



## Asamblea General

Distr. general  
7 de noviembre de 1997  
Español  
Original: inglés

---

Quincuagésimo segundo período de sesiones  
Tema 112 c) del programa  
Cuestiones relativas a los derechos humanos:  
situaciones relativas a los derechos humanos e  
informes de relatores y representantes especiales

### Cuestión de los desplazados internos

#### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe preparado por el Sr. Francis Deng, representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en cumplimiento de la resolución 1995/57 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1995, y de la decisión 1995/273 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1995.

## Anexo

### Informe sobre la cuestión de los desplazados internos preparado por el representante del Secretario General de conformidad con la resolución 1995/57 de la Comisión de Derechos Humanos y la decisión 1995/273 del Consejo Económico y Social

## Índice

a

	Párrafos	Página
I. Introducción .....	1–2	3
II. El marco normativo .....	3–11	3
III. El marco institucional .....	12–28	4
IV. Visitas a países .....	29–41	8
V. Los desafíos del futuro .....	42–48	10

## I. Introducción

1. El fenómeno de los desplazados internos, que afecta como mínimo a 25 millones de personas, sigue siendo uno de los desafíos mayores y más apremiantes a la comunidad internacional. En respuesta al mismo y a petición de la Comisión de Derechos Humanos, en 1992 el Secretario General nombró a un representante sobre la cuestión de los desplazados internos. En 1993 la Comisión prorrogó el mandato del representante por otros dos años, y en 1995, por tres años más.

2. La función del representante se puede calificar de catalizadora, útil tanto para sensibilizar respecto de la difícil situación de los desplazados internos como para estimular la adopción de medidas eficaces en beneficio de ellos. En el desempeño de esa función, su mandato ha cristalizado en tres esferas de trabajo principales: a) el desarrollo de un marco normativo apropiado para satisfacer las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos; b) el fomento de disposiciones institucionales eficaces dirigidas a satisfacer esas necesidades; c) la concentración, mediante visitas a los países, en situaciones específicas de desplazamiento interno para las que mediante el diálogo con el gobierno y otras partes interesadas, el representante trata de conseguir una atención eficaz. Basado en el informe que el representante presentó a la Asamblea General en su quincuagésimo primer período de sesiones (A/51/483 y Add.1 y 2), el presente informe proporciona una sinopsis de la labor realizada en las tres esferas del mandato y define los principales desafíos futuros.

## II. El marco normativo

3. Desde el inicio de su mandato, el representante ha estudiado en qué medida las normas jurídicas existentes hacen frente a las necesidades de los desplazados internos. Tras varios años de intensa colaboración con un grupo de expertos jurídicos internacionales, el representante presentó a la Comisión, en su 51º período de sesiones, una recopilación y análisis de las normas jurídicas relativas a los desplazados internos (E/CN.4/1996/52/Add.2) en la que se examinaron las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho humanitario, y por analogía, del derecho de los refugiados, con miras a determinar la medida en que éstas atendían a las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. El representante llegó a la conclusión de que aunque el derecho vigente hacía frente a muchos aspectos de particular importancia para los desplazados internos, existían sin embargo

esferas importantes en las que no proporcionaba suficiente protección. Por ejemplo, las deficiencias estaban relacionadas con la necesidad de que se reconozca un derecho expreso a no ser desplazado ilegalmente, a tener acceso a la protección y a la asistencia durante el desplazamiento y a disfrutar de un retorno y una reincorporación en condiciones de seguridad.

4. En su resolución 50/195, de 22 de diciembre de 1995, la Asamblea General exhortó a la Comisión a que, sobre la base de la recopilación, estudiase la cuestión de establecer un marco normativo adecuado para la protección de los desplazados internos, a lo que la Comisión dio respuesta asignando dicha tarea al representante en su resolución 1996/52, de 19 de abril de 1996. Conforme se ha señalado en informes anteriores a la Asamblea General y a la Comisión, a juicio del representante, existe la necesidad de recapitular el derecho pertinente en vigor y aclarar sus disposiciones en un solo conjunto de principios. La consolidación en un solo lugar de las numerosas normas pertinentes que en la actualidad se hallan demasiado dispersas y difusas para resultar eficaces sería útil por varias razones. Por ejemplo, llamaría la atención sobre la necesidad de aplicar mejor las normas existentes. De esa manera, el documento les resultaría útil a los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales en su labor de promoción y protección de los derechos de los desplazados internos. Además, contribuiría a lograr el propósito educacional de sensibilizar más a la opinión internacional sobre la difícil situación de los desplazados internos y la necesidad de adoptar más medidas para hacerle frente con eficacia.

5. Por consiguiente, en colaboración con un grupo de expertos en derecho internacional, el representante está elaborando un proyecto de conjunto de principios rectores relativos a las situaciones de desplazamiento interno. Los principios representan el primer intento de expresar con claridad el significado y el carácter de la protección específica de los desplazados internos. En una reunión de expertos jurídicos celebrada en Ginebra en junio de 1996 se comenzaron a redactar los principios rectores bajo la dirección del representante. En una reunión posterior celebrada en octubre de 1996, en la que también participaron representantes de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, y en una tercera mesa redonda sobre temas jurídicos celebrada en abril de 1997 se elaboraron más esos principios. Una reunión final, de la que el Gobierno de Austria será anfitrión en enero de 1998, reunirá a expertos jurídicos procedentes de diversas regiones geográficas así como a representantes de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales con el fin de debatir los principios rectores y la posibilidad

de aplicarlos antes de que el representante los presente a la Comisión en su 54º período de sesiones.

