



Asamblea General

Distr. general
20 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

16º 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, Sr. Chaloka Beyani

Resumen

En este informe se detallan las actividades específicas del titular del mandato y Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, en el período que se examina, hasta el fin de su mandato el 31 de octubre de 2010. También se describen los métodos de trabajo y los temas y las esferas prioritarias del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Chaloka Beyani, que asumió su mandato el 1º de noviembre de 2010.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–6	3
II. Realizaciones y actividades del mandato	7–50	4
A. Reforzamiento del marco normativo sobre la base de los Principios Rectores	7–12	4
B. Formación y otras iniciativas de fomento de la capacidad	13–14	6
C. Integración de las actividades y de la cooperación con las organizaciones regionales e internacionales	15–22	6
D. Cooperación con los países	23–50	8
III. Perspectivas para el futuro: los nuevos desafíos y la consolidación de los logros	51–76	13
A. Métodos de trabajo y objeto del mandato	51–54	13
B. Esferas y temas prioritarios	55–76	14

I. Introducción

1. Este es el primer informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Chaloka Beyani, presentado de conformidad con la resolución 14/6 del Consejo de Derechos Humanos, de junio de 2010. El Relator Especial fue nombrado por el Consejo de Derechos Humanos en su 15º período de sesiones y asumió su mandato el 1º de noviembre de 2010. La primera parte del informe registra las actividades realizadas por el anterior titular de Mandato, Sr. Walter Kälin, Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, desde la presentación de su último informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/13/21). En ese informe se describían, en particular, los logros de su mandato y los principales retos en la esfera de la protección de los desplazados internos.

2. En la segunda parte del presente informe se describen algunas de las cuestiones y retos identificados en relación con los desplazados internos por el nuevo Relator Especial y a los que el Relator Especial ha decidido dar prioridad en la fase inicial de su mandato. Al acercarse a su segundo decenio, el mandato relativo a los derechos humanos de los desplazados internos ha hecho importantes progresos en cuanto a la promoción y la amplia aceptación del marco normativo que se utiliza actualmente para comprender, proteger y aplicar los derechos de ese grupo de personas. Ese marco normativo se funda en los Principios Rectores de los desplazamientos internos, que se basan a su vez en las normas internacionales existentes. El mandato también ha contribuido a impulsar los progresos en este campo, al poner de relieve los aspectos de derechos humanos de ciertos tipos o fases de los desplazamientos, por ejemplo mediante el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos y las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (revisadas).

3. Entre otras aportaciones hechas por el titular del mandato cabe citar su contribución a resolver algunas cuestiones específicas relacionadas con los desplazamientos internos, con el propósito de mejorar, bien la comprensión de los principios normativos, bien las prácticas y las políticas de los Estados, de la sociedad civil y de la comunidad internacional. Una de tales cuestiones está relacionada con la consulta de las comunidades afectadas por los desplazamientos sobre las decisiones que las conciernen, así como con la participación de esas comunidades en la adopción de tales decisiones. A este respecto, el titular del mandato contribuyó a la publicación de la guía sobre la integración del desplazamiento interno en los procesos y acuerdos de paz. Mediante sus informes temáticos al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General, el titular del mandato también ha abordado otros muchos aspectos relacionados con los desplazamientos internos, frecuentemente con miras a proporcionar orientaciones sobre cuestiones en las que había considerables lagunas.

4. Esta labor ha respondido a una perspectiva integradora, a la que ha contribuido la participación del titular del mandato en el Comité Permanente entre Organismos, así como a un enfoque centrado en el fomento de la capacidad y en la colaboración, enfoque en el que se ha dado prioridad al mantenimiento de sólidos vínculos con los organismos clave de las Naciones Unidas y, en un ámbito más general, con otras organizaciones internacionales y con la sociedad civil.

5. En lo que hace a su cooperación con los Estados, el titular del mandato ha prestado especial atención al seguimiento de sus visitas a los países, con frecuencia mediante visitas de trabajo, así como a la colaboración permanente, prestando asesoramiento sobre cuestiones o acontecimientos específicos y, cuando ha sido posible, proporcionando apoyo técnico para la formulación de políticas, de disposiciones legislativas o de estrategias nacionales. Actualmente ha cobrado impulso la creación, por los Estados, de instrumentos nacionales para reconocer y proteger los derechos de los desplazados internos. Con la

aprobación de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (Convención de Kampala), se ha dado a la cuestión una dimensión regional que consolida aún más los fundamentos jurídicos internacionales de los derechos de los desplazados internos, y que también ofrece oportunidades para considerar las cuestiones relativas a los desplazados internos desde los puntos de vista regional y subregional y para encontrar soluciones mejor adaptadas a necesidades y contextos específicos.

6. El titular del mandato está decidido a consolidar los progresos hechos hasta la fecha, con el fin de que sigan teniendo prioridad la promoción de los derechos humanos de los desplazados internos, el fomento de la capacidad y la colaboración sostenida con los Estados y con las organizaciones regionales y subregionales. Al mismo tiempo, el titular del mandato también examinará las nuevas cuestiones y las lagunas subsistentes, para continuar mejorando la respuesta a los desplazamientos internos y velar por que, en el marco de esa labor, también se garantice la protección de los derechos de los desplazados internos. A este respecto sigue habiendo problemas, en particular la forma de mejorar la respuesta a las situaciones en las que los desplazados internos no viven en campamentos y la forma de abordar mejor los derechos humanos de las desplazadas internas y de las comunidades afectadas por el cambio climático y por los desastres naturales. Estas son algunas de las cuestiones fundamentales a las que el Relator Especial ha dado prioridad en la fase inicial de su mandato y sobre las que seguirá trabajando en estrecha colaboración con todos sus asociados.

II. Realizaciones y actividades del mandato

A. Reforzamiento del marco normativo sobre la base de los Principios Rectores

1. Directrices operacionales sobre los derechos humanos en situaciones de desastres naturales (revisadas)

7. El Relator Especial se complace en informar de que las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales fueron oficialmente aprobadas por el Comité Permanente entre Organismos en octubre de 2010. Ese documento se presenta también al Consejo como adición al presente informe.

8. Las nuevas Directrices operacionales fueron preparadas para refundir y mejorar las Directrices formuladas por el Representante en 2006, así como el manual correspondiente, preparado en 2008¹. Cabe destacar que, actualmente, las Directrices operacionales se basan no sólo en las observaciones hechas por los trabajadores humanitarios que se ocupan de situaciones de desastres naturales, sino también en la información obtenida y las experiencias adquiridas en una serie de seminarios organizados en diferentes partes del mundo, en cooperación con el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y con diferentes miembros del Comité Permanente entre Organismos, en los que participaron alrededor de 300 funcionarios de la administración, personas que trabajaban en los ámbitos humanitario y del desarrollo, agentes de las fuerzas de seguridad y brigadas de bomberos.

9. El Relator Especial opina que las Directrices operacionales revisadas responden a la necesidad de orientaciones más concretas sobre la aplicación de derechos humanos específicos a las situaciones de desastres naturales. La finalidad de las Directrices es prestar

¹ *Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Washington, D.C., junio de 2006.

asistencia a los gobiernos, así como a las organizaciones humanitarias internacionales y no gubernamentales, para que velen por que el socorro en casos de desastre y los trabajos de recuperación se realicen en un marco que proteja y promueva los derechos humanos de las personas afectadas. Esto requiere, entre otras cosas, lograr que los principios en materia de derechos humanos se integren a la respuesta a los desastres desde el primer momento y que se tomen medidas para que las personas afectadas sean consultadas y participen en los procesos pertinentes. Sobre esta base, las Directrices proporcionan orientación sobre la forma de asegurar la protección de cuatro grupos de derechos en situaciones de desastres naturales: los derechos relacionados con la protección de la vida y de la seguridad física; los derechos relacionados con las necesidades básicas como alimentos, alojamiento, educación y salud; los derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia; y los derechos civiles y políticos como la libertad de circulación y de expresión.

