



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 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 remitir a los miembros de la Asamblea General el informe preparado por su Representante sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, presentado de conformidad con la resolución 62/153 de la Asamblea General y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 6/32 y 14/6.

* A/65/150.



Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Resumen

En el presente informe se exponen las actividades más importantes que ha realizado el Representante durante el período comprendido entre agosto de 2009 y julio del presente año. También se ofrece un examen temático de la responsabilidad que incumbe a los Estados de prestar asistencia humanitaria y de los derechos que tienen los desplazados internos a recibir esa asistencia, una cuestión relacionada estrechamente con la del acceso humanitario.

Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Mandato y actividades del Representante | 3 |
| A. Mandato del Representante | 3 |
| B. Colaboración de los países | 3 |
| C. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales | 9 |
| D. Desarrollo de la capacidad y otras actividades | 10 |
| E. Incorporación en el sistema de las Naciones Unidas de los derechos humanos de los desplazados internos | 12 |
| III. Sección temática: la obligación y responsabilidad primarias que incumben al Estado de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos, y los correspondientes derechos de estas personas | 15 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones | 25 |

I. Introducción

1. El presente es el último informe del actual Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, cuyo mandato termina en octubre del presente año. Se presenta de conformidad con la resolución 62/153 de la Asamblea General, la resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos y la última resolución de este, la 14/6, aprobada en junio del presente año y en la que se prorroga el mandato por otro período de tres años.

2. En el informe se ofrece un panorama de las actividades principales del Representante durante el período comprendido entre agosto de 2009 y julio del presente año. También contiene una sección temática sobre la responsabilidad que incumbe a los Estados de prestar asistencia humanitaria y de los correspondientes derechos que tienen los desplazados internos a recibir esa asistencia, una cuestión relacionada estrechamente con la del acceso humanitario.

II. Mandato y actividades del Representante

A. Mandato del Representante

3. En las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 6/32 y 14/6 se encomienda al Representante que incorpore los derechos humanos de los desplazados internos en todos los ámbitos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y que trabaje con miras a intensificar la respuesta internacional mediante iniciativas de difusión y actividades internacionales coordinadas dirigidas a mejorar la protección y el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos (véanse los párrafos 6 y 11 de las resoluciones 6/32 y 14/6 respectivamente).

4. En cumplimiento de su mandato, el Representante ha luchado por promover un enfoque del desplazamiento interno basado en los derechos mediante un diálogo constructivo con los gobiernos y la realización de actividades amplias dirigidas a incorporar esos derechos en las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Para tratar, de manera efectiva, los derechos humanos de los desplazados internos es esencial concentrarse en diversos frentes: la promoción y protección de los derechos humanos, la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo y la consolidación de la paz.

5. A lo largo de su mandato, el Representante ha recibido el respaldo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la estrecha colaboración de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). También ha recibido el respaldo del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, sobre todo en los ámbitos de la investigación, el desarrollo de la capacidad y la promoción.

B. Colaboración de los países

6. Durante el período comprendido entre agosto de 2009 y julio del presente año, el Representante se puso en contacto con varios países. Desea expresar su agradecimiento a los gobiernos que le cursaron invitaciones o colaboraron con él en el período actual, así como durante los seis años de su mandato.

1. Azerbaiyán

7. El Representante emprendió una misión complementaria a Azerbaiyán entre el 19 y el 24 de mayo del presente año¹. La última vez que había visitado el país había sido en 2007. Aun señalando que había habido progresos importantes desde entonces, como el del cierre de los campamentos de tiendas, el Representante insistió en que la dilatación del desplazamiento, que había durado casi dos decenios, continuaba lesionando los derechos humanos de cerca de 600.000 desplazados internos, muchos de los cuales seguían viviendo en condiciones difíciles.

8. El Gobierno ha destinado recursos considerables a mejorar las condiciones de vivienda edificando muchos apartamentos y casas para los desplazados internos. Sin embargo, la mayoría de los desplazados siguen sin tener casa y el acceso a la vivienda sigue siendo uno de sus problemas más graves. Debería proseguirse con las medidas dirigidas a mejorar y garantizar los derechos en materia de vivienda, sobre todo los de quienes siguen viviendo en asentamientos de estilo finlandés en las zonas rurales o en centros colectivos urbanos, como los dormitorios, y quienes viven en centros urbanos y corren peligro de desahucio.

9. Hay que realizar una labor más concertada para mejorar las oportunidades de empleo y subsistencia de los desplazados internos, cuyas tasas de desempleo y de pobreza continúan siendo considerablemente más altas que las del resto de la población del país. Quienes viven en zonas urbanas o en nuevos asentamientos situados en zonas más remotas necesitan programas específicos que pongan fin al hábito de la dependencia o lo reduzcan.

10. Por lo que respecta a la salud, el Representante alaba la evaluación de la salud mental de los desplazados internos que ha emprendido la Organización Mundial de la Salud y el plan de acción y el nuevo programa de incentivos resultantes de ella que ha puesto en marcha el Gobierno para mejorar la asignación de personal médico calificado a las zonas rurales.

11. En el ámbito de la educación, a pesar de la abolición oficial de las políticas de segregación de los niños pertenecientes a comunidades de desplazados internos y de la construcción de nuevos edificios escolares, sigue habiendo preocupación por la calidad de la educación que se imparte a los niños y los jóvenes de esas comunidades. El Representante recomienda que se haga una evaluación de la calidad de las necesidades educativas de los desplazados internos y alienta a que se tomen medidas para promover la escolarización mixta y el aumento de oportunidades de relación entre los niños de las comunidades locales y los de las comunidades de desplazados internos.

12. El Representante subrayó también otras cuestiones que requerían la atención del Gobierno, como la necesidad de realizar una evaluación de las necesidades para determinar cuántos desplazados internos seguían necesitando asistencia y de elaborar un plan general de regreso en el que se trataran las numerosas y complejas cuestiones relativas al posible regreso de los desplazados internos a su lugar de procedencia. Subrayó, asimismo, que había que redoblar los esfuerzos para incorporar a los desplazados internos en los procedimientos consultivos y participativos relativos a cuestiones que los afectaran. Por último, subrayó que era

¹ Se presentará un informe sobre la misión al Consejo de Derechos Humanos en su 16º período de sesiones.

importante concertar un acuerdo de paz para poner fin a su grave situación y recalco que, en cualquier acuerdo de esa índole, tendrían que tratarse los derechos de los desplazados internos.

2. Bosnia y Herzegovina

13. Entre el 11 y el 13 de noviembre de 2009, el Representante visitó Bosnia y Herzegovina para conversar acerca del estancamiento de las negociaciones de la estrategia de aplicación del anexo 7 del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (Acuerdo de Paz de Dayton). En junio del presente año, el Parlamento nacional aprobó, por fin, la estrategia revisada. El Representante se muestra satisfecho de este gran paso hacia la formulación de soluciones duraderas para los desplazados internos de Bosnia y Herzegovina y pide a todas las partes interesadas que apliquen esa estrategia sin más dilaciones.

3. República Centroafricana

14. El Representante emprendió una misión complementaria a la República Centroafricana entre el 9 y el 17 de julio del presente año¹, en lo que constituyó su tercera visita al país desde 2007. Señaló que la situación se había estabilizado en la zona noroccidental del país y muchas personas habían regresado a esa zona desde su última visita, pero que quienes seguían desplazados afrontaban una crisis humanitaria y estaban expuestos a la inseguridad que provocaba, sobre todo, el bandidaje. Sus hijos no habían tenido acceso a la educación durante años. Quienes habían regresado a su localidad necesitaban ayuda para rehacer su vida.

15. Al Representante le preocupaba la situación en Ndélé (prefectura de Bamingui-Bangoran), donde muchas personas habían huido al bosque, debido a los recientes enfrentamientos armados. En el momento de su visita, esas personas seguían allí, sin ninguna asistencia humanitaria y padeciendo escasez de alimentos y de agua potable y una falta total de servicios de salud. Además, se habían denunciado actos de violencia grave contra la población civil.

16. La situación del sureste del país (prefecturas de Mbomou y Haut-Mbomou), donde varios miles de personas se habían desplazado debido a los brutales ataques que había lanzado contra la población el Ejército de Resistencia del Señor, era igualmente alarmante. El Representante pidió al Gobierno que, con la ayuda de la comunidad internacional, velara por la protección de la población civil, por ejemplo reforzando la presencia de las fuerzas de seguridad en la región.

17. Al Representante también le preocupaba profundamente que el acceso humanitario a varias regiones del país estuviera muy restringido por razones de seguridad. Sin embargo, su preocupación se alivió por el levantamiento de las restricciones militares del acceso humanitario a zonas alejadas de Ndélé y de sus alrededores que se produjo al final de su visita.

