



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1992/23
14 de febrero de 1992

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
48° período de sesiones
Tema 11 a) del programa

ULTERIOR PROMOCION Y FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS
LIBERTADES FUNDAMENTALES CON INCLUSION DE LA CUESTION DEL
PROGRAMA Y LOS METODOS DE TRABAJO DE LA COMISION

DISTINTOS ENFOQUES Y MEDIOS POSIBLES DENTRO DEL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA MEJORAR EL GOCE EFECTIVO DE
LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES

Informe analítico del Secretario General sobre los
desplazados internos

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 17	1
I. CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO	18 - 39	6
A. Conflictos armados y luchas internas	18 - 24	6
B. Reasentamientos forzados	25 - 30	8
C. Violencia comunitaria	31 - 32	10
D. Desastres naturales	33 - 35	11
E. Desastres ecológicos	36	11
F. Violaciones sistemáticas de los derechos humanos	37 - 39	12

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. CONSECUENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO PARA EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS	40 - 73	13
A. El derecho a la alimentación	41 - 47	13
B. El derecho al abrigo contra la intemperie y a condiciones de vida adecuadas	48 - 51	14
C. El derecho a la atención sanitaria	52 - 57	15
D. El derecho a la vida y a la integridad personal	58 - 59	17
E. El derecho al trabajo y a una remuneración adecuada	60 - 63	18
F. Libertad de residencia y de circulación	64 - 66	19
G. La unidad familiar	67 - 69	20
H. El derecho a la educación	70 - 71	20
I. Personalidad jurídica	72	21
J. La libertad de pensamiento, de asociación, de expresión y de reunión	73	21
III. CUESTION DE LA NECESIDAD DE NUEVAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS EN RELACION CON LOS DESPLAZADOS INTERNOS	74 - 105	22
A. Opiniones de los Estados, los órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales	74 - 84	22
B. Normas relativas a la libertad de residencia y circulación	85 - 87	24
C. Normas relativas a los derechos de las personas desplazadas	88 - 92	25
D. La cuestión del derecho al acceso humanitario	93 - 102	27
E. Resumen del análisis de la necesidad de nuevas normas con respecto a las personas internamente desplazadas	103 - 105	30
IV. MECANISMOS INTERNACIONALES PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS ..	106 - 110	32

INTRODUCCION

1. El Consejo Económico y Social, recordando la decisión 90/22, aprobada por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobó la resolución 1990/78 de 27 de julio de 1990 titulada "Refugiados, personas desplazadas y repatriados"; en ella se pide al Secretario General que "inicie un examen en todo el sistema de las Naciones Unidas para evaluar la experiencia y la capacidad de diversas organizaciones en la coordinación de la asistencia a todos los refugiados, personas desplazadas y repatriados y la satisfacción de toda la gama de sus necesidades" y que, sobre la base de ese examen, "recomiende medios de intensificar al máximo la cooperación y la coordinación entre las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" a fin de asegurar una respuesta a los problemas de los refugiados, las personas desplazadas y los repatriados.

2. La Comisión de Derechos Humanos, por su resolución 1991/25 de 5 de marzo de 1991, pidió al Secretario General que tuviera en cuenta la protección de los derechos humanos y las necesidades de los desplazados internos en su examen de todo el sistema y que presentara a la Comisión en su 48° período de sesiones "un informe analítico sobre los desplazados internos... sobre la base de la información facilitada por los gobiernos, los organismos especializados, los órganos competentes de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y regionales, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones no gubernamentales".

3. Un informe sobre refugiados, personas desplazadas y repatriados (E/1991/109/Add.1), que fue preparado por un consultor, Sr. Jacques Cuénod, se presentó al Consejo Económico y Social en su segundo período ordinario de sesiones de 1991 como anexo a una nota del Secretario General preparada de conformidad con la resolución 1990/78. En el informe se analizan las funciones desempeñadas por diversas entidades de las Naciones Unidas para la prestación de protección y asistencia a refugiados, personas desplazadas y repatriados, así como la aportación de otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. En el informe se preconiza un enfoque de carácter más global e integrado para abordar los aspectos políticos (esto es, la solución de conflictos), humanitarios y de desarrollo propios de los problemas planteados por estos grupos estrechamente relacionados.

4. El contexto más amplio del presente informe es la evolución del problema de los refugiados estos últimos años, como lo indica el título de la resolución 1990/78 del Consejo Económico y Social. El sistema internacional para la protección de los refugiados se creó como reacción al problema de los refugiados en Europa una vez concluida la segunda guerra mundial, para proteger a las personas que huían de su país porque tenían "temores fundados de persecución". Se reconoció luego, cada vez más, la necesidad de que el sistema tomara en consideración las causas de los éxodos en masa ocurridos en otras regiones, en particular los conflictos armados y las disensiones internas. Se han hecho progresos considerables, gracias sobre todo a instrumentos regionales tales como la Convención que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de Africa, aprobada por la Organización de la Unidad Africana en 1969, que hace extensivo el régimen para

la protección de los refugiados a las personas que huyen de su país "a causa de acontecimientos que perturben gravemente el orden público", y la Declaración de Cartagena de 1984, que establece un criterio análogo en la América Latina.

5. A medida que el sistema para la protección de los refugiados se hizo más flexible, se prestó mayor atención a la situación de las personas en situaciones análogas a la de los refugiados, excluidas del sistema de protección por el hecho de no haber salido de su país de origen. Según el informe Cuénod (párr. 10), el total mundial es de unos 17 millones de refugiados y el de desplazados internos, alrededor de 24 millones; la gran mayoría de ellos se halla en los países en desarrollo de Asia, la América Latina y, en especial, Africa, donde reside como mínimo la mitad de la población mundial de desplazados internos. Por sí solos, Etiopía, Mozambique y el Sudán tienen conjuntamente de 6 a 7 millones de desplazados internos; el total correspondiente al Afganistán, el Iraq y Sri Lanka es de 4 a 5 millones. En algunos de los países afectados, los desplazados internos forman bastante más del 10% de toda la población.

6. En muchos casos, las poblaciones desplazadas están formadas en buena parte por mujeres y niños y son mayoritariamente de origen rural. Los motivos que les han obligado a abandonar su hogar son los conflictos armados, las disensiones internas, graves violaciones de los derechos humanos y desastres naturales o provocados por el hombre, como se describe con mayor detalle más adelante. Las causas operantes dentro de un país pueden ser múltiples y puede haber poblaciones distintas de personas desplazadas que, en algunos casos, tienen poco en común. Algunas personas desplazadas están albergadas en campamentos; éstos pueden ser campamentos abiertos o campamentos en los que la libertad de partir está reglamentada. Algunos desplazados se han reasentado en pueblos o ciudades o viven en barracas de los suburbios; otros llevan una vida nómada en regiones montañosas, en la selva o en tierra llana lejos de los centros de población. Muchas de ellas son objeto de graves violaciones de los derechos humanos, por obra de agentes gubernamentales o de otras fuerzas, antes o en el curso de la huida desde su hogar. Con demasiada frecuencia, no consiguen instalarse en un lugar seguro y sus derechos humanos básicos siguen siendo violados donde han buscado refugio.

7. Con muy pocas excepciones, los países que albergan un gran número de desplazados internos son países en desarrollo con recursos limitados para enfrentarse con situaciones de emergencia en gran escala. Además, en los países de origen no se dispone de asistencia material para los refugiados que pueda contribuir a satisfacer las necesidades de los desplazados que no han huido al extranjero, pero cuyas necesidades son por lo común análogas, cuando no superiores, a las de los que se han escapado del país. Vale decir que los países agobiados por un gran número de desplazados internos se hallan en desventaja en cuanto al acceso a la ayuda internacional.

8. La falta de ayuda y protección a las personas desplazadas dentro de su propio país puede obligarlas a buscar refugio en un país vecino. En el curso del último decenio, se ha duplicado en el mundo el número de refugiados, hecho que ha intensificado la preocupación en el seno de la comunidad internacional y ha suscitado el deseo de descubrir medidas para detener la corriente. Dar a

los desplazados internos ayuda y protección análogas a las concedidas a los refugiados, sin imponer la exigencia de que han de abandonar su país para tener derecho a ellas, sería una forma de prevención eficaz y humanitaria. Se declara en la nota sobre protección internacional presentada en 1991 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado que:

"La prevención requiere además la utilización más efectiva de los mecanismos de protección y desarrollo de los derechos humanos. Para atacar de raíz las causas de las corrientes de refugiados es fundamental fortalecer la observancia de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales..." (A/AC.96/777, párr. 45)

9. Casi todos los países que tienen poblaciones numerosas de desplazados internos son también países generadores de refugiados y en muchos casos son idénticos los factores que llevan a refugiados y personas desplazadas a huir de su hogar. Con todo, no hay normas internacionales aplicables a los desplazados internos ni existe ningún organismo internacional con responsabilidad especial para la protección de sus derechos. Estos últimos años, cierto número de situaciones dramáticas en Africa, Asia y la América Latina ha tenido como resultado que la opinión pública tenga mayor conciencia del marcado contraste entre el régimen internacional, relativamente eficiente, para la protección de los refugiados y el desvalimiento de la comunidad internacional frente a las necesidades urgentes de los desplazados internos. Desde la perspectiva de los derechos humanos, desde la cual la preocupación suprema es el goce efectivo de los derechos básicos por todos, sin discriminación, esta diferencia se considera como una injusticia que exige la creación de un sistema más eficaz para la protección de los derechos de los desplazados internos.

10. En cumplimiento de la resolución 1991/25 de la Comisión, el 28 de junio de 1991 el Secretario General envió una nota verbal a todos los gobiernos y comunicaciones a las organizaciones competentes, en solicitud de informaciones y opiniones sobre la materia. En respuesta a estas comunicaciones, han transmitido informaciones los Gobiernos de Austria, Bahrein, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Egipto, México, Paraguay, Sri Lanka, Sudán, Suecia y Turquía, así como el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas de Desarrollo para la Mujer, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados en el Cercano Oriente, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud. También respondieron a la nota las siguientes organizaciones no gubernamentales (ONG): Caucus of Development NGO networks of the Philippines, Comité Cristiano para los Desplazados de El Salvador, Citizen's Disaster Rehabilitation Centre of the Philippines, Asociación Colombiana de Asistencia Social, Community and Family Services International of the Philippines, Centro de Coordinación de Proyectos Ecuménicos de México, Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos, Human Rights Watch,

Consejo Internacional de Entidades Benéficas, Comité de Juristas para los Derechos Humanos, Refugee Policy Group, Save the Children Fund (United Kingdom) y U.S. Committee for Refugees. Se han utilizado también informes de la Organización de los Estados Americanos.