10. Las Directrices operacionales serán traducidas a varios idiomas y publicadas con el apoyo del Proyecto Brookings-Bern en los próximos meses.

2. Otras contribuciones a la evolución de la normativa

11. Este mandato ha contribuido en varios aspectos a la evolución de la normativa en el último año, en particular mediante la preparación de los siguientes documentos: Integración del desplazamiento interno en los procesos y acuerdos de paz: guía para los mediadores², y Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos³. El Relator Especial se complace en informar que ambos documentos han sido publicados y están siendo utilizados por diferentes actores con diversas finalidades, entre ellas actividades de capacitación. En lo que hace al Marco de soluciones duraderas, el Relator Especial celebra que se prevea traducirlo en breve a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, con lo que se ampliará considerablemente su accesibilidad para un mayor número de actores.

12. Además de lo que antecede, en julio de 2010 el Representante presentó al grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos un documento para los debates, preparado conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sobre los desplazados internos que no viven en campamentos. Ese documento está destinado principalmente a impulsar un debate activo y la adopción de medidas de seguimiento por el Comité Permanente entre Organismos y las instituciones que lo integran. El Relator Especial se siente alentado por el gran interés expresado sobre esta cuestión, así como por la necesidad que se ha señalado de que haya un seguimiento concreto. Entre las sugerencias formuladas hasta la fecha se cuenta la necesidad de establecer un grupo de trabajo estructurado para seguir examinando la cuestión y para proceder a un balance inicial a fin de compilar y analizar las prácticas y los mecanismos existentes para hacer frente a la situación de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, así como las lagunas existentes actualmente en este ámbito. El Relator Especial insta a todos los actores pertinentes, en particular los miembros del Comité Permanente entre Organismos y de la comunidad de donantes, a prestar una mayor atención concertada y a destinar más recursos a esta cuestión. Esto exigirá revisar y cuestionar algunos de los actuales métodos de trabajo, estrategias e hipótesis, así como colaborar para mejorar la eficacia y la capacidad de respuesta de la comunidad humanitaria en lo que se refiere a los desplazados internos que no viven en campamentos.

² Disponible en http://www.brookings.edu/reports/2010/0216_internal_displacement_mchugh.aspx.

³ *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (A/HRC/13/21/Add.4). El Marco también está disponible en http://www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx, y en www.humanitarianinfo.org/iasc.

B. Formación y otras iniciativas de fomento de la capacidad

1. Formación

13. Durante todo el período que se examina, el titular del mandato siguió participando en actividades de formación y de fomento de la capacidad. El Representante coorganizó y participó en el Curso anual sobre derecho del desplazamiento interno, dictado en San Remo del 7 al 12 de junio de 2010, en el que intervinieron 22 participantes de 13 países afectados por desplazamientos. También participó en el Seminario regional: protección y promoción de los derechos en casos de desastre natural en Asia sudoriental, que se celebró en Yogyakarta (Indonesia) el 14 y el 15 de mayo de 2010. El seminario fue organizado por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, el All India Disaster Migration Institute, el Center for Security and Peace Studies y la Universidad de Gadjah Mada. En él se reunieron 35 representantes de gobiernos, las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y diversas organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, que pudieron intercambiar información sobre prácticas idóneas y conocer las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales.

2. Otras iniciativas de fomento de la capacidad

14. También se realizaron otras actividades de fomento de la capacidad y de asistencia técnica a los gobiernos, entre ellos los del Chad, el Yemen y Kenya, para apoyar sus trabajos de formulación de políticas nacionales y otras medidas sobre diferentes aspectos del desplazamiento interno.

C. Integración de las actividades y de la cooperación con las organizaciones regionales e internacionales

15. La integración de las actividades y la cooperación con las Naciones Unidas y con otras organizaciones siguen siendo aspectos clave del mandato, al permitir intercambiar y promover los conocimientos y las prácticas idóneas en relación con el desplazamiento interno. Durante el período que se examina, el titular del mandato participó activamente en el Comité Permanente entre Organismos y sometió en él a consulta cuestiones de política relativas a los desplazados internos. En particular, cabe señalar las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (A/HCR/16/43/Add.5), que fueron aprobadas por el Comité Permanente entre Organismos en octubre de 2010 (véanse más detalles en los párrafos 7 a 10 *supra*), y el documento de trabajo sobre la protección de los desplazados internos que no viven en campamentos, preparado conjuntamente con el ACNUR y presentado al Grupo de Trabajo del Comité Permanente en julio de 2010 para promover los debates y las reformas prácticas en los medios humanitarios (véase el párrafo 12 *supra*). El Representante también presentó a los miembros del Comité Permanente notas informativas sobre países, por ejemplo sobre Haití y el Iraq, tras su visita a ambos países.

16. Como principal instancia de promoción de los derechos humanos de los desplazados internos, el titular del mandato y su personal participaron en todos los ámbitos del Comité Permanente entre Organismos (altos cargos, Grupo de Trabajo, equipos de tareas). El Relator Especial seguirá interviniendo activamente en este foro para poner de relieve los derechos humanos de los desplazados internos e integrar esos derechos en el programa humanitario general.

17. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y el ACNUR, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), siguieron prestando apoyo regularmente a las iniciativas de política y a las misiones del titular del mandato. Esto incluyó el apoyo sobre el terreno durante la preparación y la realización de las misiones a los países. En el contexto de esta colaboración, el titular del mandato tuvo también la oportunidad de asesorar regularmente al ACNUR sobre cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno y de apoyar la integración de estas cuestiones en ese órgano, en particular mediante su participación en debates temáticos o sobre determinados países.

18. Estos mecanismos de colaboración han reforzado enormemente la capacidad y la eficacia del mandato. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento por el apoyo recibido hasta la fecha, así como su intención de proseguir esa colaboración.

19. El titular del mandato también ha cooperado regularmente con el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. Durante el período que se examina, el titular del mandato contribuyó a la redacción de un documento de trabajo sobre los derechos de los niños desplazados en los conflictos armados, y participó, junto con el entonces recién nombrado Relator Especial, en un acto paralelo sobre el mismo tema celebrado en octubre de 2010 en Nueva York, con ocasión de la Asamblea General. El titular del mandato cooperó regularmente con la Comisión de Consolidación de la Paz, en particular coordinando las actividades relativas a la República Centroafricana y aportando sus conocimientos acerca de las cuestiones relacionadas con los desplazados internos en ese país en una reunión celebrada el 21 de julio de 2010.

20. Como complemento de las actividades de integración descritas más arriba, el titular del mandato continuó su cooperación actual con organizaciones regionales e internacionales. El 26 de abril viajó a Bruselas, donde celebró una serie de reuniones con importantes entidades y titulares de cargos de la Unión Europea, como la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, la Secretaría del Consejo, la Dirección General de Ampliación, la Presidenta de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo y el Director General de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO).

21. En el contexto de su cooperación con el Banco Mundial, el titular del mandato ha participado activamente en la formulación del programa sobre los desplazados internos de ese organismo, que tiene por objetivo reforzar la capacidad de sus oficinas nacionales para contribuir a encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos, y en la revisión del programa que tuvo lugar el 17 de junio de 2010.

