	10–16	4
B. Integración de la perspectiva de los derechos humanos de los desplazados internos	17–22	6
C. Cooperación con los países	23–36	8
D. Iniciativas de capacitación y fomento de la capacidad	37–38	11
III. El desplazamiento interno en 2010: principales tareas planteadas	39–79	11
A. Disipar la percepción simplista de los desplazados como víctimas de conflictos alojadas en campamentos	40–51	11
B. Abordar el problema de los múltiples factores de vulnerabilidad y discriminación	52–55	15
C. Colaborar con los Estados para que asuman sus responsabilidades hacia las personas desplazadas	56–58	15
D. Fomentar el progreso institucional mediante un enfoque más sistemático y predecible	59–62	16
E. Mantener la distinción entre funciones humanitarias y militares	63–64	18
F. Defender el espacio humanitario	65–68	18
G. Promover la rendición de cuentas por el desplazamiento interno arbitrario ...	69–73	19
H. Superar las condiciones políticas que propician el desplazamiento prolongado	74–79	20
IV. Cómo ayudar a las personas desplazadas a seguir adelante con sus vidas: soluciones duraderas	80–83	21
V. Conclusiones y recomendaciones	84–90	22

I. Introducción

1. El presente documento es el informe final de Walter Kälin, que en 2010 termina su segundo mandato como Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

2. El mandato, establecido en 2004 por la Comisión de Derechos Humanos y prorrogado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 6/32, sentó las bases para que el Representante pudiera continuar la excelente labor de su predecesor, Francis Deng. La naturaleza de su mandato ha permitido al Representante gozar de acceso privilegiado, amplio apoyo y asociaciones con las instituciones de las Naciones Unidas, los Estados miembros, la sociedad civil y otras partes interesadas¹. Un factor de importancia crítica ha sido que el Representante ha conseguido vincular el mandato a un contexto internacional más amplio que abarca los procesos de paz, la asistencia humanitaria y el desarrollo, los desastres naturales y el cambio climático.

3. Entre las muchas tareas encomendadas al Representante destacan las de entablar diálogos con los gobiernos, integrar los derechos humanos de los desplazados internos en las actividades del sistema de las Naciones Unidas, y promover el fortalecimiento de la respuesta nacional, regional e internacional a las situaciones de desplazamiento interno. Puesto que ninguna otra entidad del sistema de las Naciones Unidas tiene el mandato de proteger los derechos de los desplazados internos, el Representante ha tenido que realizar una labor de gran alcance, que ha requerido su participación sostenida. El Representante agradece el apoyo sistemático que le ha prestado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Sin embargo, para maximizar la eficacia de los diversos aspectos de su mandato, ha recurrido asimismo al apoyo sustantivo y logístico adicional de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con las que ha establecido fructíferas asociaciones. Los memorandos de entendimiento del Representante con esas dos oficinas no sólo han mejorado la difusión de la información y el intercambio de conocimientos, sino que también han permitido al Representante contar con personal de apoyo en ambas oficinas, además del personal de apoyo que le brindaba el ACNUDH. La estrecha interacción a nivel de trabajo ha permitido al Representante integrar la perspectiva de los derechos humanos de los desplazados internos en la labor de dichas organizaciones en el ámbito de las políticas y de las operaciones.

4. El Representante coopera efectivamente con otros organismos de las Naciones Unidas, en particular con la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y también con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. Dentro de la Secretaría, el Representante ha mantenido estrechos contactos con el Secretario General y su Oficina Ejecutiva, el Coordinador del Socorro de Emergencia, el Departamento de Asuntos Políticos, incluida su Dependencia de Apoyo a la Mediación, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y la Oficina de Asuntos Jurídicos. También ha recibido apoyo de otros organismos, como el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y le han brindado apoyo logístico y de seguridad y otros tipos de apoyo diversas misiones políticas y de mantenimiento de la paz.

¹ Véase A/64/214, párr. 34.

5. El Representante debe especial gratitud al Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, a sus directoras Roberta Cohen y Elisabeth Ferris, a su personal y a sus donantes. Además de promover considerablemente la comprensión y la conciencia generales del problema del desplazamiento interno, el Proyecto ha contribuido a reforzar la labor del Representante, en particular con actividades de investigación y publicaciones sobre cuestiones tales como la responsabilidad nacional, la búsqueda de soluciones duraderas, los mecanismos de consulta, los procesos de paz y la protección en situaciones de desastre natural. Ha prestado apoyo para la preparación del Manual para legisladores y políticos, la Guía para mediadores en procesos de paz y los cursos de San Remo, y ha organizado seminarios a nivel regional y nacional para promover la protección de los desplazados internos.

6. El Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos establecido por el Consejo Noruego para los Refugiados, con el que el Representante concertó también un memorando de entendimiento, ha prestado valioso apoyo al mandato para la preparación de las visitas a los países y mediante la realización de actividades de capacitación y otras actividades de seguimiento después de las visitas, contribuyendo a las actividades de fomento de la capacidad realizadas por el Representante y promoviendo los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

7. Una de las constataciones fundamentales del Representante ha sido la de que sólo pudieron lograrse mejoras tangibles y duraderas de la situación de los desplazados internos cuando pudo realizar visitas, mantener un diálogo permanente con las autoridades y contar con el apoyo sobre el terreno de los organismos asociados de las Naciones Unidas y de los equipos en los países de las Naciones Unidas y del Comité Permanente entre Organismos, así como de los representantes especiales del Secretario General.

8. El Representante agradece en particular la generosa ayuda de muchos donantes, que le ha permitido realizar actividades de investigación y de fomento de la capacidad por conducto del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y contar con personal de apoyo adicional.

II. Logros y actividades del mandato

9. Para conseguir el pleno respeto de los derechos humanos de los desplazados internos y encontrar soluciones duraderas a su situación son necesarios por lo menos cuatro elementos: a) un sólido marco normativo de protección y asistencia a los desplazados; b) la voluntad política de aplicar plenamente ese marco; c) la existencia a todos los niveles —internacional, regional, nacional y local— de los medios necesarios para hacerlo; y d) la capacidad de reaccionar a los problemas que van surgiendo. Durante el período de su mandato, el Representante ha centrado sus actividades en esos cuatro elementos.

A. Fortalecimiento del marco normativo sobre la base de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

10. Los desplazados internos son ciudadanos de su país o residentes de larga data en él, con todos los derechos y privilegios que ello entraña en el marco del derecho internacional y de las leyes nacionales, y también gozan de la protección del derecho internacional humanitario aplicable en situaciones de conflicto. Puesto que viven dentro de su propio país, no gozan, a diferencia de los refugiados, de un estatuto especial en el derecho internacional, aunque, como los refugiados, tienen necesidades específicas dimanantes de su situación de desplazamiento. Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos, que el Representante tiene el mandato de promover, atienden a esas necesidades.

En ellos, sobre la base de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario, se reafirman las normas existentes y se adaptan a las necesidades de los desplazados.

11. El representante tiene la satisfacción de informar de que la autoridad de los Principios Rectores se ha consolidado internacionalmente desde que asumiera su mandato. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Nueva York para la Cumbre Mundial de septiembre de 2005 reconocieron unánimemente los Principios Rectores "como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países", reconocimiento refrendado posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General². Más recientemente, la Asamblea General reconoció que "la protección de los desplazados internos se ha reforzado mediante la determinación, reafirmación y consolidación de normas específicas para su protección, en particular los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos"³. Hay indicios de que los Principios Rectores se están convirtiendo en derecho consuetudinario y aportando una interpretación vinculante de las normas jurídicas internacionales en las que se basan⁴.

12. Las organizaciones regionales y subregionales están contribuyendo en medida creciente a la formulación de los marcos normativos, sobre la base de los Principios Rectores. Los mayores avances se han logrado en África, que es actualmente la única región que cuenta con instrumentos vinculantes que protegen específicamente a los desplazados internos. El Protocolo de los Grandes Lagos sobre protección y asistencia de los desplazados internos obliga a sus diez Estados miembros a incorporar los Principios Rectores a su ordenamiento jurídico interno.

13. En octubre de 2009, la Cumbre Especial de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana (UA) aprobó la Convención para la protección y asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala), la primera convención relativa específicamente al problema de los desplazados que abarca toda una región. Ese histórico documento, a cuya elaboración contribuyó el Representante, estipula las obligaciones de los Estados partes, de la UA y de los organismos humanitarios en relación con todas las fases del desplazamiento; cuando se ultimó el presente informe, había sido firmado ya por 17 Estados.

14. Otras organizaciones regionales han aprobado recomendaciones y resoluciones para la protección y asistencia de los desplazados internos que se inspiran en los Principios Rectores⁵. El Representante alienta la elaboración de marcos normativos regionales basados

² Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 132; resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 5; resoluciones de la Asamblea General 62/153 (2008), párr. 10; y 64/162, párr. 11.

³ Resolución 64/162 de la Asamblea General, décimo párrafo del preámbulo.

⁴ En la Política nacional sobre desplazamiento del Iraq se declara que los Principios Rectores se han convertido en "parte del derecho internacional" (Política nacional sobre desplazamiento del Iraq (julio de 2008), sec. 5, párr. 3). El Gobierno de Alemania, por su parte, entiende que los Principios Rectores "pueden considerarse ya derecho internacional consuetudinario"; véase *Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen*, pág. 150.