18. El Representante resaltó que en las labores de consolidación de una paz duradera deberían tomarse en consideración los derechos de los 200.000 desplazados internos que quedaban aún y celebró que el desplazamiento interno se tratara en el Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana, 2009-2011 (véase PBC/3/CAF/7). El regreso y la reinserción de los desplazados internos, así como su participación en las próximas elecciones, es un

factor decisivo para una paz duradera, como lo es también el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes.

19. El Representante tuvo la oportunidad de participar en un seminario en el que el Gobierno y otras partes interesadas se ocuparon de elaborar un marco jurídico e institucional nacional para tratar las situaciones de los desplazados internos. Exhorta a que se formule y ejecute ese marco con celeridad.

4. Chad

20. Como complemento de una misión que hizo al Chad en febrero de 2009, el Representante asistió a un seminario sobre soluciones duraderas para los desplazados internos en el Chad oriental, celebrado en marzo del presente año. El seminario, que habían coorganizado el Ministerio de Economía y Planificación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la OCAH, el ACNUR y el propio Representante, congregó a los interesados principales del Gobierno, la comunidad internacional y la sociedad, que estudiaron estrategias para tratar las dificultades que planteaba la formulación de soluciones duraderas. El 30 de abril, el Representante envió una carta de seguimiento al Gobierno, en la que le presentó unas propuestas de promoción de soluciones duraderas en los ámbitos del regreso y la integración local. Además, el Representante destacó que la consecución de soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas era un elemento decisivo para consolidar la paz en el Chad oriental. En aquellos momentos, se trazaba una estrategia conjunta de fomento de las soluciones duraderas, que se basaba en las recomendaciones que se habían planteado en el seminario, en las recomendaciones del Representante y en las conclusiones de las misiones interinstitucionales que habían visitado las diferentes regiones afectadas por el desplazamiento.

5. República Democrática del Congo

21. A instancias del Consejo de Derechos Humanos, el Representante y otros seis titulares de mandatos de procedimientos especiales le presentaron un informe conjunto sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo. Los expertos dictaminaron que la situación de esos derechos no había mejorado y seguía siendo muy preocupante. Señalaron, sobre todo, que el Gobierno había incumplido sus responsabilidades de proteger y ayudar a los desplazados internos y los repatriados (véase A/HRC/13/63, párrs. 106 y 111).

6. Iraq

22. En abril de 2010, el Representante mantuvo una serie de reuniones en Ammán (Jordania) con las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias, así como con los diplomáticos y los donantes, para analizar cómo participaban, en aquel momento, en la solución de la situación de los desplazados internos en el Iraq y qué medidas habían adoptado al respecto. Las conversaciones versaron sobre la necesidad de incorporar sistemáticamente, en las iniciativas de desarrollo, las actividades relativas a la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos, sin descuidar sus necesidades humanitarias.

7. Kenya

23. Entre enero y marzo del presente año, el Representante colaboró en la redacción del borrador de una política nacional sobre el desplazamiento interno en Kenya prestando asistencia técnica al Grupo de Trabajo de protección del desplazamiento interno dirigido por el Gobierno, bajo cuya tutela se elaboró la política. Al Representante le impresionó la variedad de agentes que participaron activamente en el proceso, entre ellos representantes de los desplazados internos, y alaba al Gobierno de Kenya por sus medidas de incorporación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (en adelante, “Principios Rectores”) (véase E/CN.4/1998/53/Add.2) en su ordenamiento jurídico nacional y por su empeño en cumplir las obligaciones que había contraído en virtud del Protocolo de 2006 para la Protección y Ayuda de los Desplazados Internos (en adelante, “Protocolo de los Grandes Lagos”), aprobado por los Estados miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos.

24. Las medidas del Gobierno de Kenya están en consonancia con una tendencia creciente que se ha visto muy reforzada, en África, por el Protocolo de los Grandes Lagos y que exige a los Estados miembros que incorporen los Principios Rectores en su ordenamiento jurídico nacional. Se prevé que, con la aprobación, por parte de la Unión Africana, de la Convención sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), aumente la exigencia de que se elaboren políticas y leyes nacionales relativas al desplazamiento interno. El Representante respalda firmemente esas iniciativas nacionales y exhorta a la comunidad internacional, sobre todo a los agentes a quienes afecten directamente las cuestiones jurídicas relativas al desplazamiento interno, que respalden a las autoridades nacionales en esas labores. A este respecto, la publicación *La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos*² ofrece un instrumento útil a los agentes nacionales e internacionales.

8. Somalia

25. El Representante visitó Somalia entre el 14 y el 21 de octubre de 2009 (véase A/HRC/13/21/Add.2). Quedó consternado por el grado de violencia que sufría la población civil y, sobre todo, los desplazados internos de las zonas meridional y central del país, en las que se infringían el derecho humanitario internacional y los derechos humanos en un clima de impunidad. Más de 1,5 millones de desplazados internos, la inmensa mayoría de los cuales son mujeres y niños, siguen siendo muy vulnerables a los atentados graves contra los derechos humanos, sobre todo la violencia sexual, durante su huida y en los asentamientos en los que buscan refugio. Muchos intentan hallar seguridad en los centros urbanos de Puntland o Somaliland, con lo que imponen unas exigencias tremendas a los recursos y servicios básicos locales, que ya son limitados de por sí. La impresión que tienen muchos habitantes locales, sobre todo de Puntland, de que los desplazados internos procedentes de las zonas meridional y central del país representan un peligro para la seguridad también sigue siendo una cuestión muy preocupante.

26. El Representante completó su visita participando en unas reuniones sobre las operaciones de las Naciones Unidas en Somalia, que se celebraron en Nairobi en marzo del presente año. En aquellas fechas, el espacio humanitario de las zonas

² Véase *La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2008.

meridional y central del país había menguado a tal extremo que el Programa Mundial de Alimentos había tenido que suspender sus actividades. Las graves restricciones del acceso humanitario y los peligros para la seguridad del personal humanitario siguen siendo un agudo problema para las operaciones que se desarrollan en Somalia. El Representante insta a la comunidad internacional a que concentre su actividad y su atención en esta gravísima crisis humanitaria, que se arrastra desde hace mucho tiempo.

9. Sri Lanka

27. La segunda visita del Representante a Sri Lanka, en 2009³, se produjo en una época en que más de 250.000 desplazados internos seguían retenidos en campamentos cerrados, a pesar de lo mucho que habían mejorado las condiciones de seguridad. Dados los compromisos que había contraído el Gobierno de Sri Lanka en virtud del derecho internacional, la restitución de la libertad de circulación a esas personas se había convertido en un asunto urgente. Durante la visita, el Representante estudió, con el Gobierno, unas estrategias para descongestionar los campamentos e instó a este a que restituyera la libertad de circulación como cuestión prioritaria. Desde aquella visita, se ha sacado de los campamentos o reasentado a más de 200.000 desplazados internos de los campamentos, lo que es un logro considerable. Sin embargo, el hallar soluciones duraderas para esos desplazados, así como para las 300.000 personas que llevan desplazadas mucho tiempo, sigue siendo un problema acuciante que el Gobierno de Sri Lanka debería resolver, con arreglo a las normas jurídicas internacionales.

10. Región de Tskhinvali y Osetia meridional

28. Los días 5 y 6 de noviembre de 2009, el Representante visitó la región de Tskhinvali y Osetia meridional (A/HRC/13/21/Add.3) para complementar la misión que había hecho a Georgia en octubre de 2008. El Representante señaló que había habido infracciones graves del derecho humanitario internacional durante el conflicto, entre ellas la destrucción sistemática de bienes, saqueos, ataques indiscriminados contra civiles y problemas que aquejaban al acceso humanitario y la libertad de circulación.

11. Yemen

29. La visita del Representante al Yemen, entre el 4 y el 10 de abril del presente año, se produjo en una época de transición de las hostilidades armadas a un frágil acuerdo de cesación del fuego. Las limitaciones del acceso del personal humanitario a partes de las gobernaciones de Sa'ada, Amran y Al-Jawf continuaron estorbando los esfuerzos que hacían las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias para atender a los desplazados internos de esas zonas y supervisar su regreso. La situación de desplazamiento exigía que se siguiera prestando asistencia humanitaria a todos los desplazados internos, tanto a los de los campamentos como a los que estaban fuera de ellos, pero esa asistencia corrió peligro debido a la falta de fondos para actividades humanitarias. El Representante elogió el planteamiento que habían adoptado las organizaciones humanitarias, que intentaron atender no solo las necesidades de los desplazados internos que vivían en campamentos sino también las de quienes vivían en asentamientos desperdigados y en apartamentos de alquiler,

³ Véase A/64/214, párrs. 58 a 64, donde se ofrecen detalles acerca de su visita inicial.

así como las de las comunidades de acogida. Recomendó que la asistencia humanitaria se complementara con unos proyectos de fomento de medios de subsistencia de pequeña escala en zonas de desplazamiento, a fin de reducir la dependencia con respecto a la asistencia.

