



Asamblea General

Distr. general
20 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

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

Protección y asistencia a los desplazados internos

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, presentado de conformidad con la resolución 68/180 de la Asamblea General y la resolución 23/8 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/70/150.

** Documento presentado con retraso debido a la reprogramación de la misión oficial del Relator Especial a Filipinas.



Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Resumen

En el presente informe se describen las principales actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos desde la presentación de su último informe a la Asamblea General.

En su sección temática se examinan prácticas positivas en las estructuras de gobernanza y los mecanismos institucionales para prevenir y gestionar la respuesta en las distintas fases de los desplazamientos internos que pueden aplicarse en diferentes situaciones y adaptarse a los contextos nacionales y locales.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Mandato y actividades del Relator Especial.....	4
A. Mandato.....	4
B. Visitas a países.....	4
C. Cooperación con las organizaciones regionales e internacionales.....	6
D. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas.....	7
III. Estructuras de gobernanza de los desplazamientos internos.....	8
A. Introducción.....	8
B. Gobernanza para la prevención de los desplazamientos, la preparación para casos de desplazamiento y la mitigación de sus efectos.....	14
C. Gobernanza para la asistencia y la protección de los desplazados internos.....	18
D. Gobernanza en apoyo de soluciones duraderas para los desplazados internos.....	22
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	28

I. Introducción

1. Este informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, se presenta de conformidad con la resolución 23/8 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución 68/180 de la Asamblea General.

2. En la sección II del informe se ofrece una sinopsis de las actividades realizadas por el Relator Especial desde la presentación de su último informe a la Asamblea. En la sección III se examinan prácticas positivas en el establecimiento de estructuras de gobernanza para prevenir y responder en las distintas fases de los desplazamientos internos que pueden adaptarse a los contextos locales y nacionales concretos.

II. Mandato y actividades del Relator Especial

A. Mandato

3. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 23/8, encomendó al Relator Especial que abordara el complejo problema de los desplazamientos internos, en particular, participando en las iniciativas internacionales coordinadas de promoción e intervención dirigidas a mejorar la protección y el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos; prosiguiendo e intensificando el diálogo con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales y otros interlocutores pertinentes; trabajando con miras a intensificar la respuesta internacional a las situaciones de desplazamiento interno; e incorporando los derechos humanos de los desplazados internos en todos los ámbitos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

B. Visitas a países

4. Tras la presentación de su último informe a la Asamblea General (A/68/225), el Relator Especial llevó a cabo visitas oficiales y de trabajo a Ucrania (A/HRC/29/34/Add.3), la República Centroafricana, el Iraq, la República Árabe Siria y Filipinas.

República Centroafricana

5. Entre el 10 y el 14 de febrero de 2015, el Relator Especial visitó la República Centroafricana, en una misión conjunta con el Subsecretario General de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Director de Operaciones de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. A la delegación se sumó el Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en la República Centroafricana.

6. En ese momento, el número de desplazados internos se situaba en unas 500.000 personas. El Relator Especial destacó que su sufrimiento merecía atención internacional concertada y que la trágica situación humanitaria no debía caer en el olvido. La delegación fue testigo de la situación de numerosos desplazados internos, en particular pertenecientes a minorías y grupos nómadas, que permanecían atrapados por la continuación de la violencia y vivían en condiciones de precariedad y desesperación. El Relator Especial puso de relieve que no debería negarse a ninguna persona la posibilidad de desplazarse a lugares seguros mejor adaptados a sus necesidades de protección y que sus decisiones al respecto debían respetarse.

Iraq

7. El Relator Especial realizó una visita oficial al Iraq entre el 9 y el 15 de mayo de 2015, durante la cual viajó a Bagdad y Erbil para entrevistarse con representantes del Gobierno nacional y los gobiernos regionales y con otras partes interesadas. En sus conclusiones preliminares, pidió al Gobierno que aumentase la cantidad de recursos y el grado de planificación y atención dedicados a atender las necesidades de los cerca de 3 millones de desplazados internos. Dada la inestable situación de conflicto, es probable que se produzcan nuevas oleadas de desplazamientos que exigirán medidas de preparación para proteger los derechos de los desplazados internos, incluida su libertad de circulación. Los desplazados internos que residen en refugios colectivos y edificios en construcción viven en condiciones precarias, a menudo bajo la amenaza de nuevos desplazamientos y sin contar con una vivienda, atención médica, alimentos, agua e infraestructuras de saneamiento adecuados. Es preciso adoptar medidas urgentes para crear unas condiciones de vida apropiadas y evitar el surgimiento y la propagación de enfermedades. Deben abordarse las necesidades de las comunidades de acogida más afectadas por la crisis causada por los desplazamientos. En vista del importante déficit de financiación humanitaria, la comunidad internacional debe ser un asociado fiable a largo plazo para el Iraq.

República Árabe Siria

8. Entre el 16 y el 19 de mayo de 2015, el Relator Especial viajó a la República Árabe Siria en misión oficial, donde visitó los refugios colectivos situados en Damasco y sus alrededores, así como en las ciudades de Homs y Lattakia. El número actual de desplazados internos supera los 7 millones, y, dada la inestabilidad existente en muchas localidades, es muy probable que se registren nuevas oleadas de desplazamientos. La mayoría de los desplazados internos está viviendo con familias y comunidades de acogida, lo que supone una pesada carga para estas. Transcurridos tres o cuatro años desde su desplazamiento, muchos de los desplazados que viven en centros colectivos dependen de la asistencia humanitaria, carecen de oportunidades de empleo y tienen pocas esperanzas de regresar a sus hogares. El Relator Especial instó al Gobierno a permitir que las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios desarrollasen su labor con libertad en las zonas situadas bajo su control y siempre que las condiciones de seguridad lo hicieran posible, garantizando el libre acceso a todas las ubicaciones y a la población de desplazados internos. El déficit actual de financiación humanitaria exige la adopción de medidas urgentes por parte de la comunidad internacional para fortalecer el apoyo a los organismos humanitarios en la República Árabe Siria.

Filipinas

9. Entre el 21 y el 31 de julio de 2015, el Relator Especial viajó en misión oficial a Filipinas para evaluar la situación de los desplazados internos en las diferentes regiones del país como consecuencia de los desastres naturales, los conflictos y los proyectos de desarrollo. El Relator Especial elogió al Gobierno por su respuesta ante el desplazamiento interno en masa causado por el tifón Haiyan y los importantes avances logrados en la asignación de alojamientos con carácter transitorio y permanente a los afectados y el restablecimiento de sus oportunidades de subsistencia, además de la puesta en marcha de políticas como “reconstruir mejor”, orientadas a mitigar las consecuencias de futuros desastres. No obstante, observó con inquietud que la atención y los recursos se estaban reduciendo sin haber culminado el logro de soluciones duraderas, y que algunos desplazados internos permanecían en situaciones de extrema gravedad. El Relator Especial instó al Gobierno a cumplir sus compromisos y dedicar a los desplazados internos la atención y los recursos que tanto necesitan hasta que se logren soluciones duraderas y se asegure el futuro de aquellos. Asimismo, expresó preocupación por la persistencia del conflicto que había dado lugar a desplazamientos en Mindanao y por la situación de los pueblos indígenas afectados por el conflicto y los proyectos de desarrollo.

Solicitudes de visitas a países

10. El Relator Especial ha presentado o reiterado solicitudes de visitar diversos países, en particular Colombia, Honduras, Nigeria y México, y expresa su agradecimiento a los Gobiernos de los países que ya han otorgado su consentimiento para la organización de una futura visita en virtud de su mandato.

C. Cooperación con las organizaciones regionales e internacionales

11. El Relator Especial colaboró estrechamente con la Unión Africana para promover la ratificación y aplicación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). En noviembre de 2014, como orador principal en el Simposio Humanitario de la Unión Africana en Nairobi, habló de las intervenciones humanitarias y actividades de asistencia eficaces en situaciones de desplazamiento inducidas por conflictos. En diciembre de 2014, hizo balance de los progresos logrados en la aplicación de la Convención de Kampala e instó a realizar mayores avances al respecto en un acto organizado por la Delegación Permanente de la Unión Africana ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra con ocasión del segundo aniversario de la entrada en vigor de ese instrumento. Entre el 18 de agosto y el 19 de septiembre de 2015, el Relator Especial estará efectuando una serie de visitas de trabajo para conversar con funcionarios públicos y partes interesadas en Kenya, Sudán del Sur, Uganda y Zambia, así como con representantes de la Unión Africana en Addis Abeba, acerca de la aplicación de la Convención de Kampala. Asimismo, en marzo de 2015, entabló un diálogo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre cuestiones relativas a los desplazamientos internos en la región de las Américas.

12. El Relator Especial mantuvo una intensa colaboración con organizaciones de la sociedad civil, que han desempeñado un papel fundamental en el respaldo a su mandato. Agradece el apoyo prestado por el Proyecto Brookings-London School of Economics sobre Desplazamiento Interno y la asociación estratégica con el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos, el Consejo Danés para los Refugiados y el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos.

D. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas

13. El Relator Especial siguió apoyando la incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad humanitaria en general, en particular mediante su participación activa en la labor del Comité Permanente entre Organismos.

