



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1993/35
21 de enero de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
49° período de sesiones
Tema 11 a) del programa provisional

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Comisión de Derechos Humanos el presente estudio, preparado de conformidad con la resolución 1992/73 de la Comisión, de 5 de marzo de 1992.

INFORME AMPLIO PREPARADO POR EL SR. FRANCIS M. DENG, REPRESENTANTE
DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LAS CUESTIONES DE DERECHOS HUMANOS
RELACIONADAS CON LOS DESPLAZADOS INTERNOS, DE CONFORMIDAD CON
LA RESOLUCION 1992/73 DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 23	4
A. Preocupación internacional	4 - 8	5
B. Mandato y metodología	9 - 19	6
C. Interpretación del mandato	20 - 23	9
II. RESEÑA GENERAL SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS	24 - 54	11
A. Causas y consecuencias	25 - 32	11
B. Cómo identificar a los desplazados internos	33 - 52	13
C. Observaciones finales	53 - 54	18
III. NORMAS JURIDICAS INTERNACIONALES	55 - 88	20
A. Principios de la legislación vigente	57 - 70	20
B. Propuestas de nuevas normas	71 - 86	23
C. Observaciones finales	87 - 88	28
IV. MECANISMOS INTERNACIONALES	89 - 131	29
A. Observaciones sobre las instituciones existentes	90 - 106	29
B. Propuestas de disposiciones institucionales	107 - 126	34
C. Observaciones finales	127 - 131	39
V. DINAMICA DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO	132 - 261	40
A. El contexto del desplazamiento interno	134 - 154	40
B. Observaciones sobre el terreno	155 - 253	45
C. Observaciones finales	254 - 261	70

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. CONCLUSION	262 - 294	73
A. Principios de la protección	264 - 276	73
B. Conclusiones y recomendaciones	277 - 292	76
C. Observaciones finales	293 - 294	80

I. INTRODUCCION

1. En el informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos, presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 48° período de sesiones, se señaló que el número de personas desplazadas dentro de sus propios países se estimaba en 24 millones, sobre todo mujeres y niños, mientras que la población de refugiados se estimaba en 17 millones (E/CN.4/1992/23, párr. 5). Los conflictos armados, los reasentamientos forzados, la violencia comunitaria, los desastres naturales y ecológicos, las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y las causas tradicionales de persecución se combinan para originar estos movimientos involuntarios de masas dentro de los límites de los Estados. Vulnerables, sin poder encontrar lugares seguros, los desplazados internos sufren a menudo violaciones persistentes de los derechos humanos fundamentales y sus necesidades humanitarias quedan insatisfechas.

2. La respuesta de la comunidad internacional a los problemas con que se enfrentan los desplazados internos se debe examinar en el contexto más amplio del período posterior a la guerra fría, en el que ciertos conflictos étnicos y religiosos reprimidos durante largo tiempo han estallado en muchas partes del mundo. Al mismo tiempo, existe en la comunidad internacional una mayor voluntad de encarar estos problemas y de tratar de elaborar normas y mecanismos para los desplazados internos, comparables a los destinados a dar ayuda y protección a los refugiados. Uno de los retos más difíciles de la era posterior a la guerra fría es el de brindar a los desplazados internos la protección y la asistencia concedida a los refugiados, sin perjuicio de la protección tradicional de que gozan los refugiados, es decir, el derecho a abandonar el país y a solicitar asilo.

3. La situación crítica de los desplazados internos, desde la perspectiva de la comunidad internacional, se debe a que esas personas están sometidas a la jurisdicción interna de los países y, por lo tanto, no están amparadas por la protección que normalmente se concede a los que atraviesan las fronteras internacionales y se convierten en refugiados. Las respuestas internacionales a las situaciones de emergencia que afectan a estas personas han venido en algunos casos de organismos como el ACNUR o el UNICEF, pero, a falta de un mandato preciso y de un órgano internacional con la responsabilidad especial de proteger a los desplazados internos, la respuesta internacional ha sido aislada, limitada e insatisfactoria. La creciente preocupación internacional hizo que el Secretario General designara en 1991 un Coordinador del Socorro de Emergencia para mejorar la prestación de asistencia y socorro humanitario a las personas que se ven afectadas por situaciones de emergencia. En ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos abordó la cuestión de protección en el marco de los desplazamientos internos (resolución 1991/25). En el mandato origen del presente estudio se subraya la importancia del papel que los órganos de derechos humanos podrían desempeñar reforzando la protección a los desplazados internos.

A. Preocupación internacional

4. La primera iniciativa de las Naciones Unidas en que se planteó la cuestión de la asistencia institucional a los desplazados internos fue lanzada por la Conferencia Internacional sobre la Difícil Situación de los Refugiados, los Repatriados y las Personas Desplazadas en el Africa meridional, celebrada en Oslo en agosto de 1988. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada en Guatemala en 1989, también centró su atención en la difícil situación de desplazados internos. La cuestión se planteó un año más tarde ante el Consejo Económico y Social, que aprobó la resolución 1990/78 de 27 de julio de 1990, por la que el Consejo pidió al Secretario General que iniciara "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, recomendase "medios de intensificar al máximo la cooperación y la coordinación entre las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" para dar una respuesta a los problemas de los refugiados, personas desplazadas y repatriados.

5. En su resolución 1991/25 de 5 de marzo de 1991, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Secretario General que tuviera en cuenta la protección de los derechos humanos y las necesidades de los desplazados internos al examinar la cuestión en 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".

6. El Sr. Jacques Cuénod, consultor, preparó un informe sobre refugiados, personas desplazadas y repatriados, y lo presentó al Consejo Económico y Social en su segundo período ordinario de sesiones de 1991 (E/1991/109/Add.1). En el informe se analizan las funciones que desempeñan diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas en la prestación de asistencia y protección a los refugiados, las personas desplazadas y los repatriados, así como la contribución de otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Se señala la importante contribución que aportan los órganos intergubernamentales que prestan asistencia y protección a los desplazados internos, pese a que sus mandatos no los autorizan expresamente a brindar esta protección y asistencia a los desplazados internos, o bien los facultan para hacerlo en forma aislada, caso por caso. En particular, se describe la función del ACNUR, de otros organismos de las Naciones Unidas y del CICR en materia de asistencia y protección a los desplazados internos. No obstante, el informe concluye que "dentro del sistema de las Naciones Unidas no hay ninguna entidad encargada de prestar ayuda a las personas desplazadas dentro del propio país que se encuentran en una situación de necesidad. La asistencia material a este grupo de personas se ha proporcionado con carácter especial, caso por caso" (párr. 117).

7. En consecuencia, el informe Cuenod sugiere que la protección de los derechos humanos de los desplazados internos exigirá una mayor participación de los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos. En particular, se sugiere que quizá la Comisión de Derechos Humanos desee

considerar la creación de mecanismos para abordar los aspectos de derechos humanos de las personas desplazadas internamente. De este modo, la Comisión podría "ocuparse de los problemas que existen en esta esfera con la urgencia necesaria y de manera concreta, llamando la atención de la comunidad internacional al respecto y tratando de obtener la cooperación de todas las entidades y gobiernos interesados" (párr. 51).

8. En cumplimiento de la resolución 1991/25 de la Comisión, el 28 de junio de 1991 el Secretario General remitió una nota verbal a todos los gobiernos y cartas a las organizaciones competentes, solicitándoles información y opiniones sobre la cuestión. En respuesta a estas comunicaciones, han presentado informaciones 34 gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. El Secretario General preparó el informe analítico sobre la base de las informaciones recibidas de estas fuentes. En el informe se abordan las causas y las consecuencias de los desplazamientos y las normas de derechos humanos y los mecanismos internacionales establecidos para ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas. Tras examinar los mecanismos internacionales establecidos para proteger los derechos humanos de las personas desplazadas, el informe concluye que: "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 Cuenod, la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internamente requiere una mayor participación del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas" (párr. 109).

B. Mandato y metodología

9. El mandato del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos emana de la resolución 1992/73 de 5 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada por el Consejo Económico y Social en su decisión 1992/243 de 20 de julio de 1992. La Comisión, "profundamente preocupada por los graves problemas que plantea a la comunidad internacional el gran número de desplazados internos en todo el mundo y los sufrimientos que padecen", reconoció "que los desplazados internos necesitan socorro de emergencia y protección".

10. Al tomar nota del informe analítico, la Comisión pidió al Secretario General "que nombre a un representante para que obtenga nuevamente de todos los gobiernos opiniones e información sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos, inclusive el examen de las leyes y normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derechos de los refugiados, y de la posibilidad de aplicarlas a la protección de los desplazados internos y al socorro de emergencia". La Comisión instó al Secretario General a que obtuviera "también opiniones e información de los organismos especializados, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales y de expertos de todas las regiones sobre estas cuestiones".

11. La Comisión pidió al Secretario General que presentara "a la Comisión en su 49° período de sesiones un informe amplio en que se indiquen las leyes y mecanismos existentes para la protección de los desplazados internos, las posibles medidas adicionales para fortalecer la aplicación de esas leyes y mecanismos y las alternativas para satisfacer las necesidades de protección respecto de las cuales se demuestren insuficientes los instrumentos

existentes". La Comisión decidió también "continuar el examen de esta cuestión en su 49° período de sesiones".

12. Al parecer, en la resolución 1992/73 se pide al Secretario General y a su Representante que desempeñen dos clases de funciones, ambas relativas a la reunión de información y a la preparación del informe. Se pide al Representante que obtenga de todos los gobiernos opiniones e información, mientras que al Secretario General se le pide que obtenga iguales elementos de los organismos especializados, los órganos competentes de las Naciones Unidas y otras fuentes pertinentes. También se le pide que "presente" a la Comisión un informe "amplio". Previa consulta con la Secretaría y con otras personas bien informadas con respecto a los antecedentes del examen que realizó la Comisión del asunto, se acordó que no podía ser la intención de la Comisión que el Secretario General y su Representante actuaran de forma separada; que lo que se pretendía era que se dirigiera la misma solicitud de opiniones y de información a los gobiernos y a todas las demás fuentes mencionadas en la resolución; que se prepararía un único estudio basado en la información recibida, y que el Representante del Secretario General debía desempeñar todas estas funciones, incluida la preparación del estudio, que el Secretario General presentaría después a la Comisión como la labor de su Representante sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos.

13. De conformidad con su mandato, así interpretado, el Representante del Secretario General formuló y remitió un cuestionario a todos los gobiernos, organizaciones y organismos mencionados en la resolución, solicitándoles información sobre los temas pertinentes del estudio previsto, haciendo mención del informe analítico y en particular de diversas cuestiones. En su carta, el Representante del Secretario General, reflejando las palabras del Secretario General Adjunto de Derechos Humanos en la carta por la que se le comunicaba la designación y los términos de su mandato, escribió:

"Tengo la seguridad de que Vuestra Excelencia estará de acuerdo en que la protección de los derechos humanos de los desplazados es uno de los problemas más difíciles que afronta la comunidad internacional hoy y afecta a cientos de miles de personas en Africa, Asia, Europa y América Latina. Es un problema al que sólo recientemente se ha empezado a prestar atención y es de esperar que el informe solicitado por la Comisión de Derechos Humanos constituya una aportación importante para determinar los criterios jurídicos y políticos que adoptarán las Naciones Unidas a este respecto."

14. A fin de cumplir la obligación de informar al Secretario General según lo establecido en la resolución, se fijó la fecha del 15 de octubre de 1992 como límite para la recepción de las respuestas al cuestionario. Hasta el momento de redactar el presente informe -mediados de diciembre de 1992- se han recibido respuestas de 16 Gobiernos: Argentina, Armenia, Austria, China, Chipre, Egipto, Estados Unidos de América, Estonia, Guatemala, Hong Kong, Jordania, Kirguistán, Noruega, Pakistán, Rwanda y Suiza*. Dentro del sistema

* Las respuestas de Colombia y Qatar se recibieron después de la fecha límite y, por lo tanto, no se incluyeron.

de las Naciones Unidas, se recibieron respuestas del Departamento de Asuntos Humanitarios, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del Banco Mundial y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). También se recibió la respuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se recibió la respuesta de una organización regional, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Respondieron también las siguientes organizaciones no gubernamentales: Caritas Internationalis, Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos, Comisión Católica Internacional de Migración, Japanese Association to Help Chernobyl, Lawyers Committee for Human Rights, Refugee Policy Group, United States Committee for Refugees, Unrepresented Nations and Peoples, y la Comisión de las Iglesias para los Asuntos Internacionales del Consejo Mundial de las Iglesias. También envió su respuesta el Comité Internacional de la Cruz Roja.

15. Además de solicitar respuestas al cuestionario, el Representante celebró consultas con el Secretario General y con funcionarios superiores de las Naciones Unidas, representantes de varias misiones permanentes en Ginebra, representantes del ACNUR, la OIM y el CICR, y varias organizaciones no gubernamentales, incluidos el Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos, la Comisión de las Iglesias para los Asuntos Internacionales del Consejo Mundial de las Iglesias, International Save the Children Alliance, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Médecins Sans Frontières.

16. El Representante celebró también consultas con juristas de la Harvard Law School Human Rights Program y la Yale Law School Schell Center for Human Rights, y con expertos de la Brookings Institution y del Refugee Policy Group, que le brindaron un valioso apoyo y organizaron grupos especiales de trabajo para celebrar consultas ulteriores. Al Representante también le resultó útil la importante contribución de los funcionarios del Centro de Derechos Humanos.

17. Para dar una dimensión práctica al presente estudio, el Representante del Secretario General realizó visitas a determinados países especialmente interesados en el problema o en los que los desplazamientos internos eran especialmente importantes o corrían el peligro de serlo. Entre estos países figuraban la antigua Yugoslavia, la Federación de Rusia, Somalia, el Sudán y El Salvador, por este orden. La visita a la antigua Yugoslavia se realizó de conformidad con el mandato contenido en la resolución 1992/S-1/1 de 14 de agosto de 1992, por la cual la Comisión de Derechos Humanos nombró un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia y pidió a los "mecanismos existentes" de la Comisión, incluido el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, que proporcionaran cooperación y asistencia al Relator Especial y que lo acompañaran en las visitas que se hiciera a la antigua Yugoslavia, en el caso de que éste lo solicitara. La iniciativa de visitar la Federación de Rusia surgió de consultas celebradas con el representante de ese Gobierno ante

la Comisión, y sirvió para subrayar el carácter global del problema de las personas desplazadas. Somalia y el Sudán representaban países con graves problemas de desplazados, mientras que El Salvador, cuyo Gobierno había cooperado con las Naciones Unidas en el logro y la consolidación de la paz y la reconstrucción, representaba posibles soluciones a los problemas de los desplazamientos.

18. Cabe destacar que la finalidad de estas visitas no era supervisar o informar sobre las condiciones existentes en esos países, sino cambiar impresiones con las autoridades con respecto al mandato y a las cuestiones que éste abarcaba, así como adquirir una visión sobre el terreno del problema de los desplazamientos internos, como problema general de alcance mundial.

19. En los países visitados se celebraron extensas consultas con los dirigentes nacionales, las organizaciones no gubernamentales locales, miembros de las comunidades internamente desplazadas y grupos minoritarios, representantes de órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y, por supuesto, con las masas de poblaciones desplazadas, en campamentos, en asentamientos en los suburbios o en asentamientos rurales.

C. Interpretaciones del mandato

20. Durante el desempeño de su mandato, el Representante del Secretario General se enfrentó con varios problemas que demostraban las lagunas existentes en el sistema de las Naciones Unidas en lo relativo a la responsabilidad por los desplazados internos y, por lo tanto, la importancia de la iniciativa de la Comisión en esta materia. Entre estos problemas figuran el alcance del mandato, los diversos modelos entre los que la Comisión podría escoger un mecanismo para su labor futura en esta esfera y la necesidad de un enfoque amplio y polifacético para abordar los problemas de los desplazados internos.

21. En muchas respuestas se daba por supuesto que el mandato abarcaba todos los aspectos de los problemas de los desplazados internos y el mecanismo institucional para su protección y asistencia en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Mientras que unos destacaban el tipo de mecanismo que sería más apropiado para la Comisión de Derechos Humanos, otros examinaban el problema más amplio de la falta de un mandato global sobre los desplazados internos dentro del sistema de las Naciones Unidas, y sugerían soluciones, que iban desde la creación de una nueva institución destinada a la protección de los desplazados internos, según el modelo del ACNUR, hasta la ampliación de los mandatos del ACNUR y del Departamento de Asuntos Humanitarios a fin de incluir en ellos a los desplazados internos.

22. Al consultar con la Secretaría sobre esta cuestión, se informó al Representante del Secretario General de que el estudio se debía centrar en lo que pudiera hacerse en el marco de los mecanismos y procedimientos especiales de la Comisión para proteger mejor los derechos humanos de los desplazados internos. En consecuencia, cualquier idea sobre medidas que pudieran adoptar las Naciones Unidas que rebasaran este marco, podrían constituir subproductos útiles de este estudio, pero no podrían ser considerados por la Comisión como una base para la adopción de posibles medidas en esta materia.

23. Por consiguiente, las disposiciones que se sugieren en el presente estudio han sido pensadas en gran medida -si no enteramente- para su adopción en el marco de la Comisión de Derechos Humanos, más bien que a la luz de las perspectivas y expectativas más ambiciosas de algunas de las respuestas. No obstante, cabe esperar que las líneas generales de las disposiciones institucionales esbozadas en el informe sirvan de base para reflexionar o incluso para adoptar medidas que puedan contribuir efectivamente a la tarea más amplia de protección de los desplazados internos. Mientras tanto, lo práctico será aprovechar las disposiciones institucionales existentes y promover una mayor sensibilización y la aportación de recursos humanos y materiales a un sistema efectivo de asistencia y protección internacionales en favor de los desplazados internos.

II. RESEÑA GENERAL SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

24. El Informe analítico del Secretario General refleja adecuadamente la gravedad y la amplitud del problema del desplazamiento interno. Dado que el presente estudio es básicamente la continuación de ese informe, no será preciso volver a exponer las pruebas que figuraban en el mismo sobre las proporciones del desplazamiento interno. No obstante, para enfocar mejor el problema, podría resultar útil presentar una breve reseña general centrada en las causas y en las consecuencias del mismo y en los criterios para identificar a las poblaciones afectadas.

A. Causas y consecuencias

25. En el Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos se identifican seis causas del desplazamiento: conflictos armados y luchas internas, reasentamientos forzados, violencia comunitaria, desastres naturales, desastres ecológicos y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. La información recibida por el Representante del Secretario General tiende a confirmarlas.

26. Los conflictos armados, con las consiguientes violaciones de los derechos humanos, son con mucho la causa más generalizada del desplazamiento interno. Las respuestas de Egipto y Rwanda, y las del Departamento de Asuntos Humanitarios, el PMA, el CICR, el IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) y algunas ONG señalan todas ellas que la principal causa del desplazamiento son los conflictos armados. Con frecuencia, los desplazamientos masivos se producen cuando ciertos grupos tratan de escapar al peligro físico y buscan un lugar seguro y medios seguros de subsistencia. No obstante, en otras ocasiones los desplazamientos obedecen a las políticas estratégicas o tácticas de las partes en el conflicto armado.

27. En un informe presentado por el Grupo sobre política en materia de refugiados, se indica que en Africa, donde según las estimaciones hay 15 millones de desplazados internos, el principal motivo de esa situación es la guerra civil. Otras de las causas mencionadas son: "la alteración del orden civil, las luchas étnicas, el reasentamiento forzoso y la desmovilización". Entre las graves violaciones de los derechos humanos que se producen cabe citar: el hecho de permitir deliberadamente que la población civil padezca hambre, el trabajo forzado, el alistamiento forzado en ejércitos gubernamentales o rebeldes, y las matanzas causadas por armas de gran potencia y minas terrestres. En el caso del reasentamiento forzado, el informe del Grupo indica que, si bien "durante las guerras civiles se producen algunos reasentamientos forzados con objeto de pacificar zonas que de otro modo defenderían a una de las partes en el conflicto", en otros casos "se producen cuando un gobierno trata de controlar a un grupo minoritario o a la oposición política desplazando a sus miembros de su hábitat tradicional". Asimismo, el Grupo señala en particular que la desmovilización se está convirtiendo en una de las principales causas del desplazamiento: "Dado que cada vez se resuelven más conflictos regionales e internos, la necesidad de reintegrar al personal militar, grupo que puede estar constituido por cientos de miles de personas, está planteando un importante dilema. En realidad, muchos de esos soldados desmovilizados son desplazados internos, en el sentido de que ya no tienen un hogar al que regresar".

28. Otra categoría de desplazados internos que el Grupo señala a la atención es la de los refugiados repatriados que "no pueden regresar a sus pueblos o ciudades de origen". En algunos casos, se indica que los refugiados han regresado a sus países de origen "no porque hubiera mejorado la situación en ese lugar, sino porque se deterioraba la situación en el país de asilo". En particular, los refugiados somalíes y sudaneses repatriados a sus países en tales circunstancias, "no pueden a menudo regresar a sus comunidades de origen debido a los combates que se libran en esas zonas. En ese caso, se convierten en desplazados internos".

29. En algunas respuestas, como las del Departamento de Asuntos Humanitarios, el CICR, y el IIDH, se señala que una de las causas de los desplazamientos son las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) indica que uno de los motivos del desplazamiento interno es la violencia en las comunidades, por ejemplo, los disturbios ocurridos en Mauritania y Senegal en 1979. En las respuestas de Chipre, Egipto y Jordania se manifiesta asimismo que debería reconocerse que la agresión o la ocupación exterior de una parte del territorio nacional provocan también desplazamientos internos. Esos países, junto con Noruega, el Departamento de Asuntos Humanitarios, y el IIDH afirman además que otra de las causas de los desplazamientos son los desastres naturales. El informe del IIDH señala a la atención el hecho de que el desplazamiento puede ser provocado por las actividades de traficantes de droga (como en Colombia) y de grupos armados no gubernamentales (como en el Perú). No obstante, se ha recibido escasa información sobre los desplazamientos causados por otros factores como los desastres nucleares o químicos. Por otro lado, la Asociación Japonesa de Ayuda a Chernobyl, señala a la atención la necesidad de reasentar a las víctimas de los desastres nucleares en todo el mundo.

30. En el Informe analítico se examinan las consecuencias del desplazamiento interno en función de los derechos humanos que resultan afectados. Entre éstos figura el derecho a la alimentación, el derecho al abrigo contra la intemperie y a unas condiciones de vida adecuadas, el derecho a la atención sanitaria, el derecho a la vida y a la integridad personal, el derecho al trabajo y a una remuneración adecuada, la libertad de residencia y de circulación, la unidad familiar, el derecho a la educación, la personalidad jurídica y la libertad de pensamiento, de asociación, de expresión y de reunión. La información recibida por el Representante del Secretario General de gobiernos, organismos intergubernamentales y regionales, así como durante las visitas realizadas a los diversos países, parece confirmar el análisis de las consecuencias del desplazamiento que figura en el informe analítico.

