

# Desplazamientos internos de población: tendencias mundiales de los desplazamientos provocados por conflictos

**Nina M. Birkeland**

Nina M. Birkeland es jefa del Departamento de Vigilancia y Defensa de los Derechos en el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos del Consejo Noruego de Refugiados.

## **Resumen**

*A finales de 2008, el número de personas desplazadas en el interior de su país a causa de un conflicto, de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos ascendía a 26 millones a nivel mundial. Esa cifra es la más alta que se ha registrado desde que el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos comenzara a seguir de cerca esa cuestión en 1998, y a pesar del creciente reconocimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Este artículo presenta las conclusiones de la última encuesta del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, los retos que afrontan las poblaciones desplazadas y las medidas adoptadas para abordarlos.*

\*\*\*

## Tendencias mundiales

A finales de 2008, el número de personas desplazadas en el interior de su país a causa de un conflicto, de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos ascendía a 26 millones de personas a nivel mundial<sup>1</sup>. Por sí solas, las cifras no dicen mucho acerca de las prolongadas penurias y los problemas cotidianos de las personas desplazadas, pero sí constituyen unos indicadores mensurables del desafío que el desplazamiento interno sigue planteando a las organizaciones humanitarias y de desarrollo, así como a los defensores de los derechos humanos. A pesar del creciente reconocimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>2</sup> y de su progresiva incorporación en los marcos nacionales y regionales, y de las mejoras introducidas en los mecanismos internacionales de respuesta dentro del proceso de reforma del ámbito humanitario, el número de personas desplazadas en el mundo sigue situado en el mismo nivel récord que a finales de 2007. En muchos países, la causa del desplazamiento interno sigue siendo la no observancia de los derechos de las poblaciones civiles por las partes en los conflictos armados, las cuales omiten, en particular, adoptar las medidas necesarias para prevenir los desplazamientos.

## Cifras mundiales y zonas en crisis

A finales de 2008, el número de desplazados internos a nivel mundial ascendía a unos 26 millones de personas, cifra que reflejaba tanto un nuevo desplazamiento

- 1 El presente artículo es una reseña de la publicación *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008* (Desplazamiento interno: panorama mundial de las tendencias y acontecimientos en 2008) del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), IDMC, Ginebra, abril de 2009, disponible en [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/\(httpPublications\)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/(httpPublications)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument) (consultado el 7 de septiembre de 2009).
- 2 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* de las Naciones Unidas, documento de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, 17 de abril de 1998, reproducido en *International Review of the Red Cross*, N.º 147, septiembre de 1998 (puede consultarse en [www.icr/spa/revista](http://www.icr/spa/revista)). En respuesta a las preocupaciones relacionadas con la vulnerabilidad de las personas desplazadas, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas solicitó al Representante de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, señor Francis Deng, que examinara si el derecho internacional existente ofrecía suficiente protección a las personas desplazadas (1992), y que desarrollara un marco apropiado para ellas (1996). Con la ayuda de un equipo de expertos jurídicos internacionales, el Representante elaboró los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y los presentó a la Comisión en 1998.

de 4,6 millones de personas<sup>3</sup> como una disminución equivalente en el número de desplazados, derivada de la revisión de algunas cifras nacionales o del logro de soluciones duraderas. En 2008, hubo 900.000 personas recientemente desplazadas más que en 2007, año en el que se registraron 3,7 millones de nuevos desplazados. Muchas personas desplazadas encontraron soluciones duraderas que no consistieron en el regreso a su lugar de origen: se integraron en su lugar de desplazamiento o se asentaron en otra parte del país. En algunos países, las personas desplazadas fueron dadas de baja de los registros, y en otros, se corrigieron los números de desplazados que se habían estimado.

Cinco países exhibían las máximas poblaciones de desplazados; los primeros cuatro eran los mismos que registraban esas cifras a finales de 2007 (véase el cuadro 1). Los tres primeros (Sudán, Colombia e Irak) sumados representaban el 45% de todos los desplazados del mundo. El número de personas desplazadas en Somalia aumentó a 1,3 millones tras un año de conflicto incesante, mientras que en Uganda, la cifra fue descendiendo por debajo de la marca de 1 millón a medida que los desplazados siguieron regresando a sus lugares de origen.

Al comparar el número de personas desplazadas con el total de la población, se presentan dos tipos de situaciones: las ingentes poblaciones desplazadas en Somalia, Sudán, Irak y Colombia conforman como mínimo el 10% de la población total de cada uno de esos países. Algunos países más pequeños también exhiben poblaciones desplazadas relativamente importantes como porcentajes de la población total, especialmente Azerbaiyán, Chipre, Georgia, Líbano y Zimbabue (véase el cuadro 2).

3 Nota sobre las cifras: la presentación de cifras fiables sobre el desplazamiento interno inducido por conflictos en contextos sensibles desde el punto de vista político no está exenta de dificultades. En la mayoría de los países afectados por desplazamientos internos, los datos existentes relativos a las personas desplazadas suelen ser incompletos, poco fiables, obsoletos o inexactos. Sólo unos pocos países cuentan con datos desglosados. Establecer de común acuerdo la cifra de personas desplazadas implica que el gobierno reconozca la crisis de desplazamiento y que haya tenido lugar un complejo proceso de identificación y de registro de desplazados, quienes a menudo se mezclan con otras poblaciones afectadas. Los datos de mejor calidad disponibles son, en general, los relacionados con el número de personas desplazadas, mientras que las cifras relativas a los regresos o a otras soluciones duraderas son, en casi todos los casos, más incompletas, o directamente no existen. El IDMC busca y compila datos proporcionados por los gobiernos nacionales, las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales, las ONG nacionales e internacionales, las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación. Además, todos los años, el IDMC realiza misiones sobre el terreno en varios países.

Cuadro 1. Países con el mayor número de personas desplazadas a finales de 2008

País	Personas desplazadas a finales de 2008
Sudán	4.900.000
Colombia	2.650.000-4.360.000
Irak	2.840.000
República Democrática del Congo (RDC)	1.400.000
Somalia	1.300.000

Cuadro 2. Países con la mayor proporción de personas desplazadas, como porcentaje de la población

País	Personas desplazadas como % de la población
Chipre	Hasta 23%
Somalia	13%
Sudán	12,4%
Irak	9,6%
Colombia	5,7-9,3%
Zimbabue	4,2-7,4%
Azerbaiyán	6,7-7,1%
Georgia	5,7-6,3%
Líbano	2-9%

## Nuevos desplazamientos y regresos en 2008

En total, se produjeron nuevos desplazamientos en 24 de los 52 países respecto de los cuales el IDMC realiza actividades de vigilancia y presentación de informes. De estos países, 10 exhibieron nuevos desplazamientos en gran escala, de 200.000 personas como mínimo (véase el cuadro 3). De éstos, solamente los desplazamientos en Kenia y en India fueron consecuencia de un nuevo brote de violencia; en Georgia (Osetia del Sur), apareció un factor novedoso: por primera vez, Rusia participó directamente en el conflicto. Los demás nuevos desplazamientos se relacionaron con causas cuyo origen era anterior a 2008.