14. En septiembre de 2014, participó en una mesa redonda sobre el tema “Soluciones duraderas para el desarrollo después de las crisis” en la Segunda Conferencia Mundial sobre Reconstrucción, organizada por el Banco Mundial. Hizo hincapié en la importancia de la colaboración con los asociados para el desarrollo con vistas a lograr soluciones duraderas. Compartió información sobre los desafíos y oportunidades que se habían presentado al elaborar soluciones duraderas para los desplazamientos a raíz de las crisis.

15. En octubre de 2014, el Relator Especial participó en un acto organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios sobre el tema “Soluciones duraderas al desplazamiento en los entornos urbanos: el caso de Haití”, que ofreció la oportunidad de dar a conocer las conclusiones y recomendaciones formuladas en su informe presentado a la Asamblea General sobre el logro de soluciones duraderas al desplazamiento en los entornos urbanos, así como las formuladas tras su misión en Haití.

16. En octubre de 2014, el Relator Especial intervino ante el Consejo de Seguridad en un debate titulado “Las mujeres, la paz y la seguridad: mujeres y niñas desplazadas: líderes y sobrevivientes”. Destacó que las desplazadas internas se enfrentan a una doble discriminación, por su condición de mujeres y de desplazadas internas, y a desafíos singulares en materia de derechos humanos debidos a la combinación del género con otros factores como la edad, la pertenencia de grupo, la discapacidad, el estado civil o la situación socioeconómica. En las respuestas al desplazamiento interno aún no se atienden adecuadamente los intereses específicos de las mujeres y las niñas.

17. El Relator Especial acoge con beneplácito que todas las consultas regionales celebradas antes de la Cumbre Humanitaria Mundial, que tendrá lugar en Estambul (Turquía) en mayo de 2016, hayan coincidido en señalar la necesidad de elaborar o aplicar convenios regionales sobre protección y asistencia a los desplazados internos. En 2015, asistió a dos consultas regionales: la consulta regional para el Oriente Medio y el Norte de África, en marzo, y la consulta regional para América Latina y el Caribe, en mayo. El Relator Especial subrayó la necesidad de aprobar instrumentos regionales y leyes y políticas nacionales sobre los desplazamientos internos e instó a que se concertaran asociaciones más eficaces con el fin de satisfacer las necesidades de emergencia en las zonas urbanas. Se propone colaborar con los agentes pertinentes en regiones como América Latina y Asia y el Pacífico a fin de promover tales instrumentos.

III. Estructuras de gobernanza de los desplazamientos internos

A. Introducción

18. Por tercer año consecutivo, el número de personas desplazadas dentro de su propio país registró una cifra récord. En diciembre de 2014, había 38 millones de desplazados internos en todo el mundo como consecuencia de conflictos armados, violaciones de derechos humanos y violencia generalizada¹; además, los desastres causaron el desplazamiento interno de otros 19,3 millones de personas². Las situaciones prolongadas de desplazamiento se han convertido en un fenómeno habitual; según datos del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, la experiencia del desplazamiento inducido por conflictos dura un promedio de 17 años³. Estas impactantes estadísticas son un síntoma tanto de nuestro fracaso colectivo a la hora de proteger a la población civil frente a los desplazamientos forzados como de nuestra incapacidad para dar una respuesta a largo plazo al sufrimiento de los desplazados internos y su derecho a obtener soluciones duraderas.

19. Como se establece en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción (principio 3). Esta disposición recalca que las autoridades de todos los niveles —nacional y local— deben tomar la iniciativa en la solución de los problemas relacionados con los desplazamientos internos, en particular actuando de manera proactiva y estableciendo estructuras de gobernanza adecuadas para mejorar la prevención de las crisis causadas por los desplazamientos internos, la mitigación de sus efectos y la respuesta ante ellas. Sin embargo, en muchos casos, existe confusión acerca de cuáles son las instituciones encargadas de abordar el problema de los desplazamientos internos, cuáles son sus funciones y responsabilidades y qué medidas se necesitan para afrontar el problema de manera adecuada.

¹ Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos y Consejo Noruego para los Refugiados: *Global Estimates 2015: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Ginebra, 2015).

² Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos y Consejo Noruego para los Refugiados, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters* (Ginebra, 2015).

³ Véase www.internal-displacement.org/blog/2014/a-record-33-3-million-now-displaced-by-conflict-and-violence-worldwide-as-one-family-flees-inside-syria-every-60-seconds.

20. Las crisis causadas por los desplazamientos internos representan un desafío para las autoridades de todos los niveles y pueden adquirir rápidamente una dimensión abrumadora cuando las cifras aumentan y los recursos se agotan. Unas estructuras de gobernanza eficaces son fundamentales para garantizar respuestas sistemáticas, coordinadas y basadas en los derechos humanos ante los desplazamientos internos. El presente informe constituye una herramienta orientativa de apoyo a los Estados para prevenir los desplazamientos internos y responder a este problema de manera más coordinada, eficaz y sostenible. Se basa en las normas internacionales, las visitas a países llevadas a cabo por el Relator Especial y los informes anteriores contemplados en su mandato. No se trata de un modelo universal, sino que proporciona un marco para el establecimiento de estructuras de gobernanza adecuadas y buenas prácticas que podrían adaptarse y utilizarse en diferentes situaciones según los contextos nacionales y locales.

21. El desplazamiento, al margen de que se deba a conflictos, violencia o desastres, suele ser un fenómeno difícil o imposible de predecir. Hay países o gobiernos que nunca o rara vez han sufrido desplazamientos en masa de la población, por lo que se ven sorprendidos por este fenómeno y carecen de capacidad para responder con políticas, instituciones y procedimientos adecuados. Los países que han experimentado con frecuencia el fenómeno del desplazamiento como consecuencia de desastres, por ejemplo, deberían estar más capacitados para responder, puesto que ya han comprendido la necesidad de establecer sistemas y procedimientos. Puede aprenderse mucho de esos países en la gestión de las crisis de desplazamientos.

22. Una buena gobernanza entraña respuestas oportunas y coordinadas por medio de órganos claramente definidos y provistos de la cualificación, la financiación y los equipos adecuados. La buena gobernanza es un requisito previo para prevenir los desplazamientos y darles respuesta de manera eficaz. Si los mecanismos de gobernanza son inadecuados, o inexistentes, es probable que las respuestas tengan un carácter *ad hoc* y descoordinado, que los recursos asignados sean insuficientes y que las autoridades nacionales cuenten con poca o ninguna preparación, lo que obligará a los desplazados internos a valerse por sí mismos o a depender de las iniciativas humanitarias internacionales y no gubernamentales. Si se establece una buena gobernanza, las respuestas resultan oportunas, están coordinadas entre todos los agentes necesarios y pertinentes y son eficaces para satisfacer las necesidades y proteger los derechos de los desplazados internos.

23. Pese a que las diferentes fases de una situación de desplazamiento exigen distintas respuestas y medidas por parte de diversos agentes, es posible determinar elementos intersectoriales fundamentales para lograr respuestas adecuadas y oportunas. El liderazgo es esencial y debería asumirse en instancias superiores, por ejemplo, la Oficina del Primer Ministro, con el fin de que se otorguen a la respuesta la atención y la prioridad adecuadas. Es preciso establecer cuanto antes marcos jurídicos, normativos y financieros para proporcionar una base jurídica que respalde la adopción de medidas y sirva de orientación a todos los agentes, además de elaborar un presupuesto adecuado. La coordinación y la definición de responsabilidades son fundamentales en la fase inicial y deberían explicarse con claridad a todos los agentes de intervención, en particular en lo que respecta a la coordinación en los niveles nacional, regional y local. En todas las fases de los desplazamientos interviene una gran número de actores, entre incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no

gubernamentales, sensibilizando sobre las cuestiones relativas al desplazamiento, ejerciendo una función de asesoramiento, recopilando datos e información, vigilando la situación de los derechos humanos y velando por que se respeten los derechos de los desplazados internos.

24. La buena gobernanza exige recopilar y coordinar conocimientos especializados, a nivel tanto nacional como, en caso necesario, internacional, para responder con rapidez a la situación de desplazamiento. La recopilación, el seguimiento y el intercambio de información son fundamentales para que todos los agentes respondan de manera adecuada y comprendan la dinámica y las dimensiones del desplazamiento en la fase inicial. Tal información incluye datos sobre quién es la población desplazada, cuántas personas la componen, adónde fueron y por qué, y cuáles son sus necesidades inmediatas. La buena gobernanza requiere disponer de conocimientos técnicos y difundir ampliamente esos conocimientos entre los diversos agentes de intervención. Además, la gobernanza de las situaciones de desplazamiento exige la comprensión de los derechos de los desplazados internos, incluido el derecho a ser consultados sobre las decisiones que les afectan y a participar en las soluciones concebidas para ellos.

25. En el último informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/29/34), el Relator Especial destacó la necesidad de incluir a los desplazados internos en la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. Reconociendo que las crisis de desplazamiento, especialmente las de larga duración, constituyen un problema no solo humanitario, sino también de desarrollo, puso de relieve que las autoridades nacionales deben incluir a los desplazados internos en sus propias agendas y programas de desarrollo para lograr soluciones duraderas.