⁵ Véanse Consejo de Europa, recomendación (2006)6 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los desplazados internos (aprobada el 5 de abril de 2006); recomendación 1631 de la Asamblea Parlamentaria sobre el desplazamiento interno en Europa (aprobada el 25 de noviembre de 2003); resolución 1877 (2009) de la Asamblea Parlamentaria, titulada "Los pueblos olvidados de Europa: proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas desde hace mucho tiempo" (aprobada el 24 de junio de 2009); Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), Declaración de Lomé sobre el cambio climático y la protección de los civiles en África occidental (aprobada el 16 de septiembre de 2009); Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo

en los Principios Rectores, pues permiten a los Estados Miembros adoptar medidas adaptadas a las características específicas del desplazamiento interno en sus respectivas regiones.

15. El Representante se complace especialmente en informar de que ha podido prestar asistencia a diversos Estados Miembros en la elaboración de leyes y políticas relativas al desplazamiento interno, y concretamente a Georgia, Nepal, Turquía y el Sudán. Está dispuesto a proseguir la labor iniciada con Turquía, el Chad y los Estados miembros de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (en particular la República Centroafricana).

16. También puede resultar necesario contar con instrumentos aplicables a nuevas esferas temáticas. En comparación con las situaciones de conflicto, existen relativamente pocas normas vinculantes en relación con los desastres y el desplazamiento. Resulta interesante a este respecto la labor realizada por la Comisión de Derecho Internacional sobre la protección de las personas en casos de desastre, a la que el Representante ha tenido ocasión de hacer aportes⁶. En el transcurso de su labor en el marco del Comité Permanente entre Organismos, el Representante ha podido constatar asimismo que en la actualidad el derecho internacional no protege a las personas que se ven obligadas a abandonar su país como resultado de desastres (por ejemplo, porque la subida del nivel del mar provocada por el cambio climático haya sumergido todo un Estado insular)⁷.

B. Integración de la perspectiva de los derechos humanos de los desplazados internos

17. Ese aspecto de su mandato ha sido un componente esencial de la labor del Representante. Durante todo el período en que ha ejercido sus funciones, el Representante ha contado con una invitación permanente para participar en la labor del Comité Permanente entre Organismos, que es un foro para la coordinación, la formulación de políticas y la adopción de decisiones en la esfera humanitaria. El Representante participa regularmente en las actividades que se realizan a nivel de funcionarios principales, mientras que su personal de apoyo participa a otros niveles, por ejemplo en los grupos temáticos mundiales sobre protección y recuperación temprana. La participación en el Comité Permanente entre Organismos es fundamental para promover los derechos humanos de los desplazados internos en la comunidad humanitaria y conseguir que los agentes humanitarios tengan en cuenta los problemas específicos del desplazamiento. El Representante considera alentadora la petición de la Asamblea General de que continúe su

(IGAD), Declaración de Jartum de la Conferencia Ministerial sobre los Desplazados Internos en la Subregión del IGAD (aprobada el 2 de septiembre de 2003); Organización Internacional de la Francofonía, *Declaration de Saint-Boniface*, aprobada en la Conferencia Ministerial sobre prevención de conflictos y seguridad humana, Canadá (13 y 14 de mayo de 2006); Organización de los Estados Americanos, resolución de la Asamblea General AG/RES 2508 (XXXIX-0/09) sobre los desplazados internos (2009); Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), decisión del Consejo Ministerial N° 4/03 sobre la tolerancia y la no discriminación (diciembre de 2003).

⁶ Véase el segundo informe del Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional sobre ese tema, Sr. Eduardo Valencia-Ospina, A/CN.4/615.

⁷ Véase el documento de trabajo "Climate change, migration and displacement: Who will be affected?" presentado a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático por el grupo informal sobre migración/desplazamiento y cambio climático del Comité Permanente entre Organismos, 31 de octubre de 2008, disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>.

labor en el Comité Permanente entre Organismos⁸ y espera que su sucesor goce del mismo grado de acceso, también al nivel de funcionarios principales.

18. En el Comité Permanente entre Organismos, el Representante elaboró dos importantes documentos de política, el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos (A/HRC/13/21/Add.4) y las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales (A/HRC/4/38/Add.1, actualmente en proceso de revisión con arreglo a los resultados de pruebas sobre el terreno). El hecho de que el Comité Permanente entre Organismos hiciera suyos esos documentos ha contribuido considerablemente a su aplicación por los agentes humanitarios.

19. El Representante contribuyó a poner en marcha y encauzar el análisis del Comité Permanente entre Organismos de las consecuencias humanitarias del cambio climático, que ha conducido a la formulación de una terminología compartida sobre las diferentes poblaciones afectadas y de un entendimiento común de los marcos normativos para su protección y de las carencias institucionales. Esa labor culminó en actividades conjuntas de promoción sobre las consecuencias humanitarias del cambio climático en las negociaciones sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

20. El Representante siguió colaborando con el Banco Mundial y participó en la elaboración de su nuevo programa trienal sobre el desplazamiento forzoso.

21. Atendiendo a la petición del Consejo de Derechos Humanos de promover el respeto de los derechos humanos y las necesidades específicas de protección y asistencia de los desplazados internos en procesos de paz, acuerdos de paz y procesos de reintegración y rehabilitación (véase la resolución 6/32), el Representante profundizó su participación en la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz. Junto con el ACNUDH organizó en 2008 una reunión sobre las enseñanzas extraídas en relación con el desplazamiento interno en el contexto de la consolidación de la paz. Además, hizo aportes a la estrategia de consolidación de la paz para la República Centrafricana, y se propone colaborar asimismo en la estrategia de consolidación de la paz para Burundi. El Representante se complace en informar de que está lista para la publicación la guía para mediadores sobre los desplazamientos internos, que ha preparado en cooperación con la Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos y expertos en cuestiones humanitarias, derechos humanos y mediación⁹.

22. En lo que se refiere a las actividades realizadas fuera del sistema de las Naciones Unidas, el Representante ha otorgado gran importancia a la colaboración con las organizaciones regionales y subregionales y otras organizaciones internacionales. Durante el año pasado, intervino en la 120ª sesión plenaria de la Asamblea de la Unión Interparlamentaria, en Addis Abeba, el 9 de abril de 2009, y en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en Estrasburgo, el 24 de junio de 2009 (A/64/214, párrs. 74 y 75). Los días 9 y 10 de julio de 2009, la secretaría ejecutiva de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, la OCAH, el ACNUDH, el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos y el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno celebraron un taller en Nairobi sobre la aplicación del Protocolo sobre protección y asistencia de los desplazados internos (A/64/214, párrs. 76 a 79). El 22 de octubre de 2009 el Representante tomó la palabra ante la histórica Cumbre Especial de los Jefes de Estado y de Gobierno sobre los refugiados, repatriados y desplazados internos en África, en la que se aprobó la Convención de Kampala.

⁸ Véase resolución 64/162 de la Asamblea General, párr. 17.

⁹ *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Guide for Mediators*, The Peacemaker's Toolkit Series, Instituto para la Paz de los Estados Unidos y Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Washington, D.C., 2010.

C. Cooperación con los países¹⁰

23. De conformidad con su mandato, el Representante ha buscado constantemente la colaboración con los Estados sobre la base de un diálogo constructivo, transparente y sostenido, alentando soluciones pragmáticas y basadas en los derechos a los problemas planteados, y reconociendo las buenas prácticas y los progresos realizados.

24. El Representante observa con reconocimiento que la gran mayoría de los Estados ha atendido a la exhortación del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General a que respondieran favorablemente a sus solicitudes de visitas y de información. Durante su mandato ha podido realizar, hasta el final de 2009, un total de 16 misiones y 26 visitas de seguimiento y de trabajo en los siguientes Estados Miembros: Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Chad, Colombia, Côte d'Ivoire, Croacia, Estados Unidos de América, Georgia, Honduras, Israel, Kenya, Líbano, Madagascar, Mozambique, Nepal, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Serbia, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Timor-Leste, Turquía y Uganda. Antes de que concluya su mandato desearía realizar una misión más y visitas más cortas a Burundi, el Chad, la República Centroafricana y Turquía. El Representante está agradecido a los Estados Miembros que accedieron prontamente a recibirlo o en algunos casos incluso se adelantaron a invitarlo, en particular para realizar visitas de seguimiento.

25. El Representante lamenta que la situación de seguridad en los países o sus propias limitaciones de tiempo le hayan impedido visitar varios países con graves problemas de desplazados internos. Así, en agosto de 2009 Filipinas declaró no poder cursar una invitación por "la grave situación de orden público en Mindanao y otros problemas igualmente prioritarios para el Gobierno". En 2006 la Federación de Rusia accedió a autorizar una visita que se le había solicitado, pero hasta ahora no ha podido fijar la fecha. El Representante sigue interesado en realizar la visita al Sudán (en particular a la región de Darfur) a la que el Gobierno accedió en 2007, y lamenta que el Gobierno, a pesar de reiteradas conversaciones, no haya podido confirmar fechas para esa visita.