22. Durante el período que se examina, el titular del mandato también se benefició de intercambios regulares y de la cooperación con varias organizaciones internacionales y de la sociedad civil, tanto en Ginebra como en Nueva York o en los diferentes países que visitó. Mantuvo su cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a nivel de la sede y sobre el terreno, y tuvo nuevamente el placer de participar, en junio de 2010, en una sesión de diálogo abierto celebrada con sus representantes en Ginebra sobre cuestiones de interés mutuo. El Relator Especial expresa su reconocimiento por la excelente cooperación mantenida hasta la fecha con el Comité y por la reciente invitación del Vicepresidente a proseguir las sesiones de diálogo regularmente en el futuro. El Relator Especial también aprecia la cooperación actual entre el titular del mandato y otros actores de la sociedad civil, como el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, y tratará de seguir profundizando esa estrecha cooperación mediante el intercambio periódico de información, futuros proyectos y posibles actividades de fomento de la capacidad y de formación.

D. Cooperación con los países

Armenia

23. Por invitación del Gobierno de Armenia, el Representante efectuó una visita de seguimiento al país los días 17 y 18 de septiembre de 2010. Había visitado Armenia en 2007. Muchos desplazados internos en Armenia se han integrado bien en sus comunidades de acogida, pero un número considerable sigue viviendo en circunstancias difíciles tras casi 20 años de desplazamiento, en tanto que otros no han podido regresar a sus hogares en las regiones fronterizas debido a la falta de vivienda y de medios de subsistencia. Desde 2007, el Gobierno viene elaborando un programa destinado a facilitar el retorno de los desplazados internos a las zonas fronterizas. Durante su visita, el Representante tuvo ocasión de examinar el programa con las autoridades y de formular recomendaciones para la revisión del proyecto propuesto. El Representante visitó también las comunidades de desplazados internos de Artsvashen, en la aldea de Dprabak, y de la ciudad de Chambarak, en la región de Gegharkunik.

Azerbaiyán

24. El Representante realizó una misión de seguimiento a Azerbaiyán del 19 al 24 de mayo de 2010 (A/HRC/16/43/Add.2). Había visitado por última vez ese país en 2007. Si bien se sintió alentado por los considerables progresos hechos desde su última misión, como el cierre de campamentos de tiendas de campaña, observó con preocupación la persistencia de la situación de desplazamiento, que sigue afectando a los derechos humanos de cerca de 600.000 desplazados internos casi 20 años después del desplazamiento inicial.

25. El Gobierno de Azerbaiyán ha proporcionado considerables recursos para mejorar en general las condiciones de vida de la población desplazada. Esto ha redundado en la mejora de las condiciones de alojamiento de cierto número de desplazados internos y en una disminución apreciable de la tasa de pobreza de ese sector de la población en el curso de los últimos cinco años. Sin embargo, persisten problemas tanto antiguos como nuevos que repercuten en sus derechos, en especial el acceso a una vivienda digna, que sigue siendo un motivo de preocupación persistente, y el derecho a la salud y a la educación. En particular, hay que esforzarse más para proporcionar medios de subsistencia a los desplazados internos y reducir su dependencia de las transferencias del Gobierno. El Representante alentó al Gobierno a perseverar en sus esfuerzos para resolver estos problemas, a atenuar tanto el aislamiento como el efecto de confinamiento que experimentan algunas comunidades desplazadas y a fomentar la autonomía y la plena integración económica y social de los desplazados internos. Subrayó además la necesidad de aumentar las actividades y de promover mecanismos que incluyan a los desplazados internos en procesos consultivos y participativos sobre las cuestiones que los afectan.

26. El Representante destacó también la necesidad de intensificar las actividades encaminadas a concluir un acuerdo de paz que en particular tenga en cuenta los derechos de los desplazados internos.

República Centroafricana

27. Del 9 al 17 de julio de 2010, el Representante llevó a cabo una misión de seguimiento en la República Centroafricana (A/HRC/16/43/Add.4). En el noroeste del país (prefecturas de Ouham-Pendé y de Ouham), la situación se había estabilizado y se habían producido numerosos retornos desde su última visita. Sin embargo, las personas que se habían quedado seguían sufriendo las consecuencias de la crisis humanitaria y seguían expuestas a una situación de inseguridad general.

28. En Ndélé y sus alrededores (prefectura de Bamingui-Bangouran), muchas personas huyeron a los montes a raíz de enfrentamientos armados y necesitaban urgentemente asistencia. El Representante consideró alentador que poco después de su visita se suprimieran las restricciones militares al acceso de la asistencia humanitaria a Ndélé y a sus proximidades. El Representante recibió información alarmante sobre graves actos de violencia contra la población civil local perpetrados por las fuerzas armadas y por grupos rebeldes.

29. En el sureste del país, los ataques del Ejército de Resistencia del Señor contra la población civil provocaron el desplazamiento de miles de personas. Esos ataques iban acompañados frecuentemente de asesinatos, secuestros de niños, violaciones y otras atrocidades. El Representante pidió al Gobierno que, junto con la comunidad internacional, protegiese a la población civil, en particular reforzando la presencia de fuerzas de seguridad en la región.

30. A fin de consolidar una paz sostenible en el país, es fundamental abordar, de conformidad con los compromisos contraídos en el Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana 2009-2011, el retorno y la reintegración de las personas desplazadas, el proceso de desarme, la desmovilización y la reinserción de los combatientes y los derechos de los 200.000 desplazados internos que sigue habiendo. En ese contexto, el Representante recibió con satisfacción las recomendaciones de un seminario al que asistió en relación con la elaboración de una ley y de una estrategia sobre el desplazamiento interno, así como los trabajos preparatorios realizados con posterioridad.

Chad

31. Como parte del seguimiento de la misión que realizó al país en febrero de 2009, el Representante asistió a un seminario sobre soluciones duraderas para los desplazados internos en el Chad oriental, seminario que se celebró del 16 al 18 de marzo de 2010. El seminario fue organizado conjuntamente por el Ministerio de Economía y Planificación, el PNUD, la OCAH, el ACNUR y el Representante, y en él se reunieron participantes clave del Gobierno, de la comunidad internacional y de la sociedad civil para debatir estrategias que permitan dar soluciones duraderas a los problemas. En el seminario se examinó también la necesidad de ratificar la Convención de Kampala. El Representante se mantuvo también en contacto con el Gobierno mediante una carta de seguimiento que le remitió el 30 de abril, en la que formulaba sugerencias para la promoción de soluciones duraderas en las zonas de retorno y para la reintegración local. Hizo hincapié en que la consecución de soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas es un elemento fundamental para la consolidación de la paz en el Chad oriental. Para hallar soluciones duraderas, se está preparando una estrategia conjunta basada en las recomendaciones del seminario y del Representante, así como en las conclusiones de las misiones interinstitucionales que visitaron diferentes regiones afectadas por los desplazamientos. El Relator Especial celebra que el Chad se haya convertido en el tercer Estado parte en la Convención de Kampala en noviembre de 2010.

República Democrática del Congo

32. A petición del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial y otros seis titulares de mandatos de procedimientos especiales han de presentar un informe conjunto al Consejo sobre la situación de los derechos humanos en el país. En el momento en que se redactó el presente informe, el Relator Especial estaba preparando su contribución a ese informe conjunto. El Relator Especial lamenta que el Gobierno de la República Democrática del Congo no haya informado hasta la fecha a los siete Relatores Especiales sobre la aplicación de sus recomendaciones (véase A/HRC/10/59). Además del informe

conjunto, el Relator Especial propone que se aborden con la República Democrática del Congo las cuestiones relacionadas con los desplazamientos internos en el marco de la Conferencia Internacional de los Grandes Lagos.