31. En el estudio por países incluido en el informe del IIDH se subraya también la importancia que reviste la organización de las personas desplazadas con objeto de proteger la cohesión y la viabilidad de sus comunidades y grupos étnicos, de alentarles a satisfacer sus necesidades materiales con sus propios esfuerzos y de ayudarles a señalar sus carencias y problemas a la atención de las autoridades competentes. Por otra parte, el informe del IIDH indica también que, en algunos países, el hecho de ser identificado como persona desplazada equivale a ser considerado presuntamente "subversivo" o, cuando el desplazamiento se debe a la lucha de grupos armados contra el gobierno, presunto "traidor" o "informador".

32. Cabe observar que, en general, existe una estrecha relación entre las causas y consecuencias del desplazamiento, sus repercusiones en cuanto a las necesidades que crea y la respuesta de los gobiernos interesados. Cuando las causas son naturales, es probable que surja un consenso nacional para conceder protección y asistencia, y el gobierno asume con frecuencia sus responsabilidades con ayuda de la comunidad internacional. Únicamente cuando el país está dividido y la población afectada se ve alienada o segregada es posible que el gobierno se muestre indiferente e incluso contrario a conceder protección y asistencia. No obstante, los casos más graves se plantean en relación con los conflictos armados cuando es más probable que las personas desplazadas tropiecen con un vacío de responsabilidad creado por la división que impone el combate o sean víctimas de una de las partes en la contienda. En casos de conflicto armado se requiere la protección y la asistencia de la comunidad internacional, a menudo con carácter de urgencia, aunque con frecuencia resulta difícil prestarla.

B. Cómo identificar a los desplazados internos

33. La necesidad de identificar a la población afectada por el desplazamiento interno ha suscitado la cuestión de su definición. No obstante, el problema no es tanto de definición jurídica cuanto de establecer criterios prácticos para determinar quiénes tienen derecho a recibir asistencia y protección. La definición del concepto de desplazado interno con referencia a sus causas y consecuencias ayuda a delimitar el alcance de la población afectada y centrarse con mayor precisión en la misma. Por otro lado, se corre el riesgo de que esa definición resulte demasiado limitada o demasiado amplia y que, por consiguiente, algunas personas que necesiten protección y asistencia queden excluidas, o bien que la categoría resulte demasiado vaga para permitir su gestión. Es preciso lograr un equilibrio.

34. Con referencia a la resolución 78/1990 del Consejo Económico y Social, en el informe analítico del Secretario General se utiliza la expresión "desplazados internos" en el sentido de "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" (párr. 17). Las respuestas recibidas en relación con el presente estudio confirman por una parte la definición que figura en el informe analítico y, por otra, añaden otros elementos que recogen distintas perspectivas. Jordania indicó que estaba de acuerdo con la definición propuesta en el informe analítico como instrumento de trabajo. El ACNUR afirmó que la definición era "un buen punto de partida para estudiar el problema de los desplazados internos". La UNESCO aceptó la definición pero añadió que "quizás sería preciso introducir algunas pequeñas modificaciones a causa de los recientes acontecimientos registrados en los Balcanes y en Europa oriental... y en los Estados que han adquirido su independencia en fecha reciente y en los que existen conflictos entre grupos étnicos respecto de la asignación de territorios".

35. Algunas organizaciones indicaron que la definición del informe analítico era innecesariamente limitada y no incluía a determinadas personas o grupos de personas que necesitaban protección. Por ejemplo, los Estados Unidos se manifestaron contra el requisito cuantitativo y señalaron que la definición

propuesta en el informe analítico "podría interpretarse de forma que excluyera a pequeños grupos de desplazados internos, o incluso a particulares que se hallaran en esa situación. Aunque el estudio inicial se centra en determinados grupos numerosos de personas desplazadas, hay que tener en cuenta que el desplazamiento puede afectar a pequeños grupos y/o particulares". La OIM también objetó a la definición propuesta como instrumento de trabajo por cuanto excluía a los pequeños grupos de personas, teniendo en cuenta, sobre todo, que los derechos que resultan afectados son, en gran medida, derechos individuales. El ACNUR señaló que el hecho de fijar como criterio "un gran número de personas" podría "suponer una evaluación subjetiva que diera lugar a cierta imprecisión". Subrayó que en la definición de refugiado no figuraba ese requisito.

36. El PMA afirmó asimismo que la defición de desplazado interno que figura en el informe analítico "establece, al parecer, una restricción innecesaria e inadecuada". Estimó que los adverbios "repentinamente o inopinadamente" deberían suprimirse; que el verbo "huir" debería remplazarse por "abandonar" y que debería suprimirse la expresión "en gran número"... Si bien una definición en la que figure la expresión "un gran número" puede aplicarse a una situación similar a una guerra, la FAO [uno de cuyo brazos operativos es el PMA] considera que la definición debería abarcar a los numerosos grupos de "escasos miles de personas" expulsadas y desplazadas. El PMA considera que todos los problemas relacionados con el desplazamiento deberían examinarse caso por caso, independientemente de su amplitud (que se desconoce hasta que pueda evaluarse), a fin de facilitar la asistencia adecuada.

37. El CICR respondió que la definición del Informe analítico es "demasiado general para servir de fundamento a un instrumento específico". Al parecer, con ello el CICR expresa su inquietud de que no sería conveniente establecer una distinción entre la población civil desplazada a causa de conflictos armados y la que no ha sido desplazada, pero cuyas necesidades son similares.

38. Algunas organizaciones no gubernamentales propusieron una definición en la que los desplazados internos se consideraran "refugiados internos". El Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos, una de las primeras ONG que propuso que se estudiara la cuestión de los desplazados en el plano internacional, propuso la siguiente definición: "personas que han sido obligadas a abandonar su hogar y que no han cruzado una frontera internacional".

39. El IIDH recomendó que se utilizara la definición adoptada en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) que sugiere que por refugiados internos se entiendan las personas que se hallan en una situación de refugiados en su propio país. Según la definición de la CIREFCA "se considera desplazadas a las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la violación masiva de los derechos humanos, el conflicto prevaleciente u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, pero que han permanecido dentro de sus países". Esta definición se basa en gran medida en la definición amplia de refugiado que figura en la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984, más que en la definición estricta de

la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que exige haber abandonado el país de origen "debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas".

40. El Comité de Abogados pro Derechos Humanos adopta una posición similar, y propone el concepto más amplio de "personas desposeídas". Esta expresión abarca cuatro categorías: "refugiados internacionales", que incluye a quienes se ajustan a la definición de la Convención de 1951; "emigrantes internacionales forzados", que incluye "a quienes se ajustan a la definición más amplia utilizada en la OUA y en la Declaración de Cartagena"; "refugiados internacionales", que incluye a quienes tienen fundados temores de ser perseguidos por cualquiera de los motivos enumerados en la Convención de 1951, pero que han permanecido en su país; y "emigrantes internos forzados", que incluye a quienes han huido debido a los motivos reconocidos en la OUA y la Declaración de Cartagena, pero que permanecen en su propio país.

41. La OIM propuso asimismo que se definiera el problema de los desplazados de forma general, en lugar de circunscribirlo únicamente a los desplazados "internos". Así, no se correría el riesgo de tener que adoptar una nueva definición que, en efecto, haría que la comunidad internacional asumiera competencias y responsabilidades respecto de una segunda categoría de personas (además de los refugiados) pero no abarcaría a quienes se hallan en circunstancias similares y que, en cambio, no son ni refugiados ni desplazados internos. Al definir el problema en términos de "personas desplazadas" se deja abierta la posibilidad de defender la causa de los desplazados externos que no se ajusten a la definición clásica de refugiados. Una definición de ese tipo permitirá aplicar el concepto de desplazado o repatriado a los antiguos refugiados que hayan regresado a su propio país pero no a su lugar de origen, y que, por consiguiente, siguen estando desplazados.

42. La respuesta de la OMS indica también que la definición no es lo suficientemente amplia y recomienda que se reconozca a quienes abandonan sus hogares por motivos de suma pobreza, degradación del medio ambiente o debido a problemas sociales, como tensiones étnicas o raciales. La OMS indicó que "los principales motivos del desplazamiento son fundamentalmente socioeconómicos, es decir, el proceso global de desarrollo no ha obtenido resultados satisfactorios y ha provocado una distribución desigual de la riqueza tanto en los distintos países como en el plano internacional". Si bien el razonamiento de la OMS apunta a un aspecto importante del desplazamiento, no convendría incluir en el concepto de desplazados internos a todas las poblaciones que emigran básicamente por motivos socioeconómicos. La revitalización del proceso global de desarrollo es una responsabilidad del sistema de las Naciones Unidas que rebasa con mucho el mandato de este estudio.

43. Otras respuestas se refieren también a la relación existente entre el problema más amplio del subdesarrollo y el problema concreto del desplazamiento interno, sin propugnar la inclusión de todos aquellos afectados por la pobreza, las diferencias de desarrollo o la degradación del medio ambiente. En particular ésta era la opinión mantenida por las autoridades salvadoreñas en sus debates con el Representante del Secretario General.

44. En cierta medida, esta opinión la comparte también el Departamento de Asuntos Humanitarios, que hace hincapié en el concepto de las necesidades, aunque en menor grado que la OMS. Tras afirmar que el Departamento de Asuntos Humanitarios considera que por el momento la definición de desplazado interno contenida en el informe analítico resulta adecuada, la respuesta incluye la siguiente cita del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: "es poco razonable que el ACNUR ofrezca socorro y protección a un grupo que padece problemas, por ejemplo, de refugiados según la Convención de 1951, y pase por alto la miseria de otras personas afectadas". El Departamento de Asuntos Humanitarios propone que se defina la cuestión en función de las necesidades y afirma que:

"Lo importante es que se amplíe el alcance de la población beneficiaria que precisa asistencia, a fin de incluir a los desplazados internos y a todos los grupos de personas que padecen problemas, cuyas necesidades probablemente no podrán ser atendidas por sus propias autoridades y quienes, por consiguiente, dependerán de la comunidad internacional para recibir socorro y protección. En cuanto a las organizaciones que prestan socorro humanitario, la cuestión fundamental no es determinar la categoría en que están clasificadas sino más bien determinar si las personas afectadas necesitan asistencia humanitaria sobre la base de una evaluación objetiva de los criterios en vigor."

45. El ACNUR hace hincapié en las personas que necesitan protección y señala que su competencia respecto de los refugiados "se basa en el desplazamiento de tales personas y en su necesidad de protección". Sus "actividades en favor de personas desplazadas en su propio país por motivos similares a los de los refugiados" siguen el mismo razonamiento. La falta de protección en su propio país es el elemento fundamental que hace que la cuestión de los desplazados internos interese a la comunidad internacional". La definición de refugiado, señala el ACNUR, "no incluye las personas desplazadas de sus hogares por el hambre o desastres naturales".

46. Cabe mencionar otras cuestiones relacionadas con el problema de la definición mencionadas en las respuestas al Representante del Secretario General. La respuesta de Egipto propone la siguiente definición de desplazados internos:

"Un grupo de personas que residen habitual o permanentemente en un lugar concreto y que, debido a circunstancias imprevisibles, políticas o de otra índole, se han visto repentinamente obligadas a abandonar su lugar de residencia original en forma masiva, sin preparación previa, y a huir a otra localidad de su país donde no se han hecho los preparativos necesarios para garantizar que disfruten de un nivel de vida mínimo."

Esta definición señala en particular que la zona a la que se dirigen los desplazados no ofrece las mínimas condiciones de vida o no está preparada para acogerles. Por consiguiente, hay que prestar atención a las situaciones en que peligran los derechos de los desplazados debido a unas condiciones de vida inadecuadas, a la discriminación, a la represión o a una combinación de esos factores.

47. Chipre propuso que se agregara a la definición la noción de la imposibilidad de regresar. Esta adición parecía indicar que los esfuerzos deberían centrarse en las personas desplazadas que no podían regresar, si no a sus propios hogares en el estricto sentido, al menos a su lugar o región de origen. El derecho a permanecer en sus hogares o a regresar a los mismos ha sido también defendido enérgicamente por el ACNUR.

48. El deseo de regresar fue la conclusión a la que llegó el representante en el Sudán, donde algunas personas habían regresado a su región de origen a pesar del peligro e inseguridad en las zonas próximas y, al parecer, se habían adaptado mejor que los que permanecían en campamentos en los suburbios de la capital. Eso explica también la decisión de muchos campesinos salvadoreños de regresar a sus pueblos pese a que la guerra seguía haciendo estragos en esas zonas.

49. Estas inquietudes afectan a la protección y asistencia de las personas desplazadas, figuren o no en la definición de desplazados. Ponen de relieve el hecho de que las víctimas del desplazamiento incluyen no sólo las personas desplazadas por la fuerza, sino también las poblaciones indígenas que pueden sufrir privaciones y cuya estructura demográfica, autonomía cultural, y otros derechos, se han visto adversamente afectados por la llegada de extranjeros. Indudablemente, pueden registrarse diversos grados de superposición entre la categoría de desplazados internos y otras categorías reconocidas por los derechos humanos internacionales o el derecho humanitario, como, por ejemplo, las poblaciones civiles afectadas por conflictos armados y las poblaciones en peligro de morir de hambre. No obstante, toda vez que los grupos de desplazados internos comparten determinados problemas y características, no sólo es conveniente sino incluso urgente enfocar la atención en los derechos y necesidades de los millones de personas en todo el mundo que corresponden a este grupo específico.

50. Quizá la cuestión más importante sea la de si los esfuerzos para estudiar este fenómeno, y los que se realicen posteriormente para proteger los derechos de los desplazados internos, deberían centrarse exclusivamente en las personas que han abandonado sus hogares por los mismos motivos que los refugiados pero que han permanecido en su propio país, o deberían extenderse a los migrantes que se han visto obligados a abandonar sus hogares por otros motivos. Hay muchos argumentos en favor de la afirmación de que la definición a efectos prácticos del desplazamiento interno debería centrarse en las personas que, de haber salido de sus países, serían consideradas refugiados. Este grupo de desplazados internos incluiría tanto las personas que han abandonado sus hogares debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas como las personas que, de conformidad con la Declaración de Cartagena (y también con la Convención de la OUA del 10 de septiembre de 1969 que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de Africa) han sido obligadas a emigrar "porque su vida, seguridad y libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

51. El desplazamiento de gran número de personas como consecuencia de desastres naturales y desastres provocados por el hombre, por ejemplo, inundaciones, erupciones volcánicas, terremotos y accidentes nucleares o químicos, puede dar lugar a que la población experimente algunos de los mismos problemas que los obligados a abandonar sus hogares a causa de la guerra, persecución, violencia generalizada y motivos similares, dado el carácter repentino y la magnitud de la migración. Existen también distinciones importantes: en la mayoría de los casos, no deberían sufrir discriminación, ni hay a priori motivos para creer que las autoridades no estarían dispuestas a respetar sus derechos y a prestarles la asistencia que precisan, dentro de los límites de los recursos disponibles o mediante contribuciones de la comunidad internacional. Sin embargo, se han registrado casos bien documentados de desplazamientos masivos debidos a una combinación de causas naturales y motivos raciales, sociales o políticos, en los que se han producido violaciones de los derechos humanos graves y generalizadas. Por ello, sería preferible incluir esta categoría particular de desplazamiento en el mandato sobre desplazados internos, en espera de disponer de otra información que quizás exija un enfoque diferente.

52. La labor de formular una definición adecuada de este concepto debería coordinarse con la labor que realiza la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que ha estudiado la cuestión del "traslado de poblaciones". En su resolución 1990/17, la Subcomisión decidió incluir en su futuro programa de trabajo la cuestión de las consecuencias del traslado de poblaciones en el disfrute de los derechos humanos, y en la resolución 1992/28 encargó a dos Relatores Especiales que prepararan un estudio preliminar sobre la cuestión. Aunque los Relatores Especiales no han formulado todavía una definición práctica, en algunos documentos de las organizaciones no gubernamentales se han propuesto definiciones del concepto de traslado de poblaciones en las que se hace una distinción respecto del concepto de desplazamiento. A medida que avance la labor de la Subcomisión, habrá que tratar de que se complementen y coordinen los esfuerzos del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos y de los Relatores Especiales sobre las consecuencias del traslado de poblaciones en el disfrute de los derechos humanos.

C. Observaciones finales

53. A juicio del Representante del Secretario General no es preciso formular una definición definitiva en esta etapa. Aunque es importante estudiar las cuestiones relacionadas con la definición, no debe sugerirse que el hecho de llegar a un acuerdo permita, de por sí, dar una solución al problema básico, o que la ausencia de una definición única impida prestar inmediatamente asistencia y protección. Por el momento basta determinar las características principales de una definición que sirva como instrumento de trabajo. Esta definición resultará útil para el Representante en su labor y facilitará las actividades normativas. La que figura en el informe analítico serviría para lograr esos objetivos iniciales. Posteriormente podría ampliarse, revisarse y modificarse a la luz de las observaciones recibidas y de la experiencia adquirida. Cuando se decida que hay que formular de forma más precisa normas internacionales sobre los desplazados internos, habrá que elaborar minuciosamente la pertinente definición como parte de la labor normativa.

54. El propósito básico de las propuestas que figuran en este estudio no es crear nuevas categorías de personas que gocen de derechos especiales, sino más bien extender la protección, reconocida ya como un derecho de las personas que se encuentran en determinadas situaciones, a otras que se hallen en situaciones análogas, y, promover así un enfoque más armonioso y coherente de los derechos humanos. Es preciso, como cuestión de prioridad, concentrarse en situaciones que han provocado el desplazamiento de gran número de personas. En realidad, quizá esto no sea meramente cuestión de prioridad sino una cuestión que afecta a la naturaleza del propio problema. En otras palabras, puede ocurrir que las normas, doctrinas y procedimientos actuales sobre derechos humanos en el plano internacional se adapten debidamente a las situaciones de particulares o de pequeños grupos de personas que se hayan visto obligadas a abandonar sus hogares, y, en cambio, no se adapten a las cuestiones que se plantean en situaciones en que provocan un gran número de personas que huyen de una parte de su país a otra.

III. NORMAS JURIDICAS INTERNACIONALES

55. Se discute actualmente si los instrumentos jurídicos internacionales actuales ofrecen suficiente protección a las personas internamente desplazadas y si lo que se necesita es una mayor reglamentación o sencillamente una mejor aplicación de la legislación actual. En el informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos se sugiere que los problemas de los desplazados internos son tan graves y específicos que no pueden resolverse adecuadamente con la legislación general aplicable a la protección de los derechos humanos, por lo que hay que tratarlos separadamente. La protección prevista en los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y en los Protocolos Adicionales se refiere a las personas desplazadas por conflictos armados y se aplica sólo a los Estados Partes contratantes. Algunos eruditos arguyen que la compilación y reformulación de las normas actuales en forma de principios rectores, de código de conducta o de una declaración no sólo ayudaría a aclarar la situación, sino que también aportaría mayor fuerza legal y moral, en especial entre los que alegasen que no fueron partes en los instrumentos originales.

56. El análisis de las normas y de la legislación internacional vigente relativa a los derechos humanos de las personas internamente desplazadas puede clasificarse según las fuentes principales de la legislación aplicable, los grupos específicos de derechos garantizados por la legislación, la medida en que realmente ofrecen una protección adecuada y la forma de hacerlas más eficaces.

A. Principios de la legislación vigente

57. La legislación sobre derechos humanos y el derecho humanitario pueden considerarse como las fuentes principales de protección existentes para los desplazados internos; junto con el derecho de los refugiados, también pueden servir de base para introducir nuevas formas de protección. Aunque estos cuerpos de leyes son conceptualmente distintos, se han influido e inspirado mutuamente y también contribuyen a un cuerpo general de leyes aplicables a los problemas que sufren los desplazados internos.

1. La legislación sobre derechos humanos

58. A diferencia del derecho de los refugiados, que en general se aplica únicamente cuando se ha cruzado una frontera, o del derecho humanitario, que se aplica a situaciones de conflicto armado, la legislación sobre derechos humanos establece amplias garantías para los derechos fundamentales de todos los seres humanos. La Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos representa la recopilación principal de instrumentos de derechos humanos en que se reconoce la dignidad e igualdad inherentes de todos los seres humanos y se establece una norma común para la realización de sus derechos. Estos instrumentos garantizan una panoplia de derechos aplicables a situaciones comunes a los desplazados internos, que varían desde los denominados derechos "negativos", como la norma de que nadie será sometido a torturas, ni será objeto de injerencias arbitrarias en su familia, su domicilio o su vida privada y, de conformidad con el artículo 17

de la Declaración Universal, la norma de que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad, hasta los derechos "afirmativos", como el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la libertad y la seguridad de la persona.

59. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo se amplían los principios enunciados en la Declaración Universal y se prevé un procedimiento oficial para las denuncias e investigaciones. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la fuente fundamental de obligaciones para la adopción de medidas afirmativas, a fin de garantizar progresivamente el bienestar económico y social de todas las personas. Entre los derechos específicamente enunciados como base para la asistencia a los desplazados internos figuran el derecho a la alimentación, al vestido, la vivienda y la atención médica. Otros instrumentos jurídicos internacionales como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño o la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares contienen disposiciones que ofrecen una gama amplia de garantías de los derechos humanos pertinentes.

60. Los instrumentos regionales de derechos humanos, incluida la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen garantías análogas, y en algunos casos complementarias.

61. Aunque la legislación sobre los derechos humanos constituye una base para la protección y la asistencia a los desplazados internos, no aborda directamente algunas de las situaciones que los afectan, como el desplazamiento forzado y el acceso a la asistencia humanitaria.

2. El derecho humanitario

62. En los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los Protocolos Adicionales de 1977 se reafirma el principio de que en situaciones de conflicto armado los que no participan directamente en las hostilidades deberán ser tratados humanamente. En el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra, se prohíben categóricamente los atentados contra la vida y la integridad corporal, la toma de rehenes, y los atentados contra la dignidad personal de las personas en situación de conflicto armado que no sean de índole internacional y que surjan en el territorio de una de las altas Partes Contratantes. Se afirma el principio del debido procedimiento y se impone además el deber afirmativo de proporcionar asistencia médica a los enfermos y heridos. La obligación de aplicar el artículo 3 es absoluta para "cada una de las Partes en conflicto" y no depende de la reciprocidad.

63. El Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1977) también es aplicable a los conflictos internos que afectan a "grupos armados organizados... bajo la dirección de un mando responsable" que ejercen control sobre el territorio (art. 1). En el párrafo 1 del artículo 17 se reconoce la necesidad específica de protección de las personas internamente desplazadas

por conflictos civiles, estableciéndose 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", en cuyo caso "se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación". De conformidad con el párrafo 2 del artículo 17, "no se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto". En el Protocolo II se añaden a la lista anterior de actividades prohibidas los castigos colectivos, el terrorismo, la violación, la prostitución forzada, la esclavitud, el pillaje y las amenazas de realizar los actos mencionados.