6. En ese mismo período de sesiones, el representante también transmitirá a la Comisión un informe en el que se reexamina el contenido y las limitaciones de la legislación relativa al derecho de no ser desplazado arbitrariamente. La necesidad de ocuparse de la prevención motivó que se estudiara en qué grado el derecho vigente brindaba protección contra el desplazamiento arbitrario. En el estudio se llegó a la conclusión de que existían pocas normas jurídicas internacionales explícitas que protegiesen a las personas contra el desalojo y el desplazamiento individual o colectivo o el traslado de una región a otra dentro de su propio país. Aunque en el derecho humanitario internacional (Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales) y en el derecho relativo a las poblaciones autóctonas figura una prohibición expresa del desplazamiento arbitrario, en los instrumentos de derechos humanos, en cambio, la prohibición se halla solamente implícita en diversas disposiciones, particularmente en los derechos a la libertad de circulación, a elegir residencia y vivienda y a no ser objeto de injerencia arbitraria en el propio domicilio. Cuando se las considera juntas, se puede decir que las diversas normas jurídicas pertinentes apuntan a una regla general según la cual el desplazamiento forzado sólo puede llevarse a cabo excepcionalmente, en las circunstancias concretas previstas en el derecho internacional, y no debe durar más de lo absolutamente imprescindible conforme a la situación. Incluso en ese caso, no puede llevarse a cabo sobre una base discriminatoria ni de manera arbitraria.

7. Los resultados del estudio, junto con la recopilación, proporcionan la base de un conjunto de principios rectores cuyo alcance será amplio y que proporcionará protección en las tres fases del desplazamiento interno: antes del desplazamiento, durante el desplazamiento y durante el proceso del retorno y la reincorporación.

8. Los principios serán válidos para los gobiernos y para los agentes no estatales, aunque para promover la adhesión a los mismos por parte de los agentes no estatales habrá que hacer frente a ciertos problemas. Con el tiempo, los principios deben contribuir a la creación del clima moral y político necesario para mejorar la protección de los desplazados internos.

9. Los principios rectores también deben servir de base para supervisar las condiciones de los desplazados internos y de rasero con que medir el trato que reciben. El representante opina que la recopilación ya sirve como punto de referencia útil para supervisar las situaciones de desplazamiento, evaluar las necesidades de los desplazados y la medida en que se satisfacen, comunicarse con los gobiernos y otras partes

en los países interesados y movilizar respuestas entre organismos internacionales, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales.

10. A los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, los principios rectores les servirán de guía práctica en su quehacer con las poblaciones desplazadas. Cabe señalar que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha utilizado el análisis jurídico iniciado por el representante a fin de elaborar un manual de referencia para uso de su personal como orientación sobre los derechos humanos y las normas humanitarias aplicables a los desplazados internos. Es de esperar que otros organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales sigan su ejemplo. Los esfuerzos de promoción que realizan los propios desplazados internos también se han de beneficiar de una enunciación clara y amplia de sus derechos. Entretanto, a los gobiernos, tanto los principios como la recopilación que los precedió les servirán de recordatorios de las obligaciones que les impone el derecho internacional vigente, así como de útiles puntos de referencia a la hora de redactar leyes relativas a los desplazados internos.

11. La amplia aceptación y difusión de los principios rectores es crítica para fomentar su uso por las partes interesadas en todos los niveles. En su resolución 1996/52, la Comisión instó a que la recopilación se difundiera ampliamente. El representante también abriga la esperanza de que se dé amplia difusión a los principios rectores.

### III. El marco institucional

12. Como sucedió con el estudio del marco normativo, el análisis y la evaluación que ha hecho el representante de los actuales acuerdos institucionales en materia de desplazados internos han demostrado que existen graves insuficiencias en anteriores informes del representante se ha subrayado que, en relación con los desplazados internos, existe una falta de responsabilidad institucional que se traduzca en medidas especiales de protección, asistencia y apoyo a la reintegración y al desarrollo. El Secretario General destacó esta laguna institucional en su programa de reforma de julio de 1997 (A/51/950, párr. 186), al referirse a la problemática de la protección de los desplazados internos y la prestación de asistencia a los mismos, como ejemplo de una cuestión humanitaria que queda en los resquicios de los actuales mandatos de los diferentes organismos. A resultas de esta deficiencia en el sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional ha prestado una atención insuficiente y poco coherente al problema de los desplazamientos internos.

13. Por lo que respecta a la coordinación sobre el terreno, las decisiones sobre los arreglos de coordinación humanitaria en un país o región son de la incumbencia del Comité Permanente entre Organismos, bajo la dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia. En virtud del programa de reforma, una de las funciones primordiales del Coordinador del Socorro de Emergencia consiste en garantizar que se aborden las cuestiones humanitarias, inclusive las que quedan en los intersticios entre los actuales mandatos de los organismos, como la protección y la asistencia a los desplazados internos. Dicho arreglo parece indicar que el enfoque de colaboración que ha orientado hasta la fecha la respuesta internacional al problema de los desplazados internos continúa siendo válido. Antes que crear una nueva institución o transferir a una ya existente la responsabilidad plena de los desplazados internos, la coordinación interinstitucional sigue siendo la opción preferida. Se trata quizás del marco más realista, dado que las variadas y amplias necesidades de los desplazados internos en materia de asistencia de emergencia, protección y apoyo a la reintegración exceden la capacidad, el mandato y los conocimientos especializados de cualquier organización a título individual.