En cinco países (Filipinas, Kenia, RDC, Sudán y Uganda) se registraron regresos en gran escala, de 200.000 personas o más (véase el cuadro 4). Todos estos países, salvo Uganda, también figuran en la lista de los países con nuevos desplazamientos en gran escala. El mayor movimiento de regresos informado, en relación con el tamaño de la población desplazada, tuvo lugar en Timor Oriental, donde la cifra de desplazados disminuyó en dos tercios en 2008. Asimismo, en la República Centroafricana, el número cayó a casi la mitad, en tanto que en Uganda se mantuvo la tendencia a la baja registrada desde 2007 y el número de desplazados disminuyó de 1,3 millones a menos de 900.000 a finales de 2008.

Cuadro 3. Nuevos desplazamientos en gran escala

País	Nuevos desplazamientos en 2008
Filipinas	600.000
Sudán	550.000 (315.000 en Darfur, 187.000 en Sudán Meridional y 50.000 en Abyei)
Kenia	500.000
República Democrática del Congo (RDC)	Al menos 400.000
Irak	360.000
Pakistán	Más de 310.000
Somalia	300.000
Colombia	270.000, hasta junio de 2008
Sri Lanka	230.000
India	Más de 220.000

Cuadro 4. Regreso de personas desplazadas a su lugar de origen

País	Regresos informados en 2008
República Democrática del Congo (RDC)	Al menos 400.000
Uganda	400.000
Sudán	350.000 (en Sudán Meridional)
Kenia	300.000
Filipinas	250.000
Irak	167.000
Sri Lanka	126.000
Georgia	96.000
Côte d'Ivoire	89.000
República Centroafricana	85.000
Timor Oriental	80.000
Yemen	55.000-90.000

## Desplazamientos prolongados y conflictos en curso

Los participantes en un seminario de expertos sobre las situaciones de desplazamiento prolongado, organizado por el ACNUR y el Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, celebrado en 2007, convinieron en definir el desplazamiento prolongado de la siguiente manera: “Las situaciones de desplazamiento interno prolongado son aquellas en que los procesos de búsqueda de soluciones duraderas se han visto demorados, y/o en que las personas desplazadas son marginadas como consecuencia de la violación o la falta de protección de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales”. Los factores tales como la longitud del período de desplazamiento o el número de personas afectadas no constituyen consideraciones primarias a la hora de determinar si una situación es prolongada<sup>4</sup>.

La mayoría de las personas desplazadas en todo el mundo viven en esas situaciones. Es difícil calcular su número, sobre todo en países que presentan tanto

4 Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno/Universidad de Berna, *Expert Seminar on protracted IDP situations*, informe del seminario organizado por el ACNUR y el Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, Ginebra, 21-22 de junio de 2007, p. 2, disponible en [http://www.brookings.edu/events/2007/y/media/Files/events/2007/0621\\_displacement/20070621\\_displacement.pdf](http://www.brookings.edu/events/2007/y/media/Files/events/2007/0621_displacement/20070621_displacement.pdf), consultado el 14 de septiembre de 2009.

desplazamientos prolongados como nuevos, pero la encuesta realizada por el IDMC determinó que por lo menos 35 países registran un importante número de desplazados en esta situación. A menudo, su situación queda eclipsada por crisis nuevas y de alto perfil. Por ejemplo, en el conflicto que tuvo lugar entre las fuerzas rusas y las georgianas en agosto de 2008, la difícil situación de las personas desplazadas desde la década de 1990 se dejó de lado en favor de las personas afectadas por la nueva crisis de desplazamiento.

Los conflictos en curso causan la segunda proporción de situaciones de desplazamiento interno, que se caracterizan por desplazamientos nuevos de gran magnitud y por movimientos de regreso. Este fenómeno se registra en los cinco países que exhiben las mayores poblaciones desplazadas informadas: Colombia, Irak, la RDC, Somalia y Sudán.

## El desplazamiento, por región

En 2008, el número de personas desplazadas en África fue el más bajo de esta década. El número de desplazados creció en todas las regiones, salvo en Europa y Asia Central. Asia Meridional y Sudoriental fue la región que exhibió el mayor crecimiento relativo en la población de desplazados (véase el cuadro 5).

Cuadro 5. Número estimado de personas desplazadas, por región (finales de 2008)

Región	Países estudiados	Desplazados (millones)	Variación con respecto a finales de 2007
África	19	11,6	-9%
América	4	4,5	+7%
Oriente Próximo	6	3,9	+11%
Asia Meridional y Sudoriental	10	3,5	+13%
Europa y Asia Central	13	2,5	0%
Total	52	26,0	

## África

El número de desplazados registrado en África durante esta década ascendió a 11,6 millones de personas. Esta cifra inusualmente baja constituyó un acontecimiento de enorme importancia para una región que siempre ha exhibido un mayor número de personas desplazadas que cualquier otra. Tres de las cinco mayores

situaciones de desplazamiento del mundo se ubican en esa región, y África sigue registrando el 45% de las personas desplazadas del mundo; sin embargo, frente a la población total de la región, la proporción de desplazados ha disminuido. En 2008, no hubo nuevos conflictos en África que ocasionaran desplazamientos, pero varios conflictos en curso causaron 2 millones de nuevos desplazados a lo largo del año.

En Somalia, el número de personas desplazadas siguió creciendo hasta totalizar 1,3 millones a finales de 2008. La RDC sigue exhibiendo la cuarta situación de desplazamiento más importante del mundo, con 1,4 millones de personas desplazadas. Si bien 400.000 personas regresaron a su lugar de origen en algunas partes del país, los conflictos en la región oriental del país causaron 400.000 nuevos desplazados. En Sudán también se registraron numerosos nuevos desplazados, pero también muchos regresos. En Darfur, hubo 315.000 nuevos desplazados durante 2008, con lo cual el número de personas desplazadas de la región alcanzó un total de 2,7 millones. En Sudán Meridional, se estima que el número de nuevos desplazados ascendió a 187.000, mayormente como resultado de la violencia entre comunidades, en tanto que 350.000 desplazados pudieron regresar a sus hogares. A finales de 2008, la población desplazada total en Sudán ascendía a 4,9 millones.