26. Toda respuesta a los desplazamientos internos debe reconocer la dinámica particular de este fenómeno y el perfil de los desplazados. En situaciones de conflicto o violencia, las minorías étnicas o religiosas pueden verse especialmente afectadas y, por consiguiente, todos los agentes deben respetar los principios de igualdad y no discriminación en todas las fases de la intervención. Algunos grupos pueden resultar especialmente vulnerables, tanto durante el desplazamiento en sí como una vez ubicados en los lugares de desplazamiento, por ejemplo, las mujeres y las niñas, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y los enfermos crónicos. Las intervenciones deben tener en cuenta sus necesidades, y es preciso adoptar medidas que aborden los problemas de protección específicos, como la necesidad de proteger a las mujeres y las niñas frente a la violencia sexual (A/HRC/23/44).

27. Es posible que el Estado tenga menos capacidad para predecir los desplazamientos causados por situaciones de conflicto o violencia. También es preciso reconocer que, en algunos casos, el Estado puede actuar como cómplice en la causa del desplazamiento, por ejemplo, al negar el reconocimiento de la condición jurídica a algunos grupos minoritarios, lo que coloca a estos grupos en una situación de apatridia y vulnerabilidad extrema, o al perpetrar o respaldar actos violentos contra determinados grupos de población. A la hora de intervenir en situaciones de desplazamiento, el Estado no siempre es un agente o asociado fiable o coherente. Por tanto, incumbe a la comunidad internacional analizar las posibles respuestas de conformidad con los principios del derecho internacional y la Carta de

las Naciones Unidas. En situaciones de conflicto o violencia, la buena gobernanza es fundamental para garantizar la seguridad de los desplazados en peligro.

28. El Relator Especial observa que existen principios y medidas de carácter general que deben tenerse en cuenta en cada fase del desplazamiento y que deben servir de orientación para toda respuesta a los desplazamientos internos.

Marcos jurídicos y normativos nacionales

29. El Relator Especial ha abordado en profundidad la necesidad de que los Estados aprueben instrumentos nacionales de amplio alcance que permitan responder a los desplazamientos internos, en particular en sus visitas a los países y en sus informes anteriores presentados al Consejo de Derechos Humanos (véanse, por ejemplo, los documentos A/HRC/26/33 y Corr.1 y A/HRC/29/34). Asimismo, destaca que varias publicaciones proporcionan una valiosa orientación para elaborar instrumentos nacionales sobre los desplazamientos internos, fruto de la recopilación, durante años, de enseñanzas extraídas y buenas prácticas. Entre ellas, cabe señalar un manual para legisladores y encargados de la formulación de políticas⁴ y una guía sobre la elaboración de instrumentos nacionales⁵ publicadas por Brookings Institution, así como una guía para parlamentarios sobre los desplazamientos internos publicada por la Unión Interparlamentaria (UIP) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁶.

30. Hasta la fecha, más de 25 países han aprobado instrumentos nacionales específicos sobre el desplazamiento interno. Instrumentos nacionales como los marcos jurídicos y normativos son herramientas esenciales para fortalecer las respuestas nacionales ante los desplazamientos internos y establecer por ley un conjunto de principios y directrices comunes para todas las partes interesadas, incluidos los propios desplazados internos, cuyos derechos deben formularse con claridad. Tal como se indica en la guía *National Instruments on Internal Displacement*, un instrumento nacional coherente en el que se definan claramente las responsabilidades que corresponden a las distintas instancias gubernamentales puede fomentar, si se aplica adecuadamente, la confianza en las medidas en él previstas.

31. Además de establecer marcos jurídicos y normativos, estos deben dotarse de los recursos adecuados y aplicarse en la práctica. Tras su visita oficial al Iraq en mayo de 2015, el Relator Especial resaltó que la valiosa Política Nacional Iraquí sobre los Desplazamientos, formulada por el Ministerio de Desplazamientos y Migraciones en 2008 con la colaboración de asociados nacionales e internacionales, no se estaba aplicando en la práctica y no constituía en ese momento una base eficaz para la adopción de medidas gubernamentales. Observó que las respuestas gubernamentales tenían, por consiguiente, carácter *ad hoc* y que era primordial

⁴ Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* (Washington, D.C., Brookings Institution, 2008).

⁵ Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados y Proyecto Brookings-London School of Economics sobre Desplazamiento Interno, *National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development* (Washington, D.C., Brookings Institution, 2013).

⁶ *Internal Displacement: Responsibility and Action*, Handbook for Parliamentarians núm. 20 (Ginebra, 2013).

actualizar la política vigente para aplicarla a nivel nacional, con la correspondiente asignación de presupuestos y el establecimiento de mecanismos de gobernanza y estructuras e instituciones de intervención más eficaces que contribuyeran a orientar y regular las medidas del Gobierno en los planos nacional y regional.

32. Los instrumentos nacionales son esenciales para garantizar la cooperación y la coordinación eficaces entre todas las partes interesadas. Dichos instrumentos facilitan unas respuestas adaptadas a los contextos específicos de los desplazamientos, mediante la determinación de las prioridades y actividades del Estado en apoyo de los desplazados internos y la definición de las funciones y responsabilidades de cada ministerio u organismo que tenga un interés sectorial en los desplazados internos. Los instrumentos nacionales deberían incorporar plenamente los Principios Rectores y los instrumentos regionales en los que el país sea parte, como la Convención de Kampala, adaptándolos, a su vez, a la situación nacional y local.

33. Tras la visita del Relator Especial a Ucrania en septiembre de 2014, varios gobiernos provinciales y organizaciones de la sociedad civil que participaban en la respuesta ante la crisis de desplazamientos causada por el conflicto en el este de Ucrania expresaron preocupación porque la falta de legislación y políticas sobre desplazamiento interno estaba obstaculizando gravemente sus intervenciones. Una legislación aclararía los derechos de los desplazados internos, establecería una responsabilidad institucional, orientaría las decisiones relativas a políticas y programas y, sobre todo, aportaría una base jurídica para la asignación de fondos a nivel nacional y regional. El 20 de octubre de 2014, el Parlamento de Ucrania aprobó una ley sobre los derechos y las libertades de los desplazados internos.

Recursos adecuados

34. La buena gobernanza exige una inversión de recursos tanto financieros como humanos por parte del Estado. Para que las estructuras de gobernanza de los desplazamientos sean plenamente operativas, se debe disponer de un presupuesto específico, contemplado en la ley y asignado expresamente a la respuesta ante los desplazamientos internos. La respuesta solo podrá ser eficaz si tales estructuras disponen de financiación suficiente y de los recursos humanos necesarios con conocimientos especializados sobre las cuestiones relativas a los desplazamientos internos. Durante su misión en Ucrania, las autoridades regionales informaron al Relator Especial de que carecían de recursos financieros suficientes para satisfacer las necesidades inmediatas y a más largo plazo de los desplazados internos y de que los requisitos jurídicos por los que se regían sus presupuestos restringían el uso de tales fondos para prestar servicios a la población desplazada (A/HRC/29/34/Add.3).

35. Pese a la posible limitación de recursos o la asignación de estos a otras prioridades, los gobiernos deben financiar la respuesta a los desplazamientos en la medida de sus posibilidades. En Azerbaiyán, el Relator Especial observó que un porcentaje determinado de los ingresos derivados del petróleo se destina a prestar asistencia a los desplazados internos (A/HRC/29/34/Add.1). Tras su visita al Iraq en mayo de 2015, al observar un déficit de financiación, alentó al Gobierno a que considerara la posibilidad de crear fondos nacionales similares basados en los ingresos procedentes del petróleo para asistir a los desplazados internos durante la fase de emergencia y prestar apoyo a largo plazo para lograr soluciones duraderas.

36. Las autoridades también han de velar por que el personal que trabaja con los desplazados internos reciba la formación adecuada, sea consciente de las necesidades específicas de los desplazados internos, en particular las de las personas especialmente vulnerables, y esté capacitado para responder de manera puntual a los problemas de los afectados. Es fundamental que se forme a los agentes del orden público y los funcionarios administrativos y de primera línea para que respeten las normas internacionales en el trato que dispensen a los desplazados internos. También debe impartirse capacitación con perspectiva de género para asegurar que se atiendan del mejor modo posible los derechos específicos y las necesidades de protección de las mujeres y niñas desplazadas internas.

Consulta y participación de los desplazados internos

37. En todas las fases del desplazamiento, las intervenciones deben implicar la consulta plena y la participación efectiva de los desplazados internos y otras comunidades afectadas por los desplazamientos, en particular en la formulación de marcos normativos y programas. En el diseño, la aplicación y el seguimiento de las intervenciones, no debe considerarse a los desplazados internos meros beneficiarios pasivos, sino partes interesadas de pleno derecho. Es preciso escuchar las opiniones de los desplazados internos, incluidas las de las mujeres y los miembros de grupos especialmente vulnerables. Debe consultarse a los desplazados internos acerca de cualquier decisión que les afecte y deben establecerse órganos y procesos consultivos dentro del sistema de gobernanza de los desplazamientos. Estas medidas son imprescindibles para garantizar la protección de los derechos de los desplazados internos, por ejemplo, su derecho a escoger libremente entre regresar a sus hogares u obtener una solución duradera en un lugar de su elección. Tras su visita a Georgia en junio de 2013, el Relator Especial acogió con beneplácito la participación activa de los representantes de la sociedad civil en la formulación de la estrategia estatal relativa a los desplazados internos, aprobada en 2007. No obstante, señaló que el Gobierno debía mejorar la información proporcionada a los desplazados internos y consultarlos sistemáticamente (A/HRC/26/33/Add.1).