11. Es de lamentar que se haya recibido un número tan reducido de respuestas de los gobiernos. La mayor parte de las informaciones relativas a las causas de desplazamiento y a sus consecuencias para el goce de los derechos humanos han sido comunicadas por las ONG. En el informe sólo se hace referencia a las informaciones relativas a hechos ocurridos en el último decenio. En muchos casos, la situación de las personas desplazadas se modifica con extrema rapidez y puede ocurrir que algunas de las informaciones citadas, inclusive las relativas a hechos muy recientes, no se apliquen ya a las circunstancias actuales o sean incompletas. Sin embargo, como la finalidad del informe es analizar la cuestión de las personas desplazadas, y no dar cuenta de situaciones concretas, se han utilizado las informaciones para poner de manifiesto aspectos diferentes de la cuestión se apliquen o no a circunstancias actuales. El Secretario General ha utilizado las informaciones más fidedignas de que se dispone y ha recurrido a las Oficinas de las Naciones Unidas en el mayor grado posible. Ahora bien, en los casos en que los informes proceden de otras fuentes, el Secretario General no puede garantizar que sean totalmente exactos.

12. Como en la resolución 1991/25 no se define qué se entiende por "desplazados internos", es necesario formular una definición de trabajo a los efectos del presente informe. En el tercer párrafo de la parte expositiva de la resolución se declara que la Comisión está "perturbada por los sufrimientos del gran número de personas desplazadas en todo el mundo que se han visto obligadas a huir de sus hogares y a buscar refugio y seguridad en otras partes de su propio país". Se identifican así dos elementos de la definición de trabajo, es decir, que los desplazados internos se han visto obligados a huir de su hogar y que permanecen en el territorio de "su propio país".

13. El concepto de "país propio" puede ser equívoco en algunos contextos. En muchos casos, la lucha por la independencia crea condiciones que hacen forzoso huir del hogar. Clasificar o no a los huidos como desplazados internos o como refugiados depende de lo que se considere como su país propio. La composición de la comunidad internacional se modifica con rapidez a medida que un mayor número de Estados pide y obtiene su independencia. Esta evolución continúa en el momento actual. Por consiguiente, a los efectos del presente informe, el concepto de "país propio" se emplea con referencia a los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocidos y a los Estados que tienen la condición de observador en el momento en que se redacta el presente informe.

14. La nacionalidad de un grupo de personas desplazadas puede ser también objeto de duda, o bien estas personas pueden haber sido privadas de su nacionalidad, por ejemplo, por razón de su origen nacional o étnico. En estos casos, el concepto de "país propio" se interpretará con un criterio flexible y pragmático a los efectos del presente informe para indicar el país de nacionalidad o bien, si la nacionalidad es incierta, el país de residencia habitual. Figuran entre las personas desplazadas, no sólo las que han huido de una parte de su país a otra, sino también los "repatriados" que, después de

haber huido a otro país, regresan posteriormente a su propio país, pero no pueden volver a su lugar original de residencia.

15. Es necesario esclarecer también el alcance de la expresión "obligados a huir". Si bien en la resolución 1991/25 de la Comisión no se hace ninguna referencia a las clases de factores que pueden haber obligado a los desplazados internos a huir de sus hogares, en la resolución 1990/78 del Consejo Económico y Social se hace mención de "los inmensos sufrimientos humanos causados por el fenómeno de los movimientos masivos de población resultantes de los conflictos, los desastres naturales y provocados por el hombre y la guerra". Se indica de este modo que la definición de trabajo del desplazado interno debe comprender a las personas obligadas a huir de sus hogares por cualquiera de estas causas.

16. Unos pocos de los gobiernos que han comunicado informaciones indican que se considera como desplazados internos a las personas que emigran por consideraciones económicas. Sin embargo, en el informe Cuénod se señala que una migración gradual debida a causas económicas o a un cambio ambiental a largo plazo no está comprendida dentro del alcance del término tal como se utiliza a los efectos del examen de todo el sistema:

"Los disturbios internos y las graves violaciones de derechos humanos también pueden ser la causa de desplazamientos forzados y a menudo importantes de personas a las que se puede clasificar de refugiados, si cruzan una frontera, o de desplazados internos si permanecen dentro de las fronteras de su país. Por lo que respecta a los desastres provocados por el hombre y a los desastres naturales, cabe hacer una distinción entre las causas que provocan movimientos de población lentos (como la extrema miseria y la degradación ambiental) o las migraciones súbitas provocadas por accidentes químicos o nucleares o por terremotos, ciclones e inundaciones. Es de suponer que la resolución no se refiere a los movimientos de población lentos que no provocan una situación súbita de emergencia, sino que se centra en las migraciones súbitas e involuntarias que requieren una acción inmediata de la comunidad internacional." (E/1991/109/Add.1, párr. 10).

Las comunicaciones transmitidas por diversos organismos y entidades de las Naciones Unidas están en armonía con esta interpretación.

17. En la resolución 1990/78 se hace referencia expresa a "los movimientos masivos de población", lo que indica que el informe debe centrarse en las situaciones caracterizadas por el desplazamiento de personas en gran número. Las expulsiones, las reinstalaciones o los desastres provocados por el hombre que dan origen al desplazamiento de algunos centenares o millares de personas, aun cuando pueden suscitar cuestiones importantes en relación con la protección efectiva de los derechos humanos de los interesados, plantean problemas diferentes de los originados por el desplazamiento involuntario de millares o de centenares de millares de personas y requieren un estudio separado. Por consiguiente, a los efectos del presente informe, la expresión "desplazados internos" se utilizará para hacer referencia a las personas que han sido obligadas a huir de su hogar repentinamente o inopinadamente en gran número, como resultado de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que se hallan dentro del territorio de su propio país.

I. CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO

A. Conflictos armados y luchas internas

18. Los conflictos armados y las luchas internas son las causas principales de los desplazamientos internos de población. Los países que tienen un elevado número de personas desplazadas sufren casi todos conflictos armados o luchas internas o los han sufrido recientemente. Únicamente cinco de esos países -Afganistán, Etiopía, Mozambique, Sri Lanka y Sudán- tienen aproximadamente de 9 a 10 millones de desplazados internos. Cada uno de esos países ha sufrido un conflicto armado, aunque otras causas, como las sequías y las violaciones generalizadas de los derechos humanos, también han contribuido al número de personas desplazadas.

19. Los movimientos de población durante los conflictos armados son inevitables, al huir la población civil de la lucha. Sin embargo, en algunas situaciones el número de personas obligadas a huir se ve multiplicado debido a los excesos cometidos contra la población civil o debido a las estrategias militares que tienen como blanco la población civil. En 1984, un estudio del Comité de Juristas para los Derechos Humanos y de Americas Watch titulado El Salvador's Other Victims: The War on the Displaced informó de que las fuerzas armadas bombardearon a los civiles en las "zonas de conflicto" en repetidas ocasiones durante el período de 1981 a 1984, siguiendo una estrategia deliberada de "despoblación de las aldeas de la región... para aislar a las guerrillas y crearles problemas de logística y abastecimiento de alimentos" (páginas 33 a 44, basado en un informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos). En un informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1983 se llega a la conclusión de que una estrategia análoga se siguió en Guatemala durante ese período, con la diferencia de que el objetivo no era únicamente obligar a los civiles a abandonar las zonas controvertidas o sometidas al control de la guerrilla, sino también reasentar a los civiles en "aldeas estratégicas". El informe afirma que:

"El Gobierno, a fin de lograr su objetivo de erradicar lo que considera subversión, ha dividido a la población campesina e india entre aquellos a los que considera inclinados a unirse a los programas sociomilitares del Gobierno, y a quienes ha organizado en patrullas civiles de autodefensa, y los sectores campesinos e indios a los que considera que simpatizan con las guerrillas y a los que ha castigado con todos los medios posibles, inclusive con violaciones graves de los derechos humanos, que a veces incluso han llegado a consistir en la destrucción y el saqueo de aldeas enteras y el asesinato de todos sus residentes..." (pág. 70)

El informe añade que:

"La violencia en las zonas de conflicto rurales ha tenido características de brutalidad y barbarie debido a los asesinatos masivos de campesinos e indios con armas de fuego, machetes o cuchillos, el

bombardeo y ametrallamiento de aldeas desde la tierra y el aire, la quema de casas, iglesias y edificios comunitarios, así como cosechas..." (pág. 61)

Según esas fuentes, en ambos países el número de desplazados internos debido a esas políticas se calcula en un décimo de la población total (págs. 30 y 122, respectivamente). Esos informes se corresponden por lo general con la información obtenida por las Naciones Unidas.

20. Obligar a los campesinos y aldeanos de la zona de conflicto a participar en unidades de autodefensa también puede contribuir a los desplazamientos masivos de la población. Un estudio de la organización no gubernamental Helsinki Watch titulado Destroying Ethnic Identity: The Kurds of Turkey indica que los aldeanos desplazados entrevistados en 1990 informaron de que se utilizó la violencia y las amenazas de violencia para obligarles a integrarse en unidades de guardias de aldea en zonas en que era activo el movimiento de guerrillas curdo (pág. 13). Se indicó que un dirigente comunitario dijo que "el Gobierno se niega a dejar que las personas que no quieren participar sigan haciendo su vida. Quiere establecer una división clara entre las dos partes; si no estás con las autoridades te consideran del PKK [el movimiento de los insurgentes] y te tratan como uno del PKK" (págs. 24 y 25). Según ese estudio, quienes se integran en las unidades de defensa son atacados por las fuerzas guerrilleras. La política de reclutamiento forzado de aldeanos y la violencia utilizada para aplicar esa política ha hecho que miles de personas abandonen sus aldeas.

21. Las unidades paramilitares de defensa establecidas por iniciativa o con aquiescencia del Gobierno pero a menudo con poco control militar o con ninguno han sido responsables a veces de graves violaciones de los derechos humanos que han contribuido a huidas masivas de las poblaciones afectadas. En un informe de 1990 titulado Sudan: A Human Rights Disaster, la organización no gubernamental Africa Watch indica que grupos de milicias tribales establecidas por iniciativa del Gobierno pero que operan con considerable independencia han sido responsables de varias matanzas. En abril de 1990, en un artículo titulado The forgotten war in Darfur flares again, la organización Africa Watch informó de que una fuerza de unos 3.000 milicianos quemaron 40 aldeas en la región de Darfur en mayo de 1989, matando a cientos de civiles y dejando sin vivienda a unas 80.000 personas (págs. 5 y 6). Según esa misma fuente, después de un acuerdo de paz de corta duración, en 1990 volvieron a producirse ataques de las milicias contra las aldeas con el objetivo aparente de obligar a uno de los tres grupos étnicos indígenas de la región a abandonar sus tierras y emigrar a otro lugar. Se afirma que, además de la matanza de civiles, la milicia quemó casas y cosechas, envenenó los pozos de agua y robó o mató el ganado (págs. 1 y 2).