64. Los Convenios de Ginebra confieren un estatuto especial al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo mandato, previsto en los estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, es proteger y asistir a las víctimas de conflictos armados, de conformidad con lo estipulado en el derecho humanitario.

65. Sin embargo, las normas internacionales vigentes específicamente relativas a los derechos de las personas internamente desplazadas conforme al derecho humanitario, tienen limitaciones. Aunque el artículo 17 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra es una disposición útil, se aplica únicamente a las personas desplazadas por conflictos armados y sólo a los Estados Partes en el Protocolo Adicional II. Además, la justificación de la seguridad se presta a distintas interpretaciones. Al parecer el artículo tampoco abarca los casos de las poblaciones que se desplazan por motivos de violencia y temor generalizados -en contraste con las que lo hacen obedeciendo órdenes o por imposición- como sucede con frecuencia con las personas internamente desplazadas.

3. El derecho de los refugiados

66. Las personas internamente desplazadas tienen mucho en común con los refugiados; la distinción crítica -y única, en algunos casos- es que al cruzar una frontera internacional la persona internamente desplazada pasa a convertirse en refugiado. Aunque algunos han argüido que ésta es una distinción arbitraria que limita la aplicación del derecho de los refugiados a las personas internamente desplazadas, tiene enormes consecuencias, ya que la presencia de una persona desplazada en un país distinto del suyo entraña un régimen de protección bien establecido, y le confiere derechos reconocidos conforme al derecho internacional. En especial, el cruce de una frontera es vital para el concepto de la no devolución, o el derecho a no ser devuelto al país de origen, que es la esencia de la protección a los refugiados. Para las personas internamente desplazadas, uno de los derechos de aplicación práctica más importante derivado del derecho de los refugiados es tal vez el derecho a solicitar asilo. Ultimamente, en países como el Iraq y la antigua Yugoslavia, se han creado zonas de "refugio" para proteger a los desplazados internos. Es importante que esas zonas no sirvan para impedir que las personas ejerzan sus derechos a salir del país y solicitar asilo.

67. Aunque no se ha redefinido oficialmente el término "refugiado" a los efectos de las obligaciones de los Estados con arreglo a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, la competencia del ACNUR se ha ampliado a la difícil situación de las personas desplazadas por motivos distintos de los

previstos en la Convención. En algunos casos el mandato de la ACNUR alcanza ahora a los desplazados por motivos distintos de un temor bien fundado de persecución por las razones esbozadas en la Convención, y aún a los que no han cruzado fronteras nacionales.

68. Los instrumentos regionales, como la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena ofrecen variaciones, ampliando la definición de "refugiado" al considerar otras causas de trastornos, como la agresión externa, la ocupación, la dominación extranjera o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte del país de origen o de nacionalidad, o en todo él, aunque las definiciones mantienen aún el criterio del cruce de una frontera. El ACNUR estima que esas personas son de la incumbencia de su Oficina, y en 1981 la Asamblea reconoció la competencia del ACNUR respecto de una categoría más amplia de refugiado. Así pues, el ACNUR ha brindado protección y asistencia a los "refugiados de facto" desplazados por conflictos armados, aun cuando no se ajustaran a las interpretaciones estrictas de la definición de la Convención, que exige verificar individualmente si se trata de un caso de persecución. Además, a través de su función de "buenos oficios", el ACNUR, a solicitud del Secretario General y de la Asamblea General, ha proporcionado asistencia a personas internamente desplazadas en un número de países que viene aumentando rápidamente. La práctica del ACNUR refuerza así la opinión de que existe ahora una preocupación internacional generalizada respecto de categorías más amplias de personas desplazadas.

69. Al mismo tiempo, se suele insistir en que todo intento de establecer un marco amplio para la protección de los desplazados internos no debe minar las obligaciones establecidas en la legislación vigente sobre los derechos humanos y el derecho de los refugiados, en especial el derecho a solicitar asilo cuando se es perseguido y el derecho a la no devolución.

70. En general, la protección prevista en el derecho de los refugiados respecto de las personas internamente desplazadas se ve limitada por el propio hecho de que la población afectada, a diferencia de los refugiados, se encuentra en el territorio de su propio país, y las causas de su desplazamiento no son siempre idénticas a las de los refugiados. Cualquier ampliación del derecho de los refugiados a esas personas sólo puede ser parcial y, por lo tanto, también lo será su protección.

B. Propuestas de nuevas normas

71. De las respuestas recibidas puede apreciarse una diferencia de opiniones entre los que creen que la legislación actual cubre adecuadamente los derechos de los desplazados internos y los que propugnan un régimen nuevo. Ambos están motivados por las mismas consideraciones de política. Los que estiman que la legislación actual es adecuada desean fortalecer su protección, reafirmándola y centrando su atención en los mecanismos de aplicación y observación. Los que propugnan un nuevo régimen se preocupan en especial por el hecho de que las personas internamente desplazadas sufren con frecuencia situaciones inusitadamente difíciles, privaciones y violaciones graves de los derechos humanos que exigen atención y medidas correctivas especiales.

72. Poca duda cabe, si acaso, de que las personas internamente desplazadas sufren de graves problemas que no afectan a las personas en condiciones normales. Todas las personas tienen derecho a la seguridad física, a la vivienda, alimentación, agua, atención de la salud y otros servicios básicos, y en condiciones normales gozan de estos servicios en mayor o menor grado junto con los demás miembros de la sociedad. Los desplazamientos suelen tener su origen en situaciones de crisis -que a su vez provocan- en que peligran gravemente los derechos que normalmente se dan por supuestos. En estas condiciones, tanto las normas como su aplicación deben adaptarse al carácter y la magnitud de la crisis. De hecho, el problema no se limita a una mera cuestión de aplicación y de mecanismos. Al igual que ciertas categorías de grupos vulnerables, como los refugiados, los discapacitados, las mujeres y los niños requieren regímenes especiales de protección, así como también los desplazados internos.

73. Lo que hay que tener muy en cuenta es que la ley no es un conjunto abstracto de normas ajenas a las realidades de las condiciones políticas, económicas y sociales. Todo lo contrario. Es un reflejo de la dinámica de los procesos comunitarios, en que las personas, tratése de particulares o de grupos, tratan de alcanzar ciertos objetivos, a través de las instituciones establecidas y utilizando sus recursos, con ciertas consecuencias de corto o largo plazo. La ley es el resultado de un proceso de formulación de decisiones en que algunas personas con autoridad, encargadas de adoptar decisiones, desempeñan una función central, pero en el que los miembros de la comunidad participan en menor o mayor grado, según una gama amplia de factores, incluida la disponibilidad de recursos. Por lo tanto, el resultado, es decir, la ley, variará considerablemente de conformidad con la influencia de ciertas instituciones o grupos de interés particulares.

74. La inobservancia crónica de la ley puede ser una indicación de que las normas vigentes de derechos humanos y de derecho humanitario tal vez no sean adecuadas para hacer frente al problema de la crisis. Por lo tanto, la insuficiencia de la respuesta actual puede ser síntoma de una deficiencia normativa más profunda.

75. De hecho, en el informe analítico se llegó a la conclusión de que 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, otras lo son únicamente a algunos subgrupos de personas desplazadas, como los desplazados como consecuencia de un conflicto armado, y parte 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 24 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. Esto constituye una crisis humanitaria y de los derechos humanos de grandes proporciones que exige la expresión de directrices claras que puedan aplicarse a todas las personas internamente desplazadas, independientemente de la causa de su desplazamiento, del país de que se trate o a la situación jurídica, social, política o militar que en él exista.

76. Según el informe analítico, 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: las circunstancias que justifican la restricción o la suspensión temporal de la libertad de residencia; procedimientos y salvaguardias destinados a garantizar que los desplazamientos involuntarios no se impongan o apliquen arbitrariamente o que el reasentamiento sea voluntario; 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; principios generales relativos al suministro y el acceso a socorros, cuidados y servicios esenciales de emergencia; y principios relativos a la duración del desplazamiento, reparación y derecho a la repatriación.

77. La insuficiencia de la legislación actual y la necesidad de establecer nuevas normas que incorporaren y completamente las disposiciones de los instrumentos internacionales relativos a las personas internamente desplazadas, fue puesto de relieve por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios en su respuesta escrita, en que declaró lo siguiente:

"Es evidente que existen lagunas en la protección jurídica de las diversas categorías de personas desplazadas y que la situación actual no es satisfactoria en lo que concierne a la protección jurídica esencial de las personas desplazadas. En consecuencia, sería conveniente realizar un examen más detallado de la legislación disponible, nacional e internacional, y sobre esa base, considerar si se necesitan nuevos instrumentos para mejorar la seguridad y el bienestar de las víctimas de desplazamiento."

78. Los Gobiernos de Burkina Faso, Chipre, Guatemala y Noruega también indicaron la necesidad de nuevas normas específicamente destinadas a proteger a los desplazados internos. En las conversaciones con el Representante del Secretario General, algunos funcionarios de la Federación de Rusia sostuvieron que si bien los instrumentos actuales no protegían suficientemente a las personas internamente desplazadas, constituían una base para la formulación de alguna forma de documento que ofreciera una protección más adecuada. A su juicio, la formulación de una convención era un objetivo a largo plazo, pero se mostraron partidarios de la elaboración de principios directrices o de una declaración que contribuyese a preparar el camino para un instrumento jurídicamente obligatorio en el futuro. En sus respuestas, la UNESCO, el Committee for Refugees de los Estados Unidos y el Comité de Juristas para los Derechos Humanos también apoyaron la elaboración de nuevas normas internacionales.

79. El Refugee Policy Group (Grupo para una Política sobre los Refugiados) sugirió algunas esferas concretas en que convendría adoptar nuevas normas:

"Aunque instamos enérgicamente a que se preste más atención a una mejor aplicación de las normas actuales de derechos humanos y de derecho humanitario, y estimamos que convendría preparar una compilación de esas

normas, creemos en la necesidad de directrices y normas nuevas. Las normas o directrices deberán contener prohibiciones explícitas contra el desplazamiento forzado de las personas por motivos políticos, raciales, religiosos o étnicos, así como severas restricciones al desplazamiento de personas en tiempo de guerra. Deberán detallar minuciosamente el derecho a la alimentación y centrarse en la limitación de la capacidad de las personas de producir o encontrar alimentos, así como en la injerencia en la asistencia humanitaria. Deberán incluirse disposiciones especiales para grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados. No deberá tolerarse ninguna suspensión de estas normas, ni siquiera en situaciones de emergencia. Las normas deberán aplicarse no sólo a los gobiernos, sino también a los grupos insurgentes, que controlan con frecuencia a numerosas personas desplazadas."

80. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) también apoya en su informe la adopción de una declaración sobre los derechos de los desplazados internos como primera medida, seguida más adelante por la elaboración de una convención. El Comité Mundial de la Consulta de los Amigos sugiere que, como primera medida, se prepare una compilación de las normas actuales que protegen los derechos de los desplazados internos. Luego deberá pedirse al Representante del Secretario General (o a cualquier otro mecanismo que decida la Comisión) "que determine las lagunas en la legislación actual, y prepare un proyecto de directrices o principios para llenar esas lagunas y complementar las normas actuales".

81. En otras respuestas se hizo hincapié en la necesidad de aplicar las normas actuales y tal vez cierta labor de compilación y reformulación de normas. La respuesta del CICR se centró exclusivamente en los derechos de las personas desplazadas dentro de su esfera de competencia, y no abordó la cuestión de la posible necesidad de normas relativas a todas las personas desplazadas, incluidas las desplazadas por razones distintas de un conflicto armado. En general, destaca en su respuesta en la necesidad de cumplir mejor las normas actuales. El OIM indica asimismo en su respuesta que las normas actuales parecen ser adecuadas, y que el problema principal es la inobservancia de los derechos humanos y del derecho humanitario.

82. La opinión de que la legislación actual es adecuada no parece contradecir la utilidad de compilar y consolidar los instrumentos y las normas actuales. Aun los que ponían en tela de juicio la necesidad de elaborar nuevas normas expresaron menos reservas, e incluso apoyo, a la idea de tratar de reformular y reafirmar las normas actuales; algunos se refirieron concretamente a la necesidad de un "código de conducta" para determinar los derechos mínimos.

83. Un aspecto de las nuevas normas que habrá que tener muy en cuenta es la cuestión del acceso humanitario. Existen desde luego presunciones jurídicas internacionales en apoyo de la ayuda a grandes grupos de personas expuestas al hambre, la muerte, el genocidio u otros desastres humanitarios. Como lo señala el ACNUR.

"... para proteger eficazmente los desplazamientos, habrá que abordar principios fundamentales como el acceso de los organismos humanitarios a los necesitados y el acceso de las personas internamente desplazadas a la seguridad y el socorro... Podría hacerse un mayor esfuerzo por

desarrollar el concepto jurídico del acceso humanitario que, según la resolución 46/182 de la Asamblea General, debería basarse en el consentimiento del país afectado. También debería considerarse la posibilidad de establecer un mecanismo al que pueda recurrirse para obtener ese consentimiento y garantizar así el acceso."

84. Sin embargo, en algunos casos, la denegación del consentimiento es lo que constituye la base de la crisis humanitaria. Los últimos acontecimientos han demostrado cómo se ha ido ampliando la aplicación del Capítulo VII de la Carta para incluir la hambruna masiva y otras violaciones de los derechos humanos, cuando hay acuerdo en que éstas constituyen amenazas para la paz y la seguridad internacionales. En tales casos, este precepto obliga a los Estados a facilitar el acceso y a cooperar en la prestación de asistencia humanitaria a los necesitados. Esto reviste desde luego importancia crítica para los desplazados internos, ya que el acceso es con frecuencia indispensable para su supervivencia. Como declaró el Departamento de Asuntos Humanitarios en su respuesta al Representante del Secretario General,

"Una cuestión crucial para este Departamento, y los organismos humanitarios, es el problema del acceso a las víctimas de emergencias y desplazamientos. Muchos gobiernos ven la regulación del acceso como una cuestión fundamental de la soberanía del Estado. Aunque ese punto de vista es comprensible, el consenso en la comunidad internacional parece orientarse gradualmente en una nueva dirección, como puede apreciarse en la reciente resolución del Consejo de Seguridad sobre Somalia. Otras consideraciones, aparte de los principios rectores establecidos en la resolución 46/182 de la Asamblea General del año pasado, contribuirán a la evolución de normas internacionales que garanticen el acceso a las víctimas de situaciones de emergencia humanitaria y de desplazamientos en gran escala. Se trata básicamente de establecer un equilibrio entre la soberanía y la solidaridad con las personas necesitadas".

85. El PMA hizo hincapié en su respuesta en la necesidad de normas relativas al derecho al acceso humanitario:

"El PMA, juntamente con otros varios organismos operacionales de las Naciones Unidas, viene participando con más frecuencia en la prestación de socorro a las personas internamente desplazadas en situaciones de conflicto o de desorden social. Algunas veces, como en Somalia, Liberia, Mozambique y Rwanda, el PMA se ve obligado a actuar en lugares y en circunstancias en que se ha producido una alteración total del orden público y no hay autoridades que garanticen la seguridad de las operaciones de socorro. En estas circunstancias, los alimentos son con frecuencia el tipo de asistencia más volátil, pues atraen como un imán a elementos armados que exigen alimentos o dinero a cambio de su protección, o que sencillamente saquean remesas enteras."

86. Es verdad que las obligaciones del Estado de proteger ciertos derechos fundamentales pueden sólo limitarse en ciertas situaciones de emergencia muy concretas. De hecho, las situaciones de emergencia que han provocado en desplazamientos no han justificado en muchos casos la inobservancia por un Estado de sus obligaciones en virtud de la ley. Pero esto no ha impedido que los Estados nieguen su protección a los desplazados internos. Aunque algunos

juristas se inclinan por reforzar la eficacia de los mecanismos de aplicación, otros estiman que para mejorar las perspectivas de un régimen más eficaz de protección y asistencia sería preferible contar con nuevas normas especialmente adaptadas a las exigencias del desplazamiento interno.

C. Observaciones finales

87. El examen y el análisis de las diversas respuestas enviadas al Representante del Secretario General conducen a la conclusión de que sería conveniente preparar una compilación de las normas internacionales vigentes más pertinentes a la protección de los derechos de los desplazados internos. La compilación y evaluación debería incluir un comentario sobre las consecuencias de esas normas, la medida en que tratan los problemas en que se enfrentan los desplazados internos, y propuestas prácticas para su aplicación. Esa compilación sería de enorme valor práctico para los gobiernos y los órganos internacionales. Posteriormente, una vez terminada la compilación de las normas vigentes, se abordaría la cuestión de la determinación de las nuevas normas específicamente aplicables a los desplazados internos.

88. Entre tanto, es importante destacar con carácter urgente que en algunos casos la protección eficaz de los derechos humanos de las personas desplazadas a los elementos necesarios para su supervivencia, como alimentos, agua, cobijo, asistencia médica y protección contra toda violencia física y fuerza militar ilegales, depende del acceso a la asistencia humanitaria. Toda persona goza de esos derechos y todo Estado está obligado a respetarlos. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que es necesario ir más lejos al definir las consecuencias de estas normas universalmente aceptadas, y en especial los derechos y las obligaciones de los distintos Estados y de la comunidad internacional al enfrentarse con grandes crisis en que están en juego las vidas de decenas o centenares de miles y tal vez millones de personas.

IV. MECANISMOS INTERNACIONALES

89. La responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos incumbe en primera instancia, al país de origen; pero si éste no puede o no quiere respetar las normas mínimas definidas por el derecho humanitario o la legislación de derechos humanos, la única forma de proteger esos derechos es recurrir a la asistencia internacional. Cada vez con más frecuencia, se señalan a la atención de la comunidad internacional -a menudo debido a la presión que ejerce la opinión pública- las violaciones flagrantes de los derechos humanos, en particular cuando afectan a grandes masas de población. Por otra parte, la comunidad internacional ha demostrado un interés creciente en los principios humanitarios y los derechos humanos y su aplicación a los desplazados internos. Además, se han instituido y se siguen elaborando mecanismos internacionales para proteger a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos, independientemente de quién las cometa y en dónde tengan lugar. Asimismo se están adoptando, medidas para aplicar las nuevas normas, que van desde la persuasión diplomática hasta una acción internacional más enérgica. Si bien estas tendencias se superponen y ejercen una influencia recíproca, debe considerárselas como un marco conceptual para justificar los principios y los mecanismos operacionales de protección de las personas internamente desplazadas.

A. Observaciones sobre las instituciones existentes

90. La evolución reciente de la protección internacional de los derechos humanos fundamentales permitió establecer dos conceptos básicos para el trato de los desplazados internos. En primer lugar, existe ahora un cuerpo de derechos establecido destinado a proteger a todas las personas, incluidas las desplazadas internamente. En segundo término, cuando estos derechos básicos se ven amenazados la protección de la población afectada, incluido el suministro de asistencia humanitaria, se convierte en una preocupación internacional.

91. Por ejemplo, la Asamblea General reconoció que, cuando se producen desastres naturales y situaciones de emergencia similares, la suerte de las personas internamente desplazadas preocupa a toda la comunidad internacional. La Asamblea General, en su resolución 43/131 sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, reconoce que la situación de las personas que escapan a la definición original de "refugiados" interesa también a la comunidad internacional y, por ende a las Naciones Unidas. En su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, por la que se creó el cargo de Coordinador de actividades de socorro en casos de emergencia, la Asamblea General afirmó que la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y otras emergencias era una cuestión que concernía a toda la humanidad. El Secretario General aprobó también una serie de directrices en las que "se hace hincapié, ..., en la responsabilidad de cada Estado de ocuparse de las víctimas de las emergencias que se produzcan en su territorio y en la necesidad de facilitar el acceso a los que necesiten asistencia humanitaria" (A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992).

92. Sin embargo, esta mayor atención a las necesidades de socorro de los desplazados internos no ha ido acompañada de una mayor atención a la protección. En el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas no hay

todavía un mecanismo cuyo mandato incluya explícitamente la necesidad de proteger a las personas internamente desplazadas. La Comisión tiene relatores especiales y grupos de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, ejecuciones sumarias o arbitrarias, la tortura, la detención arbitraria, la intolerancia religiosa, la cuestión de los mercenarios y la venta de niños. Pero los sufrimientos y la situación de los desplazados internos no entran dentro de las categorías mencionadas y, en general, escapan a la consideración de la Comisión. El nombramiento del Representante constituye un reconocimiento de esta laguna, si bien en una primera etapa su mandato podría limitarse a la preparación del presente informe.

93. Varios Estados señalaron que la Comisión de Derechos Humanos debería tener un papel más importante en el mejoramiento de la situación de los derechos humanos de los desplazados internos. Chipre instó a una mayor coordinación entre los órganos humanitarios y los encargados de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas y agregó que los órganos de derechos humanos deberían interesarse aún más en los problemas relacionados con los refugiados y las personas desplazadas, haciendo particular hincapié en las violaciones de los derechos humanos y en las posibles maneras de ofrecer protección. Guatemala y Jordania respondieron también que la Comisión debería asumir un papel más activo en el fomento y la protección permanentes de los derechos humanos de las personas desplazadas. Asimismo, Suiza recordó que el Presidente de la Confederación, en su declaración ante la Comisión en su 48° período de sesiones, había sugerido que se creara un grupo de trabajo integrado por cinco expertos que examinaría los desplazamientos internos o transfronterizos a fin de determinar las causas y contribuir a crear condiciones propicias al regreso a sus hogares de los refugiados y las personas desplazadas. Ningún Estado se opuso a la idea de que la Comisión de Derechos Humanos tuviera un papel más prominente en este sentido.

94. Entre los organismos especializados, la OMS estimó que la vigilancia y la promoción permanentes de los derechos humanos de las poblaciones desplazadas estaban estrechamente relacionados con la acción preventiva, cuya finalidad es evitar situaciones que planteen conflictos y provoquen la huida de estos grupos. En opinión de la OMS, la Comisión de Derechos Humanos tiene un importante papel que desempeñar dentro de una estrategia global y coordinada de las Naciones Unidas.

95. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la función del ACNUR es quizá la que mejor responde a las necesidades de los desplazados internos. En su respuesta al Representante del Secretario General, el ACNUR hizo una breve pero completa reseña de las zonas en que había participado, para proteger a los desplazados internos. Por ejemplo, en el Cuerno de Africa y en el Iraq, los repatriados que recibían asistencia del ACNUR se mezclaron con personas internamente desplazadas que vivían en las mismas zonas. Otro ejemplo fueron las "operaciones especiales" llevadas a cabo a instancias del Secretario General o de la Asamblea General. Este fue el caso de la designación del ACNUR como organismo coordinador del socorro en la ex Yugoslavia. El mecanismo de designar un organismo coordinador demostró ser de importancia capital para movilizar los recursos de diversas organizaciones cuyos mandatos pueden no tener como objetivo específico a los desplazados internos pero que, de todas formas, podrían ofrecer protección y asistencia valiosas, en determinadas circunstancias. El tercer tipo de situación tiene

lugar a través de la participación en acuerdos internacionales o regionales de ayuda para el desarrollo y asistencia humanitaria a refugiados y desplazados internos, por ejemplo, la Convención de la OUA que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados en Africa (SARRED), en Africa meridional, y la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en América Central.