Georgia

33. El Representante efectuó una misión de seguimiento a Georgia del 13 al 16 de septiembre de 2010 (A/HRC/16/43/Add.3); anteriormente había visitado el país en 2005, 2008 y 2009⁴. En esta ocasión, viajó a Tbilisi, a Sukhumi y al distrito de Gali. El Representante constató que el Gobierno de Georgia había realizado grandes progresos desde su última visita, en particular en la aplicación del Plan de acción para los desplazados internos. Las autoridades han destinado también considerables recursos a la restauración de centros colectivos y a la construcción de nuevas viviendas para los desplazados internos. Sin embargo, subsisten diversos problemas en relación con los más de 350.000 desplazados internos. En particular, los desalojos para cerrar algunos centros colectivos deberían realizarse con arreglo a las normas internacionales e ir acompañados de alternativas viables que no priven a esas personas de sus medios de subsistencia ni del acceso a los servicios médicos y a la educación. Todas las medidas orientadas a mejorar las condiciones de alojamiento deberían ir unidas a proyectos sobre medios de subsistencia y a evaluaciones de viabilidad, incluso en relación con el acceso a los servicios básicos.

34. Durante su visita, el Representante se interesó también por la situación existente en el distrito de Gali, en Abjasia (Georgia), y por las posibilidades de retorno de las personas desplazadas de esa región. Los principales obstáculos al retorno a Abjasia siguen siendo de carácter político. Las autoridades abjasias *de facto* parecen poco dispuestas a permitir que se regrese a Abjasia fuera del distrito de Gali. Además, las posibilidades de regreso de los desplazados del distrito de Gali y de otros lugares de Abjasia (Georgia) siguen siendo escasas debido a los problemas de seguridad, a la falta de una vivienda adecuada y de medios de subsistencia y al problema de la restitución de bienes y de la concesión de indemnizaciones. El Representante instó a las autoridades abjasias *de facto* a que abordaran estas cuestiones y exhortó al Gobierno de Georgia a que velase por que los cambios que se estaba proyectando introducir en la aplicación de la Ley de territorios ocupados no afectasen negativamente al acceso humanitario a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur (Georgia) y a Abjasia (Georgia) ni dificultasen el retorno de las personas desplazadas.

Haití

35. Del 11 al 16 de octubre de 2010, el Representante realizó una misión a Haití, donde se estima que 1,3 millones de personas siguen viviendo en campamentos o asentamientos improvisados, en Puerto Príncipe y en sus alrededores, nueve meses después del seísmo del 12 de enero de 2010. El Representante comprobó que el Gobierno de Haití no estaba dando instrucciones para reconstruir la ciudad en ruinas ni para hallar soluciones duraderas para las personas desplazadas a causa del terremoto, problema fundamental que lleva a prolongadas estancias en campamentos en condiciones deplorables y a la aparición del riesgo de una crisis humanitaria prolongada.

36. El creciente número de desalojos forzosos de desplazados internos suscitó especial preocupación. El Gobierno debe hacer que no se produzcan desalojos forzosos sin las debidas garantías y que no se expulse a ningún desplazado interno sin ofrecerle una alternativa razonable de alojamiento.

37. Además, en los campamentos estaban repitiéndose los comportamientos violentos que ya se habían producido contra las mujeres y los niños. Es necesario aumentar la

⁴ Véase E/CN.4/2006/71/Add.7, A/HRC/10/13/Add.2 y A/HRC/13/21/Add.3.

presencia tanto de la policía haitiana como de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en los campamentos. El Representante pidió también al Gobierno que señalase claramente a la policía y al sistema judicial que era prioritario para poner coto a la impunidad generalizada de los culpables.

38. En cuanto a la asistencia humanitaria, se requieren algunos cambios. Si bien algunas de las necesidades se deben directamente a los desplazamientos y deben atenderse en el contexto de los campamentos y de los asentamientos improvisados existentes, otras necesidades apremiantes, como el acceso a los servicios médicos, al agua, al saneamiento y a la educación, afectan a muchas personas que viven fuera de los campamentos y deben abordarse enfocándolas para todo el vecindario. De ese modo, se proporcionará acceso a los servicios básicos a todos los afectados y se reducirá el riesgo de que las personas se vean abocadas a residir en campamentos en condiciones insostenibles.

39. El Representante instó también al Gobierno de Haití a que, con carácter prioritario, apoyase y divulgase públicamente un plan para ofrecer soluciones duraderas a las personas que viven en campamentos e informar a las personas desplazadas sobre su aplicación, además de consultar con ellas. Pidió a los donantes que facilitan fondos para el desarrollo que contribuyeran a la financiación flexible de la recuperación temprana, como los proyectos de reconstrucción de vecindarios a pequeña escala, que devolverán la esperanza y proporcionarán medios de subsistencia muy necesarios.

40. Poco después de la visita del Representante, se desencadenó una gran epidemia de cólera que mantendrá al país sumido en una crisis humanitaria durante más tiempo y afectará en particular a los desplazados internos. Los donantes de asistencia humanitaria y la comunidad internacional en general tienen, pues, que seguir apoyando activamente a Haití.

Iraq

41. El Representante realizó una visita oficial al Iraq del 26 de septiembre al 3 de octubre de 2010 (véase A/HRC/16/43/Add.1). Comprobó con satisfacción los progresos hechos y los compromisos contraídos hasta la fecha por el Gobierno del Iraq para hacer frente a los problemas humanitarios y de derechos humanos de los desplazados internos, en particular la aprobación de una política nacional sobre el desplazamiento, los compromisos asumidos en relación con los desplazados internos en el contexto del examen periódico universal y su colaboración permanente con la comunidad internacional en lo que concierne a los desplazamientos internos.

42. Sin embargo, la magnitud y la complejidad de los desplazamientos internos en el Iraq exigen que esos esfuerzos del Gobierno del Iraq y de la comunidad internacional se refuercen y consoliden mediante un amplio plan de acción general que aborde tanto las necesidades humanitarias inmediatas como los derechos humanos de las comunidades afectadas por los desplazamientos, así como una estrategia para encontrar soluciones duraderas para los aproximadamente 1,55 millones de iraquíes que se calcula siguen desplazados dentro del país desde 2006. Alrededor de 500.000 personas, la mayoría de los cuales se cree que son desplazados internos, viven en una situación sumamente difícil y peligrosa en asentamientos espontáneos en Bagdad y en otras ciudades. También se debería elaborar y aplicar un plan de acción en estrecha colaboración entre las autoridades federales y con el Gobierno regional del Kurdistán, para asegurarse de que incluye protección y asistencia, y se deberían hallar soluciones a más largo plazo para las 30.000 familias desplazadas internas, aproximadamente, que se estima que viven actualmente en esa región.

43. El Representante resaltó la importancia de reanudar el sistema de registro de desplazados internos (interrumpido en febrero de 2009) en todo el Iraq, que facilitará la asistencia social que requieren urgentemente los desplazados internos más vulnerables, así

como la determinación y aplicación de soluciones duraderas para los distintos grupos de desplazados internos. Mientras tanto, pidió también a las autoridades competentes que adoptasen urgentemente medidas para mejorar las condiciones básicas de vida y el acceso a servicios esenciales, así como para renovar la moratoria de los desalojos de los asentamientos improvisados hasta que se elabore una estrategia que proporcione soluciones viables a largo plazo y se puedan ofrecer a esas personas alternativas para su alojamiento conformes con la normativa internacional.