22. En un informe titulado The Decade of Chaqua: Peru's Internal Refugees, la organización no gubernamental U.S. Committee for Refugees indica que la creación de unidades aldeanas de autodefensa se promovió activamente como parte de la estrategia para combatir el movimiento guerrillero peruano Sendero Luminoso, en particular de 1983 a 1985. A continuación se describen las consecuencias de esa política:

"Los militares también empezaron a obligar a los campesinos a participar en patrullas civiles de defensa, conocidas también como "montoneros" o "rondas campesinas". Se obligó a que ingresaran en ellas los hombres y las mujeres de 15 a 60 años. Los campesinos recibieron alguna formación militar, pero excepto por alguna bomba de mano que se les proporcionó ocasionalmente, tuvieron que armarse de modo autónomo. Los que se mostraban renuentes a integrarse en las unidades se arriesgaban a que se les considerara como subversivos. En 1984, algunas patrullas se vieron implicadas en una serie de ataques sangrientos a aldeas sospechosas de simpatizar con las guerrillas. En la práctica, las patrullas lo que hicieron fue solucionar viejas rencillas con aldeas vecinas, enmascarando antiguas controversias por las tierras y el agua como conflictos de defensa civil contra las guerrillas." (pág. 10)

23. El desplazamiento de poblaciones también está provocado por abusos cometidos por fuerzas insurgentes. En un informe de 1987 elaborado por Americas Watch y titulado A Certain Passivity: Failing to Curb Human Rights Abuses in Peru se indica que el movimiento Sendero Luminoso utilizó la tortura y el asesinato para obligar a los aldeanos a manifestar su apoyo por dicho movimiento, obligar a los jóvenes a integrarse en el movimiento y castigar a los sospechosos de apoyar al Gobierno o de colaborar con él, además de haber asesinado a miembros de patrullas civiles de defensa, activistas políticos, funcionarios nombrados mediante elecciones, incluidos los alcaldes de las aldeas, dirigentes sindicales y campesinos, curas y pastores (págs. 18 a 24). Esas prácticas han contribuido a que numerosas personas hayan huido de las zonas de conflicto.

24. Muchos de quienes huyen de situaciones de conflictos armados o de luchas internas son víctimas de violencias indiscriminadas de las que son responsables tanto las fuerzas gubernamentales como las de la oposición. Las palabras de una campesina de una aldea de los Andes, desplazada a un barrio de casas precarias de una ciudad, citadas en The Decade of Chagua, ilustran los sufrimientos de innumerables personas desplazadas de todo el mundo:

"Sendero Luminoso quemó mi casa y no me dejó nada, ni siquiera ropa ni una manta. Después, llegaron los soldados y dijeron "Hablaste con los terroristas, les diste comida". También ellos matan. Después de ellos vuelven los de Sendero Luminoso y dicen "Hablaste con los soldados", y vuelven a matar. Ahora es la defensa civil la que ayuda a los soldados. También matan a personas. Hicieron que mi primo "desapareciera" y se llevaron prisioneros a mi madre, a mi tío y a otros dos primos. Se llevaron todo el ganado de mi madre y lo sacrificaron. Escapamos... y nos vinimos directamente aquí. Ahora nuestra aldea está vacía. Nadie vive allí. Todo el mundo vive aquí." (pág. 11)

B. Reasentamientos forzados

25. Los gobiernos adoptan a veces una política deliberada de forzar a parte o a toda la población residente en una cierta zona a abandonarla, por lo general a fin de reasentarlos en campamentos o lugares seleccionados. Es útil distinguir ese reasentamiento de las situaciones en que la población espontáneamente decide huir de una situación que se ha convertido en

intolerable, aunque en algunos casos esa distinción es difícil de hacerse en la práctica. A ese respecto, se puede producir un reasentamiento forzado como parte de una estrategia de lucha contra los insurgentes o como respuesta a un desastre natural pudiéndose llevar a cabo de modos diferentes. Las fuerzas de seguridad pueden dirigirse directamente a la población de que se trate y obligarla al reasentamiento por la fuerza o con la amenaza del uso de la fuerza. Si el reasentamiento está relacionado con un conflicto armado en curso se puede declarar a una región habitada como "zona de combate", en cuyo caso la población civil puede ser objeto en cualquier momento de ataques militares (por ejemplo, bombardeos aéreos o de artillería). Se pueden eliminar sistemáticamente de la zona abandonada todos los elementos esenciales para la supervivencia, por ejemplo robando o matando el ganado, envenenando los pozos de agua y destruyendo las viviendas, para evitar que caigan en manos enemigas o para evitar que la población reasentada regrese.

26. En 1984, la Organización de los Estados Americanos publicó un informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen misquito, en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos evaluaba la legalidad de un incidente ocurrido en 1982 en que el Gobierno de Nicaragua reasentó a unos 8.500 indios misquito trasladándolos de sus casas en una zona fronteriza a campamentos ubicados a unas 50 millas de distancia. El reasentamiento fue llevado a cabo por las fuerzas armadas y en la mayoría de los casos se comunicó a la población el traslado sólo con unas horas de anticipación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que el desplazamiento forzado estaba justificado por las incursiones militares procedentes del otro lado de la frontera que constituían una amenaza a la seguridad nacional y a las vidas de la población reasentada (pág. 118).

27. En una publicación de 1990 titulada Human Rights in Iraq, la organización Middle East Watch informó de que unos 250.000 curdos fueron reasentados de modo forzoso en 1978 y 1979 de sus aldeas próximas a las fronteras del Iraq con Turquía y el Irán (pág. 86). Según esa publicación, el Gobierno manifestó que el reasentamiento estaba encaminado a proteger a esa población de las consecuencias de los conflictos militares con los Estados vecinos estableciendo una zona no poblada de 30 km de anchura a lo largo de 1.200 km de frontera. Sin embargo, hay observadores que han indicado que se vieron afectadas muchas aldeas situadas fuera de la zona fronteriza, lo que sugiere que la razón principal no era proteger a la población curda de las fuerzas extranjeras sino confinarla en ciudades mayores donde podía ser controlada más fácilmente por las fuerzas militares iraquíes, privando de ese modo a los grupos guerrilleros curdos establecidos en las montañas del apoyo de que disfrutaban (pág. 87). La publicación afirma que miles de aldeas y pueblos fueron destruidos y estima que más de la mitad de la población de la región curda del Iraq se vio afectada por ese desplazamiento forzado, que precedió a la ofensiva militar realizada en 1991 contra los curdos iraquíes que provocó nuevas corrientes masivas de refugiados y personas desplazadas (pág. 90).

28. El mencionado informe de Helsinki Watch indica que en Turquía, en virtud del decreto de emergencia 413 aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de abril de 1990 se autoriza al Gobernador Regional de la Turquía sudoriental, entre otras cosas, a ordenar que las personas que "actúan contra el Estado" sean reasentadas en lugares elegidos por el Ministerio del Interior y a

ordenar la evacuación de las aldeas por motivos de seguridad sin aviso previo (pág. 13). Según ese informe, los habitantes de algunas aldeas cercanas a la frontera con la República Islámica del Irán han sido trasladados en cumplimiento del decreto (pág. 26).

29. Los desplazamientos forzados no se limitan necesariamente a las regiones fronterizas afectadas por levantamientos reales o potenciales. En el World Refugee Survey - 1991 publicado por el U.S. Committee for Refugees se informa que en Myanmar se obligó a un elevado número de personas a abandonar sus hogares en la capital, Yangon, entre 1988 a 1990, reasentándolas en zonas no urbanizadas lejos de la ciudad. El Gobierno afirmó que el reasentamiento formaba parte de un programa de desarrollo urbanístico, pero quienes elaboraron el mencionado Survey, que calcularon que unas 500.000 personas se vieron afectadas, afirman que "la pauta de las expulsiones indica que los barrios afectados habían sido elegidos principalmente por razones políticas" (pág. 60).

30. En algunos casos, las fuerzas insurgentes obligaron a la población civil a reasentarse en zonas sometidas a su control. En un informe de 1991 titulado Angola: Civilians Devastated by 15-Year War, la organización Africa Watch indica que "probablemente la mayoría de los 600.000 a un millón de civiles que viven en las zonas de la UNITA han sido trasladados y reasentados por la fuerza en esos lugares por la UNITA" (pág. 2). El informe indica que en algunos casos se trasladó juntos a los hombres, las mujeres y los niños a fin de que labraran los campos para la UNITA, mientras que en otros casos sólo se trasladó a los niños a fin de inculcarlos e incorporarlos posteriormente a las fuerzas armadas (pág. 2). En Mozambique, que tiene una población de desplazados internos que se estima en dos millones de personas, la mayoría de los desplazados tuvieron que abandonar sus hogares como resultado de matanzas y atrocidades cometidas por el movimiento insurgente RENAMO, según se afirma en el World Refugee Survey (pág. 48).

C. Violencia comunitaria

31. En algunos países, un elevado número de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares debido a violencias comunitarias causadas por odios étnicos o religiosos que no han llegado a alcanzar la forma de una lucha politicomilitar. En un informe de 1991 titulado Glasnost in Jeopardy: Human Rights in the Soviet Union, la organización Helsinki Watch estimó que en la Unión Soviética 300.000 personas habían huido a Armenia desde otras Repúblicas, unas 240.000 personas habían huido a Azerbaiján, sobre todo desde Armenia, Uzbekistán y Kazajstán, y unos 150.000 rusos habían huido a la República Rusa desde las Repúblicas del Asia Central (págs. 29 a 31).

32. En el World Refugee Survey - 1991 se indica que hay al menos un millón de desplazados internos en Sri Lanka, la mayor parte de ellos de origen tamil, que han huido de sus hogares como resultado de las luchas entre las fuerzas de la oposición tamil y el Gobierno (pág. 103). Sin embargo, algunas de las personas desplazadas son musulmanes que han huido de matanzas y de amenazas de violencia realizadas por la población tamil, según se indica en ese mismo informe. El World Refugee Survey afirma que la lucha en la India entre militantes sijes y musulmanes durante 1990 se considera que causó más de 3.000 muertos y obligó a miles de personas a huir (pág. 92).

D. Desastres naturales

33. En Filipinas, unas 100.000 personas resultaron desplazadas como resultado de la erupción del volcán Monte Pinatubo, según afirma el Programa Mundial de Alimentos. En el informe mencionado anteriormente de Helsinki Watch sobre la Unión Soviética, se indica que en 1991 había todavía 200.000 personas sin hogar que vivían en tiendas o en cabañas en Armenia como resultado del terremoto de 1988, que había provocado 125.000 muertos y el desplazamiento de cientos de miles de personas (pág. 30).

34. Los movimientos de población en respuesta a los desastres naturales pueden ser voluntarios o involuntarios. En Etiopía se llevó a cabo un amplio esfuerzo de reasentamiento de 1984 a 1988 debido en parte a la sequía y al deterioro ecológico de algunas regiones excesivamente pobladas. En un informe de 1991 de la organización Africa Watch titulado Evil Days: Thirty Years of War and Famine in Ethiopia se afirma que, aunque la actividad de reasentamiento se describió como voluntaria, en un estudio del Gobierno se indica que al menos el 38% de las personas reasentadas pertenecía a categorías respecto de las cuales la participación fue obligatoria, como los desempleados urbanos, las personas que estaban atrasadas en el pago de impuestos, los residentes de zonas cuya conservación había sido aprobada y los pastores (pág. 211). Además, en ese informe se afirma que los alimentos de emergencia no fueron entregados a la población de las zonas afectadas por la crisis a fin de persuadirlos a reasentarse en zonas en las que habría disponibilidad de alimentos (págs. 227 a 229) y que el reasentamiento se llevó a cabo con violencia, inclusive disparando contra quienes intentaban escapar mientras eran trasladados a las zonas de reasentamiento o contra quienes huían de esas zonas (pág. 219).