## América

En América, a finales de año, había 4,5 millones de personas desplazadas, el máximo nivel registrado desde que el IDMC comenzó a seguir de cerca el desplazamiento interno en la región, 10 años atrás. El aumento se debió a la aceleración de los nuevos desplazamientos en Colombia, que llevaron a la segunda población desplazada del mundo a alcanzar una cifra récord. Pese a los mayores esfuerzos nacionales e internacionales por responder a la crisis del desplazamiento, las personas desplazadas en Colombia siguieron sufriendo problemas de protección generalizados.

## Oriente Próximo

En Oriente Próximo, la población desplazada siguió creciendo. A finales de 2008, había unos 3,9 millones de desplazados en la región, el máximo nivel alcanzado durante la década anterior. La mayoría de estas personas están desplazadas desde hace décadas, y hay poca información sobre estos desplazados de largo plazo. Durante 2008, se registraron unos 470.000 nuevos desplazados, causados principalmente por los conflictos armados en Irak y Yemen. Los mayores movimientos de regreso tuvieron lugar en Irak, donde se informó que 167.000 personas habían regresado a sus lugares de origen, y en Yemen, donde se registró el regreso de unas 70.000 personas.

## Asia Meridional y Sudoriental

En 2008, la región de Asia Meridional y Sudoriental se vio más afectada por los desplazamientos internos que en años anteriores. Durante ese año, la población desplazada en la región creció un 13% y alcanzó la cifra de 3,5 millones



de personas. Los nuevos desplazamientos fueron particularmente importantes en Filipinas, donde 600.000 personas huyeron de una escalada en las hostilidades entre el Gobierno y el Frente Moro Islámico de Liberación, y en Pakistán, donde más de 310.000 personas se vieron forzadas a abandonar sus hogares debido a los enfrentamientos entre el Gobierno y los grupos armados. En Sri Lanka, aproximadamente 230.000 personas fueron desplazadas a medida que se intensificaba el conflicto entre el Gobierno y los Tigres de Liberación del Eelam Tamil. La mayoría de las 530.000 personas que, según lo informado, regresaron a su lugar de origen en Asia Meridional y Sudoriental, lo hizo tras un período de desplazamiento relativamente corto. En Filipinas, unas 250.000 personas regresaron pocas semanas o meses después de su desplazamiento. En Sri Lanka, unas 126.000 personas desplazadas desde 2006 lograron regresar a zonas que ya no estaban afectadas por el conflicto. Únicamente en Timor Oriental, el regreso se vinculó con la construcción de la paz y con las medidas nacionales generales adoptadas para responder a la situación del desplazamiento.

## Europa y Asia Central

La cifra correspondiente a Europa y Asia Central (con inclusión de Turkmenistán y Uzbekistán) no registró variaciones de importancia y se mantuvo en aproximadamente 2,5 millones de personas desplazadas. En agosto, en Georgia estallaron nuevos conflictos que causaron el desplazamiento de 128.000 personas, de las cuales una de cada cuatro seguía desplazada a finales de año. En otros lugares, pequeños grupos de desplazados lograron alcanzar soluciones duraderas para poner fin a su situación de desplazamiento prolongado. Sin embargo, en 2008, unas 390.000 personas desplazadas en la región seguían viviendo en refugios provisionales y centros colectivos en condiciones desesperantes. Años después de haberse desplazado, muchas de esas personas ni siquiera gozaban de seguridad con respecto a la tenencia de su vivienda.

## Perfil de las poblaciones desplazadas

La información sobre el perfil de las poblaciones desplazadas, que incluye su ubicación y su número, desglosado por edad y sexo, sigue siendo limitada, pese a la mayor conciencia acerca de la importancia de esa información a la hora de planificar y ejecutar las respuestas. En 2008, se contó con información actualizada únicamente con respecto a seis situaciones de desplazamiento interno. En los restantes casos, la información era obsoleta, incompleta o inexistente.

La mayor escasez de datos se observó en relación con los grupos menos visibles de desplazados. En más de la mitad de las situaciones de desplazamiento estudiadas durante 2008, los desplazados se habían dispersado y, en muchos casos, se habían refugiado en comunidades de acogida en zonas rurales o urbanas. Otra consecuencia de la visibilidad relativamente baja de estos grupos fue que la mayoría de las personas que los componían recibieran poca o ninguna ayuda de los organismos gubernamentales.

mentales o de las organizaciones locales o internacionales. Sin embargo, también en los países donde los desplazados eran más visibles (porque estaban concentrados en centros colectivos o en campamentos para personas desplazadas), igualmente faltaban datos esenciales. Además, también era difícil determinar si los desplazados habían dejado de serlo y cuándo, puesto que había poca o ninguna información sobre las personas desplazadas que habían regresado a sus lugares de origen y menos aún sobre las que se habían integrado o reasentado a nivel local.

En 2008, se pusieron a disposición de los organismos humanitarios y de los gobiernos varias normas nuevas, especialmente unas directrices amplias y una metodología para ayudar a establecer el perfil de los desplazados urbanos. El desafío es lograr que esas normas se difundan y se utilicen de manera generalizada, a fin de que, en el futuro, se pueda contar con mejores datos de manera más sistemática. Habría que prestar especial atención a las poblaciones desplazadas menos visibles. La elaboración de perfiles también debería incluir información sobre el resto de la población o de las comunidades de acogida, a fin de ayudar a identificar las necesidades y las preocupaciones específicas tanto de los desplazados como de las personas no desplazadas.

## Poblaciones desplazadas urbanas

Con el paso de los años, se ha prestado cada vez más atención al desplazamiento interno hacia pueblos y ciudades, pero los datos recopilados sobre la mayoría de estas poblaciones siguen siendo limitados e incluso anecdóticos. La tarea de elaborar el perfil de las poblaciones desplazadas urbanas es particularmente complicada, porque el desplazamiento inducido por conflictos ha coincidido con procesos de urbanización masivos y complejos que hacen difícil distinguir entre los desplazados, otros migrantes y otros residentes urbanos. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, más del 70% de las personas desplazadas se refugió en Abiyán, el principal centro económico del país, donde la población ya ha aumentado más de 20 veces durante los últimos 50 años<sup>5</sup>. Por lo general, las personas desplazadas se dispersan dentro de las zonas urbanas donde, en algunos casos, se vuelven “invisibles” por razones de seguridad, mientras que en otros, se ven obligadas a trasladarse nuevamente dentro de los límites de la ciudad debido a conflictos locales y a medidas de las autoridades de la ciudad. En Jartum, Sudán, las personas desplazadas eran más susceptibles de ser expulsadas de sus viviendas debido a programas gubernamentales de reubicación, que las personas no desplazadas. El modo en que las personas eligen su vivienda también puede contribuir a su “invisibilidad”. Por ejemplo, en algunas ciudades de Rusia occidental, personas desplazadas procedentes de Chechenia residían en viviendas privadas alquiladas, lo que reducía tanto la eficacia de las tareas de elaboración de perfiles como la supervisión de sus necesidades durante el proceso de su integración.