Sri Lanka

26. El Representante realizó dos visitas de trabajo: del 2 al 6 de abril de 2009, poco antes del fin de las hostilidades, y del 23 al 26 de septiembre de 2009, en un momento en que la situación seguridad había mejorado considerablemente, pero todavía permanecían en campamentos cerrados 250.000 desplazados internos. La devolución de la libertad de circulación a esas personas se había convertido en una cuestión urgente, y era preciso que el Gobierno de Sri Lanka cumpliera con sus compromisos dimanantes del derecho internacional. El Representante estudió con el Gobierno una estrategia para descongestionar los campamentos basada en la triple opción del regreso de las personas desplazadas a sus hogares, su alojamiento con familias de acogida y su traslado temporal a centros de asistencia en las zonas de retorno hasta que pudieran regresar a sus hogares. El Representante instó al Gobierno a que impulsara esas tres opciones en paralelo y con urgencia. Ese proceso se puso en marcha con posterioridad a su visita. En el momento de la redacción del presente informe, casi 149.000 personas han sido alojadas en familias de acogida o han regresado a Jaffna, Mannar, Trincomalee, y Batticaloa, así como a Vavuniya y Killinochi.

¹⁰ Para más información sobre la misión en el Chad, realizada en febrero de 2009 y ya abordada durante el anterior diálogo interactivo del Representante con el Consejo, véase A/HRC/13/21/Add.5.

27. El aumento de la libertad de circulación de los 135.000 desplazados internos que siguen en campamentos es un paso positivo hacia el restablecimiento pleno de su libertad de circulación y hacia una solución duradera para todos los desplazados en Sri Lanka. En una carta de fecha 23 de noviembre de 2009 dirigida al Representante por el Ministerio de Gestión de Desastres y Derechos Humanos se señala que el Gobierno se esfuerza por concluir antes de finales de enero de 2010 el proceso de reasentamiento, incluido el de los desplazados de larga data, prestando especial atención a los derechos humanos.

28. El Representante subraya que las operaciones de regreso deben llevarse a cabo de conformidad con las normas internacionales para garantizar la seguridad física de las personas desplazadas que regresan a sus lugares de origen. Se felicita de las actividades de desminado y reconstrucción que se están realizando en las zonas de retorno, pero observa que persisten inquietudes en relación con las restricciones a la libertad de circulación y la falta de acceso a servicios básicos. El aumento de la información que proporciona a los desplazados el Ministerio de Reasentamiento y Servicios de Socorro en casos de Desastre y la mejora del acceso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales a algunas de las zonas de retorno son aspectos positivos. El representante alienta al Gobierno a que permita un mayor acceso también a las ONG internacionales.

Visita de seguimiento de la misión de 2005 en Serbia y Montenegro

29. Del 28 de junio al 4 de julio de 2009 el Representante realizó una visita (A/HRC/13/21/Add.1) como actividad de seguimiento de una misión que había llevado a cabo en 2005 a lo que era entonces Serbia y Montenegro (E/CN.4/2006/71/Add.5). Todavía no se ha encontrado una solución duradera para muchas de las más de 200.000 personas desplazadas de Kosovo y dentro de Kosovo¹¹. Las autoridades de Pristina se comprometieron a facilitar el regreso de las personas desplazadas, cualquiera que fuera su etnia. Sin embargo, debido a las arraigadas pautas de discriminación y también a la falta de medios de apoyo, en particular a nivel municipal, ha habido muy pocos regresos sostenibles. Preocupa especialmente al Representante el hecho de que los desplazados internos romaníes del norte de Mitrovica/Mitrovicë, entre los que se cuentan niños, sigan expuestos a desechos tóxicos de plomo, a pesar de algunos progresos en su traslado a zonas más seguras.

30. Es encomiable que el Gobierno de Serbia haya intensificado las medidas tendentes a mejorar las condiciones de vida y la situación económica de los desplazados internos que no han regresado a sus lugares de origen. No obstante, las personas vulnerables que llevan más de una década residiendo en centros colectivos, así como muchos romaníes, en particular los no inscritos en ningún lugar de residencia, siguen encontrándose en una situación muy difícil.

Uganda

31. Del 13 al 17 de julio de 2009 el Representante realizó una visita de trabajo de seguimiento a Uganda (A/64/214, párrafos 70 a 73). La mayoría de los 1,8 millones de desplazados internos ha regresado a sus aldeas, y el Representante manifiesta su agradecimiento al Gobierno por sus esfuerzos continuados. Sigue planteado, sin embargo, el desafío de conseguir que los regresos sean sostenibles, mediante proyectos de desarrollo y de recuperación de efecto rápido que requieren un apoyo decidido de los organismos de desarrollo y de los donantes. A pesar de los importantes avances logrados hasta la fecha,

¹¹ Toda referencia al territorio, las instituciones o la población de Kosovo se basa en el pleno respeto de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad y de la política de las Naciones Unidas de neutralidad estricta respecto del estatuto de Kosovo.

sigue resultando preocupante la situación de un número considerable de personas especialmente vulnerables que se han quedado en los campamentos y que tienen urgentes necesidades humanitarias, así como la falta de sincronización entre la retirada de la asistencia humanitaria y el inicio de actividades de desarrollo.

Somalia

32. Del 14 al 21 de octubre de 2009 el Representante visitó Somalia (A/HRC/13/21/Add. 2), donde quedó impresionado por el grado de violencia que padece la población civil y en particular la población desplazada en las regiones central y meridional del país. Se cometen en un clima de impunidad graves violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos, que son una causa importante de desplazamiento. Más de 1,5 millones de desplazados internos, en su gran mayoría mujeres y niños, siguen en situación de gran vulnerabilidad y expuestos a graves violaciones de los derechos humanos, en particular a violencia sexual, durante su huida y en los asentamientos para desplazados internos. Muchos de ellos tratan de alcanzar la seguridad en los centros urbanos de Puntlandia o Somalilandia, lo que supone una enorme sobrecarga para los limitados recursos y servicios básicos existentes en esas zonas. La reducción del espacio humanitario, las graves limitaciones del acceso humanitario, los riesgos de seguridad para los trabajadores humanitarios y la marcada disminución de las contribuciones de los donantes acentúan esta prolongada y olvidada crisis humanitaria.

Visita a la región de Tskhinvali /Osetia del Sur como seguimiento de la misión a Georgia

33. Los días 5 y 6 de noviembre de 2009 el Representante visitó la región de Tskhinvali/Osetia del Sur (A/HRC/13/21/Add. 3) como seguimiento de su misión a Georgia que tuvo lugar en octubre de 2008 (A/HRC/10/13/Add.2). El desplazamiento interno desde la región de Tskhinvali/Osetia del Sur se ha acompañado de graves violaciones del derecho internacional humanitario, en particular la destrucción y el saqueo, por motivos etnicopolíticos, de diversas aldeas de etnia georgiana, y ataques indiscriminados en Tskhinvali y zonas circundantes. El objetivo más acuciante sigue siendo restablecer el acceso humanitario internacional y la libertad de circulación a través de la frontera *de facto*. Hay que encontrar soluciones integrales que permitan el regreso voluntario y en condiciones dignas de los desplazados y la restitución de sus bienes, teniendo en cuenta la experiencia de conflictos recientes y pasados.

34. El Representante observa con reconocimiento que desde su misión de 2008, el Gobierno de Georgia ha adoptado y ha empezado a aplicar un plan de acción destinado a mejorar, en particular, las condiciones de vivienda de los desplazados internos de larga data que todavía viven en centros colectivos.

Bosnia y Herzegovina

35. Del 11 al 13 de noviembre de 2009 el Representante realizó una breve visita a Bosnia y Herzegovina, en la que tuvo oportunidad de examinar con la presidencia y con diversos altos funcionarios el estancamiento del proceso de aprobación de la estrategia revisada para la aplicación del anexo VII del Acuerdo de Dayton. El Representante insistió en que la aprobación de una estrategia revisada contribuiría a mejorar la situación de los desplazados internos y recomendó que se eliminaran los obstáculos al regreso sostenible. Todavía quedan muchos desplazados internos que desean regresar a sus lugares de origen, así como gran número de desplazados traumatizados y vulnerables que deben ser objeto de medidas de integración local, entre ellos la mayoría de los 7.500 desplazados internos que viven todavía en decrepitos centros colectivos.

Conferencia de Doha sobre los desplazados en el Iraq

36. El Representante siguió prestando gran atención al Iraq, que sigue siendo el tercer país del mundo con mayor número de desplazados internos. Los días 18 y 19 de noviembre de 2009 participó en una conferencia de dos días sobre los desplazados en el Iraq, organizada en Doha por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, que reunió a representantes del Iraq y otros Estados Miembros de la región, organizaciones internacionales, ONG y donantes. Ha empezado ya el regreso de desplazados internos y, en menor medida, de refugiados, y el Gobierno del Iraq se enfrenta a la difícil tarea de encontrar soluciones duraderas para los desplazados. En la conferencia se destacó la necesidad de una participación resuelta de los agentes de desarrollo y de mecanismos de coordinación eficaces con el fin de coordinar las actuaciones humanitarias, las actividades de desarrollo a largo plazo y las iniciativas tendentes a fortalecer la seguridad, la estabilidad política y la buena gobernanza.