30. Las perspectivas de regreso de los desplazados internos del Yemen variarán dependiendo de sus circunstancias. El regreso puede ser una solución para quienes no tengan temor a sufrir represalias o afrontar la destrucción de su casa. Para otros, sobre todo para los procedentes de zonas que estén minadas o hayan sufrido una destrucción grave, el regreso duradero dependerá de que se realicen labores considerables de rehabilitación y reconstrucción y de que se restablezca una fuerte presencia del Estado. Por último, puede haber otros que no estén en condiciones de regresar en absoluto y que necesiten ayuda y soluciones reales para que se integren en la localidad en que viven actualmente.

31. Por tanto, los obstáculos para el regreso son múltiples y, si no se los afronta debidamente, pueden dar lugar a una situación de desplazamiento dilatado para un número considerable de personas que no estarán en condiciones de regresar en un futuro previsible o cuyo regreso puede resultar insostenible y provocar un nuevo desplazamiento. El Representante alabó la disposición que había mostrado el Gobierno para elaborar, junto con las Naciones Unidas y el respaldo técnico del mandato del Representante, una estrategia nacional amplia sobre el desplazamiento interno con la que se pretendía mejorar la vida de los desplazados y promover la consecución de soluciones duraderas.

C. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales

1. Unión Europea

32. En abril del presente año, el Representante celebró una serie de reuniones en Bruselas con sus principales homólogos de la Unión Europea. Mantuvo conversaciones tanto sobre la situación concreta de algunos países (sobre todo, el Yemen) como sobre cuestiones temáticas relativas al desplazamiento interno en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, la oficina de la Comisión encargada del Yemen y la Dirección General de Ampliación de la Comisión. Asimismo, el Representante mantuvo conversaciones con la Presidencia del Comité de Desarrollo del Parlamento Europeo y el jefe de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, y presentó una ponencia en la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo.

2. Banco Mundial

33. El Banco Mundial puso en marcha un programa de desplazamiento interno en 2009, con objeto de dotar a sus oficinas nacionales de mayor capacidad de contribuir a hallar soluciones duraderas para los desplazados internos. El Representante colaboró estrechamente en el diseño de ese programa y participó en un examen de sus actividades que tuvo lugar en junio del presente año. El Representante se siente esperanzado por el hecho de que el Banco Mundial haya incorporado la cuestión del desplazamiento interno a su programa y haya contado con la colaboración de las Naciones Unidas en la formulación y la ejecución de este.

3. Comité Internacional de la Cruz Roja

34. El Representante ha mantenido relaciones de cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, tanto en la Sede como sobre el terreno. Por invitación del Vicepresidente del Comité, el Representante se reunió con varios de sus representantes en Ginebra, en junio de 2009, para mantener un diálogo franco sobre cuestiones de interés común, entre ellas las siguientes: problemas recientes en materia de protección de los desplazados internos; evolución de la normativa aplicable, y enfoque operativo de la protección de los desplazados internos por parte del Comité. El Representante se mostró agradecido por lo fructífero del diálogo y satisfecho de la nueva política de desplazamiento interno del Comité.

4. Sociedad civil

35. Durante el período que se examina, el Representante mantuvo contactos permanentes con las organizaciones de la sociedad civil, tanto en Ginebra y Nueva York como en los países que visitó. Además de mantener intercambios de información y reuniones frecuentes con los agentes de la sociedad civil durante sus misiones a países, el Representante también ha cooperado con la sociedad civil en la ejecución de actividades de desarrollo de la capacidad y de formación. Se muestra particularmente agradecido por la estrecha cooperación que le ha brindado el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, que le ha ofrecido información para las misiones en los países, ha coordinado seminarios y promovido el debate sobre varios proyectos y cuestiones futuros relativos al desplazamiento interno.

D. Desarrollo de la capacidad y otras actividades

1. Elaboración de instrumentos y manuales

Integración del desplazamiento interno en los procesos y acuerdos de paz: guía para mediadores

36. El hallar soluciones duraderas para los desplazados internos constituye uno de los problemas mayores en las sociedades que acaban de salir de un conflicto. Si bien es cierto que el regreso de los desplazados internos suele utilizarse como criterio para determinar el éxito de un proceso de paz, no es menos cierto que el fracaso en hallar soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas puede minar un proceso de paz. Y ello es particularmente cierto en las situaciones de desplazamiento a gran escala o cuando las comunidades de desplazados internos ejercen influencia en el proceso político.

37. La experiencia ha enseñado que es esencial tratar el desplazamiento interno en los acuerdos de paz, así como reforzar la identificación de los desplazados con el proceso de paz, para hallar soluciones duraderas para estas personas. Sin embargo, el desplazamiento interno suele ser un elemento marginal o un apéndice accesorio de los acuerdos de paz, cuando no se lo omite absolutamente. En un clima en que las partes negociadoras suelen ser reacias a ocuparse de las comunidades de desplazados internos, puede que corresponda a los mediadores plantear el desplazamiento interno en las negociaciones de paz.

38. Teniendo presente lo anterior, el Representante elaboró, en estrecha colaboración con la Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos y con especialistas en mediación, una guía destinada a los

mediadores, en la que se formulaban propuestas sobre cómo incorporar el desplazamiento interno en los procesos y los acuerdos de paz⁴. En esa publicación se ofrece a los mediadores unas directrices sobre cómo abrir espacio suficiente, en los procesos de mediación, para tratar cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno, se detallan modelos diversos de trato con las poblaciones afectadas y se enuncian los derechos humanos que atañen específicamente al desplazamiento y deberían tratarse en los acuerdos de paz.

39. La publicación se dio a conocer a diversos públicos en varias presentaciones que tuvieron lugar en Berna, Bruselas, Ginebra, Nairobi y Nueva York.

Directrices operacionales revisadas sobre derechos humanos y desastres naturales

40. En 2010, el Representante emprendió la revisión de las directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales, atendiendo a la solicitud del Grupo de Trabajo temático dedicado a la protección y el Equipo de Tareas de protección en situaciones de desastre natural del Grupo de Trabajo temático mundial sobre la protección. Esas directrices revisadas incorporan y mejoran las originales que había formulado el Representante en 2006⁵ y el manual correspondiente, elaborado en 2008, que ofrecían recomendaciones prácticas sobre cómo defender los derechos humanos de los afectados por los desastres naturales durante la etapa de respuesta de emergencia.

41. Basándose en esos documentos anteriores y en cooperación con diferentes miembros del Comité Permanente entre Organismos, el Representante y el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno organizaron una ronda de seminarios en los últimos dos años. Alrededor de 300 funcionarios de la administración, personas que trabajaban los ámbitos humanitario y del desarrollo, agentes de las fuerzas de seguridad y brigadas de bomberos participaron en ocho seminarios celebrados en Centroamérica, África meridional y Asia meridional y sudoriental. Las directrices revisadas se inspiran en, y aprovechan, las opiniones vertidas en esos seminarios y por diversas organizaciones. Se presentaron ante el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en julio del presente año y está previsto que se aprueben a principios de septiembre próximo.

Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos

42. En 2009, el Representante revisó el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos de 2006 del Comité Permanente entre Organismos, en estrecha cooperación con el Grupo de Trabajo temático mundial de protección y el Grupo de Trabajo temático de recuperación temprana. En esa revisión se tuvieron en cuenta los resultados de un seminario importante que se había impartido en mayo de 2008 y

⁴ Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Guide for Mediators* (Washington, D.C., 2010). Se puede consultar en el siguiente sitio web: www.id.cdint.org.

⁵ Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, *Protección de las personas afectadas por los desastres naturales: Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales* (Washington, D.C., 2006). Se puede consultar en los siguientes sitios web: www.brookings.edu/reports/2006/11-natural_disasters.aspx y www.humanitarianinfo.org/iasc.

las opiniones de quienes trabajaban sobre el terreno. El Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos aprobó el nuevo Marco⁶ en diciembre de 2009 y se lo presentó al Consejo de Derechos Humanos en marzo del presente año.

43. En el Marco se subraya que las soluciones duraderas se logran cuando los desplazados internos ya no tienen necesidades de asistencia y protección relacionadas, de manera específicas, con su desplazamiento y pueden ejercer sus derechos humanos sin discriminación. Por tanto, la consecución de soluciones duraderas debe entenderse como un proceso gradual que puede incluir el regreso y la reintegración sostenible en el lugar de procedencia, la integración local sostenible en las zonas de desplazamiento o asentamiento y la integración sostenible en otra parte del país. En el Marco se definen los principios fundamentales que deben tenerse en cuenta, los elementos esenciales que deben tomarse en consideración para lograr soluciones duraderas y los criterios para determinar el grado en que se haya logrado una solución de esa índole.