Datos y elaboración de perfiles

38. El Relator Especial ha pedido de manera sistemática que se mejoren los datos y la elaboración de perfiles de los desplazados internos. Las cifras relativas a los desplazados internos suelen variar en función de la fuente, debido a factores como las discrepancias entre los métodos de recopilación y registro de datos y, en algunos casos, al deseo de los gobiernos de desvirtuar el alcance del desplazamiento. El Relator Especial destaca que los ejercicios de registro, elaboración de perfiles y evaluación de las necesidades son fundamentales para satisfacer de manera eficaz las necesidades de los desplazados internos. Información como, por ejemplo, quién se encuentra desplazado y dónde, cuál es su perfil y cuáles son sus necesidades específicas, así como las encuestas de intenciones que revelan sus deseos, son, en conjunto, esenciales para abordar su situación de la manera más adecuada posible.

39. En las siguientes secciones se describen algunos desafíos y prácticas positivas en la gobernanza y la gestión de las diferentes fases de los desplazamientos internos.

B. Gobernanza para la prevención de los desplazamientos, la preparación para casos de desplazamiento y la mitigación de sus efectos

40. De acuerdo con lo dispuesto en los Principios Rectores “todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas” (principio 5). Además, se señala que “los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella” (principio 9). Estos principios subrayan la obligación que incumbe a los Estados de adoptar medidas preventivas para evitar los desplazamientos. Sin embargo, los Estados a menudo carecen de estructuras de gobernanza adecuadas que les permitan prevenir las consecuencias de los desplazamientos internos antes de que comience una crisis de este tipo, así como prepararse ante ellas y mitigarlas.

41. Tal como se puso de relieve en un estudio orientado a evaluar las respuestas nacionales a los desplazamientos internos y publicado por Brookings Institution y London School of Economics, la prevención de los desplazamientos constituye la medida más importante que un gobierno puede adoptar en el ejercicio de su responsabilidad de proteger a los desplazados internos. No obstante, puede que también sea la medida más difícil y con menor probabilidad de ser adoptada por parte tanto de las autoridades nacionales como de la comunidad internacional⁷. Aunque el desplazamiento es un fenómeno difícil de predecir, las autoridades de todos los niveles deben adoptar un enfoque dinámico e innovador, en particular destinando más recursos a los mecanismos de prevención y a las medidas de mitigación y adaptación cuando el desplazamiento sea previsible o inevitable.

1. Mecanismos de seguimiento y sistemas de alerta temprana

42. Las causas de los desplazamientos son múltiples y, en algunas situaciones, no están claramente definidas, sino que se solapan. La implantación de sistemas de seguimiento y alerta temprana que contribuyan a prevenir los desplazamientos puede beneficiar a los Estados. Los órganos de supervisión especializados pueden reunir datos y llevar a cabo estimaciones del riesgo para detectar posibles amenazas de desplazamientos. En los países que ya hayan experimentado este fenómeno, las tendencias y los patrones pueden ser recurrentes y se pueden predecir los casos de nuevos desplazamientos internos. Estos órganos pueden alertar a los gobiernos y otros agentes acerca de la posibilidad de que tales desplazamientos se produzcan.

43. Las instituciones nacionales de derechos humanos, como agentes independientes de derechos humanos, desempeñan un papel fundamental en la prevención de los desplazamientos inducidos por conflictos y de los inducidos por el desarrollo en particular. Una de las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos consiste en vigilar de cerca la situación de derechos humanos y, en muchos casos, las violaciones de los derechos humanos constituyen un factor que

⁷ Elizabeth Ferris, Erin Mooney y Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement* (Washington, D.C., 2011).

antecede y puede desencadenar oleadas de desplazamientos internos. En los países donde ya se han producido desplazamientos y es probable que vuelvan a producirse, como es el caso de los países vulnerables a los desastres cíclicos o los sumidos en un contexto de inestabilidad política o conflicto desde hace algún tiempo, las instituciones nacionales de derechos humanos resultan útiles para prevenir las consecuencias de nuevos desplazamientos internos, prepararse ante ellas y mitigarlas.

44. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya ha trabajado activamente en las cuestiones relacionadas con los desplazamientos desde que inició su actividad en 2003 (A/HRC/19/54/Add.2). Estableció oficinas regionales y supervisores sobre el terreno y, entre otras cosas, se encarga de investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas contra los desplazados internos, promover sus derechos y vigilar la situación de los desplazados internos que viven en diferentes entornos. Como copresidenta del Grupo de Trabajo de Protección Nacional sobre el Desplazamiento Interno, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya ha desempeñado un importante papel para promover la elaboración y aprobación de una política nacional sobre los desplazados internos.

45. En Colombia, se creó un mecanismo de alerta temprana en 2002, dentro de la Defensoría del Pueblo. La finalidad de este sistema era vigilar las condiciones que podrían dar lugar a desplazamientos inducidos por conflictos, violaciones de los derechos humanos u otro tipo de actos violentos. Cuando se detecta un riesgo inminente, la Defensoría del Pueblo envía un informe al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, que decide en última instancia si se emite una notificación de alerta temprana⁸. No obstante, pese a tratarse de una buena práctica, al parecer el Comité Interinstitucional no ha logrado reaccionar con suficiente rapidez y eficacia ante los informes publicados por la Defensoría del Pueblo que alertan del riesgo de desplazamientos.

46. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención puede mejorarse mediante la creación de un centro de coordinación para los desplazados internos o una dependencia específica que se ocupe de las cuestiones relativas a los desplazamientos internos. El centro de coordinación para los desplazados internos puede encargarse de concienciar a la población sobre las cuestiones relacionadas con los desplazamientos y sobre las normas internacionales y regionales vigentes en la materia, así como de formar a los funcionarios públicos y otros agentes para que comprendan las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en particular las referidas a grupos vulnerables concretos. Las instituciones nacionales de derechos humanos, en cuanto órganos independientes, son canales esenciales de comunicación entre las autoridades y los titulares de derechos y pueden llegar a las comunidades e informarlas de sus derechos, registrar las denuncias individuales e investigar casos concretos con el fin de exigir responsabilidades a quienes violen tales derechos.

⁸ *Ibid.*

47. El establecimiento de mecanismos de mediación a nivel comunitario en comunidades diversas o afectadas por conflictos puede resultar útil para la prevención de desplazamientos inducidos por los conflictos o la violencia. Durante su visita a Sudán del Sur en noviembre de 2013, el Relator Especial pidió a las autoridades que estudiaran diferentes formas de prevenir la violencia entre comunidades, entre ellas, el establecimiento de comités de paz locales, mecanismos de vigilancia eficaces, iniciativas de reconciliación populares y actividades de sensibilización, así como el restablecimiento de sistemas de gobernanza de las actividades de pastoreo y de un sistema de guardas territoriales para afrontar eficazmente el problema del robo de ganado (A/HRC/26/33/Add.3).

2. Sistemas de reducción y gestión del riesgo de desastres

48. La reducción del riesgo de desastres se define como el marco conceptual de elementos considerados con la posibilidad de minimizar las vulnerabilidades y los riesgos de desastres en toda la sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los peligros, en el contexto más amplio del desarrollo sostenible⁹. Este concepto está vinculado directamente a la prevención de los desplazamientos internos debidos a desastres naturales tanto repentinos como de evolución lenta. Tal como se subraya en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai (Japón) en marzo de 2015 y respaldado por la Asamblea General en su resolución 69/283, “cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres” y “para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, como corresponda según sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales”. A nivel nacional y local, los Estados deberían “promover la realización de ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres [...] con el fin de asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos [...]”.

49. Las autoridades de todos los niveles pueden adoptar diversas medidas encaminadas al establecimiento de sistemas adecuados de reducción y gestión del riesgo de desastres. Algunos países han elaborado marcos jurídicos y normativos específicos en la materia, prestando especial atención al riesgo de desplazamientos. En caso de que ya exista un sistema de reducción del riesgo de desastres, es preciso examinarlo para garantizar que se integren adecuadamente en él las cuestiones relativas a los desplazamientos. Las estrategias de reducción y gestión del riesgo de desastres también deberían incorporarse en todos los órganos y foros gubernamentales creados a nivel nacional y local, con el fin de sensibilizar acerca del riesgo de desastres y difundir información específica.

50. El Relator Especial observó en su informe sobre el cambio climático y los desplazamientos internos que “los mecanismos de alerta temprana también pueden tener gran importancia para reducir a un mínimo los perjuicios y las pérdidas de vidas, así como el desplazamiento” (A/66/285, párr. 49). No obstante, partiendo del

⁹ Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, *Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, versión de 2004*, vol. I, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: GV.S.05.0.3.

ejemplo de la hambruna padecida en Somalia en 2011, que dio lugar a varias oleadas de desplazamientos y en relación con la cual se había emitido una alerta temprana unos meses antes, el Relator Especial observó que existían dificultades sistémicas en algunos Estados y la comunidad internacional para responder de forma proactiva a las alertas tempranas a fin de evitar los desastres, incluso cuando se trata de desastres de evolución lenta, y reducir al mínimo sus efectos perjudiciales en las poblaciones. Reitera que es preciso combinar mecanismos técnicos, como los sistemas de alerta temprana, con una firme voluntad política y sistemas de gobernanza sensibles que pongan en práctica la preparación, la reducción del riesgo de desastres y otras medidas de adaptación en el momento oportuno.