5 ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2008/9*, Earthscan, Londres/Sterling, 2008, p. 15.

## Necesidades de protección y riesgos de las personas desplazadas

Las personas atrapadas en situaciones de desplazamiento interno afrontan diversos obstáculos a la hora de disfrutar de sus derechos. Esta situación puede amenazar su seguridad inmediata o impedirles acceder a sus derechos en igualdad de condiciones. En muchas situaciones de desplazamiento interno, los desplazados han compartido algunos riesgos relacionados con la protección con otros grupos, pero el hecho es que el desplazamiento interno suele exponer a los desplazados a más actos de discriminación y violaciones de los derechos humanos, que derivan directamente de su desarraigo.

Los programas de protección y asistencia no deberían orientarse a los desplazados *per se*; antes bien, tendrían que basarse en las necesidades identificadas en cada situación específica. Es importante que, a la hora de evaluar las situaciones de las poblaciones afectadas por conflictos armados y situaciones de violencia generalizada o de elaborar marcos para la vigilancia de los derechos humanos, los gobiernos y organismos nacionales e internacionales tengan especialmente en cuenta el desplazamiento como un importante indicador de vulnerabilidad potencial.

### Seguridad e integridad físicas

Uno de los principales motivos que induce a las personas a huir de su hogar es la búsqueda de condiciones en las que su seguridad e integridad física se encuentren protegidas. De conformidad con los Principios Rectores, las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas contra actos de violencia que atenten contra su vida, su dignidad y su integridad física, mental y moral<sup>6</sup>. Sin embargo, en 26 países estudiados, los desplazados siguieron expuestos a la inseguridad y la violencia en los lugares donde se refugiaron. Las personas desplazadas alojadas en campamentos o asentamientos fueron objeto de ataques específicos en Darfur, Kenia, Myanmar y la RDC. Los desplazados en Chad, en particular las mujeres que salían a buscar agua o recoger leña, fueron víctimas de ataques y de actos de violencia en las zonas vecinas a los campamentos y asentamientos. En Somalia y en Chad, los grupos armados utilizaban los campamentos y asentamientos como escondites y ocultaban sus armas en ellos. La utilización de los desplazados como escudos humanos acrecentaba los riesgos de los ataques de las fuerzas gubernamentales, que a menudo eran desproporcionados e indiscriminados y que, en esa situación, afectaban a los desplazados en igual medida que a los miembros de los grupos armados. La militarización de los campamentos también incrementó el riesgo de que los desplazados, incluidos los niños, fueran sometidos a reclutamiento forzado por los grupos armados.

### Servicios y artículos de primera necesidad

El desplazamiento perturba profundamente las condiciones de vida y causa severas reducciones en el acceso a los servicios y artículos de primera necesidad,

6 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, nota 2 *supra*, Principios 10–11.

entre ellos los alimentos, el agua potable, la vivienda, la vestimenta adecuada, los servicios de salud y el saneamiento. El derecho de las personas desplazadas a estos elementos está sólidamente anclado en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario actualmente vigentes, y debe protegerse tanto en situaciones de emergencia como en otras circunstancias<sup>7</sup>.

## Otros derechos sociales, económicos y culturales

Más allá de la provisión de asistencia humanitaria, la cual puede generar un grave riesgo de dependencia, la mejor forma de garantizar el derecho de las personas desplazadas a un nivel de vida adecuado (conforme a la nueva formulación de este derecho contenida en el Principio 18) es proteger su derecho a participar en las oportunidades económicas (con arreglo a lo establecido en el Principio 22). Las personas desplazadas suelen verse privadas de los medios necesarios para restablecer su independencia económica, puesto que carecen de acceso a los medios de subsistencia y a oportunidades de empleo. Éste es un problema que afecta de manera particular a las personas atrapadas en situaciones de desplazamiento prolongado.

Una de las consecuencias distintivas del desplazamiento es la violación de los derechos de propiedad de las personas desplazadas<sup>8</sup>. Dichos derechos son objeto de protección tanto en el marco del derecho internacional de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario. En la mayoría de los países incluidos en la encuesta, las personas desplazadas fueron privadas de sus tierras y sus viviendas a consecuencia de destrucciones y saqueos.

En 29 casos, se informó de la ocupación de las tierras y viviendas de los desplazados, a menudo por miembros de las fuerzas armadas y grupos armados y sus familiares. En Côte d'Ivoire, miembros de las *Forces Nouvelles* (Nuevas Fuerzas) ocuparon propiedades de las personas desplazadas en las regiones del centro y norte del país, en tanto que en Senegal, rebeldes del Movimiento de las Fuerzas Democráticas en la zona de Casamance explotaban partes de las tierras de los desplazados para producir madera, acajú y cannabis. En Sudán Meridional, las autoridades no impidieron que soldados del Ejército Popular de Liberación de Sudán ocuparan tierras pertenecientes a personas desplazadas. En Colombia, las tierras abandonadas por los desplazados internos fueron ocupadas por los grupos paramilitares cuyas acciones causaron el desplazamiento.

El desplazamiento suele ser seguido del asentamiento de otros grupos en las propiedades abandonadas. En Irak, uno de los principales factores que obstaculizó el regreso de las personas desplazadas a su lugar de origen fue la ocupación secundaria de viviendas, a menudo por familias que habían sido, a su vez, desplazadas. En Bangladesh, el gobierno fomentó de manera activa el asentamiento de familias bengalíes en aldeas anteriormente habitadas por grupos tribales indígenas, mientras que en México, la tierra de los desplazados fue, en muchos casos, concedida

7 Ibid., Principios 7 (2) y 18.

8 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, nota 2 *supra*, Principio 21.

a otros grupos indígenas y a campesinos aliados con las fuerzas de los gobiernos locales. En Chipre, las viviendas y los negocios de las personas desplazadas a ambos lados de la “línea verde” fueron asignados a otros desplazados, que vienen utilizando esas propiedades desde hace casi 35 años; en el lado norte, las propiedades de los desplazados también fueron concedidas a migrantes procedentes de Turquía.

En la mayoría de estas situaciones, las personas desplazadas tienen pocas esperanzas de recuperar sus bienes perdidos y de reconstruir su vida en sus lugares de origen. Muchas zonas afectadas por décadas de guerra y violencia, como Sudán Meridional, carecen del marco jurídico necesario para resolver las disputas que se plantean en relación con la impugnación de la tenencia de bienes. En países como Uganda, donde las cuestiones relacionadas con la tierra también son regidas por el derecho consuetudinario, en muchos casos no se ha reconocido el derecho de las viudas y huérfanos a recuperar las tierras abandonadas.