35. Los desastres naturales pueden coincidir con otras causas de reasentamiento y pueden ser utilizados por los gobiernos que buscan apoyo internacional para programas de desplazamiento basados en motivos políticos o militares además de en motivos humanitarios. De 1984 a 1988 unas 600.000 personas fueron reasentadas del norte al sur de Etiopía, supuestamente en respuesta a la sequía y el hambre. Sin embargo, en el informe anteriormente mencionado de Africa Wacht se afirma que los verdaderos motivos de algunos aspectos del programa de reasentamiento eran de carácter militar (págs. 214 y 215).

E. Desastres ecológicos

36. El desastre nuclear que se produjo en Chernobyl en 1986 es un ejemplo importante de desplazamiento de población como resultado de un desastre ecológico provocado por el hombre. El informe de Helsinki Watch titulado Glasnost in Jeopardy: Human Rights in the Soviet Union indica que el número total de personas reasentadas procedentes de las zonas contaminadas de Belarús, Ucrania y la República Rusa se estima en 1,5 millones. El informe también afirma que los riesgos para la población afectada no se hicieron públicos de modo cabal e inmediato, lo que produjo la exposición innecesaria de cientos de miles de personas a graves riesgos para la salud, y se indica que las personas desplazadas no fueron reasentadas hasta cuatro años después del accidente (págs. 29 y 30).

F. Violaciones sistemáticas de los derechos humanos

37. Los párrafos anteriores demuestran que entre las causas de los desplazamientos masivos de poblaciones, tanto internamente como a través de las fronteras, frecuentemente se encuentran las violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos fundamentales. Como se menciona anteriormente, el informe Cuénod reconoce que las violaciones graves de los derechos humanos pueden ser la causa de desplazamientos forzados y a menudo considerables de refugiados o desplazados internos, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados también ha individualizado violaciones masivas de los derechos humanos como causa de los movimientos de refugiados y otras personas desplazadas.

38. La información recibida de conformidad con la resolución 1991/25 sugiere que las violaciones de los derechos humanos coinciden e interactúan muy a menudo con otras causas de desplazamientos masivos, en particular los conflictos armados. Durante los conflictos armados la población civil sufre a menudo violencias indiscriminadas, como se describe en la sección I, A. Además, en las situaciones de guerra civil o de luchas internas, esa forma de violencia indiscriminada también puede ir acompañada por una represión sistemática encaminada a intimidar o eliminar físicamente a los miembros de la oposición y a sus simpatizantes mediante asesinato, tortura, destrucción de hogares, cosechas y ganado y otras violaciones graves de los derechos humanos. Al clasificar las causas conocidas de los desplazamientos es útil distinguir ese tipo de violaciones sistemáticas de los derechos humanos de las violaciones que están relacionadas de modo más intrínseco con la realización de operaciones militares.

39. Parte de la información presentada en respuesta a la resolución 1991/25 contiene ejemplos de desplazamientos provocados por violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En Colombia, un estudio sobre un grupo de personas desplazadas realizado en 1991 y presentado por la Asociación Colombiana de Asistencia Social indica que sólo el 12% de esas personas habían huido de sus hogares como resultado de las acciones de militares, mientras que el 65% indicó que se habían visto obligadas a huir por grupos paramilitares que habían causado torturas, desapariciones, reclutamientos forzados, asesinatos y otras violaciones de los derechos humanos. (Guerra sucia y desplazamiento: Caso Putuayo, pág. 9). El informe de 1984 titulado El Salvador's Other Victims: The War on the Displaced indica que 1.794 personas fueron asesinadas por escuadrones de la muerte o desaparecieron durante el año 1983 en circunstancias que ponían de manifiesto la participación de escuadrones de la muerte, y que esos asesinatos fueron una de las causas principales del desplazamiento de otras personas, que se sumaron a las numerosas personas que habían huido de ataques militares contra la población civil en zonas de conflictos, así como a las personas que habían huido debido a los abusos cometidos por las fuerzas de oposición (pág. 36). En la información presentada por Africa Wacht citada en la sección I, B en relación con Etiopía se afirma que se han llevado a cabo violaciones graves de los derechos humanos, inclusive apaleamientos y asesinatos, como medio para realizar reasentamientos forzados. Otra información incluida en la sección I, A proporciona ejemplos de violaciones de los derechos humanos perpetradas en el contexto del establecimiento de unidades de defensa civil en las aldeas, que han sido una de las complejas causas interrelacionadas de los desplazamientos en esos países.

II. CONSECUENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO PARA EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

40. La situación de las personas desplazadas en el interior de un país varía según los países y depende de muchos factores sociales, económicos y políticos. No existe un síndrome único que sea común en todo el mundo a esas personas desplazadas, pero es evidente, por la información de que se dispone, que son especialmente vulnerables o constituyen un grupo de alto riesgo, y que con frecuencia sufren de diversas violaciones de los derechos humanos. A continuación se indican algunas de las violaciones de las que con más frecuencia se reciben informes.

A. El derecho a la alimentación

41. Las personas desplazadas pueden verse privadas de alimentos por varias razones, antes o después de su desplazamiento. A veces se usa deliberadamente la denegación del derecho a la alimentación como táctica para obligar a grupos de población a abandonar su lugar de origen. Es posible que se prive deliberadamente de alimentos a la gente que vive en una zona afectada por un conflicto armado o controlada por fuerzas de la oposición porque se sospecha que comparte los alimentos con las fuerzas de la oposición, como castigo por el apoyo que se considera que han prestado a esas fuerzas o por su supuesta falta de lealtad al gobierno, con objeto de despoblar la zona por razones de estrategia en la lucha contra los insurrectos, o por varios de esos motivos a la vez. La privación de alimentos puede ser también resultado del empleo de ciertas medidas militares sin tener en cuenta sus consecuencias para la población civil. Por ejemplo, el uso indiscriminado y muchas veces excesivo de minas terrestres puede impedir el acceso o la explotación de zonas productoras de alimentos, aunque no fuera ésta la intención con que se colocaron aquéllas. En algunos casos la privación de alimentos a las poblaciones desplazadas parece deberse, por lo menos en parte, al acaparamiento por las autoridades que mandan en la zona.

42. La falta de alimentación suele ser el problema más urgente de las poblaciones desplazadas y a veces alcanza tales proporciones que constituye una amenaza para la vida. En su comunicación, el PNUD dice que tanto las fuerzas del gobierno como las de la oposición pueden ser responsables de tal situación. La información presentada por organizaciones no gubernamentales contiene algunos ejemplos detallados, como los que se indican a continuación.

43. Se calcula que en 1988 murieron de hambre en el Sudán 250.000 personas. En una publicación de 1990 titulada Sudan: A Human Rights Disaster la organización Africa Watch expuso las causas del hambre en la siguiente forma:

"El hambre fue debida a la guerra. Sus causas más importantes fueron las políticas seguidas deliberadamente tanto por el gobierno como por el Ejército Popular de Liberación del Sudán (EPLS). El Gobierno utilizó para ello milicias y fuerzas paramilitares. El ejército y el EPLS utilizaron la táctica de la "tierra quemada", y el EPLS también recurrió al método de sitiar las ciudades que estaban en poder del Gobierno. Tanto el Gobierno como el EPLS privaron de alimentos a la población civil que se encontraba en las zonas de lucha. La política de

la denegación de socorro no creó la situación de hambre pero la intensificó grandemente. Esa política consistió en obstaculizar la llegada de suministros de socorro, obstaculizar o perturbar los mercados comerciales de alimentos e impedir a las poblaciones hambrientas el recurso a otros medios de subsistencia (por ejemplo, tratar de encontrar alimentos silvestres en la naturaleza)." (pág. 103)

44. El siguiente extracto del mismo informe muestra el efecto de esas políticas en la población desplazada:

"Sólo se dispone de cifras fidedignas en lo relativo al campamento de El Meiram. Allí, entre el 19 de junio y el 9 de octubre murieron 3.600 personas desplazadas, cifra que supone la tasa de mortalidad, casi increíble, de 7,1% por semana, o sea 1% diario... Los organismos de socorro han calculado que en el verano de 1988 murieron de hambre 30.000 personas desplazadas en el Kordofan meridional, a la vista de las guarniciones militares, mientras que en apartaderos situados en las cercanías esperaban vagones enteros cargados de cereales." (págs. 119 y 120)

45. En un informe publicado en 1984 por Americas Watch, titulado Guatemala: Nation of Prisoners, se dice que los campesinos que vivían en aldeas estratégicas manifestaron que antes de entrar en la aldea habían pasado meses sin poder comer suficientemente porque las fuerzas armadas restringían sus movimientos, impidiéndoles hacer su trabajo habitual de braceros de temporada (pág. 122).

46. En el estudio titulado The Decade of Chaqua: Peru's Internal Refugees, se informa sobre las posibles consecuencias "incidentales" que, para el derecho a la alimentación, pueden tener las actividades militares desplegadas sin consideraciones para la población civil:

"La violencia política destruyó literalmente la economía agrícola en algunas regiones. Ambos lados exigían alimentos de los campesinos, agotando así sus ya menguadas provisiones. Familias que cultivaban campos a diferentes altitudes para la obtención de diferentes cosechas o para la cría de animales se encontraron con que el simple hecho de ir a cuidar de esas explotaciones les exponía al riesgo de reclutamiento forzoso por la guerrilla o de ser matadas por los soldados que perseguían... a terroristas." (pág. 10)

47. Según ese estudio, la superficie cultivada en el Perú ha disminuido un 56% y la producción ha bajado más del 78%, debido en gran parte al desplazamiento de los agricultores como consecuencia del conflicto armado (pág. 20).

B. El derecho al abrigo contra la intemperie
y a condiciones de vida adecuadas

48. Una de las consecuencias más corrientes del desplazamiento es la concentración de las personas afectadas en asentamientos precarios que con frecuencia suponen una amenaza para la salud e incluso para la vida. Varias organizaciones informaron sobre la situación de los curdos que, debido a los

ataques de las tropas iraquíes contra varias ciudades curdas del Iraq septentrional tuvieron que huir al monte donde carecían de alimentos, agua, cobijo e instalaciones sanitarias.

49. En una declaración presentada en respuesta a la resolución 1991/25, Human Rights Watch resumió su experiencia en lo referente a las condiciones de vida de las personas desplazadas en los siguientes términos:

"Cuando se ordenan desplazamientos, es raro que se reciba a los civiles, tal como lo prescribe el artículo 17 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra de 1949, en "condiciones satisfactorias de abrigo, higiene, seguridad y alimentación". Frecuentemente se producen muertes de niños pequeños por el desplazamiento de habitantes de zonas rurales cuya situación alimentaria es en todo caso precaria y que reciben una atención sanitaria escasa o nula. Las enfermedades infecciosas invaden rápidamente los sitios en los que se ha amontonado a las personas desplazadas, y causan víctimas entre las más vulnerables."