2. Cursos de formación y seminarios

Curso anual sobre derecho del desplazamiento interno

44. El Representante, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario y el ACNUDH, organizaron el Sexto Curso Anual de Derecho del Desplazamiento Interno, en el que se impartió formación a altos funcionarios de diversas partes del mundo que trabajaban en la esfera del desplazamiento interno. El Curso, se celebró en San Remo (Italia), del 7 al 12 de junio del presente año, y contó con 22 asistentes procedentes de 13 países afectados por el desplazamiento.

Seminario regional: protección y promoción de los derechos en casos de desastre natural en Asia sudoriental

45. Los días 14 y 15 de mayo del presente año, el Representante participó en un seminario regional sobre la protección de los derechos humanos en casos de desastre natural en Asia sudoriental, en Yakarta (Indonesia). El seminario lo organizaron 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. Congregó a 35 representantes de gobiernos, las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, a quienes permitió intercambiar buenas prácticas y conocer las directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales.

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

Comité Permanente entre Organismos

46. El Comité Permanente entre Organismos es la plataforma esencial que utiliza el Representante para incorporar los derechos humanos de los desplazados internos

⁶ Véase A/HRC/13/21/Add.4. También se puede consultar el Marco en los siguientes sitios web: www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx y www.humanitarianinfo.org/iasc.

en el sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad humanitaria general, atendiendo a lo que se le solicita en su mandato. El Representante y su personal están representados en todos los ámbitos del Comité (altos cargos, Grupo de Trabajo, equipos de tareas).

47. El Representante dirigió dos procesos de consulta sobre documentos de política esenciales: el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos (aprobado en diciembre de 2009) y las directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales (cuya aprobación está prevista para septiembre del presente año). En la sección D del presente informe se ofrecen más detalles sobre esos documentos de política. El Representante colaboró intensamente en las actividades del Comité relativas a las repercusiones del cambio climático y participó, junto con otros altos cargos del Comité, en una mesa redonda de alto nivel celebrada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que tuvo lugar en Copenhague, en diciembre de 2009.

48. El Representante también fue coautor de un documento de trabajo sobre la protección de los desplazados internos que no vivían en campamentos, que se debatió en el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, en julio del presente año. Habida cuenta de que la mayoría de los desplazados internos viven fuera de campamentos, espera que ese documento de debate estimule la reflexión y la implantación de reformas prácticas en los medios humanitarios, para garantizar una respuesta más justa a la situación de esos desplazados concretos.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

49. Un funcionario de la OCAH colaboró con el Representante durante su mandato, lo que le ha permitido a este tener un mejor contacto con las diversas instancias de la Sede y, sobre todo, con la OCAH. También le ha posibilitado mantener un diálogo frecuente con el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia y coordinar sus actividades con las de esta persona. Además, la OCAH le ha proporcionado ayuda frecuente en sus misiones y ha hecho aportaciones valiosas a los documentos de política. Junto con la OCAH y el ACNUDH, el Representante también ha organizado un acto sobre derechos humanos y soluciones duraderas en Haití, paralelamente a la celebración del período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos celebrado en marzo del presente año.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

50. Atendiendo a la solicitud del Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH presta apoyo general, de carácter sustantivo y logístico, a las actividades del Representante, por ejemplo las relativas a los informes temáticos y a otros documentos de trabajo que versan sobre temas variados, y apoyo sobre el terreno durante la preparación y la realización de las misiones en los países. Además, el ACNUDH ayuda a garantizar la comunicación y la complementariedad entre las labores del mandato del Representante y las de otros titulares de mandatos de procedimientos especiales (por ejemplo, el informe conjunto sobre la República Democrática del Congo y comunicaciones conjuntas) y ayuda en actos conjuntos,

como reuniones especiales sobre temas de actualidad, cursos de formación y mesas redondas, o los coorganiza.

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados**

51. El Representante ha mantenido su memorando de entendimiento con el ACNUR, lo que le ha permitido reforzar su colaboración y colocar a un funcionario de contratación externa en dicho organismo. El ACNUR ha prestado apoyo a las actividades del Representante tanto en la Sede como sobre el terreno y, por ejemplo, le ha ayudado a preparar y realizar sus visitas a países, y a hacer el seguimiento correspondiente. En particular realizó varias visitas de trabajo en apoyo de la estrategia y de los procesos de planificación nacionales, por ejemplo en relación con la consecución de soluciones duraderas, o iniciativas legislativas y políticas en materia de desplazamiento interno.

52. Dentro de esa relación de colaboración, el Representante también ha agradecido la oportunidad de haber mantenido consultas activas con el ACNUR y servido a este de asesor en asuntos relacionados con su mandato. Además, ha ayudado a incorporar las cuestiones relativas al desplazamiento interno en todos los ámbitos del ACNUR participando en el programa de aprendizaje sobre los desplazamientos internos para administradores principales, en mesas redondas sobre temas generales o temas específicos de países y en los diálogos sobre cuestiones de actualidad que atañen al desplazamiento interno.

**Representante Especial del Secretario General para la cuestión
de los niños y los conflictos armados**

53. El Representante mantuvo un diálogo periódico con la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y se ha mostrado satisfecho de que la Oficina haya convertido los derechos de los niños desplazados en los conflictos armados una prioridad en materia de promoción. Ha contribuido al documento de trabajo sobre ese asunto, que se publicará en el presente año y ofrecerá un instrumento de promoción y protección extraordinario para los trabajadores humanitarios y los defensores de los derechos humanos.

Comisión de Consolidación de la Paz

54. El Representante ha mantenido contacto frecuente con la Comisión de Consolidación de la Paz, sobre todo para tratar de la situación de determinados países, por ejemplo la de la República Centroafricana. En este caso, procuró coordinar sus actividades con las que realizaba la Comisión en ese país y colaboró en el examen de mitad de período de la estrategia de la Comisión para el país, que estaba previsto para diciembre del presente año. También ofreció su parecer al Presidente de la configuración encargada de Burundi sobre una nueva política de regreso que se había propuesto y habló ante los miembros de la configuración en una reunión celebrada en julio del presente año.

III. Sección temática: la obligación y responsabilidad primarias que incumben al Estado de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos, y los correspondientes derechos de estas personas

55. En el último informe que dirigió al Consejo de Derechos Humanos, el Representante enunció las ocho tareas principales que se planteaban actualmente a los Estados, a la comunidad internacional y a los desplazados internos en el ámbito del desplazamiento interno (véase A/HRC/13/21, párrs. 39 a 79). En la presente sección se trata una de esas tareas: la de procurar asistencia humanitaria a los desplazados internos.

56. Según 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 (véase Principios Rectores, párrs. 3 y 25). Esos principios se fundamentan en los principios internacionales de derechos humanos y en el derecho humanitario internacional y se los reconoce como “un marco internacional importante para la protección de los desplazados internos”⁷.

57. La prestación de asistencia humanitaria⁸ no es un mero acto facultativo de compasión humana. Los desplazados internos (y otras personas afectadas por conflictos o desastres naturales) siguen estando legitimados para ejercer plenamente sus derechos humanos, como el derecho a la vida, a la alimentación, al agua y los servicios de saneamiento, el vestido, la vivienda, la atención médica y la educación; estos derechos, en su conjunto, pueden interpretarse como el derecho a recibir asistencia humanitaria. Además, las autoridades nacionales deben velar, de buena fe, por el disfrute de esos derechos, ya sea obrando directamente o facilitando la prestación de asistencia humanitaria por terceros.

58. Pese a lo anterior, la realidad sobre el terreno presenta un cuadro muy diferente. Con demasiada frecuencia, los desplazados internos no están en condiciones de recibir o procurarse los bienes y servicios esenciales para su bienestar, o ni siquiera para su supervivencia, debido, en la mayoría de los casos, a los abusos o al olvido de que son objeto. Asimismo, disminuye el acceso humanitario que se concede a las entidades internacionales y no gubernamentales, por lo que a la comunidad internacional le resulta cada vez más difícil evaluar y satisfacer las necesidades humanitarias de las poblaciones desplazadas.

59. En ese ámbito, resulta particularmente importante determinar los derechos de los desplazados internos y los consiguientes deberes de los Estados, en su condición de responsables. El objeto de la presente sección es exponer la responsabilidad de

⁷ Véase el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 y las resoluciones de la Asamblea General 60/1, párr. 132; 62/153, párr. 10, y 64/162, párr. 11, y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 6/32, párr. 5, y 14/6, párr. 9.