14. Al mismo tiempo, el Secretario General, en su programa de reforma, reconoció la posibilidad de designar a un organismo principal sobre el terreno (párr. 192). Cuando se selecciona a un organismo principal, es importante prestar atención a las necesidades específicas de los desplazados internos y de otras poblaciones afectadas y considerarlas como factores determinantes en la asignación de responsabilidad. Si, por ejemplo, las necesidades de protección son las más importantes, organismos como el ACNUR, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), podrían desempeñar una función relevante si cae dentro de su mandato<sup>a</sup>. Cuando las necesidades materiales o de desarrollo sean la principal preocupación, se puede conferir la responsabilidad de la coordinación al Programa Mundial de Alimentos, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Independientemente de la organización que se escoja, su designación le conferirá responsabilidad global, aunque no exclusiva, de la respuesta humanitaria. En consecuencia, el organismo principal seguirá dependiendo de la colaboración entre todos los organismos competentes y tratará de integrar la tarea de los regímenes humanitario, de derechos humanos y de desarrollo en un enfoque global.

15. Aunque durante los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de relaciones de colaboración entre el amplio elenco de agentes institucionales que se ocupan de los

desplazados internos, dichas relaciones todavía no constituyen la respuesta global requerida. Un paso prometedor, subrayado ya por el representante, es el creciente intercambio entre los organismos de memorandos de entendimiento por los cuales se distribuye la responsabilidad según la especialización institucional en tareas específicas, en relación con los desplazados internos (E/CN.4/1997/43, párr. 11). Sin embargo, en muchas emergencias humanitarias se descuidan las necesidades de los desplazados internos porque no se ha designado un centro de responsabilidad.

16. El representante ha llegado a la conclusión, durante su estudio de la respuesta internacional a diferentes situaciones nacionales, de que la asignación de la responsabilidad primaria en materia de desplazados internos a un agente concreto, como ocurrió en Tayikistán y en la ex Yugoslavia, puede hacer que se preste una mayor atención a sus necesidades<sup>b</sup>. En casos como los de Burundi, Liberia y Rwanda, en donde no se había establecido un centro de responsabilidad por los desplazados internos, sus necesidades de protección y asistencia fueron peor atendidas. Por lo tanto, parecería adecuado que, en cada emergencia compleja, se encargara a una entidad operacional que evaluara y vigilara las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos, sensibilizando a la opinión pública sobre su difícil situación, movilizandole el apoyo de otros organismos para hacer frente a sus necesidades e ideando estrategias para conseguirlo. Esa función podría desempeñarla un organismo principal o, cuando no se haya designado ninguno, un organismo operacional apropiado que actúe sobre el terreno. La responsabilidad de velar por que ese organismo reciba el apoyo de otros le incumbe al coordinador residente, a falta del cual el propio organismo principal para los desplazados internos podría asumir la función de coordinación.

17. La vigilancia constante de los derechos humanos es extremadamente importante para hacer frente a los problemas que presenta la protección de los desplazados internos, así como para crear condiciones que les animen a regresar y reintegrarse. A fin de garantizar que la respuesta coordinada abarque tanto los problemas de protección como los de asistencia, debe pedirse a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que establezca una presencia de defensa de los derechos humanos sobre el terreno cuando ésta todavía no exista.

18. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha declarado dispuesta a colaborar en la protección sobre el terreno de los desplazados internos y ha esbozado un programa de acción destacando la importancia de velar por que, en las crisis que entrañan desplazamientos<sup>c</sup>, exista sobre el terreno una presencia de defensa de los derechos humanos. Esta presencia se puede

establecer en forma de misión de vigilancia sobre el terreno o a través del programa de servicios consultivos y asistencia técnica del Alto Comisionado para la promoción de la protección de los derechos humanos. Ambas modalidades pueden contribuir de manera significativa a hacer frente a las necesidades de protección de los desplazados internos. A juzgar por la experiencia reciente, está claro que se debe reforzar la capacidad de las misiones de vigilancia sobre el terreno en el ámbito de los derechos humanos y que es preciso ampliar su función de protección de los desplazados internos para que abarque no sólo el retorno y la reintegración sino también la protección durante el desplazamiento, especialmente en situaciones que afectan a campamentos de refugiados. Además, en su 52º período de sesiones (resolución 1996/52), la Comisión pidió al Alto Comisionado que, en colaboración con los gobiernos, las organizaciones internacionales y el representante, elaborase proyectos con objeto de promover los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, como parte del programa de servicios de asesoramiento y cooperación técnica. La Oficina del Alto Comisionado necesita ampliar las actividades de ambos mecanismos a fin de abarcar más situaciones de desplazamiento interno. Como ello exigirá recursos adicionales, será menester reforzar la capacidad de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas de forma que puedan desempeñar una función más activa asegurando que se haga frente sobre el terreno a los problemas de protección de los desplazados internos.