## Otros derechos civiles y políticos

Con frecuencia, los movimientos y la libertad de elección en materia de residencia de las personas desplazadas están sometidos a restricciones arbitrarias. En India, Myanmar y Sri Lanka, las autoridades nacionales y regionales han confinado a los desplazados en campamentos, a fin de separarlos de la población anfitriona por supuestos motivos de seguridad.

En 2008, el acceso a la documentación personal que se perdió durante la huida o se tornó inaccesible representó un problema que afectó a las personas desplazadas en 20 países y que impidió que gozaran de su derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica<sup>9</sup>. El disfrute de otros derechos relacionados también resultó afectado, puesto que los desplazados que carecían de documentos válidos no podían inscribir a sus hijos en la escuela, acceder a los servicios de salud y a los beneficios sociales y de pensión ni reclamar sus bienes. La denegación del derecho de voto de las personas desplazadas<sup>10</sup> en muchos casos reflejó la constante y generalizada omisión de garantizar su participación en los procesos de adopción de decisiones.

## Edad, género y diversidad en los grupos de personas desplazadas: necesidades específicas

### Niños internamente desplazados

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que reflejan el derecho internacional consagrado en la Convención de los Derechos del Niño y sus protocolos adicionales, destacan que los niños y los menores no acompañados “tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un

9 Ibid., Principio 20.

10 Ibid., Principio 22.

tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”<sup>11</sup>. Todos los Principios Rectores se aplican también a los niños desplazados, pero algunas disposiciones encaran de manera específica la situación de los niños y prohíben expresamente su esclavitud, su utilización en trabajos forzados<sup>12</sup> y su participación o reclutamiento en hostilidades armadas<sup>13</sup>. En los Principios también se establece el derecho de los niños desplazados a la vida familiar<sup>14</sup> (estipulando la responsabilidad de las autoridades en lo que respecta a facilitar cuanto antes la reunificación de las familias) y a la educación<sup>15</sup>. Sin embargo, en la práctica, durante 2008 los niños desplazados en muchas situaciones de conflicto siguieron sufriendo graves violaciones de éstos y otros derechos básicos, dado que se hallaron expuestos a situaciones extremas de violencia y privación.

Para muchos grupos armados, el reclutamiento y la utilización de niños se ha transformado en uno de los medios principales para librar la guerra<sup>16</sup>. El caos social y la pobreza causados por las hostilidades hacen que los niños sean vulnerables al reclutamiento, y los niños internamente desplazados —algunos de los cuales pueden haber quedado separados de sus familiares— corren graves peligros<sup>17</sup>. En 2008, muchos niños internamente desplazados que residían en campamentos de desplazados o con familias de acogida, fueron secuestrados, a veces mientras iban o volvían de la escuela, y sometidos a reclutamiento forzado. Algunos niños seguían a los grupos armados o a soldados para obtener protección, mientras que otros fueron reclutados por milicias de autodefensa locales. Han sido usados como combatientes, porteadores, sirvientes domésticos o esclavos sexuales. Las niñas actuaron como combatientes y no combatientes en la mayoría de esos países, y muchas fueron violadas o sometidas a otras formas de violencia sexual. La inmensa mayoría de los niños soldados integraban las filas de los grupos armados no estatales.

Durante los conflictos y los desplazamientos, los niños y los adolescentes quedan, en muchos casos, separados de sus familiares o de las personas que los cuidan. Éstos son los niños desplazados más vulnerables, porque son los más susceptibles de ser relegados y quedar expuestos a abusos como el reclutamiento, el tráfico y la explotación sexual. En varios países, muchos niños desplazados han quedado a cargo de sus familiares como únicos responsables, bien porque pasaron a ser los jefes de familia o porque los miembros de su familia estaban enfermos o eran demasiado ancianos para trabajar. Se registraron frecuentes casos de trabajos forzados o de explotación económica de niños desplazados en al menos 20 países.

11 *Ibíd.*, Principio 4 (2).

12 *Ibíd.*, Principio 11 (b).

13 *Ibíd.*, Principio 13 (1).

14 *Ibíd.*, Principio 17 (3).

15 *Ibíd.*, Principio 23 (2).

16 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Niños y los Conflictos Armados*, documento de las Naciones Unidas A/63/227, 6 de agosto de 2008, párr. 43.

17 Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados, *Child Soldiers: Global Report 2008*, pp. 22–24, disponible en <http://www.childsoldiersglobalreport.org/> (consultado el 9 de septiembre de 2009).

## Mujeres internamente desplazadas

Los Principios Rectores establecen en forma explícita la protección de las mujeres desplazadas contra la violencia y la explotación<sup>18</sup> y promueven su acceso en igualdad de condiciones a la asistencia, los servicios y la educación<sup>19</sup>, como asimismo su participación en las decisiones que las afectan<sup>20</sup>. Estas disposiciones reflejan normas del derecho internacional como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Las disposiciones en favor de las mujeres desplazadas se guían por la necesidad de protegerlas contra la violencia de género y respaldar su derecho al acceso igualitario a los servicios. En la práctica, los derechos de las mujeres desplazadas fueron violados en muchos países estudiados por el IDMC en 2008, casi siempre con consecuencias físicas y psicológicas devastadoras para ellas y sus familias.

La violación y la explotación sexual de niños y mujeres siguieron siendo características frecuentes de los conflictos. En este sentido, las mujeres y niños desplazados corren riesgos particulares. En conflictos con dimensiones étnicas, la violación sistemática ha constituido una práctica frecuente destinada a desestabilizar las poblaciones y destruir los vínculos comunitarios y familiares. Las mujeres desplazadas vienen afrontando la agudización de abusos como la violencia doméstica y la explotación ejercida por personas en posiciones de poder, en particular aquellas que controlan y distribuyen la asistencia humanitaria<sup>21</sup>.

Pese a la ausencia de estadísticas detalladas sobre las agresiones sexuales o basadas en el género en países afectados por desplazamientos internos, de los informes correspondientes a 2008 se desprende claramente que la violencia sexual o de género ejercida contra las mujeres y niños desplazados constituyó un problema grave en al menos 18 países, 13 de los cuales eran africanos. Los miembros de tropas gubernamentales, de grupos armados no estatales, de grupos criminales y la población en general (por ejemplo, parientes o vecinos) como así también, en algunos países, las tropas de mantenimiento de la paz, fueron identificados como los principales perpetradores de abusos sexuales. Por lo general, los abusos se cometieron con total impunidad. Además, el alto costo de las consultas, la falta de infraestructura de atención de la salud y la inseguridad impidieron a muchas mujeres desplazadas acceder a los servicios esenciales de salud reproductiva.