⁸ La asistencia humanitaria comprende todos los bienes y servicios necesarios para la supervivencia y el bienestar elemental de las personas. También comprende los bienes y servicios que prestan las entidades humanitarias para favorecer la recuperación temprana, como la construcción de locales escolares provisionales, la rehabilitación de las redes de abastecimiento de agua potable o la provisión de ganado, semillas y herramientas.

los Estados⁹ por lo que atañe a la prestación de asistencia humanitaria, examinar los factores que impiden, con más frecuencia, el acceso humanitario y ofrecer algunas recomendaciones sobre el rumbo que hay que seguir.

A. Factores que obstaculizan la asistencia humanitaria

60. Las situaciones en que los desplazados internos no tienen acceso a la asistencia humanitaria necesaria o en que las organizaciones humanitarias tienen problemas de acceso se deben a factores múltiples y complejos.

61. En ocasiones, las autoridades nacionales y otras instancias pueden querer procurar asistencia a sus propios partidarios y “castigar” u olvidar a otros, como a las poblaciones a quienes consideren vinculadas a opositores políticos o militares o a las minorías religiosas o étnicas. En Nepal, solo los desplazados por los maoístas⁵ pudieron inscribirse como desplazados internos durante el conflicto armado interno (véase E/CN.4/2006/71/Add.2, párr. 22). En Colombia, el Representante recibió denuncias de que, en el caso de los desplazados internos que se habían inscrito para beneficiarse de la asistencia del Estado, se esperaba que achacaran su desplazamiento a los insurgentes (véase A/HRC/4/38/Add.3, párr. 31). En otros ámbitos, la asistencia humanitaria está sujeta a unas condiciones que obedecen también a fines políticos pero que no guardan relación con las características a población necesitada. Este fue el caso que se produjo cuando, a raíz del conflicto que estalló en agosto de 2008 en la región de Tskhinvali y Osetia del Sur, el personal humanitario de las Naciones Unidas no tuvo acceso a la región, dado que las partes en el conflicto intentaron reivindicar sus respectivas pretensiones sobre el territorio bloqueando, cada una de ellas, las rutas de acceso humanitario que había permitido la parte adversaria¹⁰.

62. En situaciones de conflicto armado, las autoridades suelen denegar el acceso humanitario también por otras razones. Tal vez no puedan proporcionar seguridad a las organizaciones humanitarias en territorios que no están totalmente en su poder, o temen que los grupos armados no estatales desvíen la ayuda humanitaria para fines militares. Incluso cuando hay acceso, la independencia de los agentes humanitarios puede verse en peligro debido a la adopción de unas estrategias integradas que conjugan intervenciones militares, políticas, de desarrollo y humanitarias destinadas a ganarse el corazón y la adhesión de la población.

63. Una tercera tendencia, que está ligada a las anteriores, es la del incremento de la violencia contra los trabajadores y las operaciones humanitarias. En un estudio se comprobó que el número de secuestros de trabajadores humanitarios se había triplicado sobradamente en el breve período comprendido entre 2006 y 2009¹¹.

⁹ La cuestión de la responsabilidad de la comunidad internacional y las instancias internacionales requeriría un estudio aparte, que no puede emprenderse en el presente informe, por razones de espacio.

¹⁰ Véase A/HRC/13/21/Add.3, párrs. 33 a 36. Queda por ver si las enmiendas de la Ley de territorios ocupados de Georgia resolverán esos problemas en la práctica. Véase A/64/819, párr. 26.

¹¹ Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, “Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update. Trends in violence against aid workers and the operational response”. Humanitarian Policy Group, Policy Brief num. 34 (Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2009). Véase también S/2009/277, anexo, párr. 31.

Pocos secuestradores llegan a comparecer ante la justicia. Además, mientras la violencia contra los trabajadores humanitarios puede ser, en parte, la mera consecuencia de la inseguridad general que reina en Estados débiles o fallidos, en los que ocurren la mayoría de los conflictos y algunas de las peores crisis humanitarias provocadas por desastres, también aumentan los ataques motivados políticamente¹².

64. En los escenarios de conflictos asimétricos, como en el Afganistán, el Iraq y Somalia, los trabajadores humanitarios se han convertido en blanco de los grupos armados no estatales que consideran que esos trabajadores contribuyen a las campañas militares y políticas destinadas a fortalecer a los gobiernos correspondientes. A causa de ello, en ocasiones dichos trabajadores se convierten en blanco estratégico a los ojos de quien pretenda desestabilizar el país. Esos ataques deliberados también afectan a la delincuencia ordinaria, dado que ya no se considera a los trabajadores humanitarios como personas que gozan de protección especial sino como blancos lucrativos. En Somalia, por ejemplo, el Representante se enteró de que los secuestros de trabajadores humanitarios habían sido cometidos por bandas de delincuentes ordinarios que luego habían pedido rescate y que, cuando no lo habían recibido, habían vendido a sus víctimas, por conducto de intermediarios, a grupos armados con un programa político. En el Chad, la ilegalidad que impera en determinadas zonas del país se ha convertido en el obstáculo principal para el acceso humanitario. En otras situaciones, las declaraciones públicas emitidas por dirigentes políticos, que tienen fines políticos y en las que se vilipendia a los trabajadores humanitarios aumentan la vulnerabilidad de estos.

65. Las situaciones generales de inseguridad también plantean otro grave dilema a los agentes humanitarios. Pueden tener que recurrir a instancias militares internacionales, como las misiones de paz, para garantizar la seguridad de los pasillos humanitarios o defender convoyes e instalaciones. Sin embargo, si esas tropas no tienen un mandato neutral o se considera que apoyan a una de las partes en el conflicto, puede que se considere que las organizaciones humanitarias a las que protegen estén demasiado ligadas a ellas, lo que erosionaría la idea de neutralidad e imparcialidad que forma la base de su trabajo y que tradicionalmente las ha protegido de la violencia. El dilema se agrava cuando no hay fuerzas militares con un mando internacional y los agentes humanitarios tienen que recurrir a fuerzas del Gobierno o a empresas privadas de seguridad que, por lo común, no están desvinculadas de la dinámica política local, para que protejan su integridad física. Esto es lo que ocurre actualmente en casi toda Somalia y puede llegar a ser el caso del Chad y de la República Democrática del Congo, si finalmente llegan a retirarse los cascos azules.

66. En los lugares en que reinan las condiciones de seguridad peores, los agentes humanitarios internacionales se ven obligados, cada vez más, a adoptar un método de gestión remota, a distancia de la zona de la crisis. Este tipo de asistencia remota otorga más responsabilidad al personal nacional y a los asociados en la ejecución locales y los pone en mayor peligro¹³. Aunque este planteamiento funcione por

¹² En el mismo estudio del Instituto de Desarrollo de Ultramar se comprobó que el porcentaje de ataques motivados políticamente subió del 29% en 2003 al 49% en 2008.

¹³ Según la información recibida por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en 2009 aproximadamente el 65% de las víctimas de los ataques más graves contra trabajadores humanitarios había sido funcionarios nacionales; en 2008, el porcentaje había sido del 80%.

períodos breves, presenta problemas a largo plazo en materia de calidad, efectividad y rendición de cuentas (véase S/2009/277, anexo, párr. 39).

B. La obligación de garantizar la prestación de asistencia humanitaria

67. Esas tendencias preocupantes deben interpretarse contra el trasfondo de la obligación de garantizar la prestación de asistencia humanitaria a los desplazados internos. El punto de partida de todo debate sobre esa obligación debería ser el reconocimiento de que los derechos humanos imponen a los Estados el deber de adoptar medidas positivas para que esos derechos se ejerzan¹⁴. Los derechos sociales y económicos y, sobre todo, el derecho a unas condiciones de vida dignas, que incluyen la alimentación, el vestido, la vivienda y el derecho a la salud y la educación, entrañan unas obligaciones elementales mínimas que los Estados deben cumplir.

68. El Comité de Derechos Sociales y Económicos es de la opinión de que “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]”¹⁵. En otros términos, los requisitos elementales mínimos se extienden a los bienes y servicios propios de la asistencia humanitaria.

69. A fin de cumplir esas obligaciones, el Estado debe tomar las medidas necesarias “tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga”¹⁶. Se considera que un Estado ha lesionado el derecho a unas condiciones de vida dignas, a la salud y a la educación cuando las autoridades supieran o debieran haber sabido acerca de las necesidades humanitarias pero no hubieran tomado medidas para atenderlas, como mínimo, en los niveles más elementales que imponen esos derechos. Así pues, las obligaciones de los Estados comprenden la responsabilidad de hacer un seguimiento de esas situaciones preocupantes y evaluar las necesidades correspondientes de buena fe, así como velar por que se satisfagan las necesidades humanitarias, ya sea que las satisfaga el propio Estado por sí mismo o recurra a la asistencia que le presten entidades u organizaciones humanitarias internacionales¹⁷, en la mayor medida que permitan las circunstancias y con la menor demora posible. El Representante considera que, en situaciones de desplazamiento interno, las

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párrs. 6 a 8. Un ejemplo concreto de ello se ofrece en la Observación General núm. 6 del Comité: Derecho a la vida, párr. 5 (obligación de adoptar medidas positivas, por ejemplo para eliminar la malnutrición y las epidemias).