19. Cuando no hay mecanismos de defensa de los derechos humanos sobre el terreno, la tarea de lograr que se conozcan y se solucionen los problemas de protección recae sobre otros agentes. El Comité Internacional de la Cruz Roja y el ACNUR asumen habitualmente funciones de protección de conformidad con sus mandatos, pero no están presentes en todas las situaciones. Incluso cuando lo están, es frecuente que las necesidades de protección sean demasiado grandes para que esos organismos puedan afrontarlas por sí solos. Los organismos de socorro y de desarrollo también deben ocuparse de las necesidades de protección de los desplazados internos. A pesar de que pueden carecer del mandato y de los conocimientos especializados que les permitan proteger directamente la seguridad física y los derechos humanos de los desplazados de todas maneras pueden hacer importantes contribuciones en la esfera de la protección, sobre todo integrando los problemas en dicha esfera al diseño de sus programas y actuando como promotores, señalando a la atención tanto de las autoridades como de la comunidad internacional las necesidades de los desplazados internos.

20. Para conseguir una respuesta internacional eficaz, cooperativa, global y coherente a las situaciones de despla-

miento interno se precisa un centro de responsabilidad definido en materia de desplazados internos a nivel de la Sede. En mayo de 1997, como parte del examen de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la asistencia humanitaria, emprendido de conformidad con la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1995, el Comité Permanente entre Organismos recomendó que la función del Coordinador del Socorro de Emergencia en relación con los desplazados internos llevase aparejadas varias responsabilidades: promoción de la asistencia y la protección, movilización de recursos y determinación de las insuficiencias de la respuesta internacional, asignación de responsabilidades entre los organismos, inclusive la gestión de campamentos, gestión de la información y apoyo a las operaciones sobre el terreno, incluso la negociación del acceso por razones humanitarias. En una reunión entre organismos celebrada en septiembre de 1997, se especificó que el componente de gestión de la información entrañaba la creación, en consulta con instituciones externas, de una base de datos mundial sobre desplazados internos. Esta iniciativa es muy bien recibida ya que, en la actualidad, no existe dentro de las Naciones Unidas ninguna oficina que recopile y reciba sistemáticamente información sobre desplazamientos internos. Se precisa un fondo común de información sobre las distintas dimensiones del desplazamiento interno que incluya, tal como propuso ya el representante, situaciones y actividades pendientes en la etapa de prevención, causas y manifestaciones de situaciones existentes, el grado de acceso de los desplazados a los servicios básicos, sus inquietudes en materia de protección, la capacidad y la voluntad de los gobiernos de hacer frente a sus necesidades y la respuesta de la comunidad internacional (E/CN.4/1995/50, párrs. 98 y 99). Además, debe prestarse especial atención a los problemas específicos de género, sin olvidar el número de hogares en los que el cabeza de familia es una mujer, las mujeres solteras que viven solas y las niñas en edad escolar y sus especiales necesidades. Para conseguir que la comunidad internacional no pase por alto ni olvide las situaciones de desplazamiento interno, sería muy útil que se publicaran con carácter periódico informes sobre la situación basados en esa información.

21. El representante se propone trabajar con el Coordinador del Socorro de Emergencia para promover una mayor integración de la respuesta internacional a las situaciones de desplazamiento interno. En una carta de entendimiento de 1996, el representante y el Coordinador del Socorro de Emergencia, además de manifestar su compromiso común de crear un sistema para compartir información sobre desplazados internos, decidieron formular estrategias conjuntas que garantizaran que se haría frente a las necesidades tanto de protección como de asistencia de los desplazados internos.

En particular, contemplaron la posibilidad de que el Coordinador del Socorro de Emergencia pidiera al representante que visitara países concretos cuya situación mereciera atención. El representante y el Coordinador del Socorro de Emergencia también acordaron patrocinar reuniones informativas conjuntas para poner a los representantes ante las Naciones Unidas al corriente de cuestiones de importancia en relación con los desplazamientos internos.

22. El representante también cooperará con el Coordinador del Socorro de Emergencia para garantizar que la Iniciativa de formación para emergencias complejas incluya, como parte de su programa general o en forma de módulo específico, capacitación sobre desplazados internos que cubra las normas jurídicas sobre protección y asistencia así como estrategias de vigilancia de sus necesidades y presentación de informes al respecto.

23. En su reunión de septiembre de 1997, el Comité Permanente entre Organismos reconoció la necesidad de prestar más atención a los desplazados internos en el conjunto del proceso entre organismos. Con ese fin, se reconstituyó un foro entre organismos sobre desplazados internos con una configuración diferente, en la que el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos reemplazaba al Equipo de Tareas Interinstitucional sobre los desplazados internos.

24. La inclusión del representante como miembro permanente del Comité Permanente entre Organismos y su Grupo de Trabajo deberá ayudar a garantizar que en esos foros se aborden cuestiones relativas al desplazamiento interno. En su reunión de septiembre de 1997, el Comité Permanente decidió invitar al representante a que participase en sus reuniones y en las de sus órganos subsidiarios. En virtud de los arreglos previos, se pedía invitar con carácter especial al representante a las reuniones del Comité Permanente cuando figurasen en el programa cuestiones que guardaran relación con su mandato. Pero, al ser el desplazamiento interno un elemento casi inevitable de toda emergencia humanitaria compleja en la que el Comité Permanente deba intervenir, la participación más sistemática del representante en ese foro está perfectamente justificada.