Se informó que, en unos 30 países, muchas mujeres desplazadas habían asumido la responsabilidad exclusiva del mantenimiento de sus familias. En países como Chad y Somalia, la mayoría de las familias desplazadas estaba formada por familias encabezadas por mujeres. Las mujeres eran, por consiguiente, los principales sostenedores de familia en situaciones que ofrecían pocas oportunidades de subsistencia.

18 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principio 11 (2).

19 *Ibid.*, Principios 18 (2), 19, 20 (3) y 23 (3).

20 *Ibid.*, Principios 7 (3)(d) y 18 (3).

21 Proyecto de apoyo técnico global para la violencia de género, *Gender-Based Violence in Populations Affected by Armed Conflict*, Reproductive Health Response in Conflict Consortium (Consortio para la respuesta de salud reproductiva en conflictos), Arlington, 2004

En 14 países, se informó que las mujeres desplazadas afrontaron obstáculos particulares en relación con su documentación personal. A raíz de esta situación, en al menos la mitad de esos países, las mujeres no pudieron recibir la asistencia que les correspondía en su carácter de personas desplazadas, tomar posesión de su tierra o propiedad o recibir compensación por ella, ni viajar libremente en su país. En la mitad de los países afectados por desplazamientos inducidos por conflictos, las mujeres desplazadas (en particular, las viudas) tuvieron dificultades en relación con la propiedad o la herencia de propiedades o tierras. Por esta razón, ellas y sus dependientes se vieron privados de viviendas adecuadas y de tierras, así como de la oportunidad de regresar a su lugar de origen.

### Personas de edad desplazadas

En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se establece que “las personas de edad... tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”<sup>22</sup>. Las personas mayores pueden tropezar con más dificultades en acceder a los servicios y no tienen tantas posibilidades de huir con rapidez ni de protegerse durante los conflictos. Entre ellos, las viudas mayores son, a menudo, las personas más vulnerables<sup>23</sup>. En 2008, en algunos países, las personas de edad desplazadas no pudieron regresar a sus lugares de origen cuando mejoraron las condiciones de seguridad. En Uganda, los desplazados mayores se vieron impedidos de regresar porque carecían de ayuda para construir nuevas viviendas en el lugar, o porque los centros de salud se hallaban demasiado lejos.

En los pocos países afectados por desplazamientos internos en los cuales las personas de edad recibían pensiones estatales, los desplazados a menudo estaban desprovistos de los documentos necesarios para reclamar ese beneficio. Por ejemplo, en la Federación de Rusia, los desplazados mayores tenían problemas para percibir sus pensiones completas porque los archivos habían sido destruidos y no podían reemplazar los documentos perdidos durante el conflicto. Como resultado de ello, recibían una pensión mínima y se veían obligados a seguir trabajando o depender de la ayuda de familiares que, a menudo, también experimentaban dificultades económicas a raíz del desplazamiento. En Bosnia y Herzegovina, debido a diferencias en los derechos a pensión dentro del país, los desplazados terminaron por percibir pensiones reducidas, mientras que en Croacia, el hecho de que no se reconocieran a los desplazados los años trabajados en zonas fuera del control del Estado tuvo las mismas consecuencias.

22 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principio 4 (2).

23 Comité Permanente entre Organismos (IASC), *Humanitarian Action and Older Persons. An essential brief for humanitarian actors*, octubre de 2008, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/490b0c102.html> (consultado el 11 de agosto de 2009).



## Minorías internamente desplazadas

Los pueblos indígenas, las minorías, los grupos pastoriles y los grupos ligados a sus tierras por dependencias y vinculaciones especiales conforman una parte desproporcionada de las poblaciones internamente desplazadas en el mundo. Varias normas internacionales reconocen las vulnerabilidades que estos grupos afrontan en el contexto del desplazamiento. En los Principios Rectores se pone de relieve la obligación de los Estados de proteger contra el desplazamiento a los pueblos indígenas y a las minorías<sup>24</sup>. Reconociendo su dependencia de la tierra para su supervivencia y la continuidad de su modo de vida, en el artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se establece que esos pueblos no deberán ser trasladados de sus tierras o territorios. El convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales obliga a los Estados que lo ratifican a respetar la dependencia de esos pueblos de sus tierras colectivas, así como su relación con ellas, particularmente mediante la prohibición de trasladarlos salvo en circunstancias excepcionales y reconociendo su derecho a regresar a sus tierras en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su reubicación<sup>25</sup>.

Sin embargo, se produjeron desplazamientos de minorías en al menos 36 de los países comprendidos en la encuesta del IDMC, causados por diversos motivos: como mecanismo para eliminar a las minorías o sus reclamos de reconocimiento o de autonomía, como medio para acceder a los recursos naturales en sus territorios colectivos o porque las minorías se encontraban atrapadas en conflictos externos. Las minorías representan prácticamente la totalidad de la población desplazada en Sri Lanka (grupos tamiles o musulmanes) desde 2006, como así también en la zona oriental de Myanmar (con inclusión de los grupos karenni, karen, shan y mon). También conforman más de la mitad de la población desplazada en Filipinas (grupos moro), y en Croacia (serbios croatas). En Colombia, ha sido desplazado un número desproporcionado de grupos tribales indígenas y de afrocolombianos. En casi todos los países examinados, la pérdida de las tierras ancestrales era la amenaza más grave que afrontaban las minorías étnicas a consecuencia del desplazamiento. También se identificaron otras amenazas, como el asesinato o la desaparición forzada, la asimilación forzada y la destrucción de su identidad. En la mayoría de los países, se señaló la pérdida de los medios de vida como el desafío más importante en lo tocante a la protección, seguido de la discriminación en el acceso a la asistencia y los servicios. Por ejemplo, el grupo peuhl de la República Centroafricana, tradicionalmente nómada, tras perder su ganado a manos de los salteadores de caminos se vio forzado a desplazarse, perdió su modo de vida tradicional y tuvo que reasentarse entre agricultores de subsistencia o huir a los países vecinos.

24 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principio 9.

25 Art. 16 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 y entrado en vigor el 5 de septiembre de 1991.

Los problemas relacionados con el idioma y la falta de funcionarios públicos capacitados para responder a sus necesidades especiales complican aún más la situación de las minorías desplazadas, sobre todo cuando han sido desplazadas fuera de sus propias regiones.

## Alcanzar soluciones duraderas

Las personas internamente desplazadas pueden encontrar soluciones al desplazamiento de tres maneras: regresando a su lugar de origen, integrándose en el lugar al que fueron desplazadas o reasentándose en un tercer lugar. Estas opciones pueden considerarse duraderas una vez que las personas desplazadas gozan de sus derechos sin discriminaciones y dejan de tener necesidades de protección o de asistencia relacionadas con su desplazamiento.