3. Medidas de mitigación y preparación

51. Los Estados en los que ya se hayan producido desplazamientos como consecuencia de desastres o con un historial de conflictos internos deberían adoptar un enfoque proactivo e implantar medidas de preparación ante los desplazamientos. Allí donde los desastres se suceden de manera cíclica, deben estudiarse medidas de preparación y mitigación adecuadas para hacer frente a las posibles corrientes de desplazados. El Marco de Adaptación de Cancún, aprobado por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Cancún (México) en 2010, invita a las partes “a que fortalezcan los arreglos institucionales a nivel nacional y, cuando sea necesario, los establezcan y/o designen, con miras a intensificar la labor relativa a todo el abanico de actividades de adaptación, desde la planificación hasta la aplicación”. Estos arreglos incluyen medidas de adaptación relacionadas con los desplazamientos. Durante su visita a Sudán del Sur, el Relator Especial pidió a las autoridades que estudiaran y aplicaran medidas eficaces de mitigación y reducción del riesgo de desastres, especialmente en las zonas proclives a experimentar este tipo de fenómenos de manera recurrente (A/HRC/26/33/Add.3).

52. En algunos casos, es posible prever desplazamientos producidos como consecuencia de las actuaciones de los gobiernos, que, por tanto, deberían poner en marcha las medidas adecuadas. Por ejemplo, los proyectos de desarrollo han causado el desplazamiento de millones de personas en todas las regiones. Los desplazamientos inducidos por el desarrollo requieren una cuidadosa gestión y la consulta de los desplazados internos y otras comunidades afectadas. Sin embargo, rara vez se procede de este modo, lo que desemboca en violaciones de los derechos humanos, incluidos el desplazamiento forzado y la violencia. Es preciso respetar las normas internacionales, principalmente las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo, que exige la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con las cuestiones que les afectan a ellos y a sus tierras y territorios ancestrales. Los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I), elaborados en 2007 por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, proporcionan una valiosa orientación para ayudar a los Estados a elaborar la elaboración de políticas y legislación que eviten los desalojos forzosos.

C. Gobernanza para la asistencia y la protección de los desplazados internos

53. El gobierno tiene la responsabilidad primordial, en los planos nacional, regional y local, de proteger y asistir a todos los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción, de maneras no discriminatoria. Una vez que se ha producido el desplazamiento, una respuesta temprana adecuada requiere elementos como la habilitación rápida de alojamientos adecuados y la prestación de asistencia humanitaria, medidas de protección que garanticen el tránsito seguro y organizado hasta ubicaciones seguras, la implantación de dispositivos de seguridad en esos lugares y la movilización de personal nacional especializado, en particular las autoridades militares, policiales y civiles. La respuesta inmediata puede resultar muy difícil y exige la rápida movilización de numerosos recursos.

54. En algunos de los países visitados por el Relator Especial, las autoridades reconocieron que carecían de preparación en el momento de producirse los desplazamientos internos y que les había llevado algún tiempo establecer los mecanismos institucionales adecuados para responder a las necesidades. Los primeros días y las primeras semanas de una crisis de desplazamiento son cruciales, y el tiempo podría aprovecharse mejor si los países hubiesen establecido previamente estructuras eficaces. En los párrafos siguientes, el Relator Especial analiza, basándose en la información recopilada en diferentes situaciones de desplazamiento, una serie de buenas prácticas establecidas por las estructuras de gobernanza para prestar asistencia a los desplazados internos en situaciones de emergencia.

1. Designación de un centro institucional de coordinación a nivel nacional

55. La respuesta de las autoridades nacionales al problema de los desplazamientos internos podría mejorarse mediante la designación o el establecimiento de un centro institucional que dirija la coordinación de las diversas intervenciones en materia de desplazamiento interno. Dicho centro podría ser un ministerio, departamento, organismo u otro órgano de expertos de dedicación exclusiva, y tendría autoridad para vigilar las respuestas nacionales y locales, supervisar todas las iniciativas y garantizar la coordinación con las autoridades pertinentes, evitando duplicaciones. El establecimiento de un centro de coordinación al más alto nivel, por ejemplo en la Oficina del Presidente o del Primer Ministro, otorgaría a sus actividades la autoridad, los recursos y el peso político necesarios.

56. Los Estados que han ratificado la Convención de Kampala están expresamente obligados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3, a designar una autoridad u órgano, cuando sea necesario, responsable de coordinar las actividades orientadas a la protección y asistencia de los desplazados internos y de asignar responsabilidades a los órganos apropiados de protección y asistencia, así como a cooperar con las organizaciones u organismos internacionales pertinentes y con las organizaciones de la sociedad civil en caso de que no exista tal autoridad u órgano.

57. El Relator Especial señala que la falta de un centro institucional de coordinación de este tipo tiene un efecto directo en la respuesta de las autoridades nacionales a la crisis de desplazamientos y afecta, en última instancia, a los propios desplazados internos. La duplicación de tareas, la falta de comunicación entre los diferentes órganos y la inexistencia de un entendimiento común acerca de quién está haciendo qué y dónde podría socavar gravemente las iniciativas colectivas de respuesta ante la situación. El centro de coordinación, como órgano central del que dependen los demás órganos y organismos, mantiene una perspectiva holística de la intervención y puede garantizar la gestión armoniosa de una crisis que, de no existir un mecanismo de coordinación, podría adquirir rápidamente una dimensión abrumadora.

58. El centro de coordinación gubernamental podría encargarse de copresidir un comité interinstitucional o interministerial sobre cuestiones relativas a los desplazamientos internos para asegurar que se tengan en cuenta las necesidades y los derechos específicos de los desplazados internos en las leyes, políticas, planes y programas sectoriales de los ministerios pertinentes a nivel nacional y local. Como portavoz oficial del gobierno en lo referente a las cuestiones relacionadas con los desplazamientos, el centro institucional de coordinación sería también el principal interlocutor con la comunidad internacional y otras partes interesadas y participaría en las reuniones pertinentes de los organismos internacionales.

59. En Kenya, se designó al Ministerio de Programas Especiales como centro institucional de coordinación responsable de las cuestiones relativas a los desplazamientos internos, entre ellas, el reasentamiento de los desplazados internos y la coordinación de los programas de reducción del riesgo de desastres durante los episodios de violencia tras las elecciones de 2007-2008. No obstante, durante su misión de seguimiento en Kenya en junio de 2014, el Relator Especial observó que, con arreglo a la nueva Constitución de 2010, en su lugar se había designado como centro institucional de coordinación para los desplazados internos al Ministerio de Descentralización, mientras que el antiguo Ministerio de Programas Especiales se reconvirtió en Departamento de Programas Sociales, dependiente del Ministerio de Descentralización.

60. La función del centro de coordinación también podría abarcar el diseño de un sistema sólido de gestión de la información para coordinar la reunión de los datos pertinentes sobre la situación de desplazamiento, así como la cartografía y el seguimiento de los movimientos de la población desplazada desde el comienzo de la situación de emergencia hasta el logro de una solución duradera y la garantía de la continuidad en el intercambio de información entre los agentes que participan en la respuesta. Asimismo, el centro de coordinación debería asumir la responsabilidad general de asegurar la identificación, el registro y la elaboración de perfiles de los desplazados internos de manera oportuna, en estrecha colaboración con otros órganos nacionales y, en caso necesario, con los organismos de las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales que participan en la respuesta humanitaria.

61. El centro institucional de coordinación tiene la función crucial de planificar, gestionar y coordinar las actividades y los programas relacionados con la protección, incluida la prestación de socorro y asistencia inmediatos. Si bien la prestación de servicios sobre el terreno corresponderá a otros agentes de intervención designados, es fundamental contar con un centro institucional de coordinación como única entidad responsable de supervisar todas las actividades.

2. Establecimiento de mecanismos interinstitucionales

62. Los Estados podrían plantearse la posibilidad de establecer un comité interministerial o interinstitucional encargado de lograr un entendimiento común entre los diversos ministerios acerca de la situación de desplazamiento interno, en particular de los retos a los que se enfrentan los diferentes ministerios en lo que atañe a la respuesta inmediata y los posibles obstáculos al logro de soluciones duraderas. Dicho comité, o una estructura similar, debería tener papeles, funciones, responsabilidades y canales de comunicación claramente definidos en relación con el centro institucional de coordinación. Este centro desempeña una función política y de supervisión, mientras que el órgano interinstitucional representa la vertiente operacional de la respuesta.

63. Un órgano de estas características podría asumir la coordinación, a nivel nacional, de las responsabilidades de cada organismo o ministerio competente. También se encargaría de mantener una división clara de funciones y responsabilidades institucionales entre los órganos gubernamentales. Este órgano debería estar formado por representantes de los diferentes ministerios con responsabilidades sectoriales en el ámbito de los desplazados internos, así como de los principales organismos nacionales e internacionales, y representantes de los desplazados internos. Este tipo de mecanismos son fundamentales para lograr respuestas integrales e interinstitucionales que reconozcan, por ejemplo, la importante relación entre la vivienda y el empleo y los medios de vida, aspecto que exige la cooperación entre organismos.