50. Incluso cuando el desplazamiento se debe a la necesidad de asegurar la supervivencia de la población de que se trata, si no se planifica y realiza de manera apropiada y respetando los derechos humanos de los interesados, a un desastre natural puede añadirse otro causado por el hombre. Por ejemplo, el estudio publicado en 1991 por Africa Watch sobre Etiopía, mencionado en la sección I, D, llega a la conclusión de que algunos aspectos del programa de reasentamiento realizado en el último decenio fueron contraproducentes:

"[Los resultados] indican una esperanza de vida de unos seis años, cuando la cifra normal en la zona es de más de 40. El nivel mencionado fue probablemente el más bajo jamás registrado en un estudio demográfico científico, siete veces peor que el constatado durante el hambre de 1972-1973 en Bangladesh... El autor se vio obligado a atribuir la tasa de mortalidad al hambre. Sin embargo, un examen más atento de los datos indica que la tasa de mortalidad registrada entre la población que ya se encontraba en las zonas de reasentamiento era casi igual, y que las tasas eran similares en el caso de las poblaciones procedentes de las zonas de hambre y las provenientes de zonas en que no se planteaba ese problema. De ello hay que deducir que, en vez de atribuir la tasa de mortalidad al hambre es más lógico atribuirla al programa de reasentamiento." (pág. 226)

51. Teniendo en cuenta el número de personas matadas durante el desplazamiento forzado y durante las tentativas por escapar de los lugares de reasentamiento y volver a sus casas, el estudio llega a la conclusión de que "como resultado del programa de reasentamiento resultaron muertas unas 50.000 personas como mínimo" (pág. 227).

C. El derecho a la atención sanitaria

52. La salud de las poblaciones desplazadas corre con frecuencia gran peligro debido a la falta de alimentos, al amontonamiento en instalaciones insuficientes y que no ofrecen protección adecuada contra la intemperie, a las condiciones antihigiénicas y a otros problemas. Aparte de los riesgos para la

salud derivados de esas situaciones durante la huida y en los lugares de reasentamiento, las circunstancias reinantes en la zona de origen pueden haber impedido la prestación de servicios de salud pública como los de vacunación, haciendo así más vulnerable a la población desplazada. En consecuencia, la necesidad que ésta tiene de atención sanitaria suele ser mucho mayor que la de la población general.

53. En una gran mayoría de los países en que se han producido desplazamientos de población, los servicios y la infraestructura de salud pública son insuficientes para las necesidades de la población general. En esas circunstancias, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de ayudar al país de que se trate a hacer frente a la demanda extraordinaria de atención sanitaria. El deber del Gobierno de ese país es no sólo prestar toda la atención sanitaria que materialmente pueda, sino también facilitar el suministro de socorros y atención médica a los que tienen especial necesidad de ellos. Los informes relativos a las condiciones en que se encuentran las personas desplazadas, especialmente las que están en campamentos, suelen indicar que la atención médica disponible es muy insuficiente. Generalmente la información de que se dispone no basta para evaluar la medida en que esa insuficiencia se debe al hecho de no asignar los recursos existentes en función de las necesidades. Sin embargo, son frecuentes, según los informes, los casos de interferencia en el suministro de servicios médicos a las personas desplazadas.

54. El estudio de 1984 sobre las personas desplazadas en El Salvador, citado en la sección I, A, y confirmado en general por otras informaciones de que disponen las Naciones Unidas, expone algunos de los problemas que pueden obstaculizar el suministro de los servicios sanitarios esenciales a las personas desplazadas:

"En cada lugar que visitamos se notaba una gran falta de personal sanitario. Las organizaciones no gubernamentales de socorro han tropezado cada vez con más dificultades para encontrar personal médico que pueda atender las necesidades de los campamentos donde viven personas desplazadas no registradas. Esos profesionales y demás personal sanitario han sido repetidamente objeto de hostigamiento, persecución y aprisionamiento por parte de las autoridades gubernamentales, habiéndose producido incluso desapariciones y/o muertes." (págs. 176 a 178)

55. Otros problemas expuestos en ese estudio, que afectan a las personas desplazadas y concentradas en campamentos, son la falta de suministros médicos, las condiciones rudimentarias de las salas de reconocimiento y la falta de medios de transporte para los pacientes que deben ser hospitalizados o que necesitan servicios imposibles de prestar en los campamentos. El informe llega a la siguiente conclusión:

"Este estudio pone de relieve con toda su gravedad el problema de la falta de atención sanitaria a las personas desplazadas: el 64% de los desplazados murieron por "otras" causas, lo que significa que no se pudo saber la causa porque no tenían atención médica en el momento de la muerte o antes de ella." (págs. 177 y 178)

56. Las personas desplazadas suelen sufrir traumas psicológicos de resultas de sus experiencias. Un psicólogo que trabaja con personas desplazadas, a quien se menciona en The Decade of Chaqua: Peru's Internal Refugees, indica que la frecuencia de "tristeza paralizante, depresión y sentimientos de culpa, nostalgia y pérdida de identidad" (A. M. Rebas, pág. 27). Además del trauma causado por la violencia física y la pérdida de bienes que con frecuencia causa o acompaña al desplazamiento, el traslado a un ambiente extraño puede también contribuir a la ansiedad psicológica. Como observaba la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe de 1983 sobre Guatemala citado anteriormente, "para los habitantes de zonas rurales, la separación de su trozo de tierra, de su gente y de su hábitat representa una gran pérdida que frecuentemente resulta traumática" (pág. 122). Sin embargo, raras veces se dispone de asistencia psicológica y ni siquiera se reconoce su necesidad, o bien se considera un lujo en comparación con la necesidad de alimentos, techo y otras necesidades materiales acuciantes.

57. Los niños son especialmente vulnerables, no sólo porque son más susceptibles al trauma psicológico, sino también porque sus padres, si es que viven, no pueden responder adecuadamente a las necesidades psicológicas de los hijos. En The Decade of Chaqua dice un psicólogo:

"Muchos niños desplazados padecen depresiones, pesadillas y miedo... Los niños se han visto obligados a participar en ataques [de guerrilla] e incluso en patrullas de asesinato, donde una prueba de lealtad consiste en matar a adultos considerados como traidores. Los niños presencian también matanzas bélicas y a veces la violación de sus madres por parte de los soldados... los dibujos y pinturas de los niños desplazados están llenos de imágenes de sus vidas pasadas: cuerpos chorreando sangre, soldados armados, figuras enmascaradas en actitudes amenazantes. Con frecuencia están atrasados en la escuela y tropiezan con graves dificultades para aprender relacionadas con el trauma sufrido... la lucha diaria por la supervivencia hace que a los padres, y en particular a las madres, les queden pocas energías que dedicar a los hijos."
(A. M. Rebas, págs. 29 y 30)

D. El derecho a la vida y a la integridad personal

58. La mayor amenaza a la vida entre las poblaciones desplazadas está en la falta de alimentos, de agua, de cuidados de salud y de condiciones sanitarias adecuadas. Además, muchas personas desplazadas son víctimas de violencias en los lugares donde han buscado amparo, en violación del derecho a la integridad física que a veces culmina en la denegación del derecho a la vida.

Esa violencia es a veces inherente a los esfuerzos por obligarlos a abandonar un lugar de reasentamiento y trasladarse a otro; a veces se debe a la busca y captura de subversivos en el seno de la comunidad desplazada y otras veces parece motivada por la discriminación o el odio étnico. Las mujeres, que constituyen una proporción muy alta de las poblaciones desplazadas, son especialmente vulnerables a la violencia física y sexual, como se menciona en el informe sobre mujeres y niños refugiados y desplazados basado en la reunión de expertos celebrada en Viena en julio de 1990 (E/CN.6/1991/4, párrs. 26 a 31).

59. La información aportada por las organizaciones no gubernamentales contiene diversos ejemplos. En un estudio para 1990 del U.S. Committee for Refugees titulado Khartoum's Displaced Persons, se dice que en 1987 el Gobierno del Sudán inició una campaña para obligar a abandonar la capital a las personas desplazadas alojadas en ella. La campaña se desarrolló con considerable violencia, según el informe, perpetrándose violaciones y asesinatos (pág. 11). En Sri Lanka los conflictos armados y la violencia sectaria han hecho que haya en la provincia del nordeste en julio de 1990 un millón de desplazados internos, según el World Refugee Survey - 1991. Según esta fuente, los intensos indiscriminados bombardeos de esta zona han obligado a decenas de millares de personas a abandonar el país por mar, buscando refugio en la India (pág. 103).

E. El derecho al trabajo y a una remuneración adecuada

60. En todo el mundo las poblaciones desplazadas se componen primordialmente de trabajadores agrícolas, que muchas veces se dedican a una agricultura de subsistencia. Muchos de ellos se ven obligados a huir a zonas urbanas, sin embargo, donde no hay tierras donde puedan producir alimentos para cubrir sus necesidades y donde están mal preparados para realizar otra suerte de trabajos. Aun cuando estén albergados en campos situados en zonas rurales, no es fácil que en ellos se disponga de tierras para su cultivo. En algunos casos, los lugares elegidos para el reasentamiento de las personas desplazadas se encuentran demasiado lejos de zonas donde es posible conseguir empleo, o bien a los residentes no se les permite viajar libremente o no existen medios de transporte a las zonas donde es posible encontrar empleo.

61. En un estudio de Middle East Watch para 1990, titulado Human Rights in Iraq, se dice:

"Los curdos realojados hacen frente a grandes problemas en sus nuevos domicilios, problemas de adaptación de la vida en la montaña a la vida en las cálidas y secas llanuras y, sobre todo, problemas de empleo. Pocos son los que disponen de tierras suficientes para sobrevivir mediante la agricultura, que es la única ocupación que entiende la mayoría. Algunos al parecer han conseguido colocarse en la industria ligera, pero cunde el desempleo." (pág. 91)

Según un estudio de la Comisión Nacional de Asistencia a los Desplazados de El Salvador, citado en El Salvador's Other Victims: The War on the Displaced, resulta que el 73,6% de la población desplazada de la que el Gobierno tiene noticia está sin trabajo (pág. 121). En el Sudán, en el artículo de Africa Watch para 1990 The forgotten war in the Darfur flares again (pág. 130) se mencionan casos de personas desplazadas a las que se ha impedido la recogida y la venta de leña a fin de percibir algunos ingresos.

62. El desempleo complica las dificultades experimentadas por las personas desplazadas para cubrir necesidades básicas, de alimentos, agua, techo, vestido, educación y cuidados médicos, y les impide tener unos ahorros que les facilitarían la integración en la vida normal cuando lo permitieran las circunstancias. La falta de empleo contribuye también a la angustia de la persona y socava la propia estimación, lo cual redundará a su vez en perjuicio de la estabilidad de la familia.