25. La participación del representante en las reuniones del Comité Permanente entre Organismos y de sus órganos subsidiarios ayudará también a llamar la atención sobre la problemática de la protección y de la asistencia y a promover un enfoque más amplio de esos problemas. Hasta la fecha, las reuniones se han centrado básicamente en la asistencia. Debe prestarse la misma atención a la protección que a la asistencia a los desplazados internos, según se confirma en el programa de reforma del Secretario General. Un paso alentador en esa dirección fue la decisión adoptada por el Comité Permanente

en 1997 de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos participase habitualmente en sus reuniones. Al mismo tiempo, todos los miembros del Comité Permanente deben tener una función que desempeñar en la mejora de la protección.

26. Se fomentará una integración más efectiva de las inquietudes de los desplazados internos en el marco interinstitucional si el Coordinador del Socorro de Emergencia asume un firme liderazgo. El Comité Permanente entre Organismos también tendrá que desempeñar una función más activa en diferentes aspectos: evaluar en qué medida el sistema de las Naciones Unidas satisface las necesidades de los desplazados internos en general y en situaciones específicas, hacer llamamientos a otros organismos de las Naciones Unidas para que apoyen con decisión el esfuerzo humanitario, apremiar a que se adopten medidas políticas para resolver las crisis que generan emergencias humanitarias y poner de relieve las situaciones que no reciben atención suficiente. El representante, ha asumido el compromiso de colaborar estrechamente con el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Comité Permanente a medida que estos van asumiendo las funciones de dirección necesarias para lograr que la reforma del sistema de las Naciones Unidas se traduzca en una mejor respuesta internacional al problema de los desplazamientos internos. Con este objetivo, también está ansioso por cooperar y por garantizar la complementariedad de acción con otros representantes y relatores especiales temáticos de las Naciones Unidas, como el representante sobre las consecuencias de los conflictos en los niños, recientemente nombrado por el Secretario General.

27. Ahora bien, el marco de la colaboración, debe ir más allá del sistema de las Naciones Unidas y de sus socios internacionales en cuestiones humanitarias para encuadrar también a organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales. Durante los últimos años, todos esos grupos de agentes han ampliado sus funciones en relación con los desplazados internos. En anteriores informes del representante se han enumerado en detalle iniciativas regionales sobre desplazados internos en las Américas, África y Europa. En su informe a la Asamblea General en su quincuagésimo primer período de sesiones (A/51/483, párrs. 7 y 8), el representante prestó especial atención a la Conferencia Regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otras formas de desplazamiento involuntario y los repatriados de los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados, celebrada en Ginebra los días 30 y 31 de mayo de 1996. No obstante, más de un año después de la Conferencia, queda claro que se necesita más financiación en la fase de medidas complementa-

rias para acelerar la aplicación de su Programa de Acción (A/51/341 y Corr.1, anexo, apéndice).

28. El representante también ha explicado anteriormente en detalle la importante función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales (véase, en particular, el documento E/CN.4/1995/50, párrs. 228 a 242). Deben señalarse especialmente a la atención los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales por compilar estadísticas mundiales sobre desplazados internos. El Comité de refugiados de los Estados Unidos, por ejemplo, ha ampliado su World Refugee Survey para evaluar las condiciones que afectan a los desplazados internos. Otra iniciativa digna de mención es la emprendida por el Consejo Noruego para los Refugiados, consistente en llevar a cabo un estudio mundial sobre desplazados internos. El estudio, que se publicará con carácter anual a partir de la primavera de 1998, contendrá un análisis de todas las situaciones nacionales en las que haya desplazados internos que reciban o necesiten protección y asistencia internacionales, así como de las tendencias más generales en los planos regional y mundial. Además, el proyecto editará un boletín semestral. Como suplemento importante al estudio, el proyecto mantendrá una página en la Web que será una fuente de información y documentación en línea sobre desplazamientos internos. De esta forma, el proyecto de estudio debe aportar una valiosa contribución recopilando y gestionando información sobre desplazados internos, vigilando la medida en que se cubren sus necesidades e informando al respecto.

#### IV. Visitas a países

29. Para velar por que se lleven a la práctica las mejoras introducidas en los marcos normativos e institucionales, las visitas a países del representante figuran entre los elementos más importantes de su mandato. Le permiten centrar su atención en crisis concretas de desplazamiento interno y, mediante un diálogo orientado a la búsqueda de soluciones con el gobierno interesado y en cooperación con los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales presentes en el país, recomendar las medidas correctivas que deban adoptar las autoridades nacionales en cooperación con la comunidad internacional. Las visitas a países también favorecen los propósitos más universales de fomentar la comprensión del problema del desplazamiento interno en todas sus dimensiones, como sus repercusiones especiales sobre las mujeres y los niños, así como de elaborar estrategias mundiales y específicas para cada región a fin de resolverlo.

30. Desde su nombramiento, el representante ha visitado Burundi, Colombia, El Salvador, la ex Yugoslavia, la

Federación de Rusia, Mozambique, el Perú, Rwanda, Somalia, Sri Lanka, el Sudán y Tayikistán y ha expuesto sus conclusiones y recomendaciones en informes a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General. Como hay graves problemas de desplazamiento interno en más de 30 países de todo el mundo, es muy necesario ampliar las visitas a países y hacer visitas de seguimiento.