3. Función de los ministerios competentes y otros órganos con responsabilidades sectoriales respecto de los desplazados internos

64. La atención de las necesidades de los desplazados internos incumbe de manera directa a varios ministerios clave que ostentan responsabilidades sectoriales. Tales ministerios deberían participar en la respuesta desde el comienzo mismo de la situación de emergencia y deberían estar representados en cualquier mecanismo interinstitucional, dentro del cual debería determinarse su función con respecto a sus homólogos sectoriales. Durante sus visitas a los países, el Relator Especial se ha reunido con los ministerios competentes directamente vinculados con la respuesta humanitaria y que actúan como principales interlocutores en la prestación de asistencia, como los ministerios de salud, educación, trabajo, asuntos sociales, asuntos de la mujer, interior y defensa.

65. Cada uno de los ministerios y órganos pertinentes debe prestar una mayor atención a las necesidades especiales de los desplazados internos y asignar recursos específicos para abordarlas. Los ministerios competentes deberían trabajar en colaboración con el centro institucional de coordinación y el órgano interinstitucional para aplicar, con arreglo a sus respectivos mandatos, las prioridades y estrategias establecidas por tales órganos. Lo ideal sería que los ministerios competentes establecieran sus propios centros, dependencias o departamentos internos de coordinación con responsabilidades específicas respecto de los desplazados internos para que se presten la atención, los conocimientos especializados y los recursos adecuados.

66. Los ministerios competentes deberían examinar sus leyes y políticas sectoriales para asegurar que estas tengan en cuenta a los desplazados internos y las comunidades afectadas, incluidas sus necesidades, vulnerabilidades y derechos específicos, y adaptar las leyes y políticas en consecuencia para que se ajusten debidamente a la situación. Tales ministerios deberían revisar su planificación y programación a la luz de las leyes y políticas sectoriales para que los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos puedan acceder a esos programas y acogerse a ellos en las mismas condiciones que la población no desplazada.

4. Función de las autoridades locales y otras autoridades subnacionales

67. En los sistemas descentralizados, las autoridades subnacionales, regionales y locales suelen desempeñar un papel fundamental en la respuesta al desplazamiento interno. Estas autoridades son a menudo el primer punto de contacto con los desplazados internos y son las instancias a las que estos recurren en primer lugar para obtener asistencia. Por eso, es esencial que las autoridades locales se puedan identificar con facilidad, tengan responsabilidades claramente definidas y estén plenamente integradas en los mecanismos nacionales de coordinación. Como homólogas de las autoridades nacionales en lugares específicos y de las propias comunidades de desplazados internos, las autoridades locales deberían participar plenamente en todos los procesos de adopción de decisiones.

68. Un estudio conjunto sobre desplazamientos internos llevado a cabo en la región de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) reveló que en los Estados descentralizados debería establecerse una coordinación tanto vertical como horizontal, con miras no solamente a facilitar la adopción de decisiones entre los diversos agentes pertinentes a nivel central, sino también a garantizar el intercambio fluido de orientaciones claras, medidas de seguimiento e información entre esos agentes y los órganos de coordinación regionales o locales¹⁰. Las autoridades nacionales deben velar por que las autoridades locales dispongan de los recursos y los conocimientos especializados necesarios para funcionar de manera eficiente y no verse desbordadas durante la respuesta.

5. Interacción con los agentes internacionales

69. Una vez que se producen los desplazamientos internos, las autoridades pueden verse sobrepasadas rápidamente y carecer de recursos para satisfacer de manera adecuada las necesidades inmediatas. La comunidad internacional desempeña un papel complementario, proporcionando asistencia a quienes la necesiten cuando los Estados no son capaces de hacerlo. Es fundamental que los gobiernos reconozcan su necesidad de asistencia internacional y la faciliten lo más rápido posible, para lo cual es necesario conceder a todas las regiones afectadas por los desplazamientos y a todas las comunidades de desplazados internos pleno acceso a la asistencia humanitaria. En ocasiones se han impuesto obstáculos y restricciones, en particular en situaciones de conflicto, que pueden dificultar la protección de los desplazados internos.

¹⁰ CEDEAO y ACNUR, “Responsibility to respond to internal displacement in the ECOWAS region: case studies of Côte d’Ivoire, Liberia and Nigeria” (marzo de 2015).

70. En situaciones de emergencia, la coordinación es esencial para reducir al mínimo las deficiencias y los solapamientos en la prestación de asistencia por parte de las organizaciones humanitarias. En 2005, tras la reforma del programa humanitario, se adoptó el enfoque de gestión por grupos, con el objetivo principal de mejorar la respuesta a las necesidades específicas de la población desplazada¹¹. El sistema de gestión por grupos se ha aplicado en más de 30 países y permite la participación tanto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como de organizaciones ajenas a este. Es fundamental que los gobiernos estén incluidos en el sistema de gestión por grupos y participen en las reuniones pertinentes, con el fin de que, cuando estén preparados, pueda transferírseles el control de la intervención y pueda abandonarse dicho sistema.

71. En el caso de Filipinas, el Gobierno reprodujo su propio sistema de gestión por grupos dentro de sus mecanismos de gestión de emergencias. Tal como se señala en un estudio realizado por Brookings Institution y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se crearon grupos específicos acordes en gran medida con los grupos establecidos a nivel mundial por el Comité Permanente entre Organismos¹², y se identificaron tanto dirigentes gubernamentales como codirectores internacionales.

D. Gobernanza en apoyo de soluciones duraderas para los desplazados internos

72. Pese a que las fases de la intervención ante los desplazamientos correspondientes al comienzo y los primeros momentos de las crisis requieren determinadas actuaciones y respuestas de gobernanza, a medida que la situación de desplazamiento se prolonga, la intervención de las autoridades nacionales debe ir transformándose para abordar y satisfacer las necesidades actuales y futuras, de plena conformidad con el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos. Por ello, debe evaluarse de manera exhaustiva la evolución de la situación de desplazamiento interno contemplando la probabilidad y la posibilidad de regreso al lugar de origen y teniendo en cuenta plenamente los deseos y las intenciones de los desplazados internos y la necesidad de garantizar soluciones duraderas. Este proceso es fundamental para establecer las estructuras y respuestas normativas, programáticas e institucionales necesarias.

73. Es preciso entender que existe una necesidad a largo plazo de prestar atención específica a los desplazados internos y que la gobernanza de las cuestiones relativas a los desplazamientos no termina con el regreso físico o la reubicación de aquellos. Por desgracia, las autoridades nacionales suelen suponer que el regreso, la clausura de campamentos o la realización de pagos en efectivo constituyen soluciones duraderas que ponen fin a la responsabilidad de los gobiernos hacia los desplazados internos, lo cual no es cierto.

¹¹ Para más información sobre el sistema de gestión por grupos, véase www.humanitarianresponse.info/fr/coordination/clusters/what-cluster-approach.

¹² Angela Sherwood y otros, *Resolving Post-Disaster Displacement: Insights from the Philippines after Typhoon Haiyan (Yolanda)* (Washington, D.C., Brookings Institution y OIM, 2015).

74. Con arreglo al Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, una solución duradera solo se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición. Una solución duradera puede lograrse a través de a) la reintegración sostenible en el lugar de origen (regreso); b) la integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos (integración local); o c) la integración sostenible en cualquier otra parte del país (asentamiento en otra parte).

1. Grupo de trabajo o equipo de tareas sobre soluciones duraderas

75. Las autoridades nacionales deberían establecer mecanismos eficaces y responsables, como grupos de trabajo o equipos de tareas, encargados de vigilar y apoyar los programas orientados al logro de soluciones duraderas. Tales mecanismos deberían estar constituidos por los diferentes grupos de desplazados internos, los ministerios competentes y los organismos técnicos gubernamentales e internacionales, como los agentes de desarrollo, así como por representantes de la comunidad internacional y las autoridades locales. Deberían encargarse de la elaboración y aplicación de marcos jurídicos y normativos y estrategias orientadas al logro de soluciones duraderas, y deberían supervisar el grado de materialización de la solución escogida por los desplazados internos, es decir, el regreso, la integración local o el reasentamiento en otra parte.

76. Durante su visita a Serbia, incluido Kosovo, el Relator Especial recomendó que el Gobierno estableciera un grupo de trabajo gubernamental sobre protección para aplicar soluciones duraderas, del que deberían formar parte el Comisionado para los Refugiados y las Migraciones, la Oficina para los Derechos Humanos y de las Minorías, los correspondientes ministerios competentes del Gobierno, los asociados bilaterales y multilaterales y los representantes de los desplazados internos (A/HRC/26/33/Add.2). El Relator Especial hace notar que el mencionado grupo aún no se ha creado y, por tanto, reitera su recomendación al Gobierno.

2. Estructuras sectoriales

77. El Marco del Comité Permanente entre Organismos establece ocho elementos de referencia que ayudan a determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera. Los grupos de trabajo o equipos de tareas sobre soluciones duraderas deberían aplicar estos criterios para hacer un seguimiento de los avances realizados hacia el logro de tales soluciones. Los elementos de referencia son los siguientes: seguridad; nivel de vida adecuado; empleo y medios de vida; recuperación de vivienda, tierras o patrimonio; acceso a documentación; reunificación familiar; participación en los asuntos públicos; y recursos efectivos, incluido el acceso a la justicia.

78. Si bien son los mecanismos específicos de apoyo a soluciones duraderas los que deberían tomar la iniciativa en este ámbito, el Relator Especial señala que otras estructuras con responsabilidades sectoriales, como los mecanismos centrados en la restitución de viviendas, tierras y patrimonio o los mecanismos de reconciliación, pueden contribuir a apoyar la búsqueda de dichas soluciones y pueden ayudar a los grupos de trabajo o equipos de tareas en su labor. En la medida de lo posible, las estructuras de apoyo a las soluciones duraderas deberían evitar duplicaciones con las estructuras existentes, y tales soluciones deberían incorporarse en otras estructuras. A continuación, el Relator Especial analiza algunas estructuras basándose en los ocho elementos de referencia establecidos en el Marco del Comité Permanente entre Organismos.