63. También hay noticias de trabajos forzosos o de jornales por debajo del salario mínimo. En algunos lugares de reasentamiento en Etiopía las personas desplazadas se ven por lo visto obligadas a realizar trabajos no remunerados en granjas estatales, según el estudio de 1991 de Africa Watch citado en la sección I, D, y en un estudio de 1984 de Americas Watch titulado Guatemala: Nation of Prisoners se indica que en un campamento para desplazados los hombres se veían obligados a participar en proyectos de obras públicas en el campamento y en la región circundante (pág. 233 y pág 122, respectivamente). En El Salvador's Other Victims: The War on the Displaced se señala que las personas desplazadas que trabajaron en la construcción en los campamentos costeados por el Gobierno percibían aproximadamente la mitad del salario mínimo fijado por la ley (pág. 146). En el informe de 1990 Sudan: Human Rights Disaster, la organización Africa Watch señaló asimismo la existencia de discriminación contra las personas desplazadas en las condiciones laborales del Sudán, pues se les abonaban jornales por debajo de la cotización en el mercado y se les obligaba a trabajar a cambio de pequeñas raciones de alimentos (pág. 130).

F. Libertad de residencia y de circulación

64. El derecho de toda persona a elegir su residencia y a circular libremente está reconocido en los artículos 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Obligar a una persona a abandonar su residencia para buscar seguridad en otro lugar es de por sí una violación de la libertad de residencia y las personas desplazadas sufren frecuentemente aún más restricciones de esos derechos fundamentales.

65. En algunos casos, no se permite a las personas desplazadas elegir su nuevo lugar de residencia con libertad, sino que se las destina a un nuevo lugar de residencia o se las obliga a vivir en un campamento. Las personas obligadas a residir en campamentos también pueden verse impedidas de abandonarlos siquiera sea por algún tiempo, lo cual constituye una limitación de la libertad de circulación, así como de la libertad de residencia. La libertad de circulación de las personas desplazadas no confinadas en campos de refugiados puede también limitarse con amenazas a su seguridad física.

66. Las restricciones de la libertad de circulación de las personas desplazadas pueden repercutir gravemente en el disfrute de otros derechos básicos, tales como el derecho al trabajo y el derecho a la alimentación. En el documento Sudan: Human Rights Disaster, la organización Africa Watch señala:

"Los socorros alimentarios raras veces contribuyen a evitar las hambrunas de la población rural. El Sudán occidental es muy rico en productos naturales. La economía rural encierra muchas posibilidades para que los pobres ganen pequeñas sumas de dinero o de alimentos, en trabajos agrícolas o en la venta de leña. Las gentes pueden también vender sus animales o pedir ayuda a sus familiares. La libertad de circulación es fundamental para el éxito de esas estrategias. Durante la hambruna de 1984-85 el Kordofán meridional acogió a muchedumbres de emigrantes... sin que hubiera una inanición generalizada.

Las actividades del ejército y de las milicias han evitado que las personas desplazadas... se sometieran a las estrategias normales empleadas para hacer frente a la hambruna. Esto ha contribuido a la inanición en masa tanto como el entorpecimiento de los socorros alimentarios." (págs. 128 y 129)

G. La unidad familiar

67. La importancia de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, y el deber del Estado de proteger a la familia están reconocidos en los artículos 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Un aspecto de ese derecho es el derecho de los miembros de la familia a no separarse involuntaria o arbitrariamente. La Convención sobre los Derechos del Niño incluye diversas disposiciones relativas a las consecuencias para los niños del derecho a la unidad de la familia.

68. La separación de los miembros de la familia es consecuencia inevitable de los éxodos o de los traslados en masa, y sin embargo a veces se agrava innecesariamente por la manera arbitraria y brusca de que se traslada a las personas o por la insuficiencia de las medidas destinadas a facilitar la reunión de la familia tan pronto lo permitan las circunstancias. En el documento Evil Days: Thirty Years of War and Famine in Ethiopia, la organización Africa Watch cita el siguiente testimonio de una persona desplazada, que ilustra hasta qué punto la arbitrariedad puede agravar el problema de las familias separadas:

"El Gobierno nos hizo saber que, debido a la sequía, quería que viniéramos a un centro a recoger raciones alimentarias y suministros. Así que llegamos a ese lugar para recoger las raciones, nos vimos rodeados de soldados por todas partes. Los soldados nos hicieron subir a la fuerza a un camión que nos llevó a los lugares de reasentamiento. Los que trataban de reclamar sus bienes o sus familiares eran golpeados." (pág. 219)

69. La separación deliberada de familias se ha registrado también, por ejemplo, en un incidente de 1985 aludido en la misma fuente en el cual se sacó de un campo para personas desplazadas a 200 hombres separándolos de sus familias (pág. 215).

H. El derecho a la educación

70. Los niños suelen constituir una proporción sumamente alta de la población desplazada. Los niños desplazados se ven con frecuencia privados del derecho a la educación, tanto si viven en campamentos como si están dispersos entre la población en general. Una entrada importante de personas desplazadas puede tener por resultado el brusco aumento de la población de niños en edad escolar, muy superior a la capacidad escolar de la zona interesada. Además, la pérdida de bienes y de medios de vida suele hacer imposible que los padres estén en condiciones de desembolsar los gastos o derechos de matrícula necesarios.

71. En algunos países, las personas procedentes de zonas conflictivas se identifican con movimientos de oposición al Gobierno y por tanto se les somete a diversas formas de discriminación o represión, según se explica en otro lugar del presente informe. Por consiguiente, las personas de esas zonas obligadas a buscar refugio en la capital o en otras regiones suelen abstenerse de mandar a sus niños a la escuela para evitar ser identificados. En otros casos, los niños no pueden asistir a la escuela porque carecen de documentos de identidad o porque no hablan el idioma utilizado en las escuelas de la región a la que han huido.

I. Personalidad jurídica

72. En algunos países, la pérdida de los documentos de identidad por parte de las personas desplazadas y la dificultad o la imposibilidad de obtener nuevos papeles es un grave obstáculo para el disfrute de los derechos humanos fundamentales. La Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas hace notar que las personas que carecen de documentos de identidad corren el riesgo de ser detenidas arbitrariamente sin que puedan ser puestas en libertad antes del juicio si se les acusa de un delito. En el documento The Decade of Chaqua se comunica que las personas carentes de documentos de identidad no pueden tener acceso a edificios oficiales, utilizar servicios bancarios ni ejercer legalmente un trabajo (pág. 25).

J. La libertad de pensamiento, de asociación, de expresión y de reunión

73. En su informe anual de 1984-1985 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llegó a la conclusión, refiriéndose a Guatemala, de que:

"El derecho de reunión y la libertad de asociación... sufren asimismo restricciones y cortapisas a causa de las actuales medidas de seguridad en los "polos de desarrollo" y la rigurosa vigilancia de las patrullas de defensa civil retrae a los residentes de participar en reuniones o asociaciones sociales, ideológicas, culturales o de otro tipo." (pág. 156)

En el documento Guatemala: Nation of Prisoners los representantes de Americas Watch que visitaron un campamento de personas desplazadas informaron que las autoridades militares responsables reconocían libremente que los residentes en el campo eran sometidos a adoctrinamiento político, lo cual es incompatible con la libertad de pensamiento y de opinión (pág. 121).

III. CUESTION DE LA NECESIDAD DE NUEVAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS
EN RELACION CON LOS DESPLAZADOS INTERNOS

A. Opiniones de los Estados, los órganos de las Naciones Unidas
y las organizaciones no gubernamentales

74. Alguna de las presentaciones recibidas de conformidad con la resolución 1991/25 sugieren que las normas internacionales relativas a los derechos humanos de las personas desplazadas son insuficientes y requieren que se las desarrolle. Hay dos cuestiones principales: la de si las normas internacionales ya existentes ofrecen o no una protección adecuada contra el desplazamiento arbitrario y la de si ofrecen o no una protección suficiente a las personas que son desplazadas como consecuencia de una política deliberada del gobierno o por otras razones.

75. La mayoría de los Estados que presentaron información no se pronunciaron expresamente respecto de si hay que elaborar o no nuevas normas. El Gobierno de Burkina Faso indicó que estaba en favor de la adopción de un instrumento relativo a los desplazados internos y ningún Estado se opuso a esa sugerencia.

76. Los órganos de las Naciones Unidas que proporcionaron información en cumplimiento de la resolución 1991/25 tampoco se refirieron directamente a la cuestión de la posible necesidad de nuevas normas internacionales relativas a las personas desplazadas. No obstante, en la Nota sobre Protección Internacional de 1991 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, precedentemente mencionada, se dijo lo siguiente:

"En el marco de esta serie de disposiciones vigentes del derecho internacional, existen tres conjuntos de principios que han seguido una evolución independiente aunque paralela... Estos principios son: el derecho sobre la protección de los refugiados, la legislación sobre derechos humanos en general y el derecho humanitario. En realidad, esas tres esferas del derecho están estrechamente interrelacionadas, con frecuencia se superponen, y unidas deberían permitir, teóricamente, que un individuo presentara una reclamación, no sólo contra su propio país... sino también ante la comunidad internacional en general: la reclamación de la participación directa de la comunidad internacional por motivos humanitarios. En otras palabras, cuando los gobiernos no aceptan reclamaciones de particulares, o cuando no existe un gobierno al que pueda recurrir en primera instancia un particular, se plantea la imperiosa necesidad de que esa persona pueda presentar una reclamación en forma más general. Al parecer, la comunidad internacional ya está avanzando en esta dirección debido a los recientes acontecimientos y quizá sea conveniente estudiar la manera de fortalecer los fundamentos jurídicos de esta evolución." (párr. 56)

77. El Comité Internacional de la Cruz Roja presentó un documento de trabajo, de fecha marzo de 1991, sobre las personas desplazadas dentro de sus propios países como consecuencia de un conflicto armado o de disturbios, donde se dice lo siguiente:

"Las personas que han sido desplazadas por un conflicto armado están protegidas por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y al Protocolo Adicional II, cuando se aplica. El Protocolo Adicional II contiene muchas disposiciones detalladas que protegen a los civiles contra los efectos de las hostilidades prohibiendo, entre otras cosas, el desplazamiento forzado... En la actualidad, sería difícil mejorar el derecho. Es importante abordar globalmente el problema de la protección de la población civil y de la asistencia a la que tiene derecho. No creemos que sería apropiado crear una categoría independiente. Por el contrario, establecer un mandato especial en esta esfera podría ser interpretado como tolerancia de las prácticas discutibles que conducen al desplazamiento, que es lo que tratamos de impedir.

Aunque no sea necesario desarrollar el derecho existente, los Estados que todavía no han ratificado los Protocolos Adicionales de 1977 deberían ser invitados a que lo hicieran.