96. Una nota de 1992 sobre Protección Internacional (A/AC.96/799), que refleja las conclusiones y recomendaciones de un Grupo de Trabajo del ACNUR sobre la protección internacional creado para asesorar al Alto Comisionado sobre la manera de hacer frente a los nuevos desafíos con que se enfrenta su Oficina, reseña en detalle las esferas en las que el ACNUR participó activamente para extender su protección a los desplazados internos de todo el mundo. De las diversas actividades descritas, se desprende claramente que la participación del ACNUR en estas operaciones y situaciones importantes y polifacéticas permitió ampliar su función protectora, para incluir nuevos ámbitos. De hecho, el ACNUR parece estar preparado para hacer frente al desafío creciente que plantea a la comunidad internacional el aumento de los desplazamientos. Como se afirma en la nota:

"Tras el examen de las necesidades comunes de los diferentes grupos que son de competencia del ACNUR resulta evidente que, al estar situada la protección en el núcleo mismo de su mandato, el desplazamiento, asociado con la necesidad de protección, es la base de la competencia del ACNUR en cuanto a estos grupos. El carácter del desplazamiento, junto con la necesidad de protección, debe también determinar la naturaleza de la participación del ACNUR.

En opinión del Grupo de Trabajo, este mismo razonamiento se aplica a las personas que han sido desplazadas en su propio país por motivos similares a los de los refugiados. Aunque este grupo de personas no es de la competencia general del ACNUR, quizá tenga que asumir algunas responsabilidades en lo que las concierne, en función de sus necesidades de protección y asistencia. En este contexto, el ACNUR debería determinar en cada caso su disposición a ofrecer su experiencia humanitaria a las personas internamente desplazadas, en respuesta a solicitudes del Secretario General o de la Asamblea General." (párrs. 15 y 16).

97. El ACNUR inscribe su acción en el contexto de la cooperación complementaria entre organismos y, en particular con la Comisión de Derechos Humanos. La Nota insta a la elaboración de "una estrategia conjunta con los órganos especializados en derechos humanos, sobre todo el Centro de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas" en "la vigilancia internacional de los derechos humanos fundamentales y la seguridad física de las personas internamente desplazadas". Sin embargo, el ACNUR estipula, entre otras, las siguientes condiciones para su participación: un pedido de intervención específico del Secretario General, el consentimiento de todas las partes interesadas, la disponibilidad de los fondos necesarios y el apoyo político de la comunidad internacional. Por consiguiente, la importante contribución que puede hacer el ACNUR para proteger los derechos de los desplazados internos no debería ocultar la diferencia básica que existe entre el mandato de dicha Oficina y un mecanismo específico para los desplazados

internos. De hecho, en su respuesta al Representante del Secretario General el Alto Comisionado declara, en relación con las personas internamente desplazadas, que no existe ningún instrumento jurídico especial para atender a las necesidades de protección particulares de aquéllas ni, mucho menos, un órgano con el mandato explícito de asumir la protección de personas internamente desplazadas que no reciben las garantías adecuadas de sus respectivos países. La Alta Comisionada personalmente, en una reunión con el Representante del Secretario General, manifestó que su Oficina estaba dispuesta a cooperar más estrechamente con la Comisión en la protección de los derechos humanos de los desplazados internos, incluso mediante un procedimiento específico que quizá decida instituir la Comisión.

98. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) señaló que sobre el terreno, a menudo es necesario establecer una cooperación con las organizaciones que se encuentran en el lugar, a fin de evitar una duplicación de las actividades de socorro, pero sólo en la medida en que no provoque una confusión de los respectivos mandatos de los organismos y las organizaciones participantes ni atente contra la función exclusiva del CICR, como "guardian de las normas destinadas a limitar el sufrimiento humano en situaciones de conflicto armado".

99. El IIDH aprobó sin reservas la iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos de crear un mecanismo específico con funciones de supervisión.

100. Las organizaciones no gubernamentales que respondieron apoyaron también la idea de crear un mecanismo específico relativo a los desplazados internos; algunas de ellas, inclusive, hicieron algunas sugerencias sobre las funciones que podría tener dicho mecanismo. El Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos propuso, entre otras, las siguientes funciones: solicitar y recibir información; establecer enlaces con las dependencias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales responsables; entablar el diálogo con las partes interesadas; llevar a cabo misiones de estudio y seguir las situaciones existentes; iniciar estudios de casos de desplazamiento interno; formular nuevos principios de protección; asesorar al Secretario General sobre las medidas que deben adoptarse para aliviar el sufrimiento de los desplazados internos; y facilitar al Secretario General una alerta temprana en caso de desplazamientos internos y de posibles corrientes de refugiados.

101. La respuesta del Refugee Policy Group (Grupo de Políticas sobre Refugiados) insiste en la necesidad de una vigilancia internacional y en la importancia de disponer de información sobre la situación de los desplazados internos en todo el mundo. Se afirma en la respuesta que, por el momento, no hay un acopio sistemático de información sobre personas internamente desplazadas ni sistema alguno de información pública internacional sobre las necesidades de protección de esos grupos. Debería crearse un mecanismo específico permanente y adaptado a las necesidades particulares de los desplazados internos, para garantizar un respeto efectivo de los derechos humanos en situación de desplazamiento. En particular, el Grupo recomienda que el Representante del Secretario General para los desplazados internos (suponiendo que fuera éste el mecanismo seleccionado por la Comisión) se ocupe de la recopilación de datos, la vigilancia y la información a fin de colmar la laguna existente en materia de información y vigilancia en relación con los desplazados internos.

102. El Grupo recomienda además que el Representante esté facultado para promover el diálogo y proponer soluciones y hace también hincapié en la necesidad de garantizar una coordinación con los organismos de asistencia humanitaria. Puesto que el ACNUR, el Departamento de Asuntos Humanitarios, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y los organismos especializados del sistema participan en la asistencia y el socorro a los desplazados internos, es fundamental que el Representante mantenga una relación directa con estos componentes de las Naciones Unidas, ya sea personalmente o por conducto de la Oficina del Secretario General, a fin de complementar las iniciativas de los organismos de las Naciones Unidas en el campo humanitario.

103. Algunas respuestas consideraron más ampliamente el mandato del representante y llegaron incluso a sugerir cómo podría el sistema de las Naciones Unidas responder más eficazmente a la crítica situación de los desplazados internos. En su respuesta, Guatemala propuso que se creara una Oficina de las Naciones Unidas para la protección de las personas desplazadas, que tendría funciones de protección y de asistencia. Los representantes del Sudán hicieron una sugerencia similar. A su juicio, las Naciones Unidas deberían establecer un organismo comparable al ACNUR para brindar protección a los desplazados internos. Esta actitud fue ulteriormente confirmada en las reuniones celebradas entre el Representante y las autoridades, durante su visita al Sudán.

104. La China y el PMA sugirieron que se redefiniere oficialmente el mandato del ACNUR para poder incluir en él a los desplazados internos. Entre los elementos sugeridos por el PMA figuran los siguientes: primero, que las personas desplazadas, los refugiados y los repatriados constituyesen una categoría única de beneficiarios; segundo, que el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas funcionase en el marco del mecanismo operacional para emergencias existente de la organización, con mayores posibilidades de tener efectos positivos inmediatos para sus beneficiarios; tercero, que el ACNUR fuese el organismo coordinador de las operaciones relacionadas con las personas desplazadas, como sucede actualmente en el caso de los refugiados; y cuarto, que el Departamento de Asuntos Humanitarios es el mecanismo adecuado para cualquier acción de emergencia en favor de los desplazados y los refugiados, entre otros grupos.

105. Dado que la comunidad internacional no dispone, entre los mecanismos existentes, de uno destinado específicamente a la protección de los desplazados internos, la propuesta de designar un funcionario que mantenga estrechos vínculos institucionales con el Secretario General y, por lo tanto, cuente con la cooperación de los diversos órganos de la Secretaría del sistema de las Naciones Unidas, fue unánimemente bien recibida. En su respuesta al Representante, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios instó a una estrecha cooperación entre su Departamento y el nuevo mecanismo para los desplazados internos:

"Recibimos con agrado la noticia de su nombramiento como Representante del Secretario General sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos. Las duras condiciones que enfrentan y el número creciente de personas en esta situación demandan una solución general y eficaz a sus necesidades de protección

jurídica y asistencia humanitaria. En nuestros esfuerzos por coordinar y lograr que el sistema de las Naciones Unidas responda de manera coherente a las emergencias humanitarias, incluidos los desastres naturales, la satisfacción de las necesidades de los desplazados internos plantea problemas particularmente difíciles. Por consiguiente, consideramos que deben redoblar los esfuerzos por mejorar la situación jurídica, económica y social de éstos y estamos dispuestos a colaborar con ese fin.

Atribuyo gran importancia al trabajo ya iniciado por usted. No sólo es oportuno sino que, sin duda, contribuirá a la acción de la comunidad internacional relativa al problema global del desplazamiento. Si bien hasta el momento el proceso ha tenido esencialmente una orientación práctica, la importancia de su dimensión jurídica es evidente. Debería alentarse a la Comisión de Derechos Humanos a asumir un papel más prominente en el fomento y la protección de los derechos humanos de los desplazados. Confío en que un enfoque coordinado de la supervisión de las prácticas de derechos humanos y una colaboración más estrecha entre la labor de la Comisión y las actividades de mi Departamento y los órganos especializados en asuntos humanitarios permita atender y proteger mejor a las poblaciones desplazadas. De hecho, esta coordinación también permitirá al Departamento que dirijo cumplir mejor con las responsabilidades que se le asignaron en la resolución 46/182."

106. La cooperación entre el ACNUR y el Departamento de Asuntos Humanitarios es tanto más importante cuanto que el primero incluyó en su mandato la protección de los desplazados internos sólo en función de cada caso, mientras que el Departamento de Asuntos Humanitarios no está facultado para brindar protección en asuntos relacionados con los derechos humanos. Esto pone claramente de manifiesto una laguna en la formulación de políticas institucionales y en las actividades internacionales en favor de las personas internamente desplazadas, para las que se requiere un mandato especial. De hecho, tanto el ACNUR como el Departamento de Asuntos Humanitarios consideran que la Comisión debería desempeñar un papel más importante en la protección de los desplazados internos.

B. Propuestas de disposiciones institucionales

107. Parecería oportuno y adecuado crear un centro de coordinación encargado de las personas desplazadas en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ese centro de coordinación podría consistir en una reafirmación y ampliación del mecanismo del Representante del Secretario General, o en el nombramiento de un relator especial de la Comisión o de un grupo de trabajo integrado por expertos independientes.

108. El representante, el relator o el grupo de trabajo sobre los desplazados internos podría constituir un centro de coordinación de un proceso estratégico que implicaría tres categorías de funciones relacionadas entre sí. Una comprendería la recopilación de información sobre los desplazamientos; la investigación de denuncias; el establecimiento de contactos con gobiernos y poblaciones desplazadas y la promoción de diálogos y soluciones; y la presentación de informes y el mantenimiento de vínculos con los demás órganos competentes de las Naciones Unidas. En contraste con los procedimientos temáticos vigentes, que fundamentalmente centran su atención en casos

individuales, el trabajo del representante, del relator o del grupo de trabajo se referiría sobre todo a situaciones que afecten a grupos de personas. Aunque es posible que haya incompatibilidades o conflictos entre las funciones de vigilancia, investigación y mediación de los mecanismos previstos, el representante, el relator o el grupo de trabajo tendrían que desempeñar algunas de estas diversas funciones, quizás con ayuda de autoridades "independientes" con funciones "delegadas" de investigación o vigilancia a fin de salvaguardar la neutralidad, objetividad o credibilidad efectivas ante ambas partes.

109. Es esencial que las misiones sobre el terreno formen parte integrante de los métodos de trabajo, con sujeción al acuerdo de los Estados interesados. Una parte importante de estas actividades sería la mediación en favor de los desplazados internos. Este procedimiento ya ha sido iniciado, aunque en un grado limitado, por el Representante del Secretario General que, desde su nombramiento en julio de 1992 visitó cinco países de África, Europa y América Latina que se caracterizan por tener o haber tenido muchos desplazados internos. Sus contactos con esos gobiernos, así como con los organismos de las Naciones Unidas, las misiones extranjeras y las organizaciones no gubernamentales en esos países, le han convencido que ese enfoque no sólo es factible, sino que en realidad podría ser una forma eficaz de lograr resultados concretos.

110. Una vez establecido el mecanismo, son varias las medidas que la Comisión podría adoptar a través del representante, el relator o el grupo de trabajo, por ejemplo, el nombramiento de fiscalizadores regionales o nacionales de derechos humanos sobre el terreno. Además de proporcionar información sobre las necesidades de los desplazados internos, los fiscalizadores también podrían actuar como elementos de disuasión contra los abusos en materia de derechos humanos. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han pedido recientemente al Secretario General que proporcione al Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la ex Yugoslavia funcionarios destacados en los territorios de la ex Yugoslavia para garantizar la vigilancia eficaz y permanente de la situación de los derechos humanos en ese país.

111. El mecanismo propuesto podría presentar un informe general anual a la Comisión de Derechos Humanos. Además, debería presentar informes cuando surgieran situaciones urgentes, que podría examinar la Comisión en el contexto de su procedimiento de emergencia recientemente establecido. En los informes se indicaría hasta qué punto se facilita el acceso a los socorros. Como lo señaló el PNUD en su respuesta al informe analítico, la comunidad internacional debería poder reconocer que negar socorros disponibles a las personas que los necesitan constituye una violación de derechos humanos fundamentales, y que habría que adoptar 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".

112. El representante, el relator o el grupo de trabajo debería coordinar sus actividades con el PNUD, el Departamento de Asuntos Humanitarios, el ACNUR, el PMA, la OMS, la OIM, el CICR y otros organismos y organizaciones que prestan socorro y asistencia a las personas desplazadas, a fin de garantizar

la complementariedad de sus respectivos esfuerzos. Sin perjuicio de respetar los mandatos y la competencia técnica de esos organismos, el representante, el relator o el grupo de trabajo podría también ayudarles a asegurar que los criterios en materia de derechos humanos fuesen adecuadamente comprendidos y tenidos en cuenta en la planificación y ejecución de sus actividades en favor de las personas desplazadas. A este respecto, el Representante del Secretario General estimó que la experiencia de la participación en la misión del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la ex Yugoslavia permitía apreciar el papel constructivo y de apoyo mutuo que un mecanismo de derechos humanos puede desempeñar colaborando con otros organismos y misiones de las Naciones Unidas e internacionales.

113. El fortalecimiento de la colaboración entre el mecanismo propuesto y los distintos mecanismos nacionales puede servir para reforzar la protección de la Comisión en favor de los desplazados internos. Toda vez que los informes por países sólo centran su atención en los respectivos países y, por lo demás, se refieren a una amplia gama de problemas de derechos humanos, por lo que no cabe esperar que se ocupen detalladamente de las necesidades de protección de los desplazados internos, los mecanismos nacionales pueden servir de complementos del mecanismo propuesto para los desplazados internos.

114. La cooperación entre el mecanismo previsto y los órganos de derechos humanos en el plano regional podría contribuir en forma significativa al adelanto de la protección de los desplazados internos. Entre estas organizaciones se destacan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Cabe mencionar que el Representante del Secretario General ya ha establecido contactos con la Comisión Africana por conducto de su Presidente y que, durante su visita a la antigua Yugoslavia, pudo cooperar con los representantes de la CSCE sobre el terreno quienes también consideraron que la misión del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la ex Yugoslavia era muy útil para sus propósitos.

115. Un elemento crítico de la protección es la adopción de estrategias preventivas a fin de hacer frente a las violaciones de derechos humanos que originan el desarraigo en gran escala de las poblaciones. Se ha sugerido que se examinen anualmente las violaciones de los derechos humanos en ciertos países y regiones que dan lugar a éxodos masivos. Otros han recomendado que la Comisión pida al Secretario General que entable contactos directos con los gobiernos de los países donde puedan originarse los éxodos masivos. Esto fue, efectivamente lo que propuso la Comisión en 1980 (resolución 30 (XXXVI)). Asimismo, entre las recomendaciones del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados, que presentó su informe final a la Asamblea General en 1986 (A/41/324, anexo), figuró la de considerar a los gobiernos responsables del éxodo masivo.

116. Se requerirá un sistema eficaz de alerta temprana que advierta a la comunidad internacional de los inminentes desplazamientos masivos. A este respecto, cabe observar que, en abril de 1991, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) decidió establecer un Grupo de Trabajo Especial para la alerta temprana sobre las nuevas corrientes de refugiados y personas

desplazadas a fin de elaborar un sistema eficaz de alerta temprana de las Naciones Unidas. En su informe al CAC, el Grupo de Trabajo recomendó el establecimiento de un sistema de alerta temprana de las Naciones Unidas mediante un proceso de estructuración que comenzaría con la creación inmediata de un mecanismo interinstitucional de consulta de las Naciones Unidas.

117. El mecanismo de consulta propuesto implicaría que cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas participantes recopilarían y analizarían la información pertinente en esfera o esferas de competencia. Esta información la enviarían mensualmente a un centro de coordinación, juntamente con posibles recomendaciones de acción por parte de las Naciones Unidas. Una parte considerable de la recopilación y el análisis de esta información podría efectuarse a nivel nacional.

118. El centro de coordinación organizaría consultas mensuales periódicas entre las entidades participantes con el propósito de llegar a conclusiones y recomendaciones colectivas para presentarlas al Secretario General, al Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y a los jefes de las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas participantes. Podrían celebrarse consultas especiales y publicarse boletines de alerta en casos de emergencia, si fuese necesario.

119. En el informe del Grupo de Trabajo Especial se incluye el Centro de Derechos Humanos entre los organismos u oficinas que deben participar en el mecanismo de consulta. Sin duda, el Centro podría desempeñar un cometido en la recopilación de información sobre los derechos humanos y ayudar a identificar situaciones que provoquen desplazamientos masivos. No obstante, la capacidad del Centro es limitada dado que hasta ahora carece de oficinas sobre el terreno que puedan evaluar la situación y proporcionar información rápida y fidedigna de primera mano en forma sistemática. Con todo, gracias a las misiones a los países efectuadas por el Representante, el Relator o el Grupo de Trabajo, y a la posibilidad de establecer fiscalizadores a niveles nacional o regional, podrán detectarse a veces acontecimientos susceptibles de causar movimientos masivos de población que se señalarán a la atención de la comunidad internacional, en particular a la Comisión de Derechos Humanos.

120. Por ejemplo, los informes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la ex Yugoslavia han identificado zonas en que podrían producirse violaciones de los derechos humanos y desplazamientos en gran escala. Convendría confiar a todos los mecanismos temáticos y nacionales la labor de identificar situaciones de rápido deterioro de los derechos humanos que puedan provocar posibles desplazamientos masivos. Cuando se identifiquen esas situaciones, la Comisión podría señalarlas a la atención del Secretario General a fin de que se adopten rápidas medidas internacionales.

121. La Comisión también podría considerar cómo pueden sus propios mecanismos de vigilancia ayudar a los órganos operacionales competentes, como el ACNUR, a cerciorarse de que las condiciones son bastante seguras para garantizar el retorno a sus hogares de los desplazados internos y los refugiados. Podría considerar la posibilidad de crear un sistema de vigilancia internacional que informase sobre los retornados y garantizase el ejercicio del derecho al retorno en condiciones de seguridad. En el Sudán, el Representante del

Secretario General observó la diferencia entre las personas que pueden regresar a sus hogares en una situación relativamente segura y digna, y las que a menudo sufren condiciones degradantes en los campamentos.

122. El Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, en su respuesta al Representante del Secretario General, observó que "la tarea debe incluir también la búsqueda de oportunidades para que las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares y reintegrarse en su propias comunidades, así como estrategias de desarrollo socioeconómico a largo plazo que les permitan reanudar una vida normal en condiciones de seguridad y estabilidad, bien sea en su tierra natal o en un tercer país". Uno de los resultados positivos de la visita del Representante al Sudán fue su intercesión ante las autoridades y la comunidad de donantes para facilitar el retorno de los desplazados en los campamentos cercanos a Jartum que deseaban regresar a sus zonas de origen.

123. Como el aspecto del problema de los desplazados relativo a los derechos humanos suele entremezclarse con problemas políticos y de seguridad en los respectivos países, se plantea la cuestión de si la función del representante, del relator o del grupo de trabajo, tal como se contempla en el mandato inicial y se analiza en el presente estudio, responderá adecuadamente al reto o si se necesitarán mecanismos adicionales en la Secretaría y en el ámbito más amplio del sistema de las Naciones Unidas. Como ya se mencionó, Guatemala y el Sudán sugerían que las Naciones Unidas debieran tratar de establecer un mecanismo para los desplazados internos comparable al existente para los refugiados a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sobre todo si se considera que el número de desplazados como resultado de los conflictos internos, es mayor que el provocado por los trastornos en Europa a raíz de la segunda guerra mundial que dieron lugar a la creación del régimen para los refugiados.

124. Hasta tanto se resuelva esta cuestión institucional, sería conveniente que cada uno de los órganos principales del sistema de las Naciones Unidas, cuyo mandato sea pertinente para los desplazados internos, tanto si desempeñan funciones operacionales como normativas, considere la posibilidad de crear dependencias dentro de su sistema que centren su atención en el problema de los desplazados internos.

125. Debido a las enormes exigencias que implica un mandato temático, para que pueda ofrecer una protección eficaz a las poblaciones desplazadas internas en todo el mundo, el representante, el relator o el grupo de trabajo tendrán que depender en grado considerable de la asistencia y apoyo del Centro de Derechos Humanos, sobre todo para el acopio y tratamiento de la información sobre las condiciones de los desplazados internos. A tal efecto, habrá que aumentar los escasos recursos actuales del Centro para esta finalidad concreta, lo que permitiría también el empleo de fiscalizadores en situaciones graves.

126. Dentro del marco institucional previsto, el representante, el relator o el grupo de trabajo concentraría su atención en el aspecto del problema que atañe a los derechos humanos y actuaría como enlace y catalizador entre los diversos órganos de las Naciones Unidas que intervienen en la formulación de políticas y en los programas operacionales, presentando informes a la Comisión de Derechos Humanos, al Secretario General y, a través de él, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, si fuera necesario.