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General núm. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 10.

¹⁶ Artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁷ Véanse los Principios Rectores 3 y 25, párr. 1. Véase un análisis de los fundamentos jurídicos en Walter Kälin, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Anotaciones* (edición revisada) (Washington, D.C., The American Society of International Law, 2008).

solicitudes de asistencia humanitaria constituyen un fundamento, *prima facie*, de que se necesita esa asistencia y deben ir seguidas de una evaluación imparcial y participativa que determine la índole y la magnitud de las necesidades.

70. Además, la asistencia humanitaria debe ser adecuada. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la “adecuación” significa que se pongan a disposición de la población unos bienes y servicios humanitarios cuyas cantidad y calidad sean suficientes; que sean asequibles, es decir, que se ofrezcan a todos los necesitados sin discriminación y que estén al alcance de todos, incluidos los grupos vulnerables y marginados, de manera fácil y segura; que sean admisibles, en el sentido de que sean culturalmente apropiados y tengan en cuenta los factores del género y la edad, y que sean adaptables, esto es, que se proporcionen por medios lo suficientemente flexibles como para ajustarlos a las necesidades variables de los beneficiarios¹⁸.

71. Varios Estados han reconocido sus responsabilidades y las han especificado en leyes, políticas, instrucciones administrativas y manuales militares nacionales. Por ejemplo, en la Ley de la República de Indonesia núm. 24 de 2007, de gestión de desastres, se dispone que “toda persona afectada por un desastre estará legitimada para recibir una asistencia que satisfaga sus necesidades elementales”¹⁹. Asimismo, en la Ley de socorro en casos de desastre del Japón se expone, con sumo detalle, qué asistencia deben prestar los gobernadores de las prefecturas²⁰.

72. El deber de proveer de asistencia humanitaria a los desplazados internos también se reconoce en la Convención de Kampala, en la que se exige a los Estados que les presten “en la medida de lo posible y con el menor retraso posible, brindar a los desplazados internos la asistencia humanitaria adecuada que incluye alimentos, agua, vivienda, atención médica y otros servicios de salud, saneamiento, educación y otros servicios sociales necesarios y, en caso necesario, ampliar dicha asistencia a las comunidades locales y de acogida”²¹.

73. En los casos de desastre natural, la Asamblea General ha reconocido dicha obligación y resolvió que “cada Estado [tenía] la obligación primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio”²².

74. Los Estados deben planificar los recursos necesarios para prestar asistencia humanitaria²³. Varios países, como Costa Rica y Madagascar, exigen a todas las

¹⁸ Véase el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 4: El derecho a una vivienda adecuada (art. 11 1) del Pacto), párr. 8, y Observación General núm. 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párrs. 7 a 13.

¹⁹ Ley de la República de Indonesia núm. 24 de 2007, de gestión de desastres, artículos 1, párr. 1, y 2b, párr. 2.

²⁰ Ley de socorro en casos de desastre, de 1947 (Ley núm. 108), enmendada el 25 de diciembre de 1984, art. 23.

²¹ Artículo 9, párr. 2 b). Véase también el artículo 23 de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño.

²² Véanse las resoluciones de la Asamblea General 46/182, anexo, párr. 4, y 43/131.

²³ Véase la resolución 62/153 de la Asamblea General, párr. 12; la Convención de Kampala, art. 3, párr. 2 d), y el Acuerdo de Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, art. 10, párr. 1.

autoridades nacionales que reserven partidas presupuestarias para actividades de preparación y de respuesta en caso de desastre. Etiopía ha creado el Fondo Nacional de Prevención y Preparación en Casos de Desastre y la Reserva de Emergencia para la Seguridad Alimentaria²⁴. A fin de ejercer sus responsabilidades de garantizar la supervivencia y el bienestar esencial de su población, los gobiernos pueden, y deben, aprovechar también las capacidades complementarias de agentes locales como las sociedades nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, así como de los agentes humanitarios.

75. En las situaciones de conflicto, el derecho humanitario internacional impone obligaciones adicionales de prestación de asistencia humanitaria. Las partes que ocasionen desplazamiento en conflictos internacionales o no internacionales (por ejemplo, despejando una zona para operaciones militares) deben tomar todas las medidas posibles para procurar a los civiles evacuados unas condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y nutrición²⁴. Las personas que viven en territorios ocupados, los heridos y los enfermos, así como los niños, también se benefician de garantías específicas en materia de asistencia humanitaria²⁵. Esas normas humanitarias internacionales no suprimen, sino que complementan, a los principios de derechos humanos, que se siguen aplicando en situaciones de conflicto armado y de ocupación²⁶. Ambos ordenamientos jurídicos deben interpretarse como solidarios entre sí, a fin de ofrecer el mayor grado de protección posible a la persona.

C. La obligación de no denegar consentimiento arbitrariamente

76. En varias situaciones, sobre todo en crisis de gran escala o de larga duración, los recursos locales pueden ser insuficientes y las autoridades y los agentes locales pueden estar desbordados en lo que respecta a la satisfacción de las necesidades de asistencia humanitaria y protección. En tales situaciones, los Estados tienen que recurrir a proveedores externos complementarios para cumplir su deber de prestar toda la asistencia humanitaria necesaria.

77. Aunque la Asamblea General haya señalado que la asistencia humanitaria “deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado”²⁷, ello no implica que los Estados tengan derecho a negar su consentimiento en todas las circunstancias. Como ya se ha señalado, en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se exige expresamente a los Estados partes que adopten medidas para lograr la efectividad de

²⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Customary International Humanitarian Law, Vol. 1: Rules* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), norma 131. Véase también el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra), art. 49.

²⁵ Véase el Cuarto Convenio de Ginebra, arts. 55 y 56; el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo Adicional I), art. 69; el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo Adicional II), arts. 4, párr. 3, y 7, párr. 2.

²⁶ Véase Corte Internacional de Justicia, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* (opinión consultiva de 9 de julio de 2004), párr. 106.

²⁷ Véase la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, Principio Rector 3.

los derechos humanos también “mediante la asistencia y la cooperación internacionales”. Cada vez se admite más que la obligación de respetar, proteger y lograr la efectividad de los derechos humanos incluye la obligación de invitar, aceptar y facilitar la asistencia humanitaria internacional, sobre todo cuando el Estado sea incapaz de atender efectivamente todas las necesidades humanitarias o no esté dispuesto a atenderlas²⁸.

78. En la Convención de Kampala, por ejemplo, se exige a las autoridades nacionales que soliciten asistencia internacional cuando los recursos disponibles sean insuficientes para proteger y asistir a los desplazados internos²⁹. En el Protocolo de los Grandes Lagos se obliga a los Estados a facilitar el acceso y la asistencia a los desplazados internos de manera rápida y expedita (art. 3, párr. 6). En la Ley de desplazados internos de Colombia se reconoce expresamente el derecho de esas personas a la asistencia y el consiguiente derecho de la comunidad internacional a prestar asistencia humanitaria³⁰.

79. En el párrafo 2 del Principio Rector 25 se dispone lo siguiente:

“Las organizaciones humanitarias internacionales y otros partícipes competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado como acto inamistoso ni como injerencia en los asuntos internos del Estado y será examinado de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.”

80. Según el citado principio, que de la cuenta de la postura del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y de las organizaciones regionales³¹, los Estados deben ejercer sus derechos soberanos de buena fe y en consonancia con las responsabilidades que entraña la soberanía, incluida la obligación de derechos humanos de garantizar la prestación de la asistencia humanitaria necesaria. Asimismo, según el derecho consuetudinario humanitario internacional aplicable en situaciones de conflicto armado internacional o no internacional, las partes en un conflicto “permitirán y facilitarán, a reserva de su derecho de control, el paso rápido

²⁸ Véase el informe del Secretario General A/64/819, párr. 24, y la Observación General núm. 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 6, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁹ Véase la Convención de Kampala, art. 5, párr. 6; el Protocolo de los Grandes Lagos, art. 3, párr. 10, y la República del Perú, Ley núm. 28232 relativa al desplazamiento interno (2005), art. 4, párr. 2.

³⁰ República de Colombia, Ley núm. 387 (1997), art. 2, párr. 1.