31. El representante, como otros representantes y relatores de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, sólo emprende una misión por invitación de las autoridades nacionales del país de que se trate. En consecuencia, no ha podido visitar países cuyos gobiernos se abstienen de aceptar la cooperación internacional para hacer frente al problema del desplazamiento interno, aunque suele ser precisamente en esos países donde el problema reviste especial gravedad. Paradójicamente, los países en los que el representante ha podido concentrar su atención mediante sus visitas son aquellos cuyos gobiernos son más cooperativos, en cuanto que reconocen la situación de desplazamiento interno en el país y la necesidad correspondiente de hacerle frente. Tal es el caso del presente informe, en el que la mención de determinados países obedece al hecho de que el representante los ha visitado, y no a sugerencias de que las situaciones respectivas justifiquen un escrutinio internacional más a fondo que en otros países que el representante no ha tenido todavía oportunidad de estudiar personalmente. Incluso en países en los que el representante ha podido llevar a cabo una misión, es imprescindible continuar la vigilancia para velar por que la cooperación de que ha dado muestras el gobierno invitándole a visitarlos se traduzca en la adopción de medidas correctivas. La necesidad de seguimiento es tanto más crítica cuanto que las situaciones de desplazamiento interno en varios de los Estados visitados por el representante exigen una atención continua.

32. Uno de los medios importantes de vigilar la situación de un país es contar con una presencia internacional de defensa de los derechos humanos en dicho país. Por ejemplo, la misión de derechos humanos de las Naciones Unidas en Burundi, ha señalado a la atención el desplazamiento interno y ha servido para suscitar la preocupación internacional por la reagrupación “forzosa” de hutus. Podría desempeñar un papel igualmente importante garantizando que el regreso de las personas afectadas tuviera lugar en condiciones de seguridad y dignidad, pero para ello se requiere una mayor presencia internacional. Se plantea una necesidad análoga en Colombia, donde se comunica que el desplazamiento interno afecta a 1 millón de personas. La necesidad de una mayor participación de la comunidad internacional, destacada por el representante tras su visita de junio de 1994, es todavía más apremiante en el día de hoy, por razones tanto preventi-



vas como curativas (E/CN.4/1995/50/Add.1 y Add.1/Corr.1). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha establecido hace poco una oficina externa que, hasta la fecha, se dedica a robustecer el marco de protección de los derechos humanos en los planos nacional y local, pero que también podría desempeñar un papel útil vigilando la situación de los desplazados internos y promoviendo las condiciones para su regreso voluntario. Entretanto, una mayor atención a los desplazados internos por parte de las organizaciones humanitarias y de desarrollo, en particular del ACNUR, el PNUD y el UNICEF, contribuiría de manera significativa a hacer frente eficazmente a sus múltiples necesidades.

33. El establecimiento de una mayor presencia internacional, especialmente en forma de misión sobre el terreno de derechos humanos, también fue una de las recomendaciones formuladas por el representante respecto de Tayikistán, tras su misión de 1996 (A/51/483/Add.1, anexo). El Alto Comisionado envió después una misión de evaluación de las necesidades en materia de derechos humanos y actualmente está haciendo planes para ocuparse, en colaboración con el Gobierno, de problemas de derechos humanos, incluso los específicos del desplazamiento.

34. El representante confía no sólo en que se intensifique la presencia internacional de defensa de los derechos humanos en Burundi, Colombia y Tayikistán, además de otros países con problemas de desplazamiento interno, sino también en que se dedique especial atención a la difícil situación de los desplazados internos. Cabe mencionar como novedad positiva la misión de vigilancia de los derechos humanos establecida por el Alto Comisionado en Abjasia (Georgia), con un mandato que incluye expresamente la facilitación de la creación de condiciones para el regreso de las 275.000 personas que se calcula están desplazadas internamente de la región. Aunque siguen sin cumplirse las esperanzas de que las conversaciones de paz que se reanudaron recientemente entre las dos partes en guerra conduzcan a un acuerdo respecto del regreso de los desplazados, es alentadora la atención que presta el Alto Comisionado a las necesidades específicas de estas personas.

35. Como a los gobiernos les incumbe la responsabilidad primordial por hacer frente a la difícil situación de los desplazados internos, el fortalecimiento de las instituciones nacionales también es un elemento imprescindible de las actividades tendientes a hacer frente a las situaciones actuales y a prevenir problemas futuros de desplazamiento interno. Por ejemplo, en el Perú se comunica que el Gobierno ha adoptado varias medidas concretas para mejorar la situación de los desplazados internos desde la visita del representante en 1995. Entre ellas figura el nombramiento de un ombuds-

man para investigar denuncias individuales de abusos de los derechos humanos. En una reunión con el representante, que tuvo lugar a principios de 1997 en Washington, D.C., el ombudsman comunicó que se habían promulgado leyes y se había iniciado una campaña nacional para proveer de documentación a los desplazados internos. Con respecto al proceso de regreso, se informa de que el programa de apoyo para el repoblamiento ha recibido fondos adicionales que le han permitido emprender actividades en más zonas del país, según recomendó el representante tras su visita (E/CN.4/1996/52/Add.1, párrs. 104 a 106). Al mismo tiempo sigue siendo necesario que el programa amplíe sus actividades más allá del estricto apoyo al regreso y que contribuya también a las actividades de reintegración. Así pues, aunque el Gobierno ha tomado algunas iniciativas importantes para hacer frente a las necesidades de los desplazados internos, es menester ampliarlas y dar aplicación rápida y eficazmente a las medidas convenidas durante la visita del representante.