Se ha sugerido que se podría redactar y adoptar un código de conducta que reuniera las garantías humanitarias básicas aplicables a situaciones de disturbios y tensiones internas. Ese código podría ser muy útil siempre que hubiera un consenso favorable al mismo entre los gobiernos y que no debilitara la legislación ya existente." (pág. 12)

78. En los párrafos siguientes se resumen las sugerencias recibidas de organizaciones no gubernamentales.

79. El Grupo para una Política sobre los Refugiados presentó un documento titulado "Protección de los derechos humanos de los desplazados internos", donde se formulan las sugerencias siguientes:

- a) debería prohibirse "el traslado forzado de desplazados internos por motivos raciales, religiosos, étnicos o políticos";
- b) debería aclararse el contenido del derecho a la alimentación;
- c) debería establecerse "un núcleo básico de derechos humanos y normas humanitarias que se aplicarían a los desplazados internos... y que los gobiernos no podrían suspender, ni siquiera en situaciones de emergencia";
- d) deberían elaborarse "normas para proteger a los trabajadores de socorro y otras personas que se dedican a asistir y proteger a los desplazados internos"; y
- e) debería establecerse un "derecho reconocido internacionalmente al acceso humanitario" (por ejemplo, corredores de socorro y operaciones de socorro transfronterizas) (págs. 23 y 24).

80. Las sugerencias formuladas por Human Rights Watch se refieren a la necesidad de "reforzar y ampliar" las normas legales humanitarias aplicables a los desplazados internos. Se sugiere que:

- a) las normas internacionales relativas a las circunstancias que permiten el desplazamiento de civiles en el curso de un conflicto armado son demasiado generales y deberían ser aclaradas;
- b) habría que elaborar normas mínimas más específicas respecto de las condiciones que se ofrecen a los desplazados internos;
- c) debería reafirmarse el deber de respetar a la población civil, en particular, el deber de no emplear la fuerza militar contra combatientes a tiempo parcial que no intervienen en operaciones militares;
- d) debería prohibirse el empleo de minas terrestres en conflictos armados no internacionales; y
- e) debería reforzarse la prohibición de hambrear a la población civil para obligarla a desplazarse, prohibiendo en particular "las tácticas militares que estrangulan la agricultura y el comercio".

81. El Comité de Juristas para los Derechos Humanos sugiere que se incorporen a las normas internacionales aplicables a situaciones de conflicto interno "limitaciones del traslado forzado y de la obstrucción de la asistencia humanitaria, como las que se encuentran en los artículos 42 y 59 del Cuarto Convenio de Ginebra".

82. Las sugerencias del Save the Children Fund (Reino Unido) se refieren principalmente a la necesidad de un reconocimiento y una protección adecuados de los derechos de los desplazados internos en el ámbito nacional y de reestructurar la respuesta de la comunidad internacional; sugiere también que "debe establecerse y garantizarse el derecho de acceso del organismo competente de las Naciones Unidas a quienes necesitan ayuda".

83. El Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos sugiere que la Comisión de Derechos Humanos establezca un relator especial o un grupo de trabajo cuyo mandato incluiría la "preparación de proyectos de principios para la protección de los desplazados internos". Community and Family Services International y la Reunión de Redes de ONG para el Desarrollo de Filipinas sugieren también que se prepare una "declaración internacional que conduzca a un convenio sobre los derechos de los desplazados internos".

84. Se ha sugerido que serían necesarias nuevas normas en tres esferas básicas: la libertad de circulación y residencia, los derechos de las personas que han sido desplazadas y la obligación del Estado de facilitar el suministro de socorro a los desplazados internos. A continuación se analizan esas tres esferas.

B. Normas relativas a la libertad de residencia y circulación

85. La libertad de residencia y de circulación es un tema central en la cuestión de las personas desplazadas. Aunque esos derechos son reconocidos en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se

plantean muchas cuestiones importantes respecto de su contenido y de los límites o restricciones que pueden imponerse. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula que la libertad de residencia y de circulación podrá ser objeto de restricciones cuando éstas se hallen previstas en la ley y sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros. Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite a los Estados Partes suspender las obligaciones en relación con esos derechos "en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente", siempre que las medidas incompatibles con esos derechos sean estrictamente limitadas a "las exigencias de la situación", no entrañen discriminaciones fundadas únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social y no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional (art. 4). No obstante, no todos los Estados donde hay importantes poblaciones de desplazados internos han ratificado ese Pacto, hecho que plantea la cuestión de si no son o no deberían ser aplicables a todos los Estados normas sustancialmente similares.

86. Las normas establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son amplias y generales y se refieren a la libertad de circulación y residencia en general y no al desplazamiento en cuanto tal. A la luz de la experiencia acumulada, tal vez sea posible también, además de reafirmar las normas generales contenidas en esos instrumentos, elaborar directrices más específicas relativas a las situaciones en que se produce más a menudo el desplazamiento de personas, en particular el desplazamiento que se efectúa como política deliberada del gobierno.

87. En el artículo 17 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 se dice que "no se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas". Este es un ejemplo del tipo de norma relativa específicamente al desplazamiento que complementa las normas que rigen la libertad de circulación y residencia enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que podría ser conveniente reafirmar en una nueva declaración sobre el desplazamiento.

C. Normas relativas a los derechos de las personas desplazadas

88. Las normas internacionales ya existentes que se refieren específicamente a los derechos de las personas desplazadas son muy limitadas. Según el artículo 17 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, "si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación". Esta es una disposición útil, pero sólo se aplica a personas desplazadas debido a un conflicto armado y sólo a los Estados Partes en el Protocolo Adicional II. Se ha sugerido que se aplique una norma similar a todos los desplazados internos, independientemente de la causa de su desplazamiento.

89. Pese a que las normas internacionales que se refieren específicamente a las personas desplazadas suelen ser muy limitadas, las normas de derechos humanos ya existentes aplicables a la población en general son también aplicables a las personas desplazadas. La cuestión es si las normas aplicables generalmente relativas al derecho a la vida, la integridad física, la alimentación, la atención médica y otros derechos básicos proporcionan o no un marco jurídico suficiente para proteger los derechos de las personas desplazadas sin la elaboración de nuevas normas.

90. En el "Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen misquito" anteriormente mencionado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que en el desplazamiento forzado de varios miles de indígenas de las aldeas en una zona fronteriza, sometida a la invasión de fuerzas opositoras basadas en un país vecino, a campamentos situados a unos 50 km tierra adentro, estaba justificado debido a la existencia de una emergencia que amenazaba la vida de la nación. No obstante, la Comisión Interamericana decidió también que el desplazamiento sería compatible con los derechos humanos de la población de que se trataba sólo si se satisfacían ciertas condiciones, en particular, que el Gobierno reconociera oficialmente el derecho de esas personas a regresar a sus hogares una vez que se hubiera resuelto la emergencia, que recibieran compensación por las propiedades perdidas como consecuencia del desplazamiento y que recibieran ayuda para volver a instalarse en sus hogares originales cuando eso fuera posible (págs. 119 a 122). Las conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este caso son un ejemplo de los tipos de cuestiones de derechos humanos que se refieren específicamente a las personas desplazadas y se plantean periódicamente en muchas partes del mundo.

91. La información disponible respecto de los desplazados internos indica que aunque las injusticias que sufren y las necesidades que experimentan pueden definirse en función de derechos ya reconocidos, la situación en que se encuentran difiere considerablemente de la de la población en general. En el caso típico, los desplazados internos han sufrido una serie de violaciones de los derechos humanos que configuran un síndrome característico y distintivo. El efecto acumulativo de esas violaciones, sumado al hecho de haber sido obligadas a huir de sus hogares y a las dificultades, los riesgos y las privaciones que entraña invariablemente su nueva situación, hacen que sus necesidades sean cualitativamente diferentes de las de otras personas.

92. Las normas de derechos humanos ya existentes proporcionan principios generales que pueden utilizarse, como lo ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para determinar el trato a que tienen derecho las personas desplazadas. La elaboración de un texto que establezca principios o directrices más concretos relativos al trato que debe otorgarse a los desplazados internos para asegurar una protección efectiva de sus derechos humanos básicos podría muy bien ser un paso constructivo hacia el mejoramiento del destino de millones de personas en esa situación. El ofrecimiento de una orientación positiva a los Estados que se ven frente a ese problema, en lugar de limitar la función de los órganos competentes de derechos humanos a un examen retrospectivo de la compatibilidad de las medidas adoptadas por los Estados con las obligaciones que les imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, podría aumentar la eficacia del programa global internacional de derechos humanos.

D. La cuestión del derecho al acceso humanitario

93. La cuestión del derecho al acceso humanitario es compleja y no sólo afecta a la legislación internacional en materia de derechos humanos sino también a los principios básicos del derecho internacional público y a la interpretación de la Carta de las Naciones Unidas. Puede enfocarse desde tres perspectivas diferentes: desde la perspectiva de los principios generales de derecho internacional público, desde la perspectiva de los mandatos de los organismos u órganos pertinentes de las Naciones Unidas o desde la perspectiva de los derechos de las personas o las poblaciones en peligro, es decir, desde el punto de vista de los derechos humanos.

94. Parte de la información presentada en cumplimiento de la resolución 1991/25 enfocaba esta cuestión desde la primera o la segunda perspectivas. Varias comunicaciones de ONG se refirieron a la cuestión de lo que podrían ser las nuevas disposiciones institucionales para que el sistema de las Naciones Unidas pueda responder más efectivamente al problema de las personas desplazadas internamente. En el informe Cuénod ya se analizaron detenidamente los respectivos mandatos de los diversos órganos de las Naciones Unidas y sus relaciones mutuas.

95. En la comunicación del Gobierno de Sri Lanka se afirma que "todas las iniciativas internacionales sobre personas internamente desplazadas tienen que tomarse respetando el principio supremo de la soberanía del Estado, y los principios conexos de no interferencia y no intervención en los asuntos internos de los Estados establecido en la Carta de las Naciones Unidas", y en la comunicación del Gobierno de México también se menciona la importancia del estricto respeto del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. En la comunicación del Gobierno de Austria se afirma lo siguiente:

"Como principio reconocido de derecho internacional público, los nacionales de cualquier país tienen que gozar de ciertos derechos mínimos. También en el contexto de los migrantes y los refugiados se reconoce cada vez más que cada Estado debe asumir la responsabilidad primordial del bienestar de sus propios ciudadanos mediante el establecimiento de un clima adecuado de seguridad personal, jurídica, económica y ambiental. Es imperativo perfeccionar este concepto de responsabilidad estatal respecto de sus propios ciudadanos; esto también se aplica en relación con la necesidad de evitar corrientes de migrantes internos, así como a la necesidad de protección de los repatriados voluntariamente... La experiencia muestra que los desplazamientos internos masivos tienden a afectar rápidamente a los países o regiones vecinos. Por consiguiente, también iría en interés de la comunidad internacional, y en especial de los países de la región, atender las necesidades humanitarias suministrando material y asistencia financiera a las autoridades nacionales de que se trate y a las propias personas desplazadas."