D. Iniciativas de capacitación y fomento de la capacidad

37. El Representante ha proseguido sus esfuerzos en materia de fomento de la capacidad para facilitar una mejor comprensión de los Principios Rectores y promover políticas y leyes nacionales adecuadas, basadas en los derechos, en relación con el desplazamiento interno. Ha prestado particular atención a la capacitación de funcionarios y otras partes interesadas nacionales que realizan a diario tareas relacionadas con los problemas del desplazamiento interno. Componentes fundamentales de esos esfuerzos han sido el Manual para legisladores y políticos sobre protección de los desplazados internos¹² y el curso anual de San Remo sobre derecho de los desplazamientos internos, destinado a altos funcionarios de todo el mundo, que se volverá a impartir en junio de 2010.

38. En 2009 el Representante y el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno siguieron celebrando talleres de fomento de la capacidad sobre protección frente a desastres naturales, con participación de representantes de las regiones correspondientes; esos talleres se celebraron en Chennai (India) (9 y 10 de abril de 2009), Ciudad de Guatemala (28 y 29 de mayo de 2009) y Bangkok (18 y 19 de junio de 2009).

III. El desplazamiento interno en 2010: principales tareas planteadas

39. Durante el mandato del Representante se avanzó en la definición del marco conceptual, institucional y normativo para la protección y la asistencia a los desplazados internos. Sin embargo, esos progresos no se han traducido por lo general en medidas positivas sobre el terreno. A continuación se detallan algunas de las principales tareas que es necesario abordar.

A. Disipar la percepción simplista de los desplazados como víctimas de conflictos alojadas en campamentos

40. La imagen estereotipada de los desplazados internos, reforzada por las informaciones difundidas por los medios de comunicación, es la de personas que huyen de

¹² Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos (octubre), texto íntegro disponible en: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx.

las zonas de conflicto y terminan alojadas en campamentos o en albergues colectivos. La realidad, sin embargo, es mucho más compleja. Año tras año son más las personas desplazadas por desastres naturales y proyectos de desarrollo que las que huyen de conflictos y violencia. La mayoría de las personas desplazadas vive con familias o comunidades de acogida, o se incorpora a la población pobre de las zonas urbanas.

1. Los desastres naturales, el cambio climático y los desplazamientos internos

41. Son más las personas desplazadas por desastres naturales que por cualquier otra causa, aunque ese desplazamiento suele durar menos que el causado por conflictos o situaciones de violencia¹³. Los efectos del cambio climático provocarán probablemente un ulterior aumento del número de personas desplazadas por desastres¹⁴. Además de aumentar la magnitud y la frecuencia de los desastres repentinos, como tormentas o inundaciones, se prevé que el cambio climático agravará los desastres de aparición gradual, como las sequías, la desertificación y la subida del nivel del mar, que también provocan desplazamiento de personas¹⁵. Antes de mediados de siglo, los efectos del cambio climático podrían causar el desplazamiento permanente o temporal de entre 50 y 250 millones de personas¹⁶. Muchas de esas personas se trasladarán voluntariamente como parte de estrategias de adaptación de familias y comunidades, pero otras se verán obligadas a abandonar sus hogares. La mayoría de ellas permanecerá en su país como desplazados internos.

42. Aunque se mencionaban ya en los Principios Rectores de 1998 como una de las causas del desplazamiento interno, durante mucho tiempo los desastres naturales y sus consecuencias humanas no se examinaron bajo esa luz. La perspectiva cambió a raíz de desastres en gran escala como el *tsunami* de 2004 y el huracán Katrina en 2005, que indujeron al Representante a recordar la pertinencia de los Principios Rectores en ese tipo de situaciones.

43. Después de visitar diversos países con problemas de desplazamiento interno provocado por desastres, el Representante constató que con demasiada frecuencia no se presta suficiente atención a los múltiples problemas de derechos humanos que se plantean en esas situaciones¹⁷. En muchos casos los derechos de las personas desplazadas como consecuencia de desastres naturales se ven afectados no sólo por la debilidad de la respuesta al desastre, sino también porque no se aplican debidamente las medidas de preparación para casos de desastre y mitigación de sus efectos. El desplazamiento provocado por desastres suele agravar pautas de discriminación preexistentes, aumentando el riesgo de que se vulneren los derechos humanos de grupos ya marginados y vulnerables.

¹³ Según *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*, informe del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (septiembre de 2009), en 2008 los desastres naturales repentinos causaron el desplazamiento de 36 millones de personas como mínimo, mientras que el número de desplazados internos como consecuencia de conflictos y violencia fue durante el mismo año de 4,6 millones de personas.

¹⁴ Véase A/64/214.

¹⁵ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Cuarto Informe de Evaluación, "Climate Change 2007", disponible en: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>.

¹⁶ En el Primer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (1990) se señaló que la repercusión más grave del cambio climático podría ser la intensificación de las migraciones humanas, y se estimó en 150 millones el número de personas que podrían verse desplazadas antes de 2050 por fenómenos relacionados con el cambio climático, como la desertización, la creciente escasez de agua, inundaciones y tormentas. En estudios más recientes figuran estimaciones para el mismo período de 200 millones de personas (Stern Review 2006) y 250 millones de personas (Christian Aid (2007), *Human tide: the real migration crisis*).

¹⁷ Véase A/HRC/10/31/Add.1.

Los resultados pueden ser protección insuficiente o inadecuada contra las amenazas resultantes de los efectos del desastre; acceso desigual a la asistencia humanitaria, en particular para las mujeres desplazadas; discriminación en la prestación de asistencia; violencia sexual y de género, en particular en los albergues colectivos o campamentos; vulneraciones del derecho a la educación; dificultades para reponer documentos extraviados, confiscados o destruidos; explotación económica y sexual de niños por falta de la asistencia suficiente; y regresos no voluntarios o en condiciones de inseguridad o realojamientos forzosos en otras partes del país. También ocurre a menudo que no se devuelvan los bienes perdidos, no se reconstruyan las casas destruidas y no se proporcione reparación.

44. Esa falta de atención a los derechos humanos de las personas afectadas por desastres naturales no es necesariamente deliberada, sino que se deriva a menudo de políticas inadecuadas, de la falta de capacidad para responder debidamente al desastre y a los problemas de la reconstrucción, o de mera negligencia. Por consiguiente, es necesario aplicar un enfoque basado en los derechos humanos para las tareas de alerta temprana, planificación de emergencias relacionadas con desastres, y gestión y mitigación de desastres, y esforzarse por encontrar soluciones duraderas a la situación de los desplazados.

2. El desplazamiento provocado por el desarrollo

45. Otro aspecto al que conviene prestar mayor atención es el de la protección de las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia de proyectos de desarrollo, en particular de actividades de planificación urbana y de construcción. Esas personas son sin duda desplazados internos¹⁸. Así se reconoce explícitamente en la Convención de Kampala, en la que se aborda el desplazamiento interno causado por proyectos de desarrollo.

46. El Centro de Derecho de Vivienda y Desahucios (COHRE), ONG, calcula en 1,6 millones el número de personas que fueron objeto de desalojo forzoso en 2007 y 2008, en muchos casos sin consultarlas, sin ofrecerles alternativa ni reparación adecuadas, y, por consiguiente, en contravención de los Principios Rectores¹⁹. El ONU-Hábitat ha advertido de que están aumentando los desalojos forzosos²⁰. A esa tendencia contribuyen los profundos cambios socioeconómicos que se producen en los centros urbanos en rápido crecimiento, la intensificación de las actividades de explotación de recursos naturales (incluidas las fuentes de energía renovables) y megaeventos tales como acontecimientos deportivos internacionales²¹.

3. Los "desplazados invisibles" en zonas urbanas y las familias de acogida

47. En muchos casos los desplazados internos se dispersan por zonas urbanas y se ven obligados a buscarse ellos mismos alojamiento, a permanecer en centros colectivos, escuelas u otros edificios públicos, o a vivir con familias de acogida. Es probable que el

¹⁸ Véase principio rector 6, párr. 2 c). En relación con el desplazamiento provocado por el desarrollo, véase también A/HRC/13/21/Add.1, párr. 53.

¹⁹ Centro de Derecho de Vivienda y Desahucios, *Global Survey on Forced Evictions: Violations of Human Rights 2007-2008* (Ginebra, 2009), disponible en: <http://www.cohre.org/globalsurvey>. Durante el mismo período, 4,3 millones de personas se vieron afectadas por desalojos forzosos o amenazas de desalojo. Véase también principio rector 7.

²⁰ Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzosos del Director Ejecutivo de ONU-Hábitat, "Finding solutions to forced evictions world wide: a priority to meet the MDGs and implement the Habitat agenda" (abril de 2007).

²¹ Véase A/HRC/13/20, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

número de desplazados internos en zonas urbanas aumente considerablemente en el futuro, en gran medida como consecuencia del rápido proceso de urbanización que se está produciendo²². Identificar y proteger a esas personas y atender a sus necesidades específicas, sin descuidar por ello a los pobres que ya residían en zonas urbanas y a los migrantes de zonas rurales, son tareas muy difíciles a las que es necesario prestar mayor atención. A ese respecto es importante tener en cuenta las especiales presiones a las que están sometidas las autoridades municipales.