79. No se puede afirmar que se ha logrado una solución duradera mientras los desplazados internos carezcan de seguridad física y de una protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y locales, en particular, de una protección frente a las amenazas que desencadenaron el desplazamiento inicial o que puedan causar nuevos desplazamientos. Es fundamental que las autoridades nacionales y locales presten atención específica a la protección de los desplazados internos, cuenten con mecanismos de seguimiento que impidan que estos sean víctimas de nuevas violaciones de derechos en el lugar de regreso o el designado para su integración local o reasentamiento y garanticen la rendición de cuentas recibiendo denuncias y resolviéndolas. Debería prestarse una atención especial a las necesidades de protección específicas de las mujeres y las niñas desplazadas internas, y podría resultar útil nombrar coordinadores de cuestiones de género capacitados en diferentes sectores de la policía y otras fuerzas del orden.

Derechos económicos, sociales y culturales

80. Para poder lograr de manera efectiva soluciones duraderas, es preciso respetar y proteger plenamente los derechos económicos, sociales y culturales de los desplazados internos. Puede ser necesario aplicar medidas especiales que garanticen a los desplazados internos, los repatriados y las personas reasentadas el acceso a los servicios de salud y las oportunidades de subsistencia, así como los derechos a la tierra y a la propiedad, en las mismas condiciones que la población no desplazada. Las autoridades locales desempeñan una función especial y continua a ese respecto y deben colaborar con los desplazados internos, los repatriados y las personas reasentadas a fin de que los servicios sociales sean más accesibles para esos colectivos. Durante su visita a Georgia en junio de 2013, se informó al Relator Especial de la aprobación de un plan de acción revisado relativo a la aplicación de la estrategia estatal sobre los desplazados internos para el período 2012-2014. El Relator Especial acogió con beneplácito que dicho plan de acción revisado prestara una mayor atención a las medidas socioeconómicas para los desplazados internos. El plan de acción encomendaba a un comité directivo, entre otras cosas, que apoyara la integración socioeconómica de los desplazados internos, les proporcionara unas condiciones de vida adecuadas y soluciones de vivienda duraderas y pusiera fin a su dependencia del Estado (A/HRC/26/33/Add.1).

81. Las soluciones al problema de los desplazamientos no pueden considerarse sostenibles a menos que los desplazados internos gocen de igualdad de acceso a los medios de vida y las oportunidades de empleo. El Relator Especial observa la importancia de establecer, en consulta con los propios desplazados internos y las comunidades pertinentes, políticas o estrategias específicamente relacionadas con los medios de vida que aborden las necesidades concretas de los desplazados internos, así como las necesidades y los intereses de las comunidades afectadas por los desplazamientos. Las autoridades nacionales y locales deberían proporcionar a los desplazados internos oportunidades de desarrollo de aptitudes y formación profesional para que puedan reanudar sus vidas y asegurarse una fuente de ingresos estables. En Azerbaiyán, se informó al Relator Especial de que el Servicio Estatal de Empleo había facilitado un empleo a algunos desplazados internos, mientras que otros participaban en programas de formación profesional o trabajaban en obras públicas. Además, el Fondo Nacional de Apoyo al Emprendimiento concedía a los desplazados internos préstamos en condiciones favorables para proyectos de inversión en iniciativas empresariales (A/HRC/29/34/Add.1).

Vivienda, tierras y patrimonio

82. Las cuestiones relativas a la vivienda, las tierras y el patrimonio suelen ser complejas y requieren una gestión eficaz. Es preciso establecer mecanismos eficaces y accesibles para garantizar la restitución oportuna de viviendas, tierras y derechos de propiedad a los desplazados internos, con el fin de que puedan obtener soluciones duraderas independientemente de la opción que hayan elegido. El Marco del Comité Permanente entre Organismos establece que “el derecho a la restitución o a la indemnización es extensivo a todas las personas desplazadas —los hombres, las mujeres, los niños y las niñas— que han perdido la propiedad, los derechos de tenencia u otros títulos de acceso a su vivienda, su tierra o su propiedad, ya sea con títulos o derechos formales o informales, basados solo en el uso o la ocupación pacíficos [...]”. El Relator Especial recuerda asimismo la importancia de que los Estados apliquen los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y los desplazados, elaborados por el Relator Especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Paulo Sérgio Pinheiro (E/CN.4/Sub.2/2005/17, anexo), en especial, los principios 12.1 a 12.6 relativos a los procedimientos, instituciones y mecanismos nacionales para examinar las reclamaciones de restitución presentadas por los desplazados.

83. Dado que las tierras y propiedades de los desplazados internos pueden haber sido ocupadas por otras personas, es posible que surjan controversias, y las autoridades nacionales deben establecer mecanismos eficaces para solucionarlas, velando por que se simplifiquen los procedimientos para que no supongan una carga adicional para los desplazados internos. La plena consulta y participación de los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos en las cuestiones relacionadas con la reforma agraria son esenciales y primordiales para evaluar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera. Por ello, tales mecanismos deben ser accesibles, y debe proporcionarse a los desplazados internos, en caso necesario, asistencia jurídica gratuita para que presenten sus reclamaciones. Tal como se señala en el Marco del Comité Permanente entre Organismos: “En algunos casos, tal vez sea apropiado crear mecanismos especiales de restitución e indemnización (por ejemplo, una comisión de reclamación de tierras); en otros, es posible que las instituciones existentes, como los mecanismos tradicionales para

dirimir las controversias sobre propiedades, tengan la capacidad suficiente para manejar la nueva carga con eficacia e imparcialidad”.

84. Durante su visita a Côte d’Ivoire, el Relator Especial observó complacido que se había creado un comité técnico interministerial para abordar las cuestiones relativas a la tierra. Sin embargo, se señaló que habría resultado más útil crear un centro gubernamental de coordinación específico para las cuestiones relacionadas con la reforma agraria a fin de garantizar la coordinación de las iniciativas nacionales y la participación de los desplazados internos en el proceso (A/HRC/23/44/Add.1). Durante su visita de seguimiento en 2014, acogió con beneplácito los esfuerzos realizados por el Gobierno para solucionar las controversias derivadas de cuestiones relativas a la tierra¹³.

Reunificación familiar

85. Durante los desplazamientos, es posible que se separe a los familiares o que algunos de ellos desaparezcan. En las situaciones posteriores a los conflictos y a los desastres, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de reunir a las familias y crear mecanismos específicos para investigar el paradero de los familiares desaparecidos. El Marco del Comité Permanente entre Organismos establece lo siguiente: “Es necesario localizar a los familiares lo más pronto posible para conocer el destino y el paradero de los ausentes e informar a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y de los resultados obtenidos”. Durante su visita a Sri Lanka en diciembre de 2013, el Relator Especial tuvo conocimiento de que el Gobierno había nombrado una comisión para investigar el destino de las cerca de 18.000 personas desaparecidas durante el conflicto armado. El Relator Especial recomendó que la comisión cumpliera plenamente las normas internacionales, trabajase en plena consulta con las familias de los desaparecidos, ampliase su ámbito de actuación a las personas desaparecidas o en paradero desconocido desde mayo de 2009 e hiciera públicos sus resultados y recomendaciones (A/HRC/26/33/Add.4).

Documentación y participación en los asuntos públicos

86. Es necesario establecer lo antes posible mecanismos para reponer documentos perdidos o de otro tipo. La falta de documentación puede suponer un importante obstáculo para la inscripción en el registro, la libre circulación o la posibilidad de acceder a prestaciones u otra clase de asistencia. Los mecanismos en cuestión deberían ser accesibles y asequibles para todos los desplazados internos, con independencia de su situación de desplazamiento. Es posible que sea necesario establecer servicios de documentación locales o itinerantes. Durante su visita de seguimiento a Côte d’Ivoire, el Relator Especial pidió la pronta aplicación de la ley sobre la inscripción en el registro de los nacimientos y las defunciones, que establece la gratuidad de la inscripción. Esta ley es esencial, puesto que muchos niños, la mayoría desplazados internos, no fueron inscritos en el registro tras las últimas elecciones nacionales. Además, durante la crisis, se destruyeron aproximadamente entre 80.000 y 120.000 documentos del registro civil.

¹³ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14881&LangID=E.

87. En muchos casos, los desplazados internos han perdido su documentación o siguen inscritos en los registros de sus antiguos lugares de residencia. Esta circunstancia puede tener un efecto perjudicial y contribuir a aumentar la marginación de las comunidades, lo que, en última instancia, impide su libre participación en los asuntos públicos. Para superar esta situación, puede ser necesario aplicar medidas especiales antes del regreso, la integración local o el reasentamiento. Por ejemplo, cuando el número de desplazados internos que no han regresado es considerable, tal vez sea necesario poner en práctica programas de inscripción electoral y de educación allí donde los desplazados se encuentren, o bien habilitar mesas de votación especiales. Es fundamental establecer medidas que permitan a los desplazados internos ejercer su derecho al voto, con el fin de proteger su derecho a la participación política.