36. La eficacia de las instituciones nacionales, por muy bien desarrolladas que estén, se verá limitada por los conflictos armados generalizados y sin tregua. En Sri Lanka, pese a la disposición del Gobierno a prestar asistencia a los desplazados internos, la reanudación de las hostilidades en gran escala en el norte del país desde la visita del representante en 1993 ha frustrado con frecuencia estos intentos. El Comité de refugiados de los Estados Unidos ha comunicado que aproximadamente la mitad de los desplazados no recibe ayuda del Gobierno y que a los que la reciben no les llegan suministros médicos a tiempo o en cantidades suficientes. Una mayor intervención de las organizaciones humanitarias internacionales podría ayudar a subsanar estas deficiencias e intensificar los esfuerzos nacionales para hacer frente a la difícil situación de las personas desplazadas.

37. En los países en que se carece de información sobre la medida en que se estén aplicando las recomendaciones del representante, podría resultar muy valiosa una nueva visita de éste. Por ejemplo, los mayores grupos de desplazados internos del mundo se encuentran en el Sudán, país que el representante visitó en 1992. Las considerables necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos, así como los desafíos que entraña el hacerles frente, merecen una atención constante.

38. En los países que visita el representante, sería útil que los organismos humanitarios y de derechos humanos de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno ayudaran a observar en qué medida se están poniendo en práctica las recomendaciones. En mayo de 1997 el Comité Permanente entre Organismos recomendó que los coordinadores residentes presentaran informes periódicamente al Comité de Examen de la Evaluación y al representante sobre la situación

de los desplazados internos. Este requisito podría tener una útil función de seguimiento en los países que ya ha visitado el representante, además de constituir un medio de poner de relieve los problemas a que debieran enfrentarse los organismos de las Naciones Unidas y el representante. Se debe recordar que en la carta de entendimiento de 1996 entre el representante y el Comité de Examen de la Evaluación se preveía la cooperación en la vigilancia de situaciones de desplazamiento interno y en las actividades de seguimiento de las visitas del representante.

39. En el plano regional también hay posibilidades de vigilar las situaciones de desplazamiento interno. Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos ha designado a un relator sobre personas desplazadas internamente que podría aportar una valiosa contribución evaluando el alcance de las medidas de protección y asistencia en favor de los desplazados internos que estén adoptando los países de la región. La Consulta Permanente sobre el Desplazamiento Interno en las Américas ha enviado sus propias misiones a Colombia y a Guatemala, teniendo lugar la primera de ellas después de la visita del representante. En otros lugares, otros órganos regionales, como el Comité de los 20 de la Organización de la Unidad Africana para los refugiados, podrían emprender actividades semejantes que contribuirían al proceso de seguimiento.

40. Las organizaciones no gubernamentales también pueden aportar una contribución significativa al proceso de seguimiento evaluando de manera sistemática las necesidades de los desplazados internos. Según se indicó anteriormente, el proyectado estudio mundial sobre desplazados internos promete ser una herramienta especialmente útil para vigilar, junto con las organizaciones no gubernamentales locales, los problemas de desplazamiento interno en todo el mundo. Las misiones enviadas a los países por otras organizaciones no gubernamentales, como el Comité de refugiados de los Estados Unidos o la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, han prestado cada vez más atención especial a la difícil situación de los desplazados, por lo cual constituyen otra valiosa fuente de información complementaria.

41. Respecto de los países que el representante aún no ha tenido oportunidad de estudiar personalmente, se debe recordar que, en su resolución 50/195, de 22 de diciembre de 1995, la Asamblea General exhortó a todos los gobiernos a que continuaran facilitando las actividades del representante y los alentó a que consideraran detenidamente la posibilidad de invitarlo a que visitara su país a fin de que pudiera estudiar y analizar más cabalmente los problemas existentes.

## V. Los desafíos del futuro

42. La sensibilidad internacional respecto de la crisis mundial del desplazamiento interno ha aumentado considerablemente desde que se nombró al representante en 1992. En sus informes a la Comisión y a la Asamblea General, el representante ha dado información sobre la magnitud del desplazamiento interno en todo el mundo, ha determinado necesidades concretas de protección y asistencia de los desplazados internos, destacando los problemas especiales a que hacen frente las mujeres y los niños, ha evaluado la medida en que se satisfacen estas necesidades dentro de los marcos normativos e institucionales existentes y ha informado detalladamente sobre situaciones específicas de los países que ha estudiado personalmente en sus visitas. La mejor comprensión del problema del desplazamiento interno y de los marcos institucionales y normativos internacionales para hacerle frente ha mejorado considerablemente las perspectivas de que se dé una respuesta eficaz a las necesidades de los desplazados internos.

43. Se está elaborando un marco normativo apropiado para dar protección y prestar asistencia a los desplazados internos mediante la formulación de un conjunto de principios rectores. El desafío consistirá en garantizar la promoción y aplicación práctica de esos principios mediante los esfuerzos de los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los propios desplazados internos. Para ello será necesario dar amplia difusión a los principios entre todos los que tienen un papel que desempeñar en su aplicación y familiarizar al personal internacional y nacional con las normas relativas a los desplazados internos.