C. Observaciones finales

127. En la actualidad no hay una organización única dentro del sistema de las Naciones Unidas que se encargue de la protección y asistencia de los desplazados internos. Varias organizaciones, sobre todo el ACNUR, tienen programas operativos que afectan a los desplazados internos, pero sólo caso por caso. Habida cuenta de la magnitud del problema y del probable aumento de los desplazados internos, corresponde a las Naciones Unidas crear algún mecanismo, ya sea un representante, relator o un grupo de trabajo, que pueda servir como centro de coordinación de la protección internacional, que ayude a movilizar los esfuerzos de los órganos de las Naciones Unidas que intervienen en la asistencia y protección, y que dialogue en nombre de los desplazados internos y los defienda.

128. Como a las necesidades y retos asociados con los desplazados internos abarcan tantas actividades operativas e institucionales dentro del sistema de las Naciones Unidas, el mecanismo previsto, para ser lo más eficaz posible, debería depender institucionalmente de la oficina del Secretario General.

129. Si se confiaba el mandato a un Representante del Secretario General para los desplazados internos, el cargo tendría dos funciones. La primera consistiría en supervisar las condiciones y alertar a la comunidad internacional cuando haya que adoptar medidas necesarias. La segunda es una función operacional que incluiría la mediación ante los Estados y otras partes interesadas para aliviar problemas y ayudar a prestar protección y asistencia. Como estas dos funciones podrían estar en conflicto en situaciones concretas, habría que procurar no comprometer ninguna de las funciones, tal vez mediante el empleo de fiscalizadores independientes por el Representante del Secretario General.

130. A más largo plazo, sería conveniente que las Naciones Unidas confirieran un mandato expreso al ACNUR o crearan un órgano equivalente que atendiera en forma más concreta las necesidades de los desplazados internos. En realidad, uno de los objetivos subsidiarios del Representante del Secretario General podría muy bien consistir en estudiar las opciones disponibles y recomendar las medidas adecuadas en el momento oportuno.

131. Entre tanto, la crisis que afecta a los desplazados internos no admite esperar hasta que se resuelvan definitivamente las ambigüedades institucionales. Se requieren con urgencia medidas normativas y operacionales de carácter práctico para aliviar la crisis. Incluso en los casos en que las normas internacionales vigentes son aplicables a los desplazados internos, la aplicación de esas normas deja mucho que desear. La comunidad internacional una vez informada de un problema inminente o actual por el mecanismo previsto del Representante del Secretario General, podría utilizar toda la gama de sus recursos para ofrecer protección y asistencia a los necesitados.

V. DINAMICA DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO

132. Un factor crucial para comprender el problema del desplazamiento estriba en que la mayoría de las personas desplazadas se encuentran en países en desarrollo, o proceden de ellos, que tienen serios problemas para formar una nación, es decir que padecen crisis de identidad y unidad nacionales, de autoridad y gestión ineficaces, de limitada capacidad de productividad económica y distribución de recursos y, sobre todo, de tensión entre las fuerzas políticas y económicas centrales y la demanda de autonomía y participación equitativa por parte de los electorados integrantes. Es cierto que las normas legales internacionales y los mecanismos de aplicación de las leyes revisten importancia crítica para remediar las violaciones flagrantes de los derechos humanos causadas por conflictos internos, pero la apreciación de las causas subyacentes de estos conflictos es crucial, tanto para elaborar medidas apropiadas tendientes a combatir los problemas en sus raíces internas como para iniciar medidas paliativas antes de que los problemas alcancen un nivel crítico.

133. En los casos de desplazamientos masivos de poblaciones, la prestación de socorros de urgencia debe combinarse con medidas tendientes a proteger los derechos humanos y con estrategias a largo plazo que ataquen a las causas subyacentes. La conciliación de la perspectiva externa de las normas universales y la dinámica interna exige ampliar el consenso global en favor del respeto a la dignidad humana en que, en definitiva, se basan los principios de protección a los internos desplazados. A menos que la perspectiva relativista coincida con las normas universales y las refuerce, no será posible sostenerla en un mundo de creciente sensibilización y preocupación activa, a nivel mundial.

A. El contexto del desplazamiento interno

134. Para apreciar el reto al que ha de responder la comunidad internacional al afrontar los crecientes problemas de los desplazados internos, es necesario comprender perfectamente el proceso evolutivo que ha conducido a la actual crisis de desplazamiento y el fundamento de la nueva preocupación mundial ante esa crisis. Este proceso ha atravesado tres fases principales: la fase de dominación imperial y guerra fría, en la que la liberación constituía la causa común de los dominados; el período de independencia y el impacto represivo de la guerra fría; y los retos, en la posguerra fría, de la creciente demanda de democracia y protección de los derechos humanos fundamentales y los principios humanitarios.

135. En muchos de los países afectados, el punto de partida ha de ser el Estado colonial y la unificación de los diferentes grupos que ese Estado, paradójicamente, mantuvo separados y sin integrar. Los grupos étnicos se vieron dispersados e integrados con otros, dentro de las fronteras artificiales del nuevo sistema de Estados. Aunque las Potencias coloniales, en su calidad de terceros, fueron los moderadores de la coexistencia e interacción étnicas, impusieron una superestructura de ley y orden que frecuentemente se estratificó sobre las bases de diferencias y desigualdades raciales, étnicas, culturales y religiosas. Aunque el Estado subvenía a las necesidades básicas para la supervivencia, el desarrollo social, económico y político figuraba más bien bajo en la lista de prioridades del Estado colonial.

136. El movimiento independentista reforzó la idea de unidad dentro del marco del Estado-nación, recién establecido. Para la mayoría de estos países, la independencia, fue un logro colectivo que en principio no determinó cómo iba a distribuirse el legado de poder y riqueza centralizados. Y efectivamente, las estructuras y procesos coloniales de control habían despojado a las comunidades y grupos étnicos locales de buena parte de su autonomía autóctona y medios de vida sostenibles sustituyéndolos por cierto grado de autoridad centralizada y de dependencia respecto del sistema estatal.

137. En los países de la antigua Unión Soviética y de Europa oriental, prevalecían condiciones comparables en el sentido de que una superestructura de autoridad y control mantenía un sistema de orden público que reprimía las aspiraciones de las nacionalidades, grupos étnicos y otras identidades. Aun cuando el Estado atendía a las necesidades materiales básicas de la población, la violación masiva o la denegación de los derechos civiles y políticos fundamentales generó con el tiempo el movimiento democrático que contribuyó al colapso del sistema.

138. Una vez que el control de estas instituciones centralizadas y las fuentes de supervivencia pasó a los nacionalistas, el resultado inevitable fue la lucha por el poder, la riqueza y las oportunidades de desarrollo. Estos conflictos condujeron frecuentemente a violaciones flagrantes de los derechos humanos, a la denegación de las libertades civiles y a la desorganización de la vida económica y social, con la consiguiente frustración del desarrollo y el debilitamiento de la capacidad de la nación para hacer frente a las necesidades básicas de las masas de la población.

139. Habida cuenta de las condiciones de guerra fría que imperaban en todo el sistema internacional, estos agentes mundiales respondieron a sus consideraciones ideológicas o estratégicas más que al contexto interno de competencia por el poder y los recursos. Los campos ideológicos rivales agravaron frecuentemente los conflictos al facilitar asistencia militar y económica a sus aliados o satélites y sólo raramente patrocinaron las iniciativas tendientes a soluciones pacíficas. Sin embargo, las superestructuras de la guerra fría controlaron perfectamente estas marmitas en ebullición en algunos países, para mantener así una idea de orden mundial más interesado en una estabilidad aparente o formal que en su contenido sustantivo y cualitativo de paz, democracia, prosperidad y respeto a la dignidad humana.

140. Cuando comenzó a manifestarse el final de la guerra fría, que estimulaba y al mismo tiempo era estimulado por el proceso de democratización de la Unión Soviética y Europa oriental, muchos creyeron ver surgir una nueva y prometedora era en la escena mundial. Lo que muchos no previeron plenamente fue que la confrontación bipolar de la guerra fría sería reemplazada por la desintegración de la Unión Soviética; que Yugoslavia se desintegraría, después de haber sido un modelo de unidad dentro de la diversidad; y que en muchas partes del mundo proliferarían las tensiones y conflictos étnicos.

141. Aunque cuando el final de la guerra fría ha eliminado las alianzas de motivación ideológica que no respondían a las demandas locales de legitimidad, también ha eliminado los "acuerdos globales" de las superpotencias en su calidad de moderadores y aliados que se neutralizaban mutuamente. Los resultados han sido brutalidades y devastaciones desenfrenadas en muchas partes del mundo.

142. Cabe argumentar verosímelmente que estos conflictos internos constituyen una oportunidad y una paradoja provocadora en el sentido de que los elementos étnicos que se mantenían unidos y soldados gracias al adhesivo colonial, reforzado por el orden de la guerra fría, ahora se están disgregando y reafirmando sus demandas de unidad nacional equitativa, exigiendo en algunos casos la autonomía o la independencia de la autoridad centralizada. Unas identidades que se habían visto socavadas y adormecidas bajo el influjo de las estructuras, valores e instituciones del sistema de la nación Estado, reaparecen y redefinen ahora las normas de participación, distribución y legitimidad. Asimismo aparecen nuevos grupos de identidad, que hacen valer sus derechos y cuestionan los esquemas de distribución del poder, la riqueza y otros recursos.

143. Simultáneamente parecen manifestarse dos tendencias contradictorias, hacia la unidad más amplia y hacia la fragmentación: la tendencia hacia acuerdos regionales amplios en Europa, América del Norte y otras regiones corresponde a la primera, mientras que la evolución en los Estados sucesores de la Unión Soviética, Yugoslavia, Checoslovaquia y Etiopía, junto con una multitud de otros países, son un trágico ejemplo de la segunda. Estos dos modelos parecen indicar que los que se han visto oprimidos por una hegemonía concentrada afirman ahora la necesidad de expresarse y ser reconocidos por sí mismos, mientras que los que ya son libres optan por avanzar pragmáticamente hacia marcos cooperativos más amplios. El reto consiste pues en equilibrar los derechos de los diversos grupos, especialmente de las mayorías y las minorías. La necesidad de una acción internacional se hace imperativa cuando entre los problemas en juego suponen el sufrimiento de las masas hasta el punto de morir de hambre y violaciones flagrantes de los derechos humanos fundamentales, ante lo que la comunidad mundial no puede cerrar los ojos ni adormecer su conciencia. Los desplazados internos figuran frecuentemente entre los más afectados por esas tragedias humanas.

144. Estas situaciones de conflicto interno no atraen adecuadamente la atención de los actores en el proceso de pacificación a nivel internacional. Las consideraciones políticas mundiales de la guerra fría desviaron la atención internacional de los problemas de derechos humanos y abocaron a un punto muerto en las principales organizaciones internacionales que impidió en gran medida la adopción de medidas efectivas basadas en la cooperación.

145. Algunos dirigentes de Estados en desarrollo aprovecharon la rivalidad entre las superpotencias para obtener unos recursos militares y económicos que les ayudaron a mantenerse en el poder. Tomando partido por una u otra Potencia en la competencia de la guerra fría, estos dirigentes se aprovecharon del sistema bipolar internacional, lo que les permitió hacer caso omiso del clamor de sus propios ciudadanos que pedían más atención a los derechos humanos y a la democracia. A través de su participación en la escena mundial de la guerra fría, algunos dirigentes autoritarios obtuvieron apoyo internacional, si no legitimidad. Esta tendencia fue particularmente pronunciada en las zonas consideradas estratégicamente importantes para una de las superpotencias. En las regiones de menor importancia para los Estados Unidos o la Unión Soviética, la competencia de la guerra fría tuvo un impacto menor sobre la evolución política y social del país. Algunos dirigentes trataron expresamente de eludir las complicaciones de la competencia externa y procuraron mantenerse no alineados o crear organizaciones centradas en el Sur subdesarrollado.

146. Afortunadamente, el final de la guerra fría ha iniciado una nueva era por lo que respecta a la protección internacional de los desplazados internos. La comunidad internacional puede ocuparse ahora de los conflictos internos basándose en la cooperación y ayudar así a los países a suprimir de raíz las causas de los problemas del desplazamiento. En el caso de los países en desarrollo, la aparición del orden internacional posterior a la guerra fría ha eliminado definitivamente el factor externo de la rivalidad entre superpotencias y situado sus problemas en sus contextos regional y nacional. Ahora se reconoce cada vez más que las causas y efectos son primordialmente de orden interno, lo que tiene consecuencias a la vez positivas y negativas, planteando agudos problemas y creando oportunidades estimulantes.

147. El aspecto positivo es que la atención se va centrando debidamente en los desafíos internos de la formación de una nación: unidad nacional equitativa, reparto del poder político, crecimiento económico y pautas de distribución. El aspecto negativo estriba en que si no se abordan preventivamente las causas profundas de estos conflictos internos y sus consecuencias, seguirán produciéndose violaciones flagrantes de los derechos humanos e incluso desastres humanos que afectarán a amplios sectores de la humanidad. A este respecto es importante reconocer que la etnicidad se superpone frecuentemente a la clase social. Después de todo, las diferencias regionales son consecuencia de los diferentes ritmos de modernización o desarrollo y pueden llegar a coincidir con las diferencias entre clases étnicas. Todos estos factores deberían desempeñar un papel crítico al arbitrar soluciones a los problemas de los conflictos internos, entre ellos el desplazamiento motivado por la pobreza y las privaciones económicas. Esta complejidad y la dinámica socioeconómica del desplazamiento interno hacen que la protección requerida sea algo más que una cuestión de normas o prescripciones legales, aun cuando las disposiciones legales aportan principios de orientación importantes.

148. Los objetivos de esta asistencia y protección internacional implican dos categorías de principios, una es el alivio inmediato de la situación mediante la prestación de socorros, protección y asistencia de urgencia a las comunidades o personas afectadas; la otra es la creación de estructuras y disposiciones institucionales para asegurar la viabilidad a largo plazo de un sistema práctico de protección que satisfaga las normas mínimas en materia de dignidad humana prescritas en los instrumentos internacionales.

149. La preocupación internacional por las tragedias humanas de la magnitud que ahora experimentan Somalia y la antigua Yugoslavia, para mencionar sólo dos entre otras muchas, y las medidas necesarias para aliviar los sufrimientos no pueden terminar con la simple prestación de socorros de emergencia. En última instancia, la gama de la asistencia internacional puede abarcar desde el socorro y protección a corto plazo hasta la ayuda internacional para restablecer el orden público y la sociedad civil.

150. En ambas fases, los principios operativos deben ser la equidad, la justicia y la dignidad humana, resumidos en la protección de los derechos humanos fundamentales. La observancia de estos principios requiere frecuentemente un tercero en calidad de mediador, moderador y pacificador. Las organizaciones regionales tienen un papel vital que desempeñar, aun cuando la falta de recursos y de voluntad política limitan su capacidad de acción

efectiva. En ciertas situaciones de crisis humanas masivas, las Naciones Unidas son la autoridad última dotada de legitimidad y responsabilidad globales. Esta función, encaminada a establecer la paz, la justicia, la seguridad y la protección de los derechos humanos fundamentales, tiene una justificación moral urgente y legítima.

151. La preocupación internacional por estas cuestiones fundamentales de derechos humanos es plenamente compatible con el principio cardinal de la soberanía. Ningún gobierno puede invocar legítimamente la soberanía con el propósito deliberado de hacer morir de hambre a su población o de privarles por otros medios del acceso a la protección y los recursos vitales para su bienestar y supervivencia. El principio de soberanía es compatible con la presunción de que si un gobierno es incapaz de facilitar protección y asistencia, en tal caso la comunidad internacional debe actuar para colmar ese vacío, ya sea por invitación del propio país o en virtud del consenso internacional.

152. Las nuevas tendencias favorables a la acción internacional se reflejan en los recientes enfoques de los órganos normativos de derechos humanos que en grado cada vez mayor han recurrido a la designación de relatores especiales, grupos de trabajo o representantes cuyos mandatos abarcan cuestiones delicadas y complejas de protección de los derechos humanos y asistencia a personas en el contexto nacional. Estos enfoques contrastan marcadamente con los adoptados por las Naciones Unidas en el pasado y denotan un progreso considerable en favor de la protección y asistencia universales en cuestiones humanitarias y de derechos humanos.

153. A juzgar por los indicios observados sobre el terreno en los países visitados por el Representante del Secretario General, estas nuevas tendencias han transmitido claramente el mensaje de preocupación mundial a las masas afectadas de desplazados internos. Sus aspiraciones de protección y asistencia internacionales han aumentado proporcionalmente. La sensación de optimismo y del reconocimiento que se observa con este aumento de las aspiraciones y expectativas promueve también reacciones de cooperación por parte de los gobiernos y otras autoridades que tienen facultades de decisión. Las perspectivas de cooperación internacional, la persuasión diplomática y, en circunstancias excepcionales, la acción internacional colectiva, se combinan para promover una mayor atención a los derechos y necesidades de la población afectada.

154. No obstante, la creciente preocupación de la comunidad internacional por la causa de los desplazados internos no debe exagerarse hasta el punto de creer que ha respondido debidamente a los problemas humanitarios y de derechos humanos que plantea su protección y asistencia. A decir verdad, una de las principales observaciones sobre el terreno del Representante del Secretario General fue ver hasta qué punto las aspiraciones y expectativas en los países afectados rebasaban la capacidad de los órganos de las Naciones Unidas para brindar la protección y asistencia que su presencia prometía a los necesitados. Evidentemente, el reto no consiste en disminuir esa presencia, sino más bien en incrementar la capacidad de las Naciones Unidas para satisfacer dichas aspiraciones.

B. Observaciones sobre el terreno

155. Salvo en el caso de la antigua Yugoslavia, en que el Representante del Secretario General formaba parte de la misión del Relator Especial, Sr. Tadeusz Mazowiecki, las visitas a ciertos países seleccionados, como ya se ha indicado, no tenían por objeto supervisar e informar acerca de las condiciones del desplazamiento interno y de las violaciones de derechos humanos en esos países, sino que eran misiones consultivas encaminadas a demostrar, por lo menos simbólicamente, que el enfoque del problema no era una abstracción global o una construcción teórica, sino un enfoque práctico que reflejaba concretamente las condiciones existentes sobre el terreno. Este enfoque permitiría tener debidamente en cuenta las opiniones e intereses de las partes directamente afectadas. Las observaciones en los países visitados confirmaron en gran parte los principales principios en juego. Al mismo tiempo, dentro de cada país las condiciones variaban suficientemente para que los casos demostrasen diferentes aspectos de los problemas del desplazamiento interno.

156. En casi todos los casos, los conflictos internos, el colapso del orden civil, las tensiones étnicas y las divisiones de diversas clases constituían aspectos básicos de las causas de desplazamiento o de la actitud de las autoridades respecto a la protección y asistencia a los desplazados internos, ya fuera por parte del Gobierno o mediante la cooperación internacional.

1. La antigua Yugoslavia

157. La situación en la antigua Yugoslavia ha sido tratada adecuadamente en los informes del Relator Especial, Sr. Tadeusz Mazowiecki (E/CN.4/1992/S-1/9 y E/CN.4/1992/S-1/10). Como se recordará, el Sr. Mazowiecki fue nombrado de conformidad con la resolución 1992/S-1/1 que la Comisión de Derechos Humanos aprobó en su primer período extraordinario de sesiones el 14 de agosto de 1992. Según el tenor de esta resolución, la Comisión estaba "horrorizada por los constantes informes de violaciones generalizadas, masivas y graves de los derechos humanos perpetradas en el territorio de la antigua Yugoslavia, y especialmente en Bosnia y Herzegovina". La Comisión expresaba su "particular rechazo" del concepto y la práctica de la "limpieza étnica", realizada principalmente por los serbios, que "como mínimo entraña deportaciones y los traslados o expulsiones forzados y masivos de personas de sus casas en violación flagrante de sus derechos humanos, con objeto de disgregar o destruir los grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos". Al Relator Especial se le ordenaba "investigar sobre el terreno la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia, en particular en Bosnia y Herzegovina, y para que reciba permanentemente información pertinente y fiable sobre la situación de los derechos humanos en ese territorio de los gobiernos, los particulares, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, aprovechando la asistencia de los mecanismos existentes de la Comisión de Derechos Humanos".

158. A raíz de su primera visita efectuada durante el período del 12 al 22 de agosto de 1992, el Relator Especial observó que "la mayor parte del territorio de la antigua Yugoslavia, en particular Bosnia y Herzegovina, es actualmente escena de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos así como de violaciones serias y graves del derecho humanitario. La limpieza étnica es

la causa de la mayoría de esas violaciones" (E/CN.4/1992/S-1/9, párr. 6). En el informe se dice también que "la discriminación, el hostigamiento y el maltrato de los serbios étnicos son también problemas graves y difundidos en Croacia" (párr. 26). Al mismo tiempo que se reconoce que los musulmanes han sido acusados de aplicar una política deliberada de vaciar de serbios étnicos el territorio bajo su control, el informe, sobre la base de la información obtenida como resultado de la visita del Relator Especial a una zona de Bosnia y Herzegovina controlada por los musulmanes (Bihac), llega a la conclusión de que "en esa región no se aplicaba ninguna política que pudiera equipararse a limpieza étnica" (párr. 24).

159. En su segunda visita a la antigua Yugoslavia efectuada durante el período del 12 al 22 de octubre, el Relator Especial invitó al Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, junto con dos Relatores Especiales sobre cuestiones concretas, con el Presidente del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria y expertos médicos y forenses, a que le acompañase y le prestase asistencia durante su misión. En la distribución de funciones, y tomando Belgrado y Zagreb como bases, el Representante del Secretario General visitó varias zonas en representación del Relator Especial, entre ellas Batcovic y Bijelina en Bosnia y Backa Topola (cerca de Sombor) y Subotica en Voivodina. Asimismo acompañó al Relator Especial en su visita a Banja Luka, Trnopolje y Sarajevo en Bosnia y Herzegovina y, junto con los demás miembros de la delegación, visitó Vukovar, ciudad de Croacia oriental "casi totalmente destruida" por los bombardeos durante el ataque a Croacia realizado en noviembre de 1991 por el ejército yugoslavo (párr. 19).

160. Por lo que precede, es evidente que el objetivo del Representante del Secretario General al visitar la antigua Yugoslavia difería del de otras visitas por cuanto aquélla formaba parte de una misión de determinación de hechos y de investigación mientras que éstas tenían por objeto celebrar consultas con gobiernos y otros protagonistas por iniciativa de la Comisión y en representación de los desplazados internos.

161. Las conclusiones generales de la misión figuran en el segundo informe del Relator Especial en el que declaraba que "En el territorio de la antigua Yugoslavia siguen teniendo lugar violaciones graves y masivas de los derechos humanos. El conflicto militar en Bosnia y Herzegovina, cuyo objeto es lograr "la limpieza étnica", sigue siendo un asunto que suscita particular preocupación y reviste la máxima urgencia" (E/CN.4/1992/S-1/10, párr. 1). El informe continuaba diciendo "Como resultado de la misión, el Relator Especial desea recalcar enérgicamente que, desde su primera visita en agosto de 1992, se siguen cometiendo en Bosnia y Herzegovina violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos, que en ciertos aspectos se han intensificado... Muchísima gente sufre y un gran número de personas ha perdido la vida a causa de esas violaciones. Miles de otras personas ven sus vidas amenazadas y su dignidad humana violada. Si no se toman medidas inmediatas, muchos no sobrevivirán al próximo invierno. Como se indica en el primer informe, la población musulmana es la víctima principal y está prácticamente amenazada de exterminio" (párr. 5).