Esfuerzos en pro de la justicia y la reconciliación

88. Es preciso establecer mecanismos eficaces y accesibles de justicia y reconciliación, dotados de las facultades jurídicas y la capacidad de proporcionar a los desplazados internos recursos efectivos contra las violaciones de derechos que puedan haber sufrido, incluidas las cometidas por agentes tanto estatales como no estatales. Estos mecanismos deberían tener en cuenta los aspectos geográficos, culturales y económicos, y contar con procedimientos simplificados que permitan a las víctimas presentar sus denuncias, independientemente de su nivel educativo, condición social, género y edad. También deberían tener en cuenta los obstáculos específicos que pueden afrontar los desplazados internos, como la pérdida de documentación, los traumas y el temor a una nueva victimización. A tal fin, el Relator Especial organizó reuniones conjuntas con la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación en Kenya y Côte d'Ivoire, durante sus misiones oficiales en septiembre de 2011 y julio de 2012, respectivamente, con el fin de escuchar los testimonios de los desplazados internos.

89. En situaciones de desplazamiento inducido por conflictos, los obstáculos al logro de soluciones duraderas pueden incluir también el regreso de los desplazados internos a las antiguas zonas de conflicto y a comunidades en las que haya existido conflicto entre diferentes grupos étnicos o religiosos, así como su reintegración en dichas zonas y comunidades. En el Iraq, país que visitó en mayo de 2015, el Relator Especial observó que el regreso de algunas comunidades minoritarias a sus hogares exigiría una gestión y un seguimiento cuidadosos de los procesos de justicia, reconciliación y recuperación de la confianza entre comunidades a corto, mediano y largo plazo, lo que podría requerir dependencias, agentes policiales y otros funcionarios públicos con formación especializada para evitar problemas y tensiones.

90. Los Estados afectados por los desplazamientos deberían establecer un marco jurídico eficaz que proporcione indemnizaciones justas u otros mecanismos de reparación a los desplazados internos, en caso necesario, por los daños sufridos como resultado del desplazamiento, de conformidad con las normas internacionales. En algunos casos, las comisiones de la verdad y la reconciliación han intervenido en cuestiones relativas a los desplazamientos, y es posible establecer vínculos entre tales mecanismos y el logro de soluciones duraderas. Estos mecanismos pueden contribuir a lograr dichas soluciones, principalmente reconociendo y aceptando los testimonios y las experiencias de los desplazados internos, fomentando una mejor relación entre la población desplazada y las comunidades afectadas por los

desplazamientos y formulando recomendaciones específicas que resulten pertinentes para la búsqueda de soluciones duraderas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio y a otras cuestiones similares¹⁴.

91. En Sri Lanka, se creó en 2010 una Comisión de Investigación sobre la Experiencia Adquirida y la Reconciliación, cuyo informe final, publicado en 2011, contiene capítulos dedicados específicamente a los desplazados internos. La Comisión reconoció que, de no ofrecer soluciones duraderas a mediano y largo plazo para los desplazados internos, no sería posible lograr un proceso de reconciliación sostenible y plenamente inclusivo. Durante su visita a Sri Lanka en diciembre de 2013, el Relator Especial apoyó las conclusiones de la Comisión y su recomendación de aprobar una política estatal única orientada al reasentamiento de los desplazados internos o a su integración en las comunidades de acogida, reiterando la necesidad de concienciar a los desplazados internos acerca de las opciones de las que disponen y de respetar su decisión final (A/HRC/26/33/Add.4).

IV. Conclusiones y recomendaciones

92. **Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primordiales de responder al problema de los desplazamientos internos. Es preciso implantar los mecanismos institucionales adecuados a todos los niveles para que dicha respuesta se coordine y se ejecute de manera apropiada. Sin estructuras de gobernanza adecuadas y sin los recursos financieros y conocimientos especializados necesarios, es probable que las respuestas ante los desplazamientos internos sean de carácter *ad hoc* y descoordinadas. La falta de claridad en cuanto a la distribución de responsabilidades puede dar lugar a confusión o duplicación de actividades y, en última instancia, puede tener un efecto perjudicial en las iniciativas de respuesta y, por ende, en las vidas de los desplazados internos y el disfrute de sus derechos. Por tanto, es fundamental que los Estados establezcan estructuras de gobernanza eficaces y responsables a todos los niveles —nacional, regional y local— para intervenir en todas las fases de los desplazamientos internos.**

93. **Las recomendaciones del Relator Especial se basan en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos y otras normas internacionales pertinentes, como el marco de responsabilidad nacional para abordar el problema de los desplazamientos internos presentado por el Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno¹⁵, y también en la propia experiencia del Relator Especial en el trato de cuestiones relativas a los desplazamientos internos en varios países. Tales recomendaciones deberían utilizarse únicamente como herramientas orientativas que deberían adaptarse a los contextos nacionales y las situaciones de desplazamiento específicas de cada país.**

¹⁴ Megan Bradley, “Truth-telling and displacement: patterns and prospects”, en *Transitional Justice and Displacement*, Roger Duthie, ed. (Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional y Proyecto Brookings Institution-London School of Economics sobre Desplazamiento Interno, 2012).

¹⁵ “Addressing internal displacement: a framework for national responsibility” (2005).

94. El Relator Especial recomienda que los Estados afectados por los desplazamientos internos:

a) Elaboren marcos jurídicos y normativos nacionales sobre los desplazamientos internos en los que se establezcan mecanismos de respuesta institucional y se definan con claridad las funciones y responsabilidades de los ministerios del gobierno y otros órganos en la respuesta a los desplazamientos internos, y elaboren los correspondientes presupuestos;

b) Establezcan sistemas nacionales de reducción del riesgo de desastres y gestión de riesgos centrados específicamente en los desplazamientos internos;

c) Impartan a todas las autoridades locales y subnacionales pertinentes, que a menudo constituyen el primer punto de contacto con los desplazados internos, formación sobre las normas internacionales relativas a los desplazados internos y sobre sus obligaciones de proteger los derechos humanos y satisfacer las necesidades de estas personas;

d) Designen un centro institucional de coordinación dentro del gobierno que se encargue de supervisar la respuesta;

e) Creen un comité de coordinación interministerial o interinstitucional para lograr un entendimiento común de la situación de desplazamiento interno y establezcan esferas prioritarias para cada órgano;

f) Velen por que los ministerios competentes examinen sus leyes y políticas sectoriales para que se contemplen en ellas los derechos y las necesidades de los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos y adapten estas leyes y políticas en consecuencia;

g) Procuren que todos los órganos examinen su planificación y programación a la luz de las leyes y políticas sectoriales para garantizar que los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos puedan acceder a esos programas y acogerse a ellos en las mismas condiciones que la población no desplazada;

h) Velen por que todos los órganos nacionales y locales dispongan de los recursos financieros y humanos adecuados para el desempeño de sus responsabilidades, y de la capacidad necesaria para adaptarse y hacer frente a situaciones de inestabilidad y cambio constante;

i) Fortalezcan el apoyo prestado a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, los voluntarios y los grupos confesionales;

j) Soliciten la colaboración del Relator Especial u otros mecanismos internacionales con conocimientos técnicos sobre las cuestiones relativas a los desplazamientos internos a fin de aprovechar la cooperación técnica.

95. El Relator Especial recomienda que las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los voluntarios:

a) Establezcan estructuras que cuenten con conocimientos especializados en materia de desplazamientos internos, como centros de coordinación, dependencias o departamentos especializados, según corresponda, con el fin de maximizar su protagonismo y su eficacia en la predicción y prevención de los desplazamientos internos y en la respuesta ante estos, en cooperación con el gobierno y otras partes interesadas nacionales e internacionales;

b) Creen mecanismos locales de vigilancia de los derechos humanos para garantizar el seguimiento en todo el país.

96. El Relator Especial recomienda que los Estados donantes:

a) Asistan a los Estados afectados por los desplazamientos mediante la asignación de fondos suficientes para apoyar la cooperación técnica, y presten cualquier otro tipo de asistencia necesaria para la movilización de recursos;

b) Sigam apoyando a las organizaciones humanitarias y de desarrollo y a las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que se ocupan de las cuestiones relativas a los desplazamientos internos.

97. El Relator Especial recomienda que la comunidad internacional:

a) Proporcione cooperación técnica a los Estados afectados por los desplazamientos, en particular en lo que respecta a la formación de los órganos encargados del registro, la elaboración de leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno, y las cuestiones relacionadas con la restitución de las tierras y el patrimonio y con las indemnizaciones;

b) Facilite la transferencia de conocimientos sobre estructuras de gobernanza para hacer frente a los desplazamientos internos, en particular determinando buenas prácticas y enseñanzas extraídas de diferentes situaciones de desplazamiento;

c) Preste asistencia a las autoridades pertinentes llamando su atención sobre las alertas tempranas que advierten de posibles desplazamientos, y promueva una respuesta proactiva a dichas alertas.

98. Los mecanismos regionales de derechos humanos deberían establecer normas regionales sobre los desplazamientos internos y los derechos de los desplazados internos. Es preciso estudiar la posibilidad de crear grupos de trabajo o relatores regionales sobre los desplazamientos con el fin de afrontar y vigilar este tipo de situaciones en las diferentes regiones. Por último, los mecanismos regionales deberían elaborar herramientas prácticas para prestar asistencia a las autoridades nacionales en su respuesta ante los desplazamientos, en particular en el ámbito de la gestión de estos.