³¹ Véase resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad, en la que se observa con preocupación la magnitud y prevalencia de las limitaciones del acceso de la asistencia humanitaria y se destaca “la importancia de que todas las partes en los conflictos armados cooperen con el personal humanitario para permitir y facilitar el acceso” a las poblaciones civiles afectadas. Véanse también las resoluciones del Consejo de Seguridad 688 (1991), 706 (1991), 822 (1993), 853 (1993) y 874 (1993) y otras en que se pide que no se obstaculice el acceso humanitario en determinadas situaciones de conflicto, y las resoluciones de la Asamblea General A/60/L.1, párr. 169, y 62/153, párr. 15. Véase otro análisis en Walter Kälin, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Anotaciones* (edición revisada) (Washington, D.C., The American Society of International Law, 2008).

y sin trabas de toda la ayuda humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas que tenga carácter imparcial y se preste sin distinción desfavorable alguna”³².

81. Los Estados pueden rechazar la asistencia que ofrezcan entidades que se nieguen a respetar los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad y neutralidad³³, así como de independencia operativa³⁴, o no los respeten en absoluto, cuando presten asistencia humanitaria³⁵. Además, en situaciones de conflicto armado, a los Estados se les permite restringir temporalmente la libertad de circulación del personal de socorro humanitario acreditado en caso de necesidad militar imperativa³⁶.

82. Sin embargo, los Estados incumplen sus obligaciones cuando rechazan la asistencia que se les ofrezca sin aducir razón alguna o aduciendo razones basadas en apreciaciones erróneas (por ejemplo, la negación de que haya necesidades humanitarias sin haber realizado una evaluación apropiada). Asimismo, los Estados obran arbitrariamente cuando nieguen el acceso por razones que no sean acordes con sus obligaciones internacionales, por ejemplo cuando rechacen la asistencia que se les ofrece atendiendo a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia a pesar de no poder garantizar la asistencia necesaria por otros medios³⁷.

83. Los Estados deben abstenerse de negar el consentimiento selectivamente a las ofertas de asistencia humanitaria, con la intención o el resultado de discriminar a determinado grupo o sección de la población. En el caso de los desplazados internos necesitados, en los principios rectores se prohíbe tal discriminación por motivos, por ejemplo, de raza, sexo, condición jurídica, confesión religiosa, convicciones políticas o de otra índole, o procedencia étnica o social (véase el Principio Rector 4, párr. 1). Ejemplo de ello sería un gobierno que rechazara sistemáticamente ofertas de asistencia humanitaria a las regiones afectadas por la crisis que estuvieran pobladas por grupos étnicos considerados partidarios de la oposición política.

84. En algunas circunstancias, el derecho humanitario internacional prescribe unas obligaciones más rigurosas en materia de concesión de acceso humanitario. Las Potencias ocupantes deben permitir los planes de socorro y no tienen derecho a bloquear una asistencia humanitaria genuina cuando el territorio ocupado o parte de este se halle mal dotado³⁸.

85. Asimismo, los insurgentes, las autoridades de hecho y otros agentes no estatales que controlen parte del territorio no pueden negar su consentimiento a la

³² Comité Internacional de la Cruz Roja, *Customary International Humanitarian Law, Vol. I: Rules* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), norma 25.

³³ Véase la definición de esos principios humanitarios en la resolución 46/182 de la Asamblea General.

³⁴ Véase la resolución 58/114 de la Asamblea General, quinto párrafo del preámbulo.

³⁵ Véase el Principio Rector 24, párr. 1. A fin de dar prueba de imparcialidad, muchos agentes humanitarios también insisten en su neutralidad e independencia con respecto a todo Estado o cualquier otro posible agente que no sea neutral.

³⁶ *Customary International Humanitarian Law, Vol. I: Rules*, norma 56.

³⁷ Por esta razón, el Representante expresó su preocupación por la expulsión de 13 organizaciones humanitarias internacionales importantes que trabajaban en la región de Darfur, en el Sudán. Véase el despacho de prensa del Representante de 13 de marzo de 2009, titulado “World is neglecting major international displacement crises”, que se puede consultar en el siguiente sitio web: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?NewsID=8508&LangID=E.

³⁸ Cuarto Convenio de Ginebra, art. 59, párr. 4.

prestación de asistencia humanitaria aduciendo que no tienen derechos soberanos sobre el territorio al que vaya destinada la asistencia³⁹. Por tanto, en el párrafo 5 g) del artículo 7 de la Convención de Kampala se prohíbe a los miembros de los grupos armados “impedir la asistencia humanitaria y los envíos de socorros, equipo y personal destinado a los desplazados internos”.

D. La obligación de coordinar y no impedir ni desviar la asistencia humanitaria

86. El derecho de los desplazados internos de solicitar y recibir asistencia, sumado a las responsabilidades que emanan de la soberanía, impone a los Estados el deber de coordinar la asistencia humanitaria, tanto en el seno de las estructuras estatales como entre el Estado y los proveedores complementarios de asistencia humanitaria local o externa⁴⁰. Muchos países han abierto oficinas especiales para esos fines y las más efectivas son las que se sitúan en una posición central, como la Oficina del Primer Ministro⁴¹.

87. Asimismo, las autoridades nacionales y, en el ámbito del derecho humanitario internacional, las partes no estatales en un conflicto, deben conceder y facilitar el paso libre de la asistencia humanitaria y otorgar a las personas que la presten acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos⁴². Ello guarda relación con la obligación de no desviar la asistencia humanitaria con fines políticos o militares (Principio Rector 24, párr. 2). El deber de no impedir el acceso atañe a la asistencia externa que acepten el Estado y las autoridades locales y a la asistencia humanitaria que proporcione el propio Estado (por ejemplo, en los casos en que haya desacuerdos entre los organismos humanitarios estatales y los cuerpos de seguridad).

88. Hay una tensión entre la necesidad de coordinar la asistencia humanitaria y la de impedir innecesariamente su prestación o agravar la crisis involuntariamente. Pueden brotar discrepancias acerca de la magnitud de las necesidades humanitarias y de la naturaleza, la calidad y la cantidad de la asistencia humanitaria que se necesita para atenderlas. Mediante la realización de evaluaciones conjuntas en las que participen los receptores, los donantes y las autoridades se obtendrán los datos pertinentes sobre lo que es apropiado y necesario. Las consultas con los receptores titulares de derechos en la prestación de asistencia, así como la participación de estos en dicha prestación, deberían ser amplias e inclusivas para evitar la discriminación y garantizar que determinadas personas no se constituyan en “intermediarios” de la asistencia humanitaria.

³⁹ En el párrafo 2 del artículo 18 del Protocolo Adicional II se menciona exclusivamente el consentimiento de la “Alta Parte Contratante”, es decir, el consentimiento del Estado.

⁴⁰ Véase la Convención de Kampala, art. 2 d); el Protocolo de los Grandes Lagos, art. 3, párr. 2, y la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, art. IV.

⁴¹ Véase, por ejemplo, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, nota 2 *supra*.

⁴² Principio Rector 25, párr. 3. Véase también la Convención de Kampala, arts. 3, párr. 1 g), y 7, párr. 5 g); el Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra de 1949, art. 70, párr. 2, y *Customary International Humanitarian Law, Vol. 1: Rules* (véase nota 32 *supra*), norma 55. Esta obligación también formaba la base de numerosas resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad, como la resolución 1910 (2010), párr. 17.

89. La flexibilidad, el diálogo con las diversas partes interesadas y la voluntad de contraer compromisos pragmáticos pueden ayudar considerablemente a tratar las tensiones. Por ejemplo, unos meses después del terremoto del 12 de enero del presente año, el Gobierno de Haití pidió que se fuera retirando gradualmente la distribución general de ayuda alimentaria gratuita, por temor a que pudiera agravar la dependencia de los receptores y perjudicar a los mercados locales. A raíz de ello, las Naciones Unidas y otros proveedores importantes de asistencia humanitaria accedieron a modificar su enfoque y, por ejemplo, ofrecieron a los receptores titulares de derechos dinero en efectivo o alimentos a cambio de trabajo comunitario (como el de desescombrar), al tiempo que mantuvieron unos programas de ayuda alimentaria gratuita destinada expresamente a los más vulnerables.

90. En otros casos, los Estados no adaptan unos regímenes reglamentarios concebidos para épocas normales a las situaciones de crisis. La población sufre mientras los bienes humanitarios están retenidos en el puerto, a la espera de las autorizaciones aduaneras o técnicas. Puede demorarse injustificadamente la llegada de personal esencial, debido a unos requisitos estrictos en materia de visados. La prevención legislativa y los acuerdos escritos entre las autoridades nacionales y los agentes humanitarios permitirán coordinar la asistencia humanitaria sin estorbar su prestación innecesariamente. Por ejemplo, en el ordenamiento jurídico de Guatemala se prevé la creación de equipos móviles especiales para casos de desastre, compuestos por representantes de diversos ministerios y departamentos del Gobierno e investidos de la autoridad sobre la entrada de personas, bienes y equipo, para garantizar, así, la gestión rápida de la asistencia humanitaria internacional². Asimismo, el objetivo de los comunicados conjuntos de las Naciones Unidas y el Gobierno convenidos entre 2004 y 2007 era instituir unos procedimientos de urgencia, a pesar de lo cual ha habido demoras y obstáculos inexplicables en la aplicación de esos acuerdos⁴³.