162. Durante la visita, el Representante pudo observar la política de "limpieza étnica" puesta en práctica en aquellas partes de Croacia y Bosnia y Herzegovina que estaban bajo el control de facto de las autoridades serbias. En la resolución 1992/S-2/1 aprobada por la Comisión de Derechos Humanos en su segundo período extraordinario de sesiones se pide a los Estados "que consideren en qué medida constituyen genocidio, de conformidad con lo dispuesto en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, los actos cometidos en Bosnia y Herzegovina y en Croacia". La "limpieza étnica" la lleva a cabo el grupo étnico que controla un determinado territorio contra los miembros de otros grupos étnicos, empleando diferentes métodos. La finalidad parece consistir en forzar al grupo enemigo a abandonar el territorio. Entre los medios empleados para infundir terror a la población figuran las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, la violación, las amenazas, el hostigamiento e intimidación, los disparos de armas de fuego o el empleo de explosivos contra viviendas, almacenes y locales de negocios, la destrucción de lugares de culto y parajes de importancia cultural y el traslado forzoso de poblaciones. Los serbios étnicos controlan de facto ciertas zonas de Bosnia y Herzegovina y, en las Zonas protegidas por las Naciones Unidas son principalmente responsables de "la limpieza étnica" que allí se lleva a cabo. Conforme indicó el Relator Especial en su primer informe, "Todas las partes en los conflictos cometen violaciones de los derechos humanos. También hay víctimas en todos los bandos. No obstante, la situación de la población musulmana es especialmente trágica pues se considera amenazada de exterminación" (párr. 52).

163. Evidentemente, los serbios no se consideran a sí mismos como los principales autores de atrocidades. Muy al contrario, en las conversaciones sostenidas con refugiados serbios, alegan también toda una letanía de abusos en materia de derechos humanos cometidos por los musulmanes. Sin embargo, las autoridades militares serbias explicaron su conducta violenta como una reacción al desmantelamiento de su país por parte de la comunidad internacional que, según afirmaban, trataba de fomentar un concepto de la nacionalidad de base étnica. Era sumamente intensa su amargura ante el desmembramiento de su país y las sanciones impuestas por las Naciones Unidas. Algunos de ellos explicaban irónicamente su guerra como una lucha por la supervivencia de su identidad serbia y su liberación del dominio musulmán en Bosnia y Herzegovina.

164. El Representante del Secretario General tuvo ocasión de visitar dos centros o campos de detención en las zonas bajo control étnico serbio de Bosnia y Herzegovina, Batcovic y Trnopolje, que parecerían confirmar la actitud discriminatoria por parte de los serbios hacia los musulmanes y otros no serbios. EL campo de detención de Batcovic, en el nordeste de Bosnia, una de las zonas visitadas por el Representante del Secretario General en nombre del Relator Especial, era al parecer de los mejores de Bosnia y Herzegovina y la verdad era que los detenidos no se quejaron de malos tratos. Tenían una clínica con un oficial médico, en su mayoría parecían estar en buena salud y bien alimentados y, aun cuando algunos de ellos no estaban conformes con que se les obligara a trabajar en faenas agrícolas, parecían aceptar la explicación de las autoridades de que su trabajo era necesario y bueno para ellos, porque servía para matar el tiempo y les proporcionaba ejercicio físico que les mantenía en forma. Sin embargo, padecían unas condiciones espantosas de hacinamiento, pues habría unos 1.000 hombres (al principio 1.373) apiñados

en dos "cobertizos" o "establos" sin calefacción y tenían que dormir sobre mantas extendidas sobre un montón de paja. Ya era el mes de septiembre, con el invierno echándose encima rápidamente, sin que se vislumbrara la posibilidad de calefacción. Las autoridades de facto serbias afirmaron que en realidad los que estaban recluidos en el campo habían entrado ya en combate o estaban a punto de entrar cuando fueron detenidos. Sin embargo, todos los detenidos afirmaban ser personas civiles que habían sido capturados y detenidos por razones desconocidas.

165. En el campo de "refugiados" para serbios situado en Backa Topola, en las cercanías de Sombor, las condiciones de detención eran radicalmente distintas. Los refugiados estaban alojados en una "colonia" de artistas, donde dormían, en grupos de varias personas, en habitaciones individuales, en camas provistas de colchones, sábanas, etc., comían en un agradable comedor y se les preparaban muy buenos platos en una cocina moderna y bien atendida. Aunque sus habitaciones estaban atestadas y se quejaban amargamente de las atrocidades de la guerra y del trato brutal que habían recibido, sus condiciones de vida, sin ser normales en manera alguna, eran relativamente confortables.

166. En el campo de Trnopolje (que el Representante del Secretario General visitó junto con el Relator Especial), las condiciones reinantes eran de lo más "horrible", para hacer una parafrasis de los términos empleados en el segundo informe del Relator Especial (párr. 10). Más de 3.000 personas entre hombres, mujeres y niños (musulmanes y croatas que esperaban huir de la "limpieza étnica" practicada por los serbios) estaban hacinadas en tres edificios sin calefacción. La delegación llegó al campo un día frío y lluvioso que hacía más duras las penalidades. Los detenidos dormían todos en mantas extendidas sobre el suelo de cemento, tenían muy poco que comer y sufrían hostigamiento y violencias. El Relator Especial escribió en su segundo informe que él "quedó particularmente horrorizado por las condiciones en el campamento de Trnopolje". Las personas

"viven en una miseria indescriptible, durmiendo en lechos de paja plagados de piojos y con mantas finitas, bebiendo agua contaminada y sobreviviendo a base de raciones de pan mínimas. Algunas de esas personas estaban en ese campamento desde hacía más de cuatro meses. El médico que acompañaba al Relator Especial declaró que la infección de las vías respiratorias superiores se estaba propagando como un reguero de pólvora. Niños y adultos sufrían diarrea, presuntamente a causa del agua contaminada y de la ausencia casi total de higiene. Hay diabéticos sin insulina, enfermos cardíacos sin digitalina y personas que padecen hipertensión y no disponen de medicación" (párr. 10).

167. De la misma manera que las condiciones de los detenidos musulmanes en Batcovic diferían de las existentes en el centro de refugiados de Backa Topola, así también contrastaban las condiciones del campo de Trnopolje con las de un centro dirigido por los serbios en Banja Luka, donde se encontraban unos "refugiados" serbios que de hecho eran personas desplazadas de origen serbio que dormían en camas con colchones y sábanas, su comedor estaba amueblado con mesas provistas de manteles, se les servían tres comidas al día, mientras que sus hijos, bien alimentados y bien vestidos, asistían a la escuela. Las autoridades serbias se habían quejado de que los visitantes

internacionales pasaban por alto los centros dirigidos por serbios para refugiados y personas desplazadas y habían insistido en incluir este centro en su programa. La decisión de las autoridades de facto serbias de enseñar este centro, pese a que así ponían de manifiesto la gran disparidad entre las condiciones de vida en ambos campos, la atribuían algunos observadores a las diferentes normas de calidad que los serbios étnicos consideran adecuadas para los miembros de su propio grupo étnico por una parte y a los musulmanes por otra. Los "refugiados" o "personas desplazadas", de hecho se quejaban amargamente de las muchas atrocidades a que al parecer habían sido sometidos en sus zonas de origen.

168. En la ciudad de Subotica en Voivodina, el alcalde y otros dirigentes de minorías no serbias, algunos húngaros (con algunos de cuyos dirigentes se había entrevistado el Representante en Ginebra), croatas, ucranianos y eslovacos hicieron una relación detallada de las políticas discriminatorias aplicadas por los serbios, incluso en el empleo, especialmente en la policía y los puestos administrativos, y los actos de intimidación para obligarles a partir. A su juicio, se avecinaban violencias entre las comunidades y desórdenes civiles.

169. Hay que recordar siempre que tras las estadísticas anónimas sobre las masas de personas víctimas de estas tragedias hay individuos concretos. En Bijelina, un musulmán que los serbios habían mostrado como símbolo de la solidaridad interétnica e interreligiosa de la comunidad y que había reafirmado públicamente ese punto de vista, reveló un cuadro totalmente diferente en una entrevista privada y confidencial. Este testigo describió con detalle el hostigamiento, intimidación y violencia de que eran objeto los musulmanes y pidió que se le ayudase a regresar a su lugar de origen a pesar de los peligros allí reinantes.

170. Otro testigo, un serbio, se jactó de ocupar la vivienda de un musulmán que vivía en Suiza quien, al parecer, le había confiado el cuidado de la casa. Según él, esto es una prueba de solidaridad entre los serbios y los musulmanes en la zona. Pero más tarde, al ser interrogado, confesó que el musulmán propietario de la casa había huido del país y reveló así involuntariamente la táctica serbia generalizada de intimidar a los propietarios de viviendas para que las abandonen, a fin de que sean ocupadas por serbios.

171. En el campo de Trnopolje, una joven se presentó para denunciar que había sido violada varias veces por los serbios. Muchos testigos, incluido el dirigente de la comunidad musulmana de Sarajevo, citaron la violación como un delito corriente contra los musulmanes. Asimismo en Trnopolje una mujer de edad, ayudada por varias personas, forcejeaba para controlar a su hijo, un joven que sufría un ataque de epilepsia. La mujer explicó que el muchacho, si bien estaba bajo tratamiento médico, no disponía de medicamentos.

172. El programa en Sarajevo incluyó entrevistas con dirigentes de las comunidades religiosas musulmana, católica y judía, así como con el Consejo de la Presidencia. El líder de la comunidad judía resumió la situación cuando declaró a la delegación que, en este conflicto ya no se respetaba ningún principio humanitario y que probablemente era demasiado tarde para recibir ayuda. Tras destacar la destrucción de los monumentos culturales, afirmó que,

cuando terminara el conflicto, Sarajevo sería un desierto y quienes sobrevivieran carecerían de cultura o de valores humanos, ya que estaba muriendo el alma de la población. Sin embargo, las palabras de despedida de la reunión con los miembros de la Presidencia fueron: "Por favor, por favor, ayúdenos".

173. Resultó particularmente irónico observar que se daba a las diferencias religiosas una significación intrínsecamente étnica, que convertía a personas de la misma raza y origen étnico en grupos de identidad muy diferente. Los relatos de observadores, incluidos serbios que no se identificaban con ningún bando, pusieron de manifiesto que las personas de familias mixtas eran particularmente vulnerables a este problema y, en algunos casos, estaban traumatizadas por el cisma. Algunos de ellos seguían considerándose yugoslavos y se negaban a definirse de otra forma. El grado de odio y de brutalidad ponían de relieve la profunda división existente entre personas que, hasta hace poco habían sido ciudadanos de un Estado y constituido un modelo de unidad diversificada para los países pluralistas. Las animadversiones étnicas han abierto viejas heridas con una profundidad histórica que ha convertido el modelo yugoslavo en una ficción, un mito o un producto de la imaginación.

174. A pesar de la desesperación de los internados en los campos, muchos de ellos vieron en la misión del Relator Especial y de la delegación que lo acompañó un símbolo de esperanza al que se asieron con todas sus fuerzas, a veces con lágrimas en los ojos. Pero otros permanecieron sentados o echados, en una muestra distante o apática de impotencia y desesperación. Entre ambas actitudes yace el misterio de sus perspectivas de futuro.

2. La Federación de Rusia

175. Si bien se afirma que hay en la Federación de Rusia más de un millón de personas desplazadas y alrededor de 400.000 refugiados, hecho que plantea a las autoridades graves problemas de protección y asistencia, lo que más les preocupa son las crisis más graves aún previstas en otros Estados de la Federación y en otras repúblicas de la ex Unión Soviética que son ahora Estados independientes. Han resurgido las divisiones étnicas y las rivalidades reprimidas durante mucho tiempo por el antiguo imperio soviético y ya se han visto desplazadas centenares de miles de personas.

176. En Armenia y Azerbaiyán se libra actualmente una lucha despiadada y se están produciendo reasentamientos forzados, que provocan considerables desplazamientos. En la Federación de Rusia, los rusos étnicos que se establecieron en las repúblicas asiáticas en el siglo XIX descubren súbitamente que se han convertido en indeseables. De hecho, el problema de los desplazados y los "refugiados" no había planteado una crisis de esta magnitud en la región desde la época de Stalin, cuando millones de ciudadanos soviéticos fueron víctimas de reasentamientos forzados.

177. En toda la ex Unión Soviética, las luchas por conservar el poder frente a una creciente oposición política o para preservar la integridad territorial contra la acción de fuerzas separatistas han provocado conflictos armados que han privado a millares de personas de sus libertades fundamentales. Si bien es difícil obtener cifras exactas, los expertos estiman que, en los últimos

años, hasta un millón de personas se han visto obligadas a emigrar en las repúblicas remotas del ex imperio, sobre todo debido al aumento de los conflictos étnicos. Un estudio encargado en 1992 por USAID estimó que Rusia, por sí sola, recibirá a 200.000 refugiados, y que hasta 400.000 migrantes habían abandonado voluntariamente las repúblicas de Asia central y los Estados bálticos a fines de 1992. Un informe del Grupo de políticas sobre refugiados estima que alrededor de 300.000 personas abandonaron las repúblicas asiáticas de Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán en 1990.

178. Si bien hay distintas categorías de refugiados y personas desplazadas, cuyas razones para emigrar reflejan las causas fundamentales de su desplazamiento, las personas que se ven obligadas a trasladarse por tensiones étnicas o de nacionalidad suelen estar expuestas a múltiples violaciones de los derechos humanos. Además, si bien las tensiones étnicas existieron durante mucho tiempo en la URSS, la implosión de la Unión dejó en estado de desamparo y vulnerabilidad a 65 millones de ex ciudadanos soviéticos que viven fuera de su república de origen. De éstos, 25 millones son rusos étnicos, y constituirían el grupo más numeroso de personas desplazadas. El hecho de ser súbitamente considerados extranjeros y de sufrir discriminaciones en las tierras en las que vivieron durante generaciones ha provocado peligrosas tensiones étnicas, sobre todo en Moldova, los Estados bálticos y las repúblicas de Asia central. Al mismo tiempo, los habitantes de esas repúblicas estiman con frecuencia que los rusos ocupaban en el pasado los cargos más prestigiosos y discriminaban contra los idiomas y las culturas locales. En el nuevo contexto, estos pueblos parecen reaccionar practicando a su vez la discriminación.

179. Las conversaciones con las autoridades rusas sobre los problemas de las personas desplazadas y los refugiados fueron francas y positivas. La Jefa del Servicio Federal de Migraciones afirmó que no había nada que ocultar. Tras atribuir las causas fundamentales del desplazamiento y la migración a los conflictos interétnicos, particularmente a fines del decenio de 1980, predijo que este proceso continuaría y se intensificaría para estabilizarse, quizá, en 1994. A su juicio, la situación en Rusia era más compleja que en cualquier otra parte del mundo -incluida la ex Yugoslavia- debido a la naturaleza de las relaciones con las antiguas repúblicas. La Jefa del Servicio de Migraciones instó a que el estudio del Representante del Secretario General abordara el problema de la manera más franca y realista posible. Si bien estuvo de acuerdo con los principales elementos de la definición de desplazado interno, estableció una diferencia entre la acepción internacional y local de la definición y destacó que, en el contexto ruso, cualquier desplazado de nacionalidad rusa -ciudadanía que podía otorgarse a todos en la ex Unión Soviética- sería considerado desplazado interno y no refugiado. La Jefa del Servicio se preguntó en qué medida podía invocarse la soberanía para ocultar la responsabilidad del Estado e insistió en la necesidad de que la comunidad internacional definiera normas que especificaran las obligaciones inherentes a la soberanía. Se mostró de acuerdo con la iniciativa de la Comisión en favor de los desplazados internos y propugnó el establecimiento de un mecanismo permanente para tratar este problema. Defendió también sin reservas al principio de la acción internacional cuando, en determinadas circunstancias, un Estado no cumple sus obligaciones para con sus propias masas de desplazados internos.

180. El Presidente del Subcomité de Cuestiones relativas a los Refugiados del Soviet Supremo de la Federación de Rusia hizo también una reseña detallada de la historia del desplazamiento y la migración forzada, refiriéndose a los primeros asentamientos forzados de poblaciones fuera de sus tierras de origen, lo que, unido a la discriminación, avivó tensiones étnicas y animadversiones que terminaron por provocar conflictos abiertos. A juicio del Presidente del Subcomité, el problema estaba profundamente enraizado en factores políticos, económicos y sociales. Si bien admitió que la religión era uno de los elementos del conflicto, la consideró más bien como un elemento que los dirigentes tendían a explotar por razones políticas que como un factor determinante de los conflictos étnicos. Explicó que con anterioridad a 1987 no se habían planteado problemas de este tipo en el país, pero que las hostilidades latentes estaban firmemente arraigadas en la discriminación que ejercía la nacionalidad dominante en contra de otras. Acusó abiertamente de miopía al Gobierno central, cuya política de represión y deportación de grandes masas de población con anterioridad a la guerra sentó las bases de la enemistad y el odio que provocaron las tensiones étnicas y los conflictos actuales. Atribuyó parte de la responsabilidad a los bolcheviques, por haber dividido el país en repúblicas y segregar a las poblaciones entre ellas. Esto era cierto no sólo en el caso de los rusos sino, también, de otros pueblos, como los georgianos y los de las repúblicas bálticas y de Asia central.

181. A estos problemas contribuía la explotación por algunos elementos políticos del mejoramiento de la situación en los decenios de 1980 y 1990. Con el debilitamiento del totalitarismo, el Gobierno y otras fuerzas políticas trataron de utilizar los conflictos interétnicos para acrecentar su influencia. Según el Presidente del Subcomité, el error de cálculo occidental, de alentar a Mijail Gorvachov a que permitiera la desintegración de la Unión Soviética tuvo también consecuencias negativas sobre la situación. De esa forma, Occidente esperaba debilitar a la Unión Soviética y, poner así fin a la guerra fría. Si bien alcanzó ese objetivo provocó una nueva crisis ya que en vez de dos superpotencias rivales habían surgido otras muchas fuerzas, algunas de las cuales poseían armas nucleares, que no serían fáciles de contener.

182. Otro aspecto peligroso a su juicio era que el orgullo ruso había sido gravemente herido. Los rusos del ex imperio soviético seguían considerándose ciudadanos de aquél y los dirigentes nacionalistas, que tenían ahora una gran influencia sobre las masas, explotaban estos sentimientos heridos. Se multiplicaban las aspiraciones políticas tendentes a reestructurar Rusia según una ideología nacionalista, por ejemplo, obligando a todos los habitantes de la Federación a hablar el ruso.

183. Con referencia a los problemas de las minorías rusas en las demás repúblicas, el Presidente del Subcomité instó a la comunidad internacional a que convenciera a los dirigentes de esas repúblicas de que, aunque se reconocía y respetaba su soberanía, era inadmisible que se pusieran en peligro los derechos humanos del pueblo. Si los rusos de esas repúblicas eran objeto de malos tratos, podrían verse obligados a volver a Rusia y pasar a integrar un movimiento político que podría hacer tambalear la paz y la estabilidad no sólo de la región, sino del mundo entero. A su juicio, debía presionarse a los nuevos Estados para que protegieran a sus minorías contra posibles malos tratos que pudieran poner en peligro el proceso democrático.

184. El análisis de las autoridades del Ministerio del Interior incluyó una reseña de los antecedentes históricos y los acontecimientos actuales, fundamentados con datos estadísticos precisos sobre desplazamiento y migración en diversas regiones de la ex Unión Soviética, así como detalles de los esfuerzos legislativos y administrativos del Gobierno para ayudar a los desplazados y los refugiados. A este respecto, se destacó la función del ACNUR. Aunque las autoridades declararon que la función esencial del Ministerio del Interior era garantizar el orden público y la seguridad, mostraron gran interés en los acuerdos internacionales para la protección y asistencia a las personas desplazadas y los refugiados y consideraron que ambos grupos estaban igualmente necesitados. De hecho, debido a la complejidad de la situación rusa, con la incesante llegada de emigrados de otras repúblicas, había una actitud ambivalente hacia esta población migrante, considerándosela a veces como desplazados internos, por tener la nacionalidad rusa, y otras como refugiados, por proceder de otras repúblicas. En cierto momento, el representante del Ministerio del Interior señaló que no había en Rusia un problema de desplazados internos, sino de refugiados.

185. Las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores destacaron la nueva naturaleza del problema del desplazamiento interno y manifestaron su satisfacción por la iniciativa de la Comisión de haber encomendado al Representante del Secretario General que realizara un estudio sobre el tema. Expresaron también su agrado por la visita, ya que ofrecía una oportunidad para intercambiar ideas. A juicio de las autoridades, era importante que la comunidad internacional abordara esta cuestión de manera franca. En particular, consideraban necesario alcanzar un equilibrio entre responsabilidad internacional y soberanía y estimaron que debía debatirse y elaborarse abiertamente la forma jurídica e institucional de establecer dicho equilibrio. Como se dijo antes, si bien consideraban un convenio como un objetivo a largo plazo, eran partidarios de elaborar un documento de principios, un código de conducta o una declaración con mecanismos de aplicación claros, que podrían constituir los primeros elementos que se someterían a consideración de la Comisión y la Asamblea General. Las autoridades del Ministerio estimaron que, aunque idealmente la asistencia y la protección internacional de los desplazados internos debería realizarse con el consentimiento del gobierno interesado, de ser necesario podía recurrirse a una acción colectiva.

186. Se celebraron también prolongadas reuniones en el Centro de Derechos Humanos con representantes de diversos grupos, algunos de ellos portavoces de personas desplazadas y refugiados. Los representantes hicieron hincapié en la protección de los derechos humanos y alegaron que el Gobierno tenía una capacidad limitada para proteger a los rusos étnicos en las repúblicas, por lo que urgía establecer una cooperación internacional en ese ámbito. En su opinión, los problemas de los desplazados y los refugiados eran elementos integrantes de los problemas de la sociedad en su conjunto; por ello, su solución dependía de la de los problemas sociales. Los representantes consideraron que tanto los problemas como las soluciones estaban esencialmente relacionados con factores económicos. Por lo tanto, instaron a que se celebrara una serie de reuniones o conferencias sobre el tema, tanto a nivel regional como internacional, para abordar la situación de los desplazados y los refugiados como una crisis mundial que podría manifestarse de maneras diferentes en las diversas regiones.