44. Respecto del marco institucional, el programa de reforma del Secretario General, en el que se estipula expresamente que se debe hacer frente a las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos, debe servir para concentrar más la atención en situaciones de desplazamiento interno. En muchos casos esto podrá obligar a asignar la responsabilidad principal por los desplazados internos a un organismo operacional determinado en cada situación de emergencia compleja. La integración de las actividades internacionales en favor de los desplazados internos en la labor del Comité Permanente entre Organismos debiera aumentar considerablemente la eficacia de la colaboración para hacer frente a los desafíos del desplazamiento interno en cada situación de crisis.

45. Como las mejoras del programa de reforma deben hacerse sentir especialmente sobre el terreno, se debe estimular a los organismos operacionales a que establezcan relaciones de colaboración respecto de los desplazados y presten su

apoyo a los organismos a los que se les asigne la responsabilidad principal. Será imprescindible hacer una evaluación de la medida en que las respuestas internacionales, regionales y nacionales vayan dirigidas a crisis concretas de desplazamiento interno, tanto para garantizar que se hace frente con eficacia a situaciones específicas como para fomentar el desarrollo de estrategias en los planos regional y mundial. Para ello será preciso que, además del apoyo general a una mejor respuesta a la crisis mundial del desplazamiento interno, el enfoque por países adquiera mayor relevancia de la que tenía durante la fase inicial, que se orientó principalmente hacia un estudio genérico del problema.

46. A petición del Secretario General, el representante emprendió, con apoyo de las Naciones Unidas, gobiernos y fundaciones, un proyecto importante de investigación de las diversas dimensiones del problema del desplazamiento interno y de las reacciones al mismo, a fin de mejorar la respuesta internacional. El estudio, con prólogo del Secretario General, se publicará en dos tomos en los próximos meses. En el primero, titulado *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*<sup>a</sup> se ofrece una panorámica regional y mundial del problema del desplazamiento interno, se examina el marco jurídico para hacerle frente, se describen las actividades intergubernamentales en los planos internacional y regional y las actividades no gubernamentales, y se ofrecen estrategias para mejorar la respuesta en los planos mundial, regional, subregional, nacional y local durante las diversas fases del desplazamiento, abarcándose la prevención, la protección y la asistencia en situaciones reales y la promoción de soluciones duraderas. En el otro tomo, que consta de 10 estudios de casos en Burundi, Rwanda, Liberia, el Sudán, el Cáucaso, la ex Yugoslavia, Sri Lanka, Tayikistán, Colombia y el Perú, se examinan detalladamente las causas y características del desplazamiento interno en algunos de los países en que el problema reviste mayor gravedad, se evalúa la medida en que se satisfacen las necesidades de las poblaciones afectadas en esas situaciones y se recomiendan medidas para progresar hacia ese objetivo. El objetivo del estudio consiste no sólo en mejorar la comprensión del problema del desplazamiento interno, sino también en promover, mediante la aplicación de estrategias concretas, una respuesta más amplia y eficaz a las necesidades de los desplazados. Para ello, y especialmente a la luz del proceso actual de reforma de las Naciones Unidas, el representante ya ha comunicado muchas de las conclusiones y recomendaciones del estudio a agentes del sistema de las Naciones Unidas y ajenos a él.

47. Las conclusiones del estudio se resumirán en el informe del representante a la Comisión de Derechos Humanos en su 54º período de sesiones. También será preciso darles una

difusión más amplia, en consonancia con el objetivo principal del estudio y el del mandato de aumentar la sensibilidad al problema del desplazamiento interno y conseguir mejores respuestas al mismo. A petición del Secretario General, el representante ha encargado una versión más breve y menos técnica del estudio, que se ilustrará con fotografías de desplazados internos de varias partes del mundo. Con ello no sólo se pretende mejorar la comprensión de la difícil situación de los desplazados internos en general, sino también dar una dimensión personal a un problema que afecta de manera trágica a las vidas de millones de personas en el mundo entero.

48. El principal desafío para el futuro consiste en asegurar que los marcos normativos e institucionales mejorados para dar protección y prestar asistencia a los desplazados internos se traduzcan en una respuesta más eficaz a la difícil situación de las personas desarraigadas. Es menester concentrar más la atención en situaciones concretas de desplazamiento interno para velar por que las mejoras conseguidas en la respuesta internacional al desplazamiento en los planos jurídico y normativo se traduzcan en medidas más eficaces sobre el terreno. No cabe duda de que persistirá la necesidad de promover los principios rectores que se están finalizando actualmente y fomentar mejores arreglos institucionales de colaboración al nivel normativo y sobre el terreno, a fin de mejorar su aplicación. Es más, la vigilancia de las situaciones de desplazamiento interno y las actividades de apoyo a los desplazados seguirán precisando de mayor atención, más servicios especializados y más participación de todos los organismos competentes.

## Notas

<sup>a</sup> Los criterios de intervención de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se enuncian en el memorando entre oficinas No. 33/93 y el memorando a las oficinas externas No. 33/93, expedidos por el ACNUR el 28 de abril de 1993. Véase UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Ginebra: ACNUR, septiembre de 1994), anexo I. Por el momento, el Comité Internacional de la Cruz Roja limita su intervención a las situaciones de conflicto armado.

<sup>b</sup> Deng, Francis M. y Roberta Cohen, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington, D.C.: Brookings Institution (próxima publicación).

<sup>c</sup> En el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la Asamblea General (Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 36 (A/50/36), párrs. 86 y 87 figuran sugerencias concretas respecto del establecimiento de un marco para la protección

permanente sobre el terreno de los derechos humanos de desplazados y refugiados.

---