91. Al Representante le preocupan los casos en que los Estados gravan con impuestos y aranceles aduaneros la asistencia humanitaria internacional. Insiste en que, de hecho, esa asistencia ahorra a los Estados fondos considerables, ya que los ayuda a cumplir su obligación de brindar asistencia humanitaria. Además, dado que los recursos humanitarios mundiales son limitados y nunca bastan para atender todas las necesidades, los impuestos y aranceles que recauda un Estado de la asistencia humanitaria menguan, en la práctica, los recursos que se necesitan para salvar la vida a las personas necesitadas de otros Estados. La asistencia humanitaria debería estar exenta de impuestos y aranceles vinculados directamente con el socorro y la asistencia propios de la etapa inicial de recuperación, por ejemplo del impuesto sobre el valor añadido y de tasas de aduana⁴⁴.

⁴³ Véase S/2009/277, anexo, párr. 10, y S/2010/213, párr. 71.

⁴⁴ Véanse las "Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (documento de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja núm. 301C/07/R4, anexo), aprobadas el 30 de noviembre de 2007, en la 30ª Conferencia Internacional de los Movimientos de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (véase el documento núm. 301C/07/R4), Directrices 17 y 21.

E. La obligación de proteger a las personas que participan en la prestación de asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros

92. Las autoridades nacionales y, en el ámbito del derecho humanitario internacional, los grupos armados tienen el deber de respetar y proteger la asistencia humanitaria y a los agentes humanitarios⁴⁵, lo que entraña la obligación de tomar todas las medidas necesarias y razonables para combatir los ataques y otras formas de violencia, por ejemplo la de investigar esos casos de manera diligente y enjuiciar a los responsables.

93. La línea que separa las medidas razonables para proteger las operaciones de asistencia humanitaria y los impedimentos poco razonables que estorban la labor humanitaria puede ser muy delgada en ocasiones. Además, algunos Estados imponen deliberadamente restricciones al acceso para manipular los envíos de asistencia y mantener a raya a una presencia humanitaria incómoda. El Representante considera que las restricciones de seguridad deben tener un fundamento racional y ser objeto de revisiones. Por otra parte, las autoridades nacionales y otros agentes que imponen restricciones deberían entablar un diálogo con los agentes humanitarios para determinar qué medidas causarían menos trastornos a las operaciones humanitarias permitiendo, al mismo tiempo, un grado de seguridad aceptable. El Representante reitera también la importancia que siguen teniendo los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, a fin de ganarse la aceptación de todas las partes en un conflicto y obtener su consentimiento y sus garantías de paso libre.

IV. Conclusiones y recomendaciones

94. Los desplazados internos y otras personas afectadas por conflictos armados y desastres tienen derecho a solicitar⁴⁶ y recibir asistencia humanitaria. El Estado tiene la correspondiente obligación de velar por que se proporcione toda la asistencia humanitaria necesaria, lo que entraña responsabilidades concretas, como la de planificar, coordinar, proteger y no estorbar la prestación de asistencia humanitaria y la de no negar arbitrariamente el consentimiento a la asistencia humanitaria que se le ofrezca.

95. Las restricciones crecientes del acceso humanitario han tenido por efecto despojar a los desplazados internos y a otras personas afectadas por conflictos y desastres de su derecho a la asistencia. Los impedimentos administrativos y técnicos suelen estorbar la prestación de asistencia humanitaria. A los agentes humanitarios les resulta cada vez más difícil defender la imparcialidad, la neutralidad y la independencia que constituyen la base de su trabajo, dado que los Estados, tanto por separado como en coalición, intentan moldear la labor humanitaria con arreglo a sus programas políticos y militares, una tendencia a

⁴⁵ Véase el Principio Rector 26; la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, art. 7, párr. 1; *Customary International Humanitarian Law*, Vol. 1: *Rules* (véase nota 32 *supra*), normas 31 y 32, y el Protocolo de los Grandes Lagos, art. 3, párr. 7.

⁴⁶ A falta de "solicitud", las obligaciones de los Estados rigen también cuando sus autoridades conocieran o debieran conocer que existían esas necesidades humanitarias.

la cual se debe, en parte, el aumento de la violencia contra los trabajadores humanitarios. Este aumento de los ataques motivados políticamente contra el personal humanitario y otros factores de inseguridad que interrumpen las operaciones humanitarias tienen una honda repercusión en la magnitud de la asistencia humanitaria y en los métodos de prestación de esta, y los receptores titulares de derechos son, en última instancia, sus víctimas.

96. El Representante pide a todos los Estados Miembros que den forma a una normativa para la asistencia humanitaria internacional, teniendo en cuenta los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial⁴⁷, y, sobre todo, que:

a) Reconozcan expresamente, en leyes, políticas e instrucciones administrativas y militares nacionales, el derecho de los desplazados internos y otras personas afectadas por conflictos o desastres a solicitar y recibir asistencia humanitaria, de manera equitativa y no discriminatoria, y la correspondiente obligación del Estado de proporcionar asistencia, por ejemplo mediante la asistencia humanitaria internacional, sobre todo cuando los recursos locales sean insuficientes;

b) No nieguen arbitrariamente su consentimiento a la asistencia humanitaria que se les ofrezca, y concedan acceso rápido y sin obstáculos a toda la asistencia humanitaria que hayan aceptado;

c) Informen a la opinión pública de la valiosa función que cumplen los agentes humanitarios, que alivian el sufrimiento humano, y resuelvan las controversias mediante un diálogo pragmático;

d) Instituyan estructuras nacionales que se encarguen expresamente de la coordinación humanitaria, preferiblemente en un ámbito central del Gobierno. Las estructuras coordinadoras deberían ser objeto de auditorías y de una supervisión civil sin carácter ejecutivo y, al menos en las situaciones de conflicto, deberían estar institucionalmente separadas del aparato militar y de seguridad. Deberían conferirse, a las autoridades competentes de ámbito local y nacional, unas potestades y responsabilidades claras en materia de prestación de asistencia humanitaria, así como los recursos necesarios para ello;

e) Fijen procedimientos y criterios claros para evaluar las necesidades humanitarias y determinar qué asistencia humanitaria se requiere. Las evaluaciones deberían basarse en normas internacionales como las normas Sphere y emplear un método participativo en el que se dé cabida a las autoridades, los donantes y las personas y comunidades afectadas, y sobre todo los grupos vulnerables;

f) Instaurar mecanismos efectivos de supervisión, control de calidad y reclamación para verificar y orientar la prestación de asistencia humanitaria, y permitir la supervisión independiente;

g) Simplificar los trámites para situaciones de emergencia, por ejemplo en lo que respecta al registro nacional y a la personalidad jurídica de los

⁴⁷ Estas directrices fueron aprobadas en la 30ª Conferencia Internacional de los Movimientos de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 26 al 30 de noviembre de 2007.

agentes internacionales, a los visados y los trámites de entrada en el país y de aduanas del personal internacional, y fijar unos procedimientos de aprobación técnica de la ayuda y el equipo humanitarios. Suprimir los cargos y gravámenes que se sigan aplicando a la asistencia humanitaria;

h) Acabar con la impunidad de que gozan los ataques contra trabajadores humanitarios investigando, de manera diligente, y enjuiciando a los responsables en los tribunales nacionales y, cuando proceda, cooperar con la Corte Penal Internacional. Adoptar las medidas disciplinarias y penales oportunas contra los funcionarios que obstruyan la prestación de la asistencia humanitaria o que desvíen esta;

i) Respetar los principios humanitarios en la aplicación de sus políticas de seguridad y relaciones exteriores; garantizar una respuesta diplomática firme, honrada y coordinada en situaciones en que los Estados niegan o estorban arbitrariamente el acceso humanitario, y financiar la asistencia humanitaria partiendo de las necesidades y ateniéndose a los principios y la buena gestión de las donaciones humanitarias, y

j) Promover las actividades de elaboración de un marco internacional de asistencia humanitaria fundamentado en derechos.

97. El Representante exhorta a las organizaciones y entidades humanitarias a que examinen periódicamente su propio cumplimiento de los principios humanitarios, a que se resistan a aceptar condiciones que menoscaben, o den la apariencia de que menoscaban, los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia de sus operaciones, y a que redoblen sus esfuerzos por garantizar que los receptores titulares de derechos participen plenamente en la planificación, la ejecución y la evaluación de la asistencia humanitaria.