44. El Representante subrayó que la búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento en el interior del país es una parte esencial de la consolidación de la paz en el Iraq y debe ser un amplio proceso que comprenda consultas con todas las comunidades afectadas por el desplazamiento. A fin de obtener resultados satisfactorios, en la estrategia encaminada al logro de soluciones duraderas se debe considerar y prever también toda la gama de soluciones duraderas como el retorno, la integración local o el asentamiento en un lugar diferente. Advirtió de la necesidad de que las autoridades regionales y federales permanezcan alerta y se cercioren de que los derechos humanos de los desplazados internos no se ven afectados por diversos factores políticos o económicos o por actividades que han de mantenerse al margen de la política, como la próxima elaboración del censo. También pidió al Gobierno del Iraq y a la comunidad internacional que facilitasen suficientes recursos para afrontar los problemas de derechos humanos y los retos sociales generados por las diversas oleadas de desplazamientos habidas en el país, y que incluyesen las cuestiones relacionadas con el desplazamiento en todos los planes y programas de desarrollo pertinentes, en particular en el próximo Plan de Desarrollo Nacional.

Kenya

45. Desde enero hasta marzo de 2010, el Representante contribuyó a la elaboración de un proyecto de política nacional sobre desplazamientos internos en Kenya prestando asistencia técnica al grupo de trabajo sobre protección para los desplazamientos internos, dirigido por el Gobierno, bajo cuyos auspicios se preparó la política. El Representante se vio impresionado por la diversidad de interlocutores que participaron activamente en el proceso, entre ellos representantes de la colectividad de desplazados internos, y felicita al Gobierno de Kenya por sus esfuerzos para incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Rectores) (E/CN.4/1998/53/Add.2) en su legislación interna y para cumplir las obligaciones dimanantes del Protocolo de 2006 sobre protección y asistencia de los desplazados internos (Protocolo de los Grandes Lagos). Alienta, además, al Gobierno de Kenya a aprobar el proyecto de política y a iniciar el proceso de su aplicación.

Somalia

46. El Representante procedió al seguimiento de la visita que había hecho a Somalia el año anterior (del 14 al 21 de octubre de 2009) participando en reuniones de la operación de las Naciones Unidas en Somalia celebradas en marzo de 2010. En ese momento, el espacio humanitario en el sur y el centro de Somalia se había reducido hasta tal punto que el Programa Mundial de Alimentos se vio obligado a suspender sus actividades. Las graves limitaciones del acceso humanitario y los riesgos para la seguridad de los trabajadores de las organizaciones humanitarias continuaban siendo una gran dificultad para la realización de las operaciones en Somalia. El Representante exhorta a la comunidad internacional a que concentre sus esfuerzos y su atención en esta crisis humanitaria tan grave de larga data.

Yemen

47. La visita del Representante al Yemen, del 4 al 10 de abril de 2010, se produjo en un momento de transición de un contexto de hostilidades armadas a un frágil acuerdo de

cesación del fuego. Las limitaciones del acceso humanitario a algunas zonas de las gobernaciones de Sa'ada, Amran y Al-Yawf siguieron entorpeciendo los esfuerzos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias para llegar hasta los desplazados internos en esas zonas y supervisar los retornos.

48. La situación en lo que se refería a los desplazamientos exigía que se continuase prestando asistencia humanitaria a todos los desplazados, tanto dentro como fuera de los campamentos, pero esa asistencia peligraba por falta de fondos para actividades humanitarias. El Representante encomió el enfoque de la comunidad humanitaria, que trataba de satisfacer las necesidades no sólo de los desplazados que residían en campamentos sino también de las personas que vivían en asentamientos dispersos y en apartamentos arrendados en las comunidades de acogida. Recomendó que la asistencia humanitaria se completase con pequeños proyectos de subsistencia en las zonas de desplazamiento, a fin de reducir la dependencia con respecto a la ayuda.

49. Las soluciones duraderas para los desplazados tropezaban con la inseguridad permanente, el temor a las represalias y la incertidumbre general en relación con la cesación del fuego, así como la destrucción de viviendas y de terrenos y la presencia de minas terrestres. Si no se abordan esos múltiples obstáculos, la situación en cuanto a los desplazamientos podría durar largo tiempo. Es menester apoyar a las personas que no están en condiciones de regresar en un futuro próximo y ofrecerles verdaderas alternativas al retorno, como la integración local.

50. El Representante agradeció los esfuerzos del Gobierno por elaborar, junto con las Naciones Unidas y con el apoyo técnico proporcionado por este mandato, una amplia estrategia nacional sobre los desplazamientos internos que tenga por objetivo mejorar la vida de los desplazados, promover la aplicación de soluciones duraderas y prevenir los desplazamientos futuros. Felicita al Gobierno por sus esfuerzos y aboga por una rápida aprobación de la estrategia, así como su aplicación en las gobernaciones que acogen a gran número de desplazados.

III. Perspectivas para el futuro: los nuevos desafíos y la consolidación de los logros

A. Métodos de trabajo y objeto del mandato

51. De conformidad con la resolución 14/6 del Consejo y con los métodos de trabajo establecidos del mandato, el Relator Especial considera que es importante seguir prestando especial atención y contribuyendo a la realización de los derechos humanos de los desplazados internos, en particular mediante la elaboración de marcos normativos, y mantener y reforzar las actividades de seguimiento y de fomento de la capacidad. Esos trabajos han sido piedras angulares del mandato y han permitido a su titular hacer progresos tanto en el plano teórico como en el normativo y trabajar con los actores pertinentes, en particular los gobiernos, con miras a la adopción y aplicación de políticas, estrategias y disposiciones legislativas nacionales en consonancia con los Principios Rectores. En el marco de esas actividades de fomento de la capacidad, el titular del mandato y su personal seguirán también participando activamente en talleres y programas de formación tales como el curso de San Remo sobre derecho de los desplazamientos internos, que ha resultado ser un excelente foro para reunir a las autoridades gubernamentales que se ocupan de las cuestiones relacionadas con los desplazados internos. El titular del mandato seguirá tratando de añadir una dimensión regional a las actividades de fomento de la capacidad, mediante la promoción de enfoques y mecanismos de alcance regional para las diferentes situaciones de desplazamiento interno, especialmente cuando se han determinado

prioridades regionales específicas en relación con los derechos humanos de los desplazados internos.

52. De la misma manera, el titular del mandato se propone seguir manteniendo y estrechando la sólida cooperación ya establecida entre, por una parte, el titular del mandato y su personal y, por otra, las organizaciones de las Naciones Unidas. A este respecto, el Relator Especial continuará participando en la labor del Comité Permanente entre Organismos y contribuyendo positivamente a ella, colaborará con los equipos de las Naciones Unidas en los países y trabajará en estrecha colaboración con el Coordinador del Socorro de Emergencia, la OCAH, el ACNUDH y el ACNUR. Evidentemente, las organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, y las comunidades afectadas por los desplazamientos seguirán siendo los principales interlocutores para el mandato.