48. En las zonas rurales, los desplazados internos se alojan en muchos casos en familias o comunidades de acogida. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, se estima en un 70% la proporción de desplazados internos alojados por familias de acogida de conformidad con las tradiciones de hospitalidad africanas²³. Las autoridades nacionales y sus asociados humanitarios no siempre otorgan suficiente prioridad al acceso y la asistencia a esas personas y a quienes las acogen.

49. La afluencia de personas desplazadas termina a menudo por imponer cargas considerables a las comunidades y familias de acogida, lo que puede crear tensiones y ulteriores problemas de protección²⁴. En ese contexto, el concepto de "comunidades afectadas por el desplazamiento" resulta útil para resaltar que el desplazamiento interno no afecta sólo a las comunidades desplazadas, sino también a las que las acogen o (re)integran. El Representante ha alentado sistemáticamente a los donantes y a los agentes humanitarios a que amplíen su ámbito de actuación y presten asistencia a una gama más amplia de beneficiarios. Esas actividades no deben limitarse a la entrega de ayuda humanitaria, sino que deben incluir intervenciones de desarrollo destinadas a fortalecer las infraestructuras esenciales, como las de suministro de agua y saneamiento, y los servicios básicos, como los de salud y educación, y aumentar la seguridad alimentaria y la disponibilidad de vivienda. Esas intervenciones pueden resultar menos costosas a largo plazo, y no sólo ayudan a atender a las necesidades de las personas desplazadas, sino que contribuyen al mismo tiempo al desarrollo de las zonas y comunidades de acogida.

4. Los desplazados internos no reconocidos

50. El Representante observa con preocupación que hay varios Estados que tienen un número considerable de desplazados internos, pero no los reconocen como tales, y a veces llegan al extremo de aplicarles denominaciones tales como "poblaciones móviles y vulnerables", "personas desalojadas" o "migrantes internos", a pesar del consenso internacional sobre la descripción de los desplazados internos contenida en los Principios Rectores (véase *supra*, párrs. 11 a 14).

51. Por lo general no se atiende debidamente a las necesidades de los desplazados internos que no son reconocidos como tales, a los que a menudo se excluye de los programas de asistencia destinados a las poblaciones vulnerables. Lamentablemente, el Representante ha encontrado dificultades para acceder a los Estados en los que se niega la existencia de desplazados internos.

²² Según las proyecciones, en 2030 vivirán en zonas urbanas alrededor de 5.000 millones de personas, frente a los 3.300 millones actuales. Véase ONU-Hábitat, "Estado de las ciudades del mundo 2006-2007" (2006).

²³ Véase A/HRC/8/6/Add.3.

²⁴ Véase también A/HRC/13/21/Add.2.

B. Abordar el problema de los múltiples factores de vulnerabilidad y discriminación

52. Algunos observadores todavía ponen en cuestión la necesidad de intervenciones para prestar protección y asistencia especiales a los desplazados internos, con el argumento de que con ello se tiende a distraer la atención de las verdaderas causas de vulnerabilidad, como la pobreza, el género o la pertenencia a minorías étnicas, o a desatender las necesidades de otras poblaciones afectadas que no consiguen trasladarse a una parte más segura del país.

53. Es posible que los desplazados internos no siempre se encuentren en peor situación que las poblaciones no desplazadas, pero necesitan protección y asistencia especiales porque el desplazamiento genera necesidades y vulnerabilidades específicas que no experimentan otras personas. Los desplazados internos pierden sus hogares, lo que los obliga a buscar alojamiento alternativo o a vivir en campamentos o albergues colectivos, lo que conlleva problemas especiales. Pierden además sus medios de vida y de supervivencia y sus redes sociales y culturales, lo que suele redundar en empobrecimiento, marginación, exclusión de los servicios básicos e incluso estigmatización. A diferencia de las que permanecen en sus casas, las personas desplazadas dejan atrás sus bienes, arriesgándose a caigan en manos de otros y a no poder recuperarlos jamás. También puede ocurrir que no puedan reponer la documentación perdida o participar libremente en elecciones. Por último, las personas desplazadas necesitan encontrar una solución duradera a su situación de desplazamiento.

54. El desplazamiento acentúa las vulnerabilidades preexistentes y crea otras nuevas. En muchas situaciones de crisis, las personas desplazadas, en particular los niños y las personas de edad, se ven afectados en medida desproporcionada por la malnutrición y la falta de agua potable²⁵. Según la Organización Mundial de la Salud, los desplazados internos están especialmente expuestos a riesgos de salud²⁶. En los entornos urbanos, la situación de los desplazados internos es en muchos casos peor que la de los pobres urbanos no desplazados²⁷. Las personas desplazadas a lugares donde constituyen una minoría étnica, religiosa o de otro tipo se enfrentan, por su parte, a problemas especiales²⁸.

55. Las personas con múltiples vulnerabilidades y necesidades son a menudo desatendidas, especialmente cuando ninguna autoridad ni organización humanitaria tiene el mandato específico de protegerlas. El Representante constató que las personas de edad, las personas con discapacidad y los miembros de pueblos indígenas, que suelen tener problemas especiales para adaptarse a nuevos entornos, se ven sistemáticamente postergados en las situaciones de desplazamiento.

C. Colaborar con los Estados para que asuman sus responsabilidades hacia las personas desplazadas

56. El Representante observa con satisfacción los crecientes esfuerzos de muchos Estados por asumir su obligación y su responsabilidad primarias de proporcionar protección

²⁵ Véase, por ejemplo, A/HRC/13/21/Add. 2, párr. 49.

²⁶ Protection of Internally Displaced Persons, N° 2 de la serie de documentos de política del Comité Permanente entre Organismos, 1999, pág. 21.

²⁷ Véase, por ejemplo, Karen Jacobsen (Feinstein International Center, Tufts University) y Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, Internal Displacement to Urban Areas: the Tufts-IDMC Profiling Study Khartoum, Sudan: Case 1 (2008), pág. 8.

²⁸ Véase, por ejemplo, A/HRC/13/21/Add.2, párr. 19.

y asistencia humanitaria a los desplazados internos (Principio Rector 3 1)). Al mismo tiempo, muchas de las situaciones de desplazamiento más graves y difíciles de abordar se dan en Estados débiles con escasa capacidad para asumir sus responsabilidades. El Representante se ha ocupado de varias situaciones en que las autoridades estatales no han asumido su responsabilidad para con los desplazados, por lo que han tenido que llenar ese vacío entidades internacionales humanitarias, políticas y militares, por lo general en condiciones de seguridad precaria y de contracción del espacio humanitario. Esa situación resulta particularmente indignante cuando es el propio Estado el que ha provocado en forma deliberada y arbitraria el desplazamiento de las mismas personas a las que tiene la obligación de proporcionar protección y asistencia.

57. En situaciones de emergencia es muchas veces inevitable y necesario para salvar vidas que la intervención de la comunidad internacional sustituya en cierta medida a la autoridad estatal. A mediano y largo plazo, sin embargo, la sustitución no es un enfoque sostenible, ya que la capacidad, el período de despliegue y la comprensión de la dinámica sobre el terreno de los agentes internacionales son por lo general limitados.

58. El Representante considera que la comunidad internacional ha de esforzarse más por colaborar con las autoridades nacionales y locales de los Estados débiles y fortalecer su capacidad, en vez de tomar el atajo de la sustitución, que a menudo conduce a un callejón sin salida. Alentar la elaboración de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno puede ser un primer paso hacia una intervención adecuada de las autoridades competentes. Por supuesto, las leyes y políticas no se traducen automáticamente en medidas sobre el terreno, pero constituyen una condición previa necesaria para que las autoridades puedan asumir el papel que les corresponde. Si se formulan en forma adecuada, sirven para definir las responsabilidades dentro de la administración pública, establecer mecanismos de coordinación y determinar prioridades y actividades a las que se pueden destinar partidas presupuestarias nacionales y fondos de los donantes para fines específicos.

D. Fomentar el progreso institucional mediante un enfoque más sistemático y predecible

59. Puesto que no existe ni en las Naciones Unidas ni en la comunidad humanitaria en general ninguna organización con un mandato claro de asistencia y protección a los desplazados internos, hasta 2004 se aplicó un enfoque denominado de colaboración. No obstante, en un informe de 2005 se constató que "la ausencia de rendición de cuentas y liderazgo operacionales en sectores clave de vulnerabilidad específica de los desplazados internos" fue, a pesar de ese enfoque, el "principal punto débil de las respuestas recientes a crisis de desplazamiento interno", lo que hizo que la intervención de los agentes humanitarios resultara incoherente e impredecible²⁹. La iniciativa de reforma del sector humanitario impulsada en 2005 tuvo por objeto subsanar esas deficiencias introduciendo mayor transparencia y coherencia, predecibilidad y rendición de cuentas, mediante la aplicación de un enfoque de gestión por grupos temáticos en el que diferentes organizaciones asumían responsabilidades de organismo principal de coordinación en relación con los desplazados internos en sus respectivos ámbitos de competencia. Esa reforma tuvo un considerable efecto positivo en las actividades de las Naciones Unidas en situaciones de desplazamiento interno, especialmente en la fase de emergencia, al permitir asignar más claramente las responsabilidades y mejorar la coordinación. También se

²⁹ Costanza Adinolfi y otros, "Humanitarian Response Review", informe independiente encargado por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia (OCAH, 2005), págs. 49 y 50.

establecieron con buenos resultados nuevos mecanismos de financiación, como el Fondo central para la acción en casos de emergencia, destinados a proporcionar financiación inmediata para las actividades de socorro en crisis incipientes con el fin de atender prontamente a las necesidades de los desplazados internos, así como a cubrir necesidades urgentes de crisis prolongadas para las que no se cuente con fondos suficientes.