96. A este respecto, en la Nota de 1991 sobre Protección Internacional, del Alto Comisionado para los Refugiados, se declara que "la protección adecuada de las personas internamente desplazadas es un factor clave para la

prevención de las corrientes de refugiados y para asegurar la durabilidad de la reintegración de los repatriados en su país de origen" (párr. 46).

97. En lo que se refiere al presente informe, que se centra en la dimensión de los derechos humanos del problema de las personas internamente desplazadas, la cuestión del acceso humanitario tiene que considerarse desde la perspectiva de los derechos de las personas y las poblaciones de que se trate, correspondiendo a los órganos competentes de las Naciones Unidas la responsabilidad de reconciliar el aspecto de los derechos humanos con otras consideraciones jurídicas y políticas. El concepto de derecho al acceso humanitario tiene por finalidad garantizar que las personas internamente desplazadas no se vean desposeídas de lo que es fundamental para su supervivencia -concretamente, alimentos, agua, alojamiento, saneamiento, cuidados médicos y en ocasiones protección contra la violencia física ilegal y la fuerza militar. Estos derechos ya están reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Toda persona tiene derecho a disfrutarlos y cada Estado está obligado a respetarlos.

98. La legislación internacional en materia de derechos humanos se concibió inicialmente como un conjunto de derechos y obligaciones que se aplican fundamentalmente a la relación entre un Estado y sus ciudadanos y otras personas de su jurisdicción bajo la tutela de la comunidad internacional. El reconocimiento del derecho al acceso humanitario como derecho humano requeriría introducir nuevos elementos en esta relación entre la persona y el Estado, mediante el reconocimiento de que la persona tiene derechos que pueden afirmarse frente a entidades por encima del Estado o reconociendo obligaciones del Estado más allá de sus deberes respecto de las personas que se encuentran en su territorio.

99. En la anteriormente mencionada Nota del ACNUR sobre protección internacional se invoca el primer enfoque, al sugerir que el derecho internacional debería "permitir eficazmente que un individuo presentara una reclamación, no sólo contra su propio país o, ..., otro país, sino también ante la comunidad internacional en general; la reclamación de la participación directa de la comunidad internacional por motivos humanitarios". Los procedimientos vigentes para la investigación de desapariciones, ejecuciones sumarias o arbitrarias, torturas, detenciones arbitrarias y otras violaciones de los derechos humanos pueden considerarse como un paso en esta dirección. El derecho que se propone al acceso humanitario representaría un progreso importante en el reconocimiento del derecho a formular esas reclamaciones, ya que las víctimas no deberían limitarse a pedir una investigación sino que tendrían derecho a pedir ayuda material para atender sus necesidades básicas urgentes.

100. También hay precedentes en el reconocimiento de la obligación de los Estados de cooperar con la comunidad internacional para el cumplimiento de sus obligaciones respecto de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. En el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se declara lo siguiente:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, ... para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, ... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

En el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce esta obligación de manera todavía más firme:

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional."

101. En esta disposición se reconoce claramente la obligación por parte del Estado de recurrir a la cooperación internacional cuando resulte necesaria para proteger adecuadamente los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de las que el Estado es directa y originalmente responsable. Desde luego, esta obligación la asumen voluntariamente los Estados en virtud de su ratificación de la Convención. Pero cuando están en peligro las vidas y la integridad física de gran cantidad de personas, los obstáculos legales a la extensión de esta obligación a todos los Estados no deberían ser insuperables. El hecho de que gran número de Estados haya aceptado esta obligación al ratificar los dos tratados resulta alentador, y de hecho puede ser una prueba de la aparición de una norma consuetudinaria con respecto a la existencia de esa obligación.

102. La preocupación por aclarar y desarrollar el derecho al acceso humanitario es consecuencia de una situación en la historia reciente en la que centenares de miles de personas perecieron debido a la negativa de los gobiernos interesados de permitir que órganos internacionales proporcionasen ayuda a las poblaciones necesitadas. El impedimento de la ayuda en esas circunstancias puede compararse con el genocidio cuando las víctimas pertenecen a grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos, o a crímenes contra la humanidad, definidos por los Principios de Nuremberg (artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las Sentencias del Tribunal de Nuremberg..., Comisión de Derecho Internacional, A/1316, 1950, párrafo c) del principio VI). Una base jurídica más firme constituye un apoyo para los esfuerzos de los órganos internacionales competentes a fin de evitar que se repitan esas tragedias, así como al establecimiento de un marco más claro para determinar cuándo se necesita y justifica una intervención de esta clase. Esto contribuiría a resolver lo que el informe que califica de "uno de los principales problemas de su respuesta [a las emergencias complejas recientes], a saber, su carácter especial para cada caso" (párr. 129).

E. Resumen del análisis de la necesidad de nuevas normas con respecto a las personas internamente desplazadas

103. No existe actualmente ninguna declaración clara de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas o que corren el peligro de serlo. El derecho internacional aplicable es un conjunto inconexo de normas consuetudinarias y tradicionales: algunas son aplicables a todas las personas, algunas lo son únicamente a algunos subgrupos de personas desplazadas (por ejemplo, como consecuencia de un conflicto armado) y partes de ellas no pueden aplicarse en absoluto en determinadas situaciones, como por ejemplo una emergencia que amenace la vida de la nación, o, por el contrario, pueden ser aplicables únicamente durante determinadas situaciones, como un estado de emergencia. Existen aproximadamente 20 millones de personas desplazadas en todo el mundo, la mayoría de las cuales sufren, han sufrido o corren el peligro de sufrir violaciones extremadamente graves de sus derechos humanos básicos. Esta crisis humanitaria y de los derechos humanos de grandes proporciones ha motivado llamamientos en favor de la expresión de directrices claras con respecto a los derechos humanos de las poblaciones afectadas, que puedan aplicarse a todas las personas internamente desplazadas, independientemente de la causa de su desplazamiento, el país de que se trate o la situación jurídica, social, política o militar que en él exista.

104. La elaboración de esas directrices consistiría, por lo menos en parte, en aclarar las consecuencias de la legislación en materia de derechos humanos vigente para las personas internamente desplazadas y en configurar, a partir de las normas existentes, un cuerpo general de principios, completo y de aplicación universal, que trate de las principales necesidades y problemas de esas personas. Entre las cuestiones que podrían tratarse figuran las siguientes:

- a) circunstancias que justifican la restricción o la suspensión temporal de la libertad de residencia;
- b) procedimientos y salvaguardias destinados a garantizar que los desplazamientos involuntarios no se impongan o apliquen arbitrariamente o que el reasentamiento sea voluntario;
- c) principios que rigen la protección y disfrute de los derechos humanos básicos frecuentemente afectados por los desplazamientos, como la libertad de movimiento, la unidad familiar y la no discriminación y protección igual de la ley;
- d) principios generales relativos al suministro de y el acceso a socorros, cuidados y servicios esenciales de emergencia;
- e) principios relativos a la duración del desplazamiento, reparación y derecho a la repatriación.

105. Estos principios podrían no sólo ser útiles a los Estados sino también a los organismos internacionales de socorro y desarrollo, que a veces carecen de experiencia y conocimientos acerca de los aspectos de su labor relacionados con los derechos humanos. Las comunicaciones recibidas en cumplimiento de la resolución 1991/25, así como los instrumentos vigentes de aplicación limitada, como el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 y la Convención sobre los Derechos del Niño, contienen muchas propuestas e ideas que podrían ser de utilidad para la preparación de un texto de esta clase.

IV. MECANISMOS INTERNACIONALES PARA LA PROTECCION DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS

106. El informe Cuénod termina diciendo que "la complejidad de las actividades necesarias" para las emergencias que suponen grandes movimientos de población requieren "necesariamente la movilización de todo el sistema de las Naciones Unidas"(párr. 129). Con respecto a la función del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el informe se señala que la Comisión de Derechos Humanos ha

"... recurrido frecuentemente al establecimiento de relatores especiales o grupos de trabajos para que examinaran los medios de mejorar la protección de los derechos humanos. En este momento, existen procedimientos tales en la esfera de las desapariciones forzadas o involuntarias, las ejecuciones sumarias o arbitrarias, la tortura, la detención arbitraria, la intolerancia religiosa, la cuestión de los mercenarios y el problema de la venta y los malos tratos de los niños. Quizá los órganos encargados de la elaboración de políticas deseen considerar la creación de un mecanismo similar para abordar los aspectos de derechos humanos de las personas desplazadas internamente." (párr. 51)

107. En la comunicación del PNUD se declara lo siguiente:

"Puede necesitarse más tiempo para definir la naturaleza exacta del derecho al socorro, pero esto no debería seguir retrasando el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que el hecho de causar sufrimientos e incluso la muerte a las personas al negarles... socorros disponibles, constituye una violación de derechos humanos fundamentales. Tampoco debería retrasar la adopción de medidas prácticas para incluir el control y la actuación respecto de esas violaciones como parte de la labor general de los grupos de derechos humanos, incluida la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas."

108. El Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos recomienda la creación de un grupo de trabajo o el nombramiento de un relator sobre las personas desplazadas internamente, mientras que el Comité de Juristas para los Derechos Humanos llega a la conclusión de que "debería estudiarse la posibilidad de establecer un Tribunal de las Naciones Unidas para la protección de los refugiados y las personas desplazadas". Las comunicaciones recibidas de los Estados no expresan opiniones sobre este punto.

109. Si el desplazamiento masivo de personas requiere la movilización de todas las partes competentes del sistema de las Naciones Unidas, según se sugiere en el informe Cuénod, la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internamente, requiere una mayor participación del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Diversas comunicaciones recibidas de ONG contienen acusaciones de que la respuesta de las Naciones Unidas a algunas emergencias del pasado no fueron sensibles a las consecuencias de las operaciones de socorro en lo que se refiere a los derechos humanos. Sea o no acertada esta percepción, demuestra la necesidad

de una mejor relación entre el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y los órganos de las Naciones Unidas responsables de la ayuda humanitaria. El PNUD reconoce su falta de conocimientos prácticos en materia de derechos humanos:

"Otra esfera en que la asistencia se sobrepone a los derechos humanos y las cuestiones de protección es la de cómo los métodos utilizados para proporcionar asistencia pueden aumentar o reducir los problemas de protección... Los profesionales experimentados en materia de socorro llegan a reconocer la importancia de considerar las cuestiones de protección en su labor de asistencia, a menudo mediante una penosa experiencia directa. Sin embargo, hay pocos profesionales de esta clase y sobre el terreno muchas labores de socorro corren a cargo de personal relativamente inexperimentado."

110. La aceptación de esta responsabilidad de participar más activamente en la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las crisis humanitarias que afectan a personas desplazadas requiere la creación de un centro de coordinación del sistema de derechos humanos. Otros órganos de las Naciones Unidas pueden aportar experiencia práctica en logística, en la evaluación de las necesidades materiales de la población de que se trate, en el suministro de servicios fundamentales o en las negociaciones diplomáticas encaminadas a resolver la situación. La función del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas debería consistir en evaluar las consecuencias para los derechos humanos de todo lo anterior, sobre la base de la experiencia adquirida en situaciones similares y con independencia.