53. Un elemento primordial de este mandato consiste en el seguimiento de situaciones que han desencadenado o pueden desencadenar desplazamientos internos y crisis humanitarias. El Relator Especial está decidido a colaborar con los Estados y las comunidades afectadas por tales situaciones en todas las etapas, incluso en la prevención de los desplazamientos forzados, durante la propia fase del desplazamiento, y a buscar soluciones duraderas. En este contexto, y en consonancia con la resolución 14/6, el Relator Especial está dispuesto a cooperar con los gobiernos, con las comunidades afectadas, con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y con otras partes interesadas para proteger los derechos humanos y atender las necesidades de los desplazados internos en lo que se refiere a la asistencia y al desarrollo, incluyendo visitas a los países y la voluntad constante de aplicar las recomendaciones que se formulen como resultado de esas visitas.

54. Además, el Relator Especial ha señalado varias esferas y temas prioritarios para la parte inicial de su mandato. Entre ellos figuran un enfoque regional de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África, los desastres naturales y el cambio climático, las mujeres y el desplazamiento interno, y los desplazados internos fuera de los campamentos.

B. Esferas y temas prioritarios

1. Convención de la Unión Africana sobre el desplazamiento interno

55. En su calidad de primer, y hasta ahora único, instrumento regional jurídicamente vinculante sobre el desplazamiento interno, la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos (Convención de Kampala), adoptada en octubre de 2009, constituye un gran logro. Representa la voluntad y la determinación de los Estados africanos de hacer frente al problema de los desplazados internos en África, continente en el que hay 12 millones de ellos, cifra que equivale a más del 40% del total mundial de personas que han sido desplazadas debido a los conflictos o a la violencia⁵.

56. Además de la trascendencia jurídica de la adopción de ese instrumento, la Convención es tanto más importante cuanto que aborda el desplazamiento interno de manera amplia. Brinda garantías contra el desplazamiento forzoso, establece normas para la protección de las personas durante la fase de desplazamiento y promueve soluciones duraderas. Abarca toda una serie de posibles causas de los desplazamientos, entre ellos los conflictos, las violaciones de los derechos humanos, los desastres naturales o provocados por el hombre y los proyectos de desarrollo.

⁵ IDMC: <http://www.internal-displacement.org/kampala-convention>.

57. Desde su aprobación, un total de 29 de los 53 Estados miembros de la Unión han firmado la Convención, y 3 Estados, a saber, Uganda, Sierra Leona y el Chad, la han ratificado. Sin embargo, para que entre en vigor y sea jurídicamente vinculante, la Convención debe ser ratificada por un mínimo de 15 países. El Relator Especial insta encarecidamente a todos los Estados africanos, incluso si actualmente no se ven afectados por los desplazamientos, a ratificar la Convención. La Convención hará que esos países también estén preparados y puedan proteger a su población contra los desplazamientos forzados, aun en caso de desastre natural. Por otra parte, ahora es de capital importancia que los Estados africanos miembros prosigan y concluyan el proceso que se inició con la adopción de la Convención, firmando y ratificando pronto ese instrumento para que pueda entrar en vigor efectivamente.

58. En consecuencia, las medidas siguientes, a cuya adopción desea contribuir el titular del mandato, consisten en promover activamente la ratificación de la Convención por los Estados y en seguir ayudando a establecer marcos políticos y legislativos que garanticen su aplicación a nivel nacional. El Relator Especial considera alentador que, para hacer frente a la cuestión del desplazamiento interno, varios Estados africanos ya hayan elaborado o estén elaborando leyes y políticas nacionales, muchas de las cuales se basan en los Principios Rectores⁶. Esos progresos se han visto reforzados por el Protocolo sobre la protección y asistencia a los desplazados internos de 2006 (Protocolo de los Grandes Lagos)⁷, que exige a los Estados miembros que incorporen los Principios Rectores en la legislación nacional. El titular del mandato ya ha tenido ocasión de colaborar con los Estados, entre ellos los Estados africanos, en la formulación de disposiciones legislativas y políticas nacionales sobre los desplazados internos. Muy recientemente, a principios del año en curso, prestó asistencia técnica a Kenya para la elaboración de un proyecto de política nacional en materia de desplazados internos.

59. El titular del mandato mantiene su propósito de seguir colaborando activamente con los Estados africanos con miras a la ratificación y aplicación de la Convención de Kampala de diversas maneras, entre ellas la celebración de consultas y talleres regionales con los Estados interesados, la prestación de asesoramiento y asistencia técnica para formular políticas y disposiciones legislativas nacionales para la aplicación de la Convención, y la elaboración de mecanismos genéricos sobre la Convención para proporcionar orientación sobre aspectos específicos relacionados con su aplicación a nivel nacional. Estos últimos podrían incluir la preparación de anotaciones y de comentarios a la Convención, que podrían hacer más explícitos el contenido y las consecuencias de sus disposiciones y, de esa forma, ayudar a su aplicación y a su interpretación por los Estados. Para hacer una descripción más completa del contenido de la Convención de Kampala se podría también aprovechar la relación entre los Principios Rectores y la Convención, así como sus referencias al derecho internacional humanitario, al derecho penal y a la normativa de los derechos humanos, y su integración en ellos.

2. Desastres naturales y cambio climático

60. Al titular del mandato se le ha encomendado específicamente la tarea de abordar las situaciones de desplazamiento interno provocado por desastres naturales. Se trata de una cuestión con respecto a la cual el titular del mandato ya ha realizado una considerable labor, sobre todo mediante la elaboración de las Directrices revisadas para las operaciones de

⁶ Los países que ya han elaborado o están elaborando leyes y políticas nacionales sobre la base de los Principios Rectores son, entre otros, Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leona, El Sudán, Uganda y Kenya. Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos: <http://www.internal-displacement.org/kampala-convention/making-it-real>.

⁷ Adoptado por los Estados miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos.

protección de personas en situaciones de desastre natural, adoptadas recientemente por el Comité Permanente entre Organismos (A/HRC/16/43/Add.5), y de un informe temático sobre la protección de los desplazados internos en situaciones de desastre natural, presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2009 (A/HRC/10/13/Add.1). Según un informe de la OCAH y del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, en 2008 los desastres naturales repentinos causaron el desplazamiento de 36 millones de personas como mínimo, entre ellos más de 20 millones de desplazados por desastres repentinos relacionados con el clima. En ese informe no se incluyen los desastres de evolución lenta, como la sequía y la subida del nivel del mar, que también provocarán grandes desplazamientos. Por otro lado, en ese mismo año hubo 4,6 millones de nuevos desplazados internos a causa de los conflictos y la violencia⁸. Como nuevo aspecto de su labor, el titular del mandato tratará de abordar más específicamente las consecuencias para los derechos humanos y las dimensiones de los desplazamientos internos provocados por el cambio climático.

61. Aunque se ha prestado gran atención a los datos científicos sobre el cambio climático y a las medidas preventivas y de mitigación necesarias para detener o controlar ese fenómeno, hasta la fecha se ha prestado relativamente poca atención a las consecuencias del cambio climático sobre los derechos humanos y, menos aún, a la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazamientos forzados debidos al cambio climático⁹. Sin embargo, como se señala en un informe del ACNUDH de 2009, se pueden ver afectados por el cambio climático derechos muy tangibles, entre otros el derecho a la vida, al agua, a la alimentación, a la salud y a la vivienda. En este contexto, los desplazados internos siguen teniendo toda una gama de derechos humanos, en particular a la protección frente al desplazamiento arbitrario, y de derechos relativos a la vivienda y a la restitución de bienes, que tan esenciales son para lograr soluciones duraderas¹⁰. Se estima que, en los próximos decenios, muchos millones de personas pueden verse obligadas a desplazarse a causa del cambio climático¹¹.