60. La introducción del enfoque de gestión por grupos temáticos a nivel mundial y nacional ha introducido una mayor predecibilidad y contribuido a subsanar carencias en la respuesta humanitaria a situaciones de desplazamiento interno. En particular, el ACNUR, como organismo principal del grupo para la protección de los desplazados internos en situaciones de conflicto, viviendas de emergencia y gestión de los campamentos, ha asumido considerables responsabilidades, entre ellas la de "proveedor de última instancia". Con el fin de atender a esos nuevos compromisos, el ACNUR ha intensificado su participación operacional y ha introducido modificaciones institucionales y presupuestarias. Sin embargo, su capacidad y la de sus asociados es todavía muy limitada frente al conjunto de las necesidades de los desplazados internos, en particular en lo referente a la dotación de personal y a su capacitación, así como a la capacidad para proporcionar orientación en materia de protección. Se precisará a ese respecto una intervención más sólida y decisiva.

61. En muchos casos, los mecanismos internacionales para la protección de los desplazados internos en situaciones de desastre natural no resultan eficaces por carecerse de la información, los conocimientos y la capacidad necesarios para hacer frente a las amenazas que se plantean en tales situaciones. El ACNUDH, el ACNUR y el UNICEF se están esforzando todavía por dotarse de la capacidad sobre el terreno que necesitan para cumplir los compromisos de coordinación de la protección en casos de desastre que asumieron en el marco de la iniciativa de reforma de 2005. El Representante se felicita, pues, del compromiso asumido expresamente por el ACNUR de subsanar esa deficiencia en el marco del Comité Permanente entre Organismos y en consulta con el UNICEF y el ACNUR³⁰, y espera que su capacidad se refuerce en consecuencia. El Representante alienta asimismo al ACNUR y al UNICEF a que intensifiquen sus esfuerzos por fortalecer su capacidad en las sedes y sobre el terreno.

62. La iniciativa de reforma humanitaria de 2005 creó un grupo de recuperación temprana³¹ con el PNUD como organismo principal, con lo que se reconocía la importancia de la transición entre la intervención humanitaria en situaciones de emergencia y las medidas tendentes a promover la plena recuperación. El representante ha constatado en diversas ocasiones³² un desfase entre la salida de los agentes humanitarios y la llegada de los agentes de desarrollo. Subraya, pues, la necesidad de que los agentes humanitarios y de desarrollo trabajen conjuntamente e inicien lo antes posible las actividades de recuperación. Las actuales carencias de las actividades de recuperación temprana se ven agudizadas por la escasez de financiación para el grupo de pronta recuperación y la inexistencia de mecanismos de financiación flexibles en esa esfera.

³⁰ Véase declaración introductoria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el 60º período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 28 de septiembre de 2009.

³¹ El concepto de recuperación temprana se ha definido como "la aplicación de principios de desarrollo a las situaciones humanitarias con el fin de estabilizar las capacidades locales y nacionales para que no se deterioren más, de modo que puedan sentar las bases de una recuperación plena y estimular las actividades espontáneas de recuperación dentro de la población afectada. La estabilización y el uso de esas capacidades, a su vez, reduce la cantidad de apoyo humanitario que se necesita". Véase Política del PNUD sobre Recuperación Temprana (22 de agosto de 2008), sec. 1.1.

³² Véanse, por ejemplo, comunicado de prensa de 17 de julio de 2009 sobre la visita del Representante a Uganda y documento A/64/124, párr. 71.

E. Mantener la distinción entre funciones humanitarias y militares

63. El Representante ha podido observar en varios países la difícil relación entre las misiones políticas o de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los agentes humanitarios, en particular allí donde forman parte de misiones integradas. Valora positivamente los esfuerzos por fortalecer la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para proteger a la población civil, incluidos los desplazados internos, y es consciente de que esas misiones tienen a menudo efectos positivos en las actuaciones humanitarias sobre el terreno, por ejemplo al mejorar la situación de seguridad o facilitar el acceso humanitario. No obstante, también pueden tener efectos negativos e incluso entorpecer las actividades humanitarias, en particular cuando la misión tiene el mandato de apoyar militar o políticamente a una de las partes en el conflicto.

64. El Representante ha subrayado la importancia de que, cuando tengan que confluir las actividades humanitarias y militares para mejorar la protección de la población civil, se mantenga en todo momento la distinción esencial entre intervención humanitaria e intervención militar, de manera que no se pueda poner en cuestión la imparcialidad de las actividades humanitarias³³. Una comprensión más cabal del papel recíproco contribuirá sin duda a una mejor coordinación entre los dos aspectos. El brazo político y el brazo militar de una misión integrada deben mantener estrechos contactos con los agentes humanitarios de fuera del sistema de las Naciones Unidas con el fin de favorecer ese entendimiento.

F. Defender el espacio humanitario

65. El Representante observa con profunda inquietud que se está reduciendo el espacio humanitario que se precisa para brindar protección y asistencia efectivas a las personas desplazadas. Las habituales dificultades logísticas para acceder a la población de las zonas de crisis se han agravado por los graves problemas de seguridad que afectan a los trabajadores humanitarios. En 2008 resultaron muertos o gravemente heridos en ataques violentos o fueron secuestrados 260 trabajadores de asistencia humanitaria, más que en cualquiera de los años anteriores sobre los que se dispone de datos³⁴.

66. Aumenta la inseguridad general en los Estados afectados por crisis y que padecen una situación de quebrantamiento del orden público. En casi todos los conflictos armados modernos intervienen grupos armados no estatales, muchos de los cuales funcionan más como bandas de delincuentes sin escrúpulos que como movimientos políticos armados con algún respeto por los principios humanitarios. En diversos países las actividades humanitarias han sido objeto de ataques deliberados. Los desplazados internos y otras poblaciones afectadas por la crisis padecen los efectos de esa situación (y es posible que sea precisamente ese efecto de desestabilización el objetivo de los ataques contra los trabajadores humanitarios).

67. La inseguridad general y los ataques dirigidos específicamente contra los trabajadores humanitarios han conducido a la evacuación de personal humanitario, al establecimiento de restricciones a la dotación de personal internacional, a la imposición de toques de queda estrictos y a restricciones de movimientos. Los agentes humanitarios se ven obligados cada vez más a gestionar las actividades a distancia, lo que genera problemas adicionales.

³³ Véanse, por ejemplo, A/HRC/13/21/Add.2 y A/HRC/8/6/Add.3.

³⁴ OCAH, World Humanitarian Day: Security Trends (2009). A título de comparación, en 1998 fueron 69 los trabajadores humanitarios víctimas de esas formas de violencia.

68. El Representante observa asimismo con alarma que algunos Estados, invocando la soberanía nacional como pretexto, deniegan el acceso humanitario o lo someten a condiciones que convertirían a los agentes humanitarios en cómplices de violaciones del derecho internacional. También están aumentando los casos de acoso, intimidación, expulsión arbitraria de trabajadores humanitarios o imposición de obstáculos burocráticos para impedir su pronto despliegue, medidas que parecen tener por finalidad limitar la eficacia de la "protección por la presencia".

G. Promover la rendición de cuentas por el desplazamiento interno arbitrario

69. Año tras año, gran número de personas son desplazadas arbitrariamente en violación de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario, reafirmados en los Principios Rectores³⁵. Una de las formas más eficaces de prevenir los desplazamientos arbitrarios consiste en que todos los agentes pertinentes cumplan escrupulosamente sus obligaciones y pongan fin a la impunidad, asegurándose de que los responsables de los desplazamientos arbitrarios y otras violaciones de los derechos de los desplazados tengan que responder de sus actos.

70. El Representante observa con satisfacción una tendencia creciente a penalizar las formas más atroces de desplazamiento arbitrario, como la limpieza étnica. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional reconoce que algunos tipos de desplazamiento arbitrario pueden constituir crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad³⁶.

71. Conviene señalar asimismo que la Convención de Kampala obliga a los Estados a considerar a los miembros de los grupos armados penalmente responsables del desplazamiento arbitrario y otras las violaciones de los derechos de las personas desplazadas³⁷. Diversos países, entre ellos Colombia, ya castigan el desplazamiento arbitrario en su legislación penal, aunque sigue siendo escaso por el momento el número de casos enjuiciados y de condenas impuestas.