Hay poca información fiable o precisa sobre el número de personas desplazadas que ha encontrado una solución duradera, porque ésta es la culminación de un proceso gradual, que debe analizarse en función de múltiples criterios. Las consideraciones de orden político también pueden complicar el panorama, puesto que algunas veces, los gobiernos, deseosos de declarar que las situaciones se han resuelto, afirman que los desplazados han hallado soluciones duraderas o los presionan para que elijan una cierta solución de reasentamiento en vez de otras. Por tanto, antes de concluir que se ha alcanzado una solución duradera, es fundamental evaluar si persisten entre los desplazados necesidades de protección y asistencia relacionadas con el desplazamiento.

### ¿Cuáles son las soluciones duraderas al desplazamiento interno?

Según el “Marco para las soluciones duraderas”<sup>26</sup>, la medida en que se ha logrado una solución duradera depende tanto del proceso que condujo a la solución como del cumplimiento de determinadas condiciones. El proceso incluye la provisión de información pertinente que permita a las personas desplazadas elegir libremente la solución que prefieren, y la participación de los desplazados en consultas y en el proceso de elaboración de programas y políticas. Entre las condiciones necesarias para la creación de soluciones duraderas figuran un entorno seguro, el acceso a la documentación, la restitución de las propiedades o la compensación por las propiedades perdidas o destruidas, y el acceso a los servicios y artículos de primera necesidad y a las oportunidades económicas.

El cumplimiento de los criterios relativos al proceso y a las condiciones puede llevar años de mejoras graduales, a partir de la finalización de un conflicto. La información de la base de datos del IDMC ilustra las dificultades con que se tropieza a la hora de evaluar las soluciones duraderas: en 18 de los 46 países estudiados,

26 Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, *When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions* (Cuando finaliza el desplazamiento: Marco para soluciones duraderas), junio de 2007, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/469f6bed2.html> (consultado el 9 de septiembre de 2009).

no fue posible determinar si se habían alcanzado soluciones duraderas debido a la falta de información y de seguimiento de la situación<sup>27</sup>.

El proceso de búsqueda de soluciones duraderas no debe confundirse con su logro. Por ejemplo, el regreso no es, por sí solo, una solución duradera. Por ende, las cifras relacionadas con los desplazados que han regresado no reflejan necesariamente el logro de una solución duradera, puesto que algunos de ellos pueden seguir teniendo necesidades específicas de protección y asistencia que es preciso seguir de cerca. Por ejemplo, los riesgos de seguridad pueden ser mayores tras el regreso que durante el desplazamiento, y las personas que al regresar afrontan condiciones insostenibles pueden verse obligadas a desplazarse de nuevo, como ha sucedido en Afganistán y en la República Centroafricana durante los últimos años. A fin de mitigar estos riesgos, los desplazados que regresan a sus lugares de origen en países como Turquía, Uganda o Kosovo han decidido ir y venir entre sus lugares de desplazamiento y sus aldeas de origen para cultivar sus tierras en éstas, y evaluar las condiciones antes de dejar atrás la vida que construyeron durante el desplazamiento. En Bosnia y Herzegovina, muchos desplazados que regresaron no registraron su retorno a fin de poder seguir recibiendo la atención médica a la que tenían derecho como personas desplazadas en el lugar de desplazamiento, derecho que temían perder a causa de la discriminación o de obstáculos de índole burocrática en las zonas de regreso. La falta de ingresos o de acceso a la educación también ha llevado a la separación de familias. En estos casos, los adultos regresan y los niños permanecen en las zonas de desplazamiento, o van y vienen todos los días a fin de recibir su educación. En Indonesia, los desplazados que regresaban a sus antiguos hogares en Aceh Central dejaron atrás a sus familias hasta que lograron restablecer parcialmente sus plantaciones de café.

Es posible identificar a las personas desplazadas que regresan o se reasientan en otros lugares, pero la transición entre el desplazamiento prolongado y la integración local sostenible es más difícil de rastrear. Así sucede, en particular, cuando los asentamientos temporales de personas desplazadas cobran paulatinamente carácter permanente, o cuando los grupos desplazados se van fusionando con la población local. El desplazamiento forzado a menudo se asemeja a otras migraciones desde las zonas rurales a las urbanas, donde los desplazados y los migrantes se suman a los pobladores actuales de los barrios marginales. En las ciudades de todo el mundo, el desafío sigue siendo distinguir las necesidades de las víctimas de desplazamientos forzados, a fin de facilitar el logro de soluciones duraderas a su desplazamiento.

Las medidas destinadas a garantizar que las personas desplazadas gocen plenamente de sus derechos, en particular de un nivel de vida adecuado (vivienda y oportunidades de acceder a medios de subsistencia), facilitan la integración local de manera temporal hasta que les resulte posible regresar a su lugar de origen, o de manera permanente si los desplazados no desean regresar. Por tanto, la integración local puede constituir una solución duradera en sí misma o una forma de llevar una vida digna hasta que se presenten otras soluciones duraderas posibles.

27 IDMC, nota 1 *supra*, p. 25.

## El papel de los gobiernos en el apoyo de soluciones duraderas

Los gobiernos tienen la responsabilidad de elaborar soluciones duraderas para las personas desplazadas que se encuentran en su territorio. La mayoría ofrece apoyo a las soluciones duraderas a través de leyes, políticas y programas. En la mayoría de los casos, las políticas nacionales que apuntan a encarar el fenómeno del desplazamiento interno se concentran en soluciones duraderas y se orientan particularmente al regreso. Los gobiernos de 32 países prestaban apoyo activo al regreso, frente a sólo diez que apoyaban el reasentamiento y ocho que favorecían la integración local.

Según el estudio del IDMC, el regreso y la integración local han tenido lugar en más oportunidades que el reasentamiento en un tercer lugar. Pese al apoyo mencionado, las tres soluciones duraderas fueron alcanzadas, en la abrumadora mayoría de los casos, por la acción independiente de las personas desplazadas, con poca o ninguna participación de las autoridades nacionales o de la comunidad internacional. Sin embargo, en el estudio se señalaron posibles vinculaciones entre la eficacia de los intentos por alcanzar soluciones duraderas y el apoyo nacional o internacional disponible. Se prestó apoyo principalmente al regreso, algo menos al reasentamiento y en último término a la integración local; el regreso resultó ser, además, la opción más exitosa y duradera, nuevamente seguida del reasentamiento y la integración local. Sin embargo, es posible que estas cifras reflejen el predominio de regresos exitosos tras un desplazamiento de corto plazo.