62. Las cuestiones prácticas, entre ellas el derecho a la vivienda, a la tierra y a la propiedad y los medios de vida, son elementos necesarios para hallar soluciones sostenibles y duraderas y cobrarán aún más importancia en este tipo de desplazamientos. De hecho, a causa de los efectos irreversibles (en el futuro inmediato) de ciertos fenómenos, como la pérdida de tierra cultivable o de biodiversidad, encontrar soluciones duraderas para las comunidades desplazadas puede convertirse en un problema fundamental. Si el desplazamiento provocado por el cambio climático se aborda desde el punto de vista de los derechos humanos, se estará utilizando un marco internacionalmente aceptado en el que empezar a dialogar y a dar a esas difíciles cuestiones soluciones basadas en los derechos humanos. No obstante, aún queda trabajo por hacer a este respecto.

⁸ Según las conclusiones de *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change* (septiembre de 2009), informe de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos. Puede consultarse en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpPublications\)/451D224B41C04246C12576390031FF63?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpPublications)/451D224B41C04246C12576390031FF63?OpenDocument).

⁹ Displacement Solutions (Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania y Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ)), *Climate Change Displaced Persons and Housing, Land and Property Rights: Preliminary Strategies for Rights-based planning and Programming to Resolve Climate-Induced Displacement*, 2009, pág. 6. Puede consultarse en http://www.displacementsolutions.org/files/documents/DS_Climate_change_strategies.pdf

¹⁰ 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, 15 de enero de 2009, párrs. 8 a 15 y 57.

¹¹ *Climate Change Displaced Persons*, pág. 6.

63. El Relator Especial contribuyó a poner en marcha y encauzar el análisis del Comité Permanente entre Organismos sobre las consecuencias humanitarias del cambio climático, que ha conducido a la formulación de una terminología compartida sobre las diferentes poblaciones afectadas y a 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 acerca de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebradas en Copenhague en 2009¹². El Relator Especial seguirá trabajando en estrecha colaboración con todos los interesados para explorar y desarrollar las conexiones entre los actuales marcos relativos al cambio climático, la normativa internacional de derechos humanos, los Principios Rectores y otros documentos o instrumentos normativos pertinentes, con el fin de contribuir a sentar una base teórica y un marco normativo más claros. El Relator Especial también seguirá trabajando con interlocutores a todos los niveles para dar una mejor respuesta a los numerosos problemas de derechos humanos creados por los desplazamientos debidos al cambio climático, en particular mediante el intercambio de conocimientos, que se considera como una herramienta fundamental para hacer frente a las cuestiones del cambio climático¹³.

64. Las obligaciones en materia de derechos humanos incumben a los Estados tanto antes como después de que se produzcan los desastres. En el caso del cambio climático y de la destrucción del medio ambiente, debe prevalecer la obligación de actuar con la debida diligencia, a fin de prevenir o mitigar los efectos de los desastres naturales y el deterioro de los sistemas ambientales necesarios para la vida humana y para el particular modo de vida de ciertos grupos, como los pueblos indígenas, las personas que se dedican al pastoreo y los nómadas. Cabe señalar que se prevé que esos grupos, junto con los grupos vulnerables, como las personas que sufren la pobreza crónica en el mundo en desarrollo, serán los más afectados por el cambio climático, por los desastres naturales y por los consiguientes desplazamientos (véase A/HRC/10/13/Add.1, párrs. 22, 65, 66 y 73).

65. Además de la obligación individual y colectiva de los Estados de poner en práctica estrategias adecuadas de prevención y mitigación, como las medidas de adaptación al cambio climático y de gestión de los riesgos de desastre, sobre los Estados recae también la obligación de velar por los derechos humanos de las personas afectadas directa o indirectamente por los fenómenos conexos. Entre otras cosas, esto implica hacer frente a las crisis alimentarias causadas o agravadas por la pérdida de tierras cultivables, las sequías, las inundaciones y la pérdida de biodiversidad, pero también conlleva el establecimiento de sistemas de protección social para las personas que han perdido sus tierras, sus hogares y sus medios de vida y que, en muchas ocasiones, se han convertido en desplazados internos. En los últimos tiempos, el ser humano ha contribuido considerablemente a desencadenar desastres naturales y fenómenos climáticos, y desde el punto de vista de los derechos humanos tenemos que asumir nuestra responsabilidad de hacer frente a las graves

¹² Véase "Forced Displacement in the Context of Climate Change : Challenges for States under International Law", documento presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en cooperación con el Consejo Noruego para los Refugiados, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y la Universidad de las Naciones Unidas al Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) en su sexto período de sesiones, celebrado del 1º al 12 de junio de 2009 en Bonn, y el documento de trabajo "Climate change, migration and displacement: Who will be affected?", presentado por el grupo oficioso sobre migración/desplazamiento y cambio climático del Comité Permanente entre Organismos, 31 de octubre de 2008, a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>.

¹³ Comité Permanente entre Organismos, 78ª Reunión del Grupo de Trabajo: "IASC Task Force on Climate Change: Progress Report and Way Forward", 27 de octubre de 2010, WO/1010/360/7, pág. 3.

consecuencias que ello tiene sobre los derechos humanos de las personas y las comunidades.

3. La mujer y el desplazamiento interno

66. En la resolución 14/6 del Consejo de Derechos Humanos, por la que se prorroga el mandato del Relator Especial, se pide a este que "integre una perspectiva de género en todas las tareas del mandato y preste especial consideración a los derechos humanos de las mujeres y niños desplazados internos, así como a otros grupos con necesidades especiales, como las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas gravemente traumatizadas como consecuencia de los desplazamientos internos, y a sus necesidades especiales de asistencia, protección y desarrollo". En cumplimiento de esta parte de su mandato, se prestará mayor atención al estudio específico de la situación de las mujeres y las niñas que se encuentran en diversas situaciones de desplazamiento interno.

67. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se pide expresamente a los Estados que protejan a las mujeres y a las niñas, en particular amparándolas frente a la violencia de género y velando por su derecho a acceder a los servicios en condiciones de igualdad y por su derecho a participar en los programas de asistencia. Sin embargo, se sabe que en muchos lugares del mundo se siguen cometiendo abusos impunemente contra las mujeres y las niñas desplazadas, y que muchas de ellas no tienen acceso adecuado a derechos y servicios fundamentales, ni gozan de suficiente protección física, jurídica o social. Aunque se han tomado medidas para reforzar la protección jurídica de las mujeres desplazadas que han sido víctimas de la violencia sexual y de género, queda mucho por hacer, tanto a este respecto como en relación con la asistencia concreta, para que esas mujeres y sus familias puedan rehacer sus vidas y para que se puedan encontrar soluciones duraderas en colaboración con ellas. Si no va acompañada de soluciones duraderas, la asistencia nunca será suficiente para mejorar la situación de esas mujeres ni para reducir su vulnerabilidad a nuevos abusos y violaciones de sus derechos humanos.

68. Las mujeres y las niñas pueden ser especialmente vulnerables a los desplazamientos forzados, están expuestas a más riesgos durante la propia fase de desplazamiento, y a menudo siguen expuestas a graves violaciones de los derechos humanos incluso después de haber encontrado aparentemente una solución a su desplazamiento. Esta vulnerabilidad continuada suele ser resultado de una situación preexistente, así como, más en general, de la consideración social y económica de la mujer en el país y en la comunidad.

69. La violencia sexual y de género se utiliza frecuentemente como táctica bélica para forzar a los civiles a desplazarse con el fin de lograr objetivos militares o políticos, para castigar a una comunidad por sus lealtades políticas o como forma de lucha interétnica. Esos crímenes se perpetran con tal impunidad que, a veces, algunos agentes armados suelen regresar para someter de nuevo a sus víctimas a violaciones en masa, incluso después de que las víctimas se hayan desplazado. El riesgo de que se cometa ese tipo de actos durante el desplazamiento está bien documentado y está presente tanto en las situaciones de desplazamiento provocadas por un conflicto como en las que responden a otras causas. Las mujeres también se ven especialmente afectadas por el deterioro de las infraestructuras básicas, habida cuenta de su papel de cuidadoras, y cuando la asistencia es insuficiente se ven a menudo ante el dilema de tener que someterse a la explotación sexual para poder alimentar a sus hijos. Una vez resueltas las causas del desplazamiento, casi nunca se incluye a las mujeres en los procesos de paz o en la adopción de decisiones sobre su futuro, por lo que las soluciones duraderas no contienen los elementos que les permitirían rehacer sus vidas.

70. En relación con los desplazamientos internos, son importantes las medidas que se están tomando en el contexto de las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008) y 1888 (2009) del Consejo de Seguridad, cuyo objetivo, entre otros, es aumentar la participación de la

mujer en la adopción de decisiones y su intervención en la prevención de conflictos, en las primeras actividades de recuperación y en la gobernanza, así como en la supresión de la violencia sexual y de la impunidad relacionadas con los conflictos. Igualmente importantes para las mujeres y las niñas en situación de desplazamiento interno son otros instrumentos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, y las garantías fundamentales recogidas en el derecho internacional humanitario. A pesar de estos marcos normativos, la comunidad internacional no ha prestado suficiente atención a la particular situación en materia de derechos humanos de las mujeres y de las niñas en el contexto específico del desplazamiento interno, ni a las soluciones que requiere esa situación. El Relator Especial propone que se preste especial atención a estudiar las dimensiones de género de los desplazamientos internos, en particular mediante el reforzamiento de los vínculos con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con el Comité de los Derechos del Niño y con otros órganos y organizaciones competentes, a fin de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos y las prácticas discriminatorias que afectan específicamente a las mujeres y a las niñas en todas las fases del proceso de desplazamiento, así como mediante el estudio de soluciones alternativas y estrategias de prevención que resulten especialmente eficaces para ellas.

4. Desplazados internos que no residen en campamentos

71. De los 27 millones de desplazados internos que hay actualmente en el mundo¹⁴, la inmensa mayoría no viven en el tipo de entorno que se asocia normalmente con las situaciones de desplazamiento, como campamentos o asentamientos para desplazados internos. De hecho, la mayoría residen en zonas urbanas o rurales, bien por sus propios medios, como puede ser pagando un alquiler, bien con familias de acogida. En algunas situaciones, los desplazados internos se unen, en tugurios y locales ocupados ilegalmente, con los sectores de la población local que carecen de tierras y de hogar. Sin embargo, sigue siendo insuficiente la capacidad del sector humanitario para atender las necesidades específicas de los desplazados internos y para hacer frente a las consecuencias de ese desplazamiento sobre la población de acogida y a las necesidades de esa población. Diversos factores que se han conjugado han contribuido a que las competencias y los mecanismos para la prestación de ayuda humanitaria se centren en los campamentos y en los asentamientos, mientras que las soluciones no coordinadas suelen ser la norma en lo que respecta a los desplazados internos que no residen en esos entornos, a quienes a menudo se denomina "desplazados invisibles" debido a lo difícil que resulta, una vez se han convertido en parte de la población general, detectarlos y prestarles asistencia.

72. Ayudar a los desplazados internos en esos entornos difusos puede a menudo resultar más complejo y entrañar una dificultad técnica mayor que atender un campamento de desplazados internos con límites bien definidos. En éste último caso, los desplazados suelen moverse mucho menos, permanecen en el campamento durante períodos previsibles, constituyen un grupo homogéneo de personas cuya identificación y seguimiento para proporcionarles la asistencia y la protección necesarias resultan más sencillos, y es más fácil prestarles asistencia porque ello se hace en un lugar fijo. En muchos países los agentes nacionales e internacionales ya disponen de procedimientos para ayudar eficazmente a los desplazados internos, pero sigue habiendo problemas, como los relacionados con la unificación y sistematización de prácticas idóneas y, más en general, la adaptación de la atención humanitaria a los desplazados internos a los distintos entornos que no son campamentos.

¹⁴ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000).

73. El aumento de la eficacia y de la capacidad de respuesta en lo que concierne a los desplazados internos que residen fuera de campamentos no sólo constituye un desafío humanitario que ha llegado el momento de asumir, sino que también plantea una serie de dilemas y de oportunidades. Un aspecto que puede percibirse como un dilema es la cuestión de si se debe prestar asistencia a los desplazados internos en el seno de comunidades locales que tienen necesidades similares, y cómo prestarles esta asistencia. Esas situaciones pueden darse a raíz de desplazamientos provocados por un conflicto o por un desastre natural en los que los desplazados internos se mezclan con las comunidades de acogida que, aunque no se hayan desplazado, pueden haber perdido sus medios de vida, por ejemplo. Al mismo tiempo, los municipios y los recursos locales pueden verse sometidos a mayores presiones a causa de la llegada de nuevos residentes.

74. El Relator Especial cree que, si bien hay que atender las necesidades específicas de los desplazados internos causadas por el desplazamiento, en esas situaciones es necesario adoptar un enfoque comunitario que también tenga en cuenta las necesidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento y de las familias de acogida, y con tal fin se deberían crear sistemas y normas más previsibles. El establecimiento de sistemas de respuesta más claros en esas situaciones podría tener la ventaja adicional de que disuadiría a más personas de instalarse en campamentos o asentamientos y las incentivaría a salir de ese tipo de entorno para encontrar soluciones alternativas y comenzar el proceso de reintegración en la sociedad convencional.

75. Sin embargo, para prestar asistencia a las comunidades afectadas por desplazamientos puede ser necesario adoptar un planteamiento distinto de la asistencia humanitaria, de modo que el concepto de asistencia también abarque las primeras actividades de recuperación y las intervenciones para el desarrollo, como las relacionadas con la rehabilitación de las infraestructuras clave para los servicios básicos, en particular el abastecimiento de agua, el saneamiento, la salud y la educación. De la misma manera, las comunidades a las que regresen los desplazados, o las comunidades en las que se asienten o se integren, requerirán muchas veces una asistencia similar, además de medidas relacionadas con los medios de vida y medidas de reconciliación. Las situaciones caracterizadas por la destrucción generalizada y por el desplazamiento de masas, a causa de un conflicto o de un desastre natural, como es el caso de Haití, son ejemplos de la necesidad de no centrarse únicamente en los campamentos y de prestar apoyo a todas las comunidades afectadas por los desplazamientos. Esta estrategia también evitaría las situaciones de desplazamiento prolongado en las que los desplazados internos residentes son incapaces de irse porque carecen de alternativas y en las que los vecinos pobres a veces se mudan al campamento para tener acceso a los servicios básicos que se ofrecen en él.

76. El Relator Especial intentará proseguir su diálogo y su colaboración con todos los agentes pertinentes, incluidos los miembros del Comité Permanente entre Organismos, que debatió esta cuestión durante el año en curso, con el fin de mejorar la respuesta humanitaria y de encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos y para las comunidades afectadas por el desplazamiento.