187. Como se desprende claramente de las declaraciones anteriores, a las autoridades rusas les preocupaban profundamente los problemas de los refugiados y los desplazados internos, que constituían en su opinión dos categorías prácticamente intercambiables según las necesidades, y estimaban que no sólo la Comisión de Derechos Humanos sino también la Asamblea General debían prestarles la máxima atención. En ese sentido, se mostraron plenamente dispuestas a aceptar la cooperación internacional para la asistencia y la protección de los desplazados internos, una actitud radicalmente diferente de la que había mantenido la Unión Soviética durante la guerra fría en estas cuestiones.

3. Somalia

188. Debido a la situación en Mogadishu en el momento de la visita a Somalia, que obligó a la ONUSOM a cerrar el sector norte de la ciudad, el Representante del Secretario General sólo pudo entrevistarse con el general Mohamed Farah Aideed, uno de los dirigentes de la facción que controla la mayor parte de la ciudad. La ONUSOM, al parecer temiendo un ataque de las fuerzas de Aideed, cerró la sección de la ciudad controlada por Ali Mahdi, el otro dirigente militar de Mogadishu, que demuestra en general una actitud más cooperadora con la comunidad internacional.

189. Somalia constituye un caso bien conocido de tragedia en el plano humanitario y de respeto de los derechos humanos, que impulsó a las Naciones Unidas a aprobar diversas resoluciones y medidas. Estas culminaron con la resolución 794 (1992) del Consejo de Seguridad, de 3 de diciembre de 1992, que autorizó una intervención militar para suministrar asistencia de emergencia a las poblaciones somalíes hambrientas y contribuir a restablecer la paz y el orden público en el país.

190. En el preámbulo de la resolución, el Consejo reconoce "el carácter singular de la situación imperante actualmente en Somalia", y que "recae en el pueblo de Somalia la responsabilidad final de lograr la reconciliación nacional y reconstruir su propio país". El Consejo de Seguridad, profundamente perturbado por el grado de sufrimiento humano y "gravemente alarmado por el deterioro de la situación humanitaria en Somalia y destacando la necesidad urgente de proporcionar rápidamente asistencia humanitaria en todo el país", determinó que la situación constituía una amenaza a la paz internacional y la seguridad de la región. En particular, el Consejo expresó "su profunda alarma al ver que se continúa informando de violaciones generalizadas del derecho humanitario internacional en Somalia, incluidos actos y amenazas de violencia contra el personal que participa lícitamente en las actividades de socorro humanitario; ataques deliberados contra no combatientes, envíos de socorros y vehículos, así como contra instalaciones de servicios médicos y de socorro, y la obstaculización de la entrega de alimentos y suministros médicos esenciales para la supervivencia de la población civil". El Consejo, "afligido por la persistencia de las condiciones que obstaculizan la entrega de suministros de ayuda humanitaria en distintos lugares dentro de Somalia y, en particular, por las informaciones de que se han saqueado suministros de socorro destinados a grupos de población que sufren hambre, de que se ha atacado a aviones y buques que llevaban suministros de socorro humanitario, y de que se ha atacado al contingente pakistaní de la ONUSOM en Mogadishu", manifestó su determinación de

"establecer cuanto antes las condiciones necesarias para la prestación de asistencia humanitaria en todos los lugares de Somalia en que se necesite". El Consejo estaba también decidido "a restablecer la paz, la estabilidad y el orden público a fin de facilitar el proceso de solución política bajo los auspicios de las Naciones Unidas con objeto de lograr la reconciliación nacional".

191. En la parte dispositiva, el Consejo reafirmó su exigencia de que todas las partes, movimientos y facciones de Somalia pusieran fin inmediatamente a las hostilidades, mantuvieran una cesación del fuego en todo el país y cooperaran con el Representante del Secretario General a fin de facilitar el proceso de distribución de socorros, reconciliación y solución política en Somalia. El Consejo exigió también que todas las partes, movimientos y facciones de Somalia tomaran las medidas necesarias para facilitar los esfuerzos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las organizaciones humanitarias para prestar, con carácter de urgencia, asistencia humanitaria a la población afectada. Al condenar enérgicamente todas las violaciones del derecho humanitario internacional y al exigir además que todas las partes pusieran fin inmediatamente a cualesquiera transgresiones del derecho humanitario, el Consejo hizo suya la recomendación del Secretario General, de que se tomaran medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia. El Consejo acogió con beneplácito el ofrecimiento hecho por otros Estados Miembros tendente a establecer el ambiente seguro antes mencionado.

192. Corresponde observar, en particular, que el Grupo Africano de las Naciones Unidas se reunió y debatió la situación en franco deterioro en Somalia y la solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas de que la Organización montara una nueva operación militar para poner fin a los actos de bandidaje y la anarquía y que facilitara también la distribución de suministros de socorro al pueblo somalí (NY/OAU/AG/1/92). El Grupo Africano se adhirió plenamente al pedido del Secretario General y respaldó su opinión de que la situación en Somalia exigía que se tomaran medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El Grupo elogió a los Estados Unidos de América por su oferta ejemplar de poner a disposición de las Naciones Unidas una importante fuerza que contribuiría a llevar socorro urgente a la población afectada de Somalia. Puesto que las Naciones Unidas estaban listas para lanzar la nueva operación militar, el Grupo Africano manifestó su respaldo y su esperanza de que los Estados que no pudieran participar enviando tropas suministraran generosamente ayuda logística para contribuir al éxito de la operación. El Grupo consideró que esta nueva resolución de las Naciones Unidas, de lanzar esta operación, constituía la respuesta de la humanidad a una situación trágica a la que debía ponerse fin.

193. Una característica de la situación somalí que, a primera vista, contradice la tesis de las diversidades y disparidades étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas son la causa de los conflictos internos que generan refugiados y desplazados, es que durante mucho tiempo ese país fue considerado uno de los pocos grupos homogéneos del continente. Pero un análisis más detenido de la sociedad somalí pone de manifiesto que la diversidad es, en sí misma, un concepto relativo. El sistema social somalí corresponde a la

categoría antropológica de sociedades "acéfalas", con un sistema de linajes por estratos en el que el orden social se mantiene gracias a un delicado equilibrio de fuerzas entre estratos en el mismo nivel de la estructura social.

194. En sentido ascendente en la escala de estratos sociales, esta estructura opone a los diversos clanes y tribus entre sí, y, en sentido descendente, coloca a los linajes, las familias e incluso los individuos en una situación de mutuo antagonismo. Incluso si los miembros de la familia, el linaje, el clan o la tribu se solidarizan contra una amenaza exterior estas alianzas se ven a menudo socavadas por rivalidades internas y por la necesidad de establecer alianzas externas. Estos factores socioculturales contribuyen a explicar las razones de las luchas intestinas por el poder que desgarraron a la sociedad somalí después de finalizar la dictadura de Mohammed Siad Barre, que duró 21 años.

195. Siad Barre era un maestro en el arte de oponer a las superpotencias en su rivalidad por conseguir aliados en el Tercer Mundo, cambiando constantemente de bando entre el Este y el Oeste, acumulando armas suministradas por ambos bloques, incitando a una guerra con Etiopía, manteniendo a Kenya en un estado de aprensión permanente con su proyecto de expansión de la "Gran Somalia", que se adentraría en territorio keniano y controlando con mano de hierro la situación interna gracias al respaldo ideológicamente motivado que recibía del extranjero.

196. Cuando ese apoyo externo comenzó a disminuir y finalmente desapareció, mientras que su poder se veía cada vez más amenazado dentro del país, Siad Barre recurrió a las tácticas y estrategias de manipular el sistema de clanes, oponiendo primero a los clanes entre sí, luego a las familias y, por último a los individuos, hasta provocar en enero de 1991 un colapso total del sistema. Cuando finalmente desapareció el régimen, varios grupos rebeldes habían obtenido el control efectivo de diferentes regiones del país. En consecuencia Somalia dejó de existir como nación unificada, ya que los dirigentes de las múltiples facciones, en su lucha por controlar la mayor cantidad posible del territorio de este asediado país, manipularon las identidades de los distintos clanes.

197. Al margen de las contradicciones en la homogeneidad y fragmentación de la sociedad somalí, otra característica de la situación que se puso claramente de manifiesto durante la visita del Representante del Secretario General es el grado de disensión entre los dirigentes de las múltiples facciones con respecto a la función de los interlocutores externos. Ali Mahdi, uno de los líderes en pugna, aceptaba a las Naciones Unidas, mientras que el general Mohamed Farah Aideed, que dispone de las fuerzas militares más importantes, se oponía enérgicamente a cualquier intervención externa. Durante su entrevista con el Representante del Secretario General, el general Aideed se concentró casi exclusivamente en la trágica historia de la dictadura de Siad Barre y en su oposición aparentemente irreductible a cualquier intervención internacional. El hecho de que Aideed aceptara más tarde una intervención de las Naciones Unidas reveló que habían jugado distintos elementos, a saber, la hostilidad a una participación extranjera, el pragmatismo y la conveniencia de aceptar lo inevitable. En un país profundamente dividido, como es Somalia, siempre habrá fuerzas que estarán a favor de una intervención externa y otras que se opondrán, y estas posturas se modificarán a menudo en función de los imperativos de las ecuaciones de poder.

198. Otro fenómeno de la situación somalí que deberá abordarse es el desafío de solucionar no sólo los síntomas, en este caso el hambre y el desplazamiento masivos sino, también, las causas profundas de la crisis, a saber, la desintegración del orden civil y los factores subyacentes que la provocaron. En última instancia, las únicas soluciones viables a la crisis somalí son reestructurar la sociedad y restablecer un orden social autosuficiente. Una vez concretadas la protección y la asistencia, las Naciones Unidas deberán concentrar sus esfuerzos en facilitar la reconstrucción de la sociedad civil y establecer instituciones y garantías para la promoción de los derechos humanos.

199. Durante la entrevista, el general Aideed y sus ayudantes insistieron en que la finalidad de la asistencia a los desplazados internos debería ser ayudar al pueblo somalí a reanudar una vida autosuficiente. A su juicio el desafío inmediato era salvar vidas suministrando alimentos, abrigo y otros cuidados esenciales. Seguidamente, debería asentarse a la población en tierras agrícolas productivas donde dispusieran de otros servicios, como educación, instalaciones sanitarias, agua corriente, viviendas y aperos agrícolas, así como artes de pesca para las poblaciones costeras.

200. A juicio del general Aideed y de sus ayudantes, la comunidad internacional debería prestar ayuda por conducto de las autoridades locales. Primeramente debería reconocerse cualquier zona de posible actividad, a fin de determinar a través de qué autoridad local debe encauzarse la asistencia. Asimismo, podría recurrirse a las autoridades regionales y de distrito para restablecer eficazmente el orden. Los entrevistados mencionaron incluso los elementos del sistema judicial, a niveles de distrito y regional, que podrían reactivarse. Los expertos, incluidos los propios somalíes, consideraron que las autoridades tradicionales constituían un valioso recurso para la reconstrucción.

201. Podría concebirse un sistema político, económico y social que aprovechara de manera autónoma los recursos y las capacidades locales, con objeto de reconciliar los nobles ideales de la unidad con los imperativos de la segmentación y fragmentación de la sociedad somalí. La familia, el clan y la tribu, como unidades de participación y de orientación social, pueden ser complementos, más que antagonistas, de la nación.

4. Sudán

202. La visita del Representante del Secretario General al Sudán resultó más compleja que la realizada a otros países debido, en parte, a que el Representante es un sudanés que ha ocupado cargos públicos en su país y ha participado activamente en el diálogo de paz en curso. Por consiguiente, se le organizó un programa mucho más amplio e intenso que en otros países. Ello explica la extensión de esta parte del informe y el detallado análisis de la situación.

203. Durante el último decenio, el Sudán experimentó importantes problemas de desplazamientos debidos tanto a las catástrofes naturales como al conflicto armado. La sequía de 1983-1985 en Sudán occidental y oriental, y la hambruna resultantes, tuvieron un ingente costo en vidas humanas y provocaron una emigración masiva de las poblaciones de las regiones citadas. Si bien el Gobierno de aquella época se mostró renuente en un principio a proponer o

aceptar operaciones internacionales de socorro, la presión diplomática logró modificar esta actitud y se realizó una operación internacional de socorro sin precedentes, que logró frenar la crisis.

204. Gran parte de los desplazamientos en el Sudán son consecuencia de la guerra civil que libran desde 1983 los sucesivos Gobiernos y el Movimiento Popular de Liberación del Sudán y su Ejército (SPLM/SPLA) basados en el sur del país. Unos 5 millones de sudaneses del sur fueron desplazados y alrededor de 500.000 se vieron obligados a buscar refugio en los países vecinos, algunos de ellos en Etiopía, de donde debieron regresar tras el derrocamiento del Gobierno del coronel Mengistu Haile Mariam, en tanto que unos 3 millones se establecieron en las zonas rurales del norte o en los centros urbanos, en donde viven en condiciones miserables como ocupantes ilegales de las zonas periféricas. La mayoría de los desplazados permanecen en el sur, en donde sufren las penalidades de la guerra en esa zona.

205. Tres años después de las operaciones internacionales de socorro para mitigar la hambruna provocada por la sequía en el norte, la extensión del conflicto en el sur y sus repercusiones para la población alcanzaron dimensiones sin precedentes: únicamente en 1988, se estima que 250.000 personas, la mayoría de ellas civiles, murieron de inanición debido al hambre provocada por el conflicto. La comunidad internacional reaccionó negociando y lanzando en 1989 un segundo programa de asistencia masiva, denominado Operación Supervivencia en el Sudán. Participaron en él diversos gobiernos y organizaciones no gubernamentales, con la coordinación de las Naciones Unidas, y gracias a esta intervención pudo evitarse una tragedia similar a la de 1988. La Operación Supervivencia fue renegociada en varias ocasiones y ha sido acogida generalmente como un ejemplo con éxito de acción humanitaria, imitado en otras situaciones críticas.

206. A pesar de ello, las masas hambrientas del sur que permanecen en la zona en conflicto, sobre todo en la ciudad de Juba, siguen siendo víctimas de la guerra civil y de un vacío de responsabilidad moral, por lo que su única posibilidad de salvación reside en la compasión de la comunidad internacional.

207. Para entender la naturaleza del vacío moral en que se encuentran las poblaciones que huyen, en particular las del sur, es fundamental comprender la naturaleza de este conflicto y las profundas divisiones que ha generado. El Sudán es sin duda uno de los países más fragmentados de Africa, donde una combinación de factores raciales, étnicos, culturales, lingüísticos y religiosos contribuyen a las separaciones "nacionalistas". Si bien existe una considerable imbricación racial y étnica en todo el país, estos factores generan dicotomías entre los musulmanes árabes del norte y los nativos africanos del sur, cuyo liderazgo actual es principalmente cristiano. Debido a estas diferencias, agravadas por disparidades en los niveles de desarrollo político, económico, social y cultural, así como por el hecho de que el norte está más avanzado que el sur, el Sudán se vio asolado por guerras desde los albores de su independencia, en 1955. El régimen militar del ex Presidente Jaafar Mohamed Nimeiri puso fin al conflicto en virtud del aclamado Acuerdo de Addis Abeba de 1972, que otorgó autonomía regional al sur; pero las hostilidades se reanudaron en 1983, cuando el propio Nimeiri abrogó unilateralmente el citado acuerdo. En los últimos años, la guerra se extendió a algunas regiones del norte en que las identidades étnicas y las condiciones socioeconómicas son semejantes a las del sur.

208. La religión y, más concretamente, la función de la ley cherámica (derecho islámico) en los asuntos públicos emergió en los últimos tiempos como un factor clave del conflicto, la cristalización simbólica de otras muchas causas de división. Este nuevo elemento plantea interrogantes fundamentales que modifican la apreciación del problema de las violaciones de derechos humanos.

209. Aunque la cuestión de las relaciones entre la religión (específicamente el islam) y el Estado se debate en el Sudán desde la independencia del país (el ex Presidente Nimeiri fue el primero en imponer la Sharia por decreto presidencial), el Gobierno actual del teniente general Omar Hassan al-Bashir, quien asumió el poder el 30 de junio de 1989 en nombre de la Revolución para la Salvación Nacional, demostró el más firme compromiso ideológico con la ley cherámica y con la instauración de un Estado islámico. Desde que la Revolución se hizo con el poder, ostensiblemente para salvar a la ley cherámica de un inminente acuerdo con el movimiento rebelde, declaró la Jihad (Guerra Santa) para movilizar a la comunidad musulmana contra el SPLM/SPLA y se dedicó de manera sistemática a aplicar el programa islámico del Frente Nacional Islámico, el defensor más estentóreo y mejor organizado de un Estado islámico.

210. Sin embargo, el Gobierno se enfrenta con graves retos, no solamente en el sur sino también en el norte donde los dirigentes de los partidos políticos proscritos, los jefes militares, los seculares musulmanes y otras facciones se han combinado con el SPLM/SPLA para formar la denominada Alianza Democrática Nacional (NDA) cuyo objetivo declarado es el régimen. Los retos con que se enfrenta el Gobierno por parte de la NDA emanan no sólo del carácter fundamentalista (o como prefieren denominarlo los islamistas, "evangelista") del régimen, en una nación con diversidad religiosa, sino también de su carácter militar y de su oposición a la pluralidad de partidos políticos. El Gobierno trata de hacer participar a la población en el proceso de adopción de decisiones, utilizando tanto los conceptos islámicos como las ideas generadas en las consultas dentro del sistema.

211. Por lo que respecta a los derechos humanos, la orientación "evangelista" del régimen entraña un conflicto, potencial o real, entre el carácter relativo y el carácter universal de las normas en que se basa la protección de los derechos humanos. El relativismo puede entenderse de dos formas. Por una parte, cabe argüir que todas las culturas tienen sus formas propias de promover y proteger la dignidad humana y, en este sentido, el relativismo no está en conflicto con los principios universales de los derechos humanos, sino que más bien los refuerza. Una interpretación diferente del relativismo propugnaría normas diferentes para los derechos humanos, a fin de justificar y defender las prácticas locales que puedan estar en contradicción con las normas universales consagradas en los instrumentos internacionales. En las conversaciones con las autoridades sudanesas, se arguyó con frecuencia que las normas de derechos humanos prescritas o propugnadas por la comunidad internacional eran de orientación occidental y no reflejaban necesariamente los valores o aspiraciones de la comunidad musulmana. Esto, unido al empeño del régimen en atrincherarse y consolidar el programa islámico mediante el uso energético de la fuerza, ha colocado al Sudán en el punto de mira internacional. Las autoridades a su vez perciben este escrutinio como una campaña occidental contra la orientación islámica del régimen, más que como una respuesta justificada a las violaciones de derechos humanos en el país.

212. Ya se ha señalado, y debe subrayarse en este contexto, que el objetivo de la visita al Sudán, contrariamente al objetivo del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia, al que el Representante del Secretario General acompañó en su segunda visita, no era investigar las violaciones de derechos humanos en el Sudán, sino por el contrario consultar con el Gobierno acerca de su mandato a fin de granjearse su apoyo a la iniciativa de la Comisión en nombre de las poblaciones desplazadas dentro del país. Sin embargo, la cuestión de la imagen de los derechos humanos en el Sudán a los ojos de la comunidad internacional fue una de las principales preocupaciones del Gobierno, y ocupó un lugar destacado en las conversaciones; a decir verdad, en el informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos se planteaban algunas de las cuestiones mencionadas en el debate sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán (párrs. 43 y 66). Resumiendo algunas de las conclusiones pertinentes de las ONG, con especial referencia a los desplazados internos en el Sudán, el informe analítico menciona el supuesto uso de la violencia para obligar a los desplazados internos del sur y del oeste a abandonar Jartum, en 1987, durante el período de democracia parlamentaria (párr. 59).

213. Un informe de Africa Watch titulado Sudan: Refugees in Their Own Country (1992) declara que el Gobierno arrasó e incendió las casas de unas 500.000 personas en Jartum, obligándolas a refugiarse en campamentos de desplazados fuera de la ciudad. Otro informe de Africa Watch, Sudan: Eradicating the Nuba (1992), afirma que la política del Gobierno consiste en obligar a la población nuba a reasentarse en el Kordofan meridional. A decir verdad, durante los últimos años, los informes de Africa Watch y otras organizaciones de derechos humanos han denunciado repetidamente violaciones flagrantes de los derechos humanos en el Sudán. Recientemente, la ejecución de sudaneses del sur acusados de colaboración con el SPLM/SPLA, que habían trabajado con USAID en la ciudad meridional de Juba, provocó una ola de reacciones en particular en los Estados Unidos, que culminó en definitiva con una resolución del Senado de los Estados Unidos de 2 octubre de 1992 por la que se condenaban las violaciones de derechos humanos en el Sudán.

214. El 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 47/142 sobre la situación en el Sudán. La resolución de la Asamblea se estaba distribuyendo y discutiendo en forma de proyecto cuando el Representante del Secretario General visitó el país. Esto explica en parte el hecho de que muchas personas, dentro y fuera del Sudán, percibiesen esta visita como una misión de investigación.

215. En la resolución aprobada finalmente, la Asamblea General expresó "su profunda preocupación por las graves violaciones de los derechos humanos en el Sudán, incluidas las ejecuciones sumarias, las detenciones sin garantías procesales, el desplazamiento forzoso de personas y la tortura"; instaba al Gobierno "a que respete plenamente los derechos humanos" y hacía un llamamiento a todas las partes "para que cooperen a fin de garantizar ese respeto". La Asamblea pedía asimismo al Gobierno "que se atenga a los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, en particular los Pactos internacionales de derechos humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en los cuales el Sudán es Parte, y que vele por que todos los individuos que se

hallen en su territorio y sujetos a su jurisdicción, incluidos los miembros de todos los grupos religiosos y étnicos, gocen de los derechos reconocidos en esos instrumentos".

216. Por lo que respecta a los empleados de USAID ejecutados y a la prestación de asistencia humanitaria, la Asamblea pidió al Relator Especial sobre las ejecuciones sumarias o arbitrarias "que examine la cuestión de la muerte de nacionales del Sudán que trabajaban en organizaciones de socorro de gobiernos extranjeros", y pidió también al Gobierno "que se asegure de que una comisión judicial independiente lleve a cabo una investigación cabal, minuciosa y pronta de estas muertes... a fin de llevar a la justicia a los responsables y pagar una indemnización justa a las familias de las víctimas".

217. Por lo que respecta a la cuestión de los desplazados internos, la Asamblea, "alarmada por el gran número de personas desplazadas dentro del país y víctimas de la discriminación en el Sudán, incluidos miembros de minorías desplazados por la fuerza en violación de sus derechos y que necesitan asistencia de socorro y protección" y "alarmada asimismo por el éxodo masivo de refugiados hacia los países vecinos y conscientes de la carga que significan para estos países", pidió a todas las partes "que permitan que los organismos internacionales, las organizaciones humanitarias y los gobiernos donantes presten asistencia humanitaria a la población civil y cooperen con las recientes iniciativas del Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría". (El Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios acaba de hacer una visita al Sudán y ha hecho gestiones con las partes con miras a la prestación de asistencia humanitaria.)