En ocasiones, el regreso de las personas desplazadas se ha logrado a través de la presión o la coerción, antes de que las condiciones permitiesen su sostenibilidad. Los desplazados han sido obligados a regresar a su lugar de origen en nueve países, a la vez que crece cada vez más la presión en favor del regreso (por ejemplo, se proporciona asistencia únicamente a los desplazados que se proponen regresar a su lugar de origen). En la mitad de los países estudiados, el regreso era la única solución duradera que contaba con el apoyo activo de las autoridades; por ende, las personas desplazadas casi nunca se hallaban en posición de elegir con libertad.

Los gobiernos favorecen el regreso por varios motivos. El regreso es una forma de poner fin al desplazamiento forzado y a algunas violaciones de los derechos humanos causadas por el desplazamiento. Posiblemente, los gobiernos esperan que el regreso de los desplazados a sus lugares de origen les permita acceder a sus tierras y a sus anteriores fuentes de subsistencia. Además, es posible que los gobiernos prefieran ayudar a las personas a regresar a su propia tierra y hogar, en lugar de promover su asentamiento permanente en lugares que no son de su propiedad. La importancia que se atribuye al regreso desde el punto de vista político pone de relieve la necesidad de supervisar las situaciones de regreso, a fin de asegurar que existan las condiciones necesarias para que el regreso sea sostenible y que las autoridades nacionales no hayan utilizado ese mecanismo para dar la impresión de que se ha solucionado una situación de desplazamiento interno.

El apoyo a la integración local consiste en la provisión de viviendas permanentes y adecuadas mediante la ejecución de programas de viviendas sociales o

la mejora de las viviendas temporales, a la vez que se garantiza la seguridad de la tenencia para los residentes. Debido a que muy pocos gobiernos han apoyado la integración local o el asentamiento en otros lugares, las personas desplazadas han tendido a permanecer, sin apoyo y a menudo por muchos años, en condiciones de vida inadecuadas, cuando las condiciones no han permitido su regreso. Esto ha sucedido especialmente en países donde el respaldo a la integración local se ha percibido como un apoyo a la limpieza étnica. Por esta razón, las autoridades en Bosnia y Herzegovina siguen mostrándose poco dispuestas a facilitar abiertamente la integración local, pese a que ya han pasado 13 años desde el fin del conflicto. En contraste, en 2008, Georgia y Afganistán cambiaron su política con miras a facilitar la integración local de las personas desplazadas.

A fin de alentar el apoyo a soluciones duraderas diferentes del regreso, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ha argumentado que la integración local y el reasentamiento en otros lugares no son incompatibles con el regreso y ha subrayado que las personas desplazadas que gozan de condiciones de vida dignas y de acceso a los medios de subsistencia estarán en mejor posición de reconstruir sus vidas en su lugar de origen cuando ello sea posible<sup>28</sup>.

Los obstáculos a las soluciones duraderas que se han descrito en los párrafos precedentes marcan los ámbitos en los que deberían centrarse los esfuerzos nacionales e internacionales para crear condiciones que posibiliten la materialización de soluciones duraderas. Una vez que las condiciones de seguridad se hayan establecido y consolidado mediante actividades de reconciliación destinadas a solucionar posibles discriminaciones, es necesario poner en práctica programas que faciliten el acceso a los medios de subsistencia, así como a la vivienda, las tierras y las propiedades que tan a menudo constituyen el sostén de esos medios. Asimismo, conviene establecer planes de viviendas sociales en beneficio de las personas que no pueden regresar o reclamar sus bienes. Garantizar el acceso no discriminatorio a servicios como la atención de la salud, la educación y los sistemas de pensiones es también un elemento indispensable de las soluciones duraderas.

Los programas de apoyo a las soluciones duraderas deben promover las actividades generadoras de ingresos y encarar las disputas relacionadas con las tierras y las propiedades que se plantean cuando los bienes abandonados por los desplazados han sido destruidos u ocupados por otras personas. La resolución de estos problemas exige la adopción de acciones inmediatas y de largo plazo: en primer lugar, registrar las tierras y las propiedades abandonadas y, a continuación, reconstruir las propiedades y aplicar mecanismos de restitución y compensación.

En países donde la propiedad es mayormente consuetudinaria y el gobierno opta por encarar la cuestión a través de una reforma global del régimen de la propiedad de tierras (en la que se combine el reconocimiento de la propiedad consuetudinaria

28 Walter Kälin, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, declaración ante el Consejo de los Derechos Humanos, 12 de marzo de 2009, disponible en [http://www.brookings.edu/speeches/2009/0312\\_internal\\_displacement\\_kalin.aspx](http://www.brookings.edu/speeches/2009/0312_internal_displacement_kalin.aspx) (consultado el 14 de septiembre de 2009)

con medidas en favor de quienes carecen de tierras), es fundamental garantizar que las medidas no discriminen a las personas desplazadas, por ejemplo estableciendo la ocupación continua y pacífica como prerrequisito para la formalización de la propiedad consuetudinaria.

El papel de la comunidad internacional consiste en prestar apoyo a las actividades desplegadas por los gobiernos nacionales en pro de las soluciones duraderas. El considerable apoyo financiero que se ofrece durante las situaciones de emergencia tiende a disminuir con rapidez, y la falta de apoyo sostenido generalmente se refleja en la ausencia de programas que supervisen el logro de soluciones duraderas, así como en la falta de información acerca de esta cuestión. Los procesos de construcción de la paz eficaces deben acompañarse de actividades de reconstrucción sostenidas y de medidas de revitalización económica que permitan garantizar la materialización de soluciones duraderas.

### **Conclusión: ¿una respuesta a medida para las personas desplazadas?**

El desplazamiento sigue siendo un factor de vulnerabilidad crítico a nivel mundial. Si bien la población no desplazada (sobre todo en zonas donde se registran desplazamientos) puede estar expuesta a los mismos abusos y obstáculos, el hecho del desplazamiento tiende a reducir aún más el acceso de las personas desplazadas a la seguridad física, a los servicios y artículos de primera necesidad y al disfrute de otros derechos. En la huida, las personas desplazadas no sólo pueden perder sus bienes, sus medios de subsistencia y su documentación, sino también el apoyo de los familiares y de las redes comunitarias; además, pueden sufrir graves traumas durante el proceso.

Es de fundamental importancia examinar y abordar las necesidades de protección y asistencia de las poblaciones de acogida en las zonas de desplazamiento, reasentamiento y regreso. Teniendo en cuenta que las comunidades locales a menudo se ven llamadas a proporcionar protección y asistencia a los desplazados, también merecen beneficiarse de un apoyo adecuado que les permita recibir a las personas desplazadas en condiciones seguras y dignas. Por ende, conviene evaluar en mayor profundidad las repercusiones que las situaciones de desplazamiento tienen en todas las poblaciones afectadas y determinar las necesidades específicas de cada una.