72. La exigencia de responsabilidades no se limita a las sanciones penales. Las víctimas de violaciones graves de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario, incluidas las víctimas de desplazamiento deliberado y arbitrario, tienen derecho a un recurso efectivo, incluida una reparación, por la vulneración de sus derechos³⁸. La reparación puede adoptar distintas formas. En algunos casos, especialmente cuando se trata de crímenes de lesa humanidad, de crímenes de guerra o de limpieza étnica, las víctimas de desplazamiento arbitrario también tendrán derecho a indemnización monetaria. Las leyes sobre indemnización no deben diferenciar arbitrariamente entre diferentes tipos y causas de desplazamiento, y deben respetar el principio de igualdad ante la ley.

³⁵ Véase el Principio Rector 6.

³⁶ En el Estatuto de Roma se estipula que la deportación o traslado forzoso de población puede constituir un crimen de lesa humanidad (arts. 7 1) d) y 8 2) a) vii) y b) viii)), y en los correspondientes Elementos de los crímenes se precisa que por "deportación y traslado forzoso de población" se entenderá "desplazamiento forzoso". En los conflictos armados no internacionales también podrá constituir un crimen de guerra ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exijan la seguridad de los civiles de que se trate o razones militares imperativas (véase Estatuto de Roma, art. 8 2) e) viii)).

³⁷ Véase artículo 7, párrs. 4 y 5 a).

³⁸ Véase resolución 60/147 de la Asamblea General, relativa a "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones". Véase también la Convención de Kampala, art. 12.

73. El desplazamiento arbitrario también puede ser causado por negligencia, especialmente cuando las autoridades no cumplen con su obligación de adoptar todas las medidas razonables y necesarias para proteger la vida, la integridad física, la salud y los bienes de las personas frente a desastres naturales. El Representante señala que existe ya una creciente jurisprudencia sobre la responsabilidad de las autoridades públicas por esas situaciones. El Tribunal Europeo de Derechos humanos ha ordenado a Estados a pagar indemnizaciones por no haber tomado medidas adecuadas para proteger a las personas frente a desastres naturales o provocados por el hombre³⁹. En la Convención de Kampala se dispone asimismo que los Estados están obligados a proporcionar reparaciones en el caso de que no protejan y asistan debidamente a los desplazados internos frente a desastres naturales⁴⁰.

H. Superar las condiciones políticas que propician el desplazamiento prolongado

74. Hay por lo menos 35 países con personas en situación de desplazamiento prolongado⁴¹, lo que significa que se ha estancado el proceso de búsqueda de soluciones y que esas personas viven en condiciones de marginación, en las que sus derechos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, no están debidamente protegidos. Esos desplazados internos viven en muchos casos en condiciones inhumanas y no tienen posibilidades realistas de acceder a un empleo que les permita ganarse el sustento. El Representante ha constatado una y otra vez que las probabilidades de encontrarse en situación de desplazamiento prolongado son mayores entre los grupos más vulnerables de la población, es decir, las personas mayores, las personas con discapacidad, las familias encabezadas por mujeres y las minorías⁴².

75. El desplazamiento prolongado en situaciones de conflicto se debe principalmente a factores políticos, al entorpecer algunas de las partes el proceso de paz que permitiría el regreso de los desplazados. Incluso después del cese de las hostilidades en gran escala, en muchos casos queda congelada la resolución del conflicto subyacente, y los desplazados internos corren el riesgo de ser manipulados como peones. No pueden regresar porque se los considera vinculados al enemigo. Al mismo tiempo, tampoco se los deja por lo general integrarse localmente, pues los encargados de la adopción de decisiones políticas piensan que el mantenimiento de la presión para el regreso de los desplazados puede favorecer sus propias reclamaciones territoriales.

76. El Representante ha subrayado reiteradamente que el hecho de que se permita a los desplazados internos normalizar su situación de vida no extingue en modo alguno su derecho de retorno. Por el contrario, las personas que han recuperado el control de sus vidas se encuentran en una posición mucho más sólida para llegar en algún momento a una solución duradera, y también suponen una carga menos onerosa para las comunidades y los servicios locales. El Representante ha colaborado con los gobiernos de Azerbaiyán, Bosnia

³⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Öneryildiz c. Turquía*, demanda N° 48939/99, sentencia de 30 de noviembre de 2004; *Budayeva y otros c. Rusia*, demandas Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, sentencia de 20 de marzo de 2008.

⁴⁰ Véase artículo 12, párr. 3.

⁴¹ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008 (2009)*. Esa cifra se refiere sólo al desplazamiento relacionado con conflictos y situaciones de violencia y no incluye a los desplazados como consecuencia de desastres o actividades de desarrollo.

⁴² Véase, por ejemplo, E/CN.4/2006/71/Add.4.

y Herzegovina, Georgia, Serbia y Turquía sobre esta cuestión, lo que se ha traducido en algunos cambios positivos en las políticas de esos gobiernos.

77. En los acuerdos de paz recientes se consigna el derecho de retorno de todas las personas desplazadas, lo que constituye una tendencia positiva. En cambio, no se tiene en cuenta por lo general la situación de los que no desean o no están en condiciones de regresar. El Representante ha recomendado en varias ocasiones a los negociadores, a veces con éxito⁴³, que reconocieran el derecho de los desplazados internos a optar libremente entre el retorno, la integración local y el asentamiento en otra parte del país, de conformidad con los Principios Rectores. La participación, aunque sea indirecta, de todos los sectores de los desplazados en los procesos de paz, por la que ha trabajado mucho el Representante⁴⁴, debería garantizar que en los acuerdos de paz y en las actividades de consolidación de la paz se tengan en cuenta los derechos, las necesidades y los legítimos intereses de los desplazados.

78. El desplazamiento prolongado también puede ser el resultado de la indiferencia política de las autoridades nacionales, los agentes de desarrollo y los donantes. En muchos casos, los desplazados internos, después de haber recibido generosa asistencia humanitaria en los peores momentos de la crisis, se ven olvidados en cuanto callan los fusiles o se retiran las aguas. Sin asistencia para rehacer sus vidas (y en particular para volver a ganarse el sustento), los desplazados entran en un círculo vicioso de dependencia de la ayuda y desplazamiento prolongado. A ese respecto resulta particularmente preocupante que la comunidad de donantes nunca llegue a aportar fondos suficientes para financiar estrategias y actividades de recuperación temprana.

79. El Representante observa también con preocupación que en muchos casos se retira prematuramente el estatuto de refugiados u otras formas de protección a las personas que han tenido que huir de su país, que se ven así obligadas a regresar a sus lugares de origen cuando todavía no se dan las condiciones adecuadas ni existen programas para facilitar su reintegración, lo que genera situaciones de desplazamiento interno prolongado⁴⁵.

IV. Cómo ayudar a las personas desplazadas a seguir adelante con sus vidas: soluciones duraderas

80. Las soluciones duraderas para los desplazados internos, que son lo contrario del desplazamiento prolongado, a menudo se equiparan en forma simplista con el regreso. Es, pues, importante subrayar que una solución duradera puede lograrse mediante: a) el regreso y la reintegración sostenible en el lugar de origen; b) la integración sostenible en las mismas zonas en que se hayan refugiado las personas desplazadas; o c) el asentamiento y la integración sostenible en cualquier otra parte del país. Ninguna de esas opciones es inherentemente preferible. Los desplazados internos tienen el derecho de adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene.

81. Una solución duradera entraña un complejo proceso tendente a llegar a una situación en la que los desplazados internos no tengan ya necesidades relacionadas específicamente de una situación de desplazamiento y puedan gozar de sus derechos humanos sin limitaciones dimanantes de su desplazamiento. Debe facilitarse la reunión de las familias separadas por el conflicto o el desastre. Los desplazados han de recuperar medios de vida,

⁴³ Véase A/62/227, párrs. 31 y 32 (Acuerdo General de Paz de Nepal).

⁴⁴ Véase A/HRC/10/13, párrs. 30 a 36.

⁴⁵ Véanse A/HRC/13/21/Add. 1, párrs. 67 a 69, y comunicado de prensa del Representante, de 20 de agosto de 2007, sobre el Afganistán.

vivienda, tierras y otros bienes y servicios públicos para poder alcanzar un nivel de vida adecuado. En los casos de desplazamiento arbitrario y otras violaciones graves a menudo resulta también necesario restablecer un sentido de justicia y proporcionar a los desplazados recursos efectivos que permitan reparar las violaciones de sus derechos (véase la sección G del capítulo II, *supra*).

82. Aunque la responsabilidad de establecer las condiciones y allegar los medios necesarios para llegar a soluciones duraderas incumbe principalmente a las autoridades nacionales y locales (véase el Principio Rector 28), en muchos casos se necesita también el apoyo de los agentes internacionales de desarrollo, políticos y de derechos humanos, entre otros fines para cubrir el período de transición posterior a la emergencia. El Representante observa, pues, con satisfacción que la Comisión de Consolidación de la Paz, el Banco Mundial y el PNUD tienen cada vez más en cuenta las relaciones entre el desplazamiento, las soluciones duraderas y sus propios mandatos.