218. Este era el clima internacional con respecto al Sudán durante la visita del Representante del Secretario General. Toda vez que los desplazados internos constituían la esencia de su mandato, el debate sobre los derechos humanos durante la visita tendió a centrarse en la expulsión por la fuerza de los ocupantes sin título del sur, que vivían en la ciudad, a zonas desoladas fuera de la capital, una medida percibida generalmente como un esfuerzo del Gobierno por liberar a la capital de personas cuyas pautas de comportamiento se apartaban de las normas islámicas que la Revolución Islámica de Salvación Nacional trataba de promover e inculcar entre los musulmanes. Y a decir verdad, el choque de valores y prácticas resultó más patente por el hecho de que muchas de las mujeres desplazadas fabricaban y comerciaban con bebidas locales como su principal, si no su única, fuente de ingresos y forma de vida, una ocupación que violaba uno de los principios cardinales de la Ley cheránica. Los choques con la policía por este motivo han sido un rasgo sobresaliente de la vida de las poblaciones desplazadas del sur en la ciudad.

219. Durante los preparativos de la visita al Sudán, el Representante solicitó visitar dos campamentos de desplazados en torno a Jartum, Dar-es-Salaam (tierra de paz), al oeste de Ondurman, y Jebel Awlia, en el Nilo Blanco, así como otros centros en Kordofan, incluido Abyei en la frontera norte/sur donde tienden a converger y a mezclarse las poblaciones que huyen de la guerra en el sur y los que regresan del norte. El Gobierno respondió positivamente a ambas solicitudes.

220. Debe señalarse que, además de los objetivos generales de las visitas al país ya mencionados, el propósito de la visita del Representante al Sudán era tratar de obtener apoyo del Gobierno sudanés a la iniciativa de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos, utilizando dos argumentos principales. Primeramente, el Sudán como país con una grave crisis de personas desplazadas, necesitaba hacer frente a esta tragedia nacional y sus consecuencias para los derechos humanos. Asimismo, necesitaba la cooperación internacional para resolver los problemas en juego. En segundo lugar, habida cuenta de la imagen internacional de los derechos humanos en el país, el Sudán se beneficiaría diplomáticamente tratando de resolver los problemas creados por esta imagen y prestando apoyo y, a decir verdad, defendiendo las iniciativas de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión del desplazamiento interno. La delegación del Sudán en Ginebra ya había propugnado la necesidad de que la comunidad internacional elaborase instrumentos y mecanismos para la protección de los desplazados internos comparables a los elaborados para los refugiados a raíz de la segunda guerra mundial. El Representante del Secretario General trató de reforzar esta posición solicitando al Gobierno un apoyo enérgico en los foros pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. Estos objetivos dieron a la visita el marco para un diálogo constructivo con el Gobierno, que prometió su apoyo a la iniciativa de la Comisión y facilitó las visitas a los campamentos y a Abyei. A decir verdad, la visita del Representante al Sudán fue ampliamente comentada por los medios locales de comunicación que, al parecer, la consideraron una oportunidad para contrarrestar la imagen negativa del Sudán en lo relativo a los derechos humanos.

221. El Representante del Secretario General fue acogido con entusiasmo por las poblaciones desplazadas en ambos campamentos, como un símbolo de la preocupación internacional por su suerte. Los funcionarios sudaneses que acompañaron al Representante mostraron con orgullo y explicaron los servicios que se prestaban a las personas desplazadas en esferas tales como atención materna, atención infantil temprana, inmunización, programas de alimentación para los niños pequeños, atención médica general, enseñanza y distribución de alimentos. Las viviendas, que habían fabricado las propias personas desplazadas con materiales locales, no diferían en modo alguno de las que a menudo se encontraban en los barrios de chabolas en que habían vivido en torno a Jartum, aunque ocupaban una extensión mayor de terrenos yermos de lo que hubiera sido posible dentro de la ciudad. Los funcionarios que acompañaban al Representante Especial defendieron la política de reasentamiento, señalando el contraste entre el lugar en que vivían ahora y lo que describieron como condiciones inhumanas en las zonas sórdidas de la periferia industrial de Jartum norte en que habían vivido con anterioridad los que ahora ocupaban los campamentos.

222. Las condiciones en los campamentos, sin embargo, revelaban una tirantez inconfundible entre el despliegue impresionante de servicios humanitarios que al parecer se proporcionaban y el evidente resentimiento de la población por las condiciones intrínsecamente degradantes de su desplazamiento, lejos de sus hogares y relativamente aislados de la ciudad contigua. Más allá de los rostros aparentemente felices de los manifestantes había un sentido de rechazo, de desarraigo, de enajenamiento y de angustia, un estado de suspensión entre la desesperación y la esperanza, todo lo cual comunicaron al Representante del Secretario General por diversos medios, una vez sutiles otras descaradas.

223. Los funcionarios mostraron al Representante del Secretario General los resultados de las encuestas que se habían realizado en los campamentos para demostrar que si bien la mayoría de los desplazados habían deseado inicialmente abandonar los campamentos y regresar al sur, la mayoría abrumadora había cambiado de parecer y prefería permanecer en los campamentos, una actitud que las autoridades celebraron como de buen augurio para la integración nacional. Sin embargo, la impresión del Representante del Secretario General fue que la mayoría de la población de los campamentos mostraba sentimientos ambivalentes, e incluso de resentimiento, acerca de sus condiciones; sus paisanos del sur simpatizaban con ellos.

224. La situación en Abyei, donde la población se encontraba en su país o se hallaba cerca a su lugar de origen, más al sur, contrastaba abiertamente con las condiciones en los campamentos de Jartum. Aunque los suministros de socorro todavía no habían llegado, ya que la zona se encuentra aislada del resto del país durante la estación de las lluvias, la población se las había arreglado para sobrevivir gracias a su ingenio, cultivando la tierra dentro de las limitaciones territoriales que imponía la situación de seguridad, o recolectando alimentos silvestres en su entorno natural, pese a las limitaciones que imponía la situación de guerra. Expresaron inequívocamente su bienvenida y su agradecimiento al Secretario General de las Naciones Unidas por el interés demostrado por la comunidad internacional y al Gobierno por haber facilitado la visita del Representante del Secretario General a su zona.

225. La diferencia fundamental consistía no tanto en que la población de Abyei estaba mejor abastecida, sino más bien en que disfrutaba de un mínimo aceptable de seguridad, dignidad y autonomía, aunque muchos se preguntaban cuánto tiempo duraría esta situación habida cuenta del conflicto que se anunciaba próximo. A decir verdad Abyei cuenta con una larga tradición como punto de enlace entre el norte y el sur, a menudo como puente de interacción pacífica pero a veces como zona de enfrentamientos hostiles. Esta zona había sido de las más afectadas por las milicias tribales árabes y la hambruna generalizada de fines del decenio de 1980. Sin embargo, las relaciones habían mejorado considerablemente cuando los grupos étnicos vecinos vieron la ventaja mutua de recurrir a su "diplomacia" tribal tradicional y a los principios de buena vecindad.

226. Del contraste entre estos dos casos parecían desprenderse varias conclusiones que se sometieron al Gobierno para que las considerase y tuviera en cuenta en su política, y que en general fueron bien recibidas. En primer lugar, independientemente de los servicios prestados, el emplazamiento de las personas desplazadas, en las afueras de la ciudad, donde ni formaban parte de la comunidad urbana ni de su propio entorno natural, era intrínsecamente degradante, sobre todo habida cuenta de la creencia popular de que habían sido expulsadas para "limpiar" la ciudad y librarla de elementos no musulmanes indeseables. En segundo lugar, las condiciones físicas de las personas desplazadas, tal como se reflejaba en sus chabolas, no compensaba adecuadamente su alejamiento de la ciudad.

227. La alternativa lógica parecía ser que en la medida de lo posible se permitiese a esta población optar por el regreso a sus zonas de origen o a asentamientos más próximos a su región natural, y que se les concediese la protección y asistencia necesaria para que pudieran reanudar una vida rural

normal y autosuficiente. Otra posibilidad, para los que optasen por no regresar, sería ayudarles a desplazarse libremente en cualquier zona del país, incluidos los centros urbanos, prestándoles la ayuda necesaria para que pudieran integrarse como ciudadanos normales. Una tercera alternativa para los que optasen por permanecer en los campamentos, debería consistir en ofrecerles no sólo servicios del tipo descrito al Representante del Secretario General, sino también asistencia en forma de materiales para construirse ellos mismos viviendas más confortables y salubres que contribuyesen a compensar su aislamiento del entorno urbano. Las organizaciones que prestaban servicios a las personas desplazadas habían levantado instalaciones sumamente atractivas aunque, construidas con materiales locales poco costosos. Aplicar estas técnicas a las personas desplazadas y ayudarlas a ayudarse a sí mismas a este respecto parecería una forma posible y poco costosa de lograr un objetivo humanitario.

228. Se sugirieron algunas otras mejoras con respecto al suministro de los necesarios socorros a Abyei. Varios organismos gubernamentales y no gubernamentales que estuvieron representados en la visita a Abyei se reunieron posteriormente y prometieron aumentar la prestación de servicios a la zona, incluidos más aperos agrícolas, suministros médicos, alimentos y otros materiales. La Fundación para la Paz y el Desarrollo, una institución gubernamental, solicitó la cooperación internacional para la construcción de un camino transitable en todo tiempo entre Abyei y la ciudad de Muglad, al norte, a fin de romper el aislamiento de la zona durante la estación de las lluvias y mantener una corriente constante de suministros a la población local. La Fundación también solicitó el apoyo internacional para la ejecución de diversos proyectos destinados a atender las necesidades de las personas desplazadas, en particular en materia de vivienda. Se llegó a un acuerdo preliminar con la Fundación en el sentido de que, a reserva de nuevas consultas y del acuerdo de las instancias pertinentes, se organizase debidamente una conferencia internacional sobre las personas desplazadas en el Sudán, en cooperación con las Naciones Unidas y otros organismos de la comunidad internacional.

229. Estas opiniones fueron compartidas posteriormente por los representantes de la comunidad internacional de donantes en Jartum, quienes, aunque se mostraron escépticos habida cuenta de la experiencia pasada, acogieron favorablemente el diálogo con el Gobierno y expresaron el deseo de apoyar algunas de las medidas convenidas, tales como el regreso libre y voluntario de todas las personas desplazadas a sus zonas de origen y la organización de una conferencia internacional sobre los desplazados internos, a reserva, desde luego, de la reacción de sus capitales y de la disponibilidad de recursos.

230. El Representante del Secretario General también celebró una reunión con las organizaciones no gubernamentales, y, a petición suya, se reunió por separado con el Consejo Sudanés de Iglesias para discutir los problemas de los desplazados internos y los servicios a su disposición. Se esperaba que el Consejo Sudanés de Iglesias, que había participado en anteriores proyectos en favor de los regresados, figurase entre las ONG que podrían solicitar apoyo para prestar ayuda a las personas que desearan regresar.

231. Como resultado indirecto de la visita, las autoridades competentes prometieron tomar medidas para mejorar las condiciones de las personas desplazadas en las afueras de Jartum y de Abyei. Aunque las medidas convenidas eran insignificantes en relación con las necesidades, el acuerdo a que se llegó con las autoridades puso de relieve las posibilidades de un mandato funcional que permitiese interceder y entablar un diálogo en favor de los desplazados internos de acuerdo con las circunstancias. Confirma estas posibilidades el hecho de que tanto el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, que había visitado el Sudán, como su Adjunto en Ginebra, que también debía hacer una visita más adelante, hubiesen sido informados detalladamente de los resultados de la visita y hubiesen adoptado medidas de seguimiento. Es de esperar que el Gobierno lleve a cabo las medidas necesarias para mejorar la situación de las personas desplazadas de conformidad con las intenciones manifestadas durante las conversaciones con el representante.

232. Una realidad ineludible de la situación en el Sudán, sin embargo, es que, tanto por su contenido como por su alcance, las cuestiones discutidas por el Representante del Secretario General sólo conciernen a aspectos poco importantes de una crisis mucho más amplia de desplazamientos que afecta a millones de personas en las zonas devastadas por la guerra, especialmente en el sur. Casi siempre se insistió en la búsqueda de la paz como la cuestión clave y la causa subyacente de los desplazamientos. Una de las canciones de los escolares en el campamento de Dar-es-Salaam incluía las palabras "Danos la paz". Se insistió en la paz como la verdadera solución al problema de los desplazamientos.

233. Las opciones a disposición de las partes parecen haberse cristalizado, lo que debería facilitar la negociación de un acuerdo. Para lograrlo, el Sudán tendrá necesidad de un tercero que facilite una fórmula de compromiso mutuamente aceptable. En la actualidad, el Gobierno parece dividido entre su deseo de que sean los propios sudaneses los que lleguen a una solución y la necesidad de la intercesión de terceros para romper el punto muerto. El Gobierno parece también dividido entre su deseo genuino de paz y su adhesión inquebrantable a la Ley cheránica. Todas las facciones del SPLM/SPLA parecen igualmente empeñadas en sus objetivos y, especialmente, en un Estado laico. Esta combinación hace que una transacción resulte difícil, si no imposible. La claridad de las posiciones de ambas partes también pone en evidencia las cuestiones en conflicto. El reto con que se enfrenta el Sudán y todos los hombres y mujeres de buena voluntad es el de cómo conciliar estas posiciones.

234. Por el momento, cada una de las partes parece esforzarse por dividir y debilitar a la otra, tanto política como militarmente: el Gobierno tratando de dividir a las facciones del SPLM/SPLA, y el movimiento tratando de beneficiarse de la alianza con los grupos de oposición del norte. El Representante del Secretario General manifestó al Gobierno y, en otro contexto, a los dirigentes del SPLM/SPLA su opinión de que si bien estas maniobras divisivas podían ser beneficiosas para los objetivos tácticos a corto plazo de la guerra, no podían hacer avanzar a la nación hacia la paz y la unidad. A su juicio, la unidad interna en el norte y en el sur debía ser un primer paso hacia la reconciliación entre las dos regiones y constituía por

tanto un requisito previo para el logro de la paz y la unidad nacional. Lo que el Sudán necesita es una imagen del Estado con la que puedan identificarse todos los sudaneses como marco para una participación justa y equitativa en la vida pública.

235. Pese a las recientes victorias de las fuerzas gubernamentales en el frente de batalla, es un hecho general ampliamente reconocido, incluso por el propio Gobierno, que en último término las cuestiones en juego no pueden resolverse con la guerra. A decir verdad, aunque la reciente desunión en el SPLM/SPLA puede debilitar el movimiento, la causa del sur está arraigada demasiado profundamente para ser erradicada por la fuerza. El verdadero peligro que se vislumbra ahora en las sociedades acéfalas del Sudán meridional que, al igual que la sociedad somalí, están estructuradas sobre la base de un sistema de linajes segmentarios, con su potencial de divisiones, es que la fragmentación cada vez mayor degenerará hasta un punto que en definitiva podría resultar muy difícil y sumamente costoso controlar. A menos que el Sudán pueda poner término rápidamente al conflicto y reconstruir el país sobre la base de una paz general y el respeto de todos los grupos raciales, étnicos, culturales, lingüísticos y religiosos, el problema de los desplazados internos y de los derechos humanos en general puede resultar abrumador para el país y para la comunidad internacional.

5. El Salvador

236. El Salvador, el quinto país visitado por el Representante, reveló un modelo diferente del de otros países. Básicamente, se trata de un modelo de estrecha cooperación con la comunidad internacional, no sólo para lograr la paz interna, sino también para consolidar esa paz mediante una reestructuración importante de la situación interna a fin de establecer una democracia funcional y autosostenible. Los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992, que pusieron fin a 12 años de guerra civil y que se negociaron bajo los auspicios de las Naciones Unidas, establecieron reformas importantes destinadas a permitir al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) participar en la vida política del país, transformando las instituciones que habían sido la causa de graves violaciones de derechos humanos y logrando una mayor justicia en la esfera social y económica del país. Si se aplica con éxito, este Acuerdo permitirá no sólo un mayor nivel de respeto de los derechos humanos, sino dar un paso importante hacia la reconstrucción de El Salvador.

237. Como las causas de los desplazamientos se debían en gran parte al conflicto, los Acuerdos de paz han contribuido en gran manera a mejorar la situación de los derechos humanos. En las reuniones con las ONG en El Salvador y con las poblaciones rurales en las zonas de Usulután y Cuscatlán, que figuraban entre las regiones más afectadas por la guerra, el Representante del Secretario General escuchó manifestaciones de profundo agradecimiento por la función de protección de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y la presencia del ACNUR. Se hicieron relaciones detenidas y elocuentes de la situación de derechos humanos reinante durante la guerra para poner de relieve el contraste con la situación a raíz de los Acuerdos de Paz.

238. Sin embargo, los rumores de que el ACNUR incluso la ONUSAL se retirarían pronto de El Salvador hicieron nacer temores de que se reanudasen las hostilidades y que comenzasen nuevamente las brutalidades de la guerra. Los llamamientos apasionados para que continuase la presencia de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales no gubernamentales se reflejaron en pancartas, fueron expresados por los portavoces e incluso documentados en declaraciones escritas presentadas al Representante del Secretario General. En muchos aspectos, los sentimientos expresados por la población coincidían en gran parte con todos aquellos que el representante había escuchado en otros países que había visitado.

239. Sin embargo, más que en ninguna otra parte, las poblaciones necesitadas de las zonas rurales de El Salvador veían el conflicto y sus sufrimientos no tanto en términos étnicos, sino más bien en términos de pobreza. "Nuestro delito es que somos pobres", fueron los términos utilizados por un portavoz para explicar los sacrificios que los campesinos habían padecido durante la guerra. Y a decir verdad, las condiciones en las zonas visitadas parecían miserables desde cualquier punto de vista. Entre las cuestiones urgentes que más preocupaban figuraba el problema sumamente sensible de la reforma agraria. En segundo lugar el problema de la documentación como consecuencia de la desaparición de los documentos de identidad durante la guerra, teniendo en cuenta sobre todo, que un gran número de habitantes de las zonas rurales no solamente habían sido desarraigados sino desplazados a países vecinos para regresar posteriormente a sus aldeas, mientras la guerra seguía haciendo estragos en el campo.

240. Las conversaciones con los dirigentes gubernamentales, incluido el Ministro de Relaciones Exteriores, el Viceministro y expertos de otras instituciones gubernamentales, fueron cordiales y francas. Aunque confirmaron que el caso de El Salvador constituía un modelo de cooperación internacional en relación con un problema interno, consideraban que la presencia de ONUSAL aunque deseable y bien acogida, era una medida temporal, y que esta medida debería terminar tan pronto como lo permitieran las circunstancias.

241. Los funcionarios gubernamentales consideraron los desplazamientos internos como un problema temporal, que ya se estaba reduciendo. Aunque aún persistía, cuestionaron la forma desproporcionada en que se prestaba asistencia a las diferentes comunidades, ya que unas zonas recibían ayuda masiva, en tanto que otras eran totalmente olvidadas. A su juicio, el principal objetivo debería ser prestar asistencia a los necesitados sobre una base equitativa.

242. Para hacer esto sistemáticamente, sería más constructivo, a su juicio, reconocer, reforzar y utilizar las instituciones gubernamentales, en vez de crear entidades no gubernamentales paralelas para competir en la distribución de servicios a las poblaciones necesitadas. El Representante explicó que, a su modo ver, la función de las ONG era complementaria de los esfuerzos del Gobierno, especialmente en los sectores en que se descuidaba a las poblaciones, ya fuera voluntariamente o por falta de recursos. El Representante explicó que, las ONG ofrecían medios prácticos de llegar a las masas rurales, que a veces no estaban al alcance de las instancias oficiales. En ese sentido, constituían un conducto para un sistema de distribución más equitativo. En efecto, las conversaciones con las ONG en

El Salvador, algunos de cuyos representantes acompañaron al representante del Secretario General sobre el terreno, y las relaciones de los campesinos revelaron que había una gran confianza mutua. Las ONG parecían representar los intereses de las poblaciones rurales pobres.

243. En cierto sentido, los funcionarios gubernamentales también parecían abordar la cuestión desde la perspectiva popular de la pobreza. El énfasis en el aspecto "clasista" del conflicto en El Salvador constituye una variación interesante con respecto al énfasis en la etnicidad como principal factor de la mayoría de los conflictos internos. Al menos, revela que la cuestión tal vez no se limite a una diversidad de identidad étnica sino que sea más bien la consecuencia de la diversidad en relación con otros factores, como la participación y la distribución equitativa.

244. Tanto las autoridades salvadoreñas como los representantes de los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales insistieron en el modelo de CIREFCA como enfoque global e integrado para abordar los problemas de los refugiados y personas desplazadas sobre la base de sus necesidades. Se explicó que CIREFCA se había concebido inicialmente como un programa de asistencia a la población de refugiados, aunque había resultado sumamente difícil distinguir entre los refugiados y las personas necesitadas pero que no podían calificarse de refugiados. Se ideó el concepto de CIREFCA con el fin de proporcionar asistencia a todos aquellos que la necesitaban, independientemente del hecho de que hubiesen cruzado una frontera internacional. A decir verdad, en otras conversaciones en El Salvador se citó a menudo el proceso de CIREFCA como modelo de enfoque adecuado de los problemas de desplazamiento en sentido más amplio y en el marco de la cooperación regional.

6. Camboya

245. Entre las diversas situaciones de mantenimiento de la paz en que intervienen las Naciones Unidas, quizá la más parecida al caso de El Salvador sea la de Camboya. Aunque consideraciones prácticas impidieron al Representante del Secretario General visitar un país asiático, se señaló a su atención la comparación con el caso de Camboya en una conferencia sobre el tema "Humanitarianism and War: Learning Lessons from Recent Armed Conflicts", celebrada en la Universidad Brown, Providence, Rhode Island, Estados Unidos de América los días 10 y 11 de diciembre de 1992. Al igual que en El Salvador, se habían producido desplazamientos masivos en el interior y a través de las fronteras de Camboya, como resultado de la prolongada guerra que eventualmente condujo a una solución negociada en París en 1991. Esto planteó la cuestión de la dicotomía entre refugiados y desplazados internos, con la consiguiente discrepancia en la forma en que eran percibidos y tratados por la comunidad internacional, aun cuando se enfrentan con problemas similares y a veces en las mismas circunstancias prácticamente.

246. En 1992, a raíz de los Acuerdos de París, la comunidad internacional lanzó una gran campaña para ayudar a Camboya a recuperarse de una generación de guerras y convulsiones sociales. La Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) recibió un mandato ambicioso que abarcaba una amplia gama de actividades en esferas de mantenimiento de la paz, administración civil, derechos humanos y necesidades humanas.

247. Dos de los principales grupos necesitados de asistencia eran los camboyanos asentados en campamentos situados a lo largo de la frontera tailandesa, que ascendían a unos 360.000, y los camboyanos desplazados en el interior del país pero que no habían cruzado una