83. En 2007, atendiendo a una petición del Coordinador del Socorro de Emergencia y tras celebrar amplias consultas, el Representante publicó la versión experimental del Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, en el que se proporciona orientación sobre cómo puede prestarse apoyo a esas soluciones y se establecen criterios para evaluar en qué medida se ha logrado una solución duradera. El Marco se revisó teniendo en cuenta la información de resultados sobre el terreno y se presentó al Consejo de Derechos Humanos en su forma definitiva (A/HRC/13/21/Add.4). El Marco, que ha hecho suyo el Comité Permanente entre Organismos, tiene por finalidad principal orientar a los agentes humanitarios y de desarrollo internacionales y no gubernamentales sobre cómo colaborar con los gobiernos en apoyo de soluciones duraderas. Puesto que también responde a las peticiones del Consejo de que se busquen formas de fortalecer soluciones duraderas y puntos de referencia para evaluar cuándo finaliza el desplazamiento (resolución 6/32, párr. 7), puede resultar también de utilidad para los Estados Miembros afectados por situaciones de desplazamiento interno y para los donantes.

V. Conclusiones y recomendaciones

84. **Los conflictos y la violencia producen cada año millones de nuevos desplazados internos. Los desastres desplazan a todavía más personas, y esa tendencia se acentuará como resultado del cambio climático. También se está extendiendo el fenómeno del desplazamiento como consecuencia del desarrollo. Al centrarse la atención internacional en los campamentos para desplazados internos, muchas otras personas desplazadas resultan invisibles porque son alojadas por familias de acogida, se dispersan por las zonas urbanas o se niega oficialmente su existencia. También se pasa por alto sistemáticamente la existencia de algunos grupos vulnerables dentro de la población desplazada. La situación de desplazamiento afecta seriamente a las familias y comunidades de acogida, a las que, sin embargo, no se suele prestar la debida atención. El Representante exhorta a los Estados Miembros y a los agentes humanitarios y de desarrollo a que amplíen su ámbito de actuación, y recomienda que:**

a) **Reconozcan, protejan y asistan, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, a todos los desplazados internos, ya se trate de personas desplazadas por desastres naturales y provocados por el hombre o desalojadas como consecuencia de procesos de desarrollo;**

b) **Intensifiquen sus esfuerzos por proporcionar protección y asistencia a los desplazados urbanos, por medio, entre otras cosas, de iniciativas de desarrollo y de**

medidas tendentes a ayudar a las familias de acogida y, más en general, a las comunidades afectadas por los desplazamientos;

c) Presten mayor atención a los desplazados internos con varios factores de vulnerabilidad y discriminación, en particular las personas de edad y las personas con discapacidad, las mujeres cabezas de familia y sus hijos, y las personas desplazadas pertenecientes a minorías étnicas o pueblos indígenas.

85. La protección de los desplazados internos incumbe ante todo a las autoridades nacionales, pero muchos de los países más afectados por problemas de desplazamiento interno tienen instituciones estatales débiles, con escasa capacidad para asumir esas responsabilidades. El Representante insta a todos los Estados Miembros a que se muestren solidarios con las personas desplazadas y otras poblaciones afectadas por crisis, y les recomienda que:

a) Promuevan la aplicación de los Principios Rectores a nivel nacional, entre otros medios a través de las leyes y políticas nacionales;

b) Consulten a las poblaciones desplazadas sobre su situación y sus necesidades;

c) Presten asistencia a las autoridades nacionales, provinciales y locales, incluidos los parlamentarios, para la elaboración y aplicación de las leyes y políticas necesarias en relación con el desplazamiento interno y cuestiones conexas, como la gestión de desastres o la restitución de bienes;

d) Sigam reconociendo la responsabilidad internacional en la protección de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas por crisis;

e) Incorporen los Principios Rectores a los mecanismos internacionales de supervisión, como el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, y a los instrumentos regionales pertinentes;

f) Proporcionen toda la asistencia humanitaria necesaria a las personas desplazadas, sigan aportando fondos para esa asistencia y adopten medidas concertadas cuando se deniegue arbitrariamente el acceso humanitario o cuando el personal humanitario sea objeto de ataques, de acoso o de discriminación;

g) Velen por que las operaciones militares y civiles internacionales cuenten con el mandato adecuado y capacidad efectiva para proteger a la población civil;

h) Se aseguren de que en el nuevo marco que se está configurando para hacer frente al cambio climático se tenga en cuenta la relación entre los efectos del cambio climático y el desplazamiento y de que los países menos adelantados dispongan de los recursos y los conocimientos necesarios para hacer frente a las consecuencias humanas del cambio climático;

i) Respeten el derecho de solicitar y obtener asilo, y eviten la devolución forzosa a sus países de origen de personas que, al no encontrar allí una solución duradera, se vayan a convertir en desplazados internos.

86. Buena parte de los casos actuales de desplazamiento se acompañan de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. El desplazamiento arbitrario podría evitarse, pero en muchos casos los responsables de esas situaciones actúan con impunidad, y nadie los obliga a responder de sus actos. El Representante recomienda que los Estados Miembros:

a) Cumplan escrupulosamente con sus obligaciones dimanantes de las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y

el derecho penal internacional, entre otros aspectos en lo que se refiere a la protección de su propia población contra el desplazamiento arbitrario por parte de agentes no estatales;

b) Tipifiquen como delito el desplazamiento arbitrario, en particular cuando constituya un delito internacional, y lleven ante la justicia a todos los autores, si es preciso remitiendo los casos a la Corte Penal Internacional o a otros mecanismos especiales;

c) Prevenir y mitigar el desplazamiento causado por desastres adoptando y aplicando mecanismos de alerta temprana y medidas de reducción del riesgo de desastres. Los Estados deben ofrecer reparación en los casos en que las autoridades no hayan adoptado todas las medidas necesarias y razonables para proteger a la población contra los desastres naturales o provocados por el hombre;

d) Limiten los desalojos forzados a circunstancias excepcionales, se aseguren de que en esos casos se respeten debidamente todas las garantías procesales, y proporcionen a las personas desalojadas una indemnización adecuada y vivienda y medios de subsistencia alternativos.

87. El logro de soluciones duraderas constituye en última instancia la mejor forma de protección para los desplazados internos. El Representante considera, sin embargo, que precisamente en esa esfera se plantean algunos de los problemas más arduos. Como consecuencia de cálculos políticos cortos de miras se crean a menudo situaciones de desplazamiento de larga duración que resultan particularmente difíciles de encauzar hacia soluciones duraderas. A pesar de algunos avances conseguidos, los donantes y los agentes de desarrollo siguen sin aportar apoyo financiero suficiente para promover soluciones duraderas, en particular para realizar inversiones imprescindibles en actividades de recuperación temprana. El Representante recomienda que los Estados Miembros:

a) Reactiven los procesos tendentes a resolver conflictos vivos o enquistados, permitiendo al mismo tiempo a los desplazados internos normalizar sus vidas en la medida de lo posible;

b) Cooperen estrechamente con los agentes humanitarios y de desarrollo, sobre la base del Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, a fin de promover procesos y condiciones que permitan a los desplazados internos buscar libremente una solución duradera, segura y digna adecuada a su situación.

c) Procurar que los desplazados participen por lo menos indirectamente en los procesos de paz, de manera que en los acuerdos de paz y en las iniciativas de consolidación de la paz se tengan en cuenta sus derechos, necesidades e intereses legítimos;

d) Establezcan mecanismos de financiación más apropiados para salvar la distancia entre la financiación de emergencia y la financiación para el desarrollo, que hace que resulten sistemáticamente insuficientes los fondos disponibles para las actividades de recuperación. Los mecanismos de financiación han de ser suficientemente flexibles para responder no sólo a las necesidades de los desplazados internos sino también a las de todas las comunidades afectadas por la situación de desplazamiento.

88. Puesto que las responsabilidades del Representante concluyen a finales del verano de 2010, el Consejo tendrá que adoptar una decisión sobre el futuro del mandato. El Representante considera que las actividades realizadas en el marco del mandato han contribuido en medida importante a la promoción y protección de los derechos humanos de los desplazados internos, pues han favorecido el desarrollo

progresivo de los marcos conceptuales, normativos e institucionales pertinentes y han logrado mejoras concretas en relación con situaciones de desplazamiento en diversos países.

89. La naturaleza del mandato, que ocupa un lugar central en el sistema de las Naciones Unidas, y su acceso a muchos organismos y oficinas diferentes, en particular a todos los niveles del Comité Permanente entre Organismos, han sido elementos fundamentales que han contribuido a la eficacia de su actuación. También ha resultado importante que el Consejo de Derechos Humanos encomendara al Representante la integración de la perspectiva de los derechos humanos de los desplazados internos y le propusiera temas prioritarios de examen, como la protección de las personas desplazadas por desastres naturales o la participación de esas personas en los procesos de paz.

90. Para el desempeño de las múltiples tareas encomendadas al Representante han sido indispensables la estrecha cooperación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sobre la base de disposiciones institucionales adecuadas, y el acceso a recursos suplementarios, además de los recursos ordinarios que proporciona a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Además, la estrecha cooperación con instituciones y ONG no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas también ha fortalecido la capacidad del Representante para desempeñar las responsabilidades dimanantes de su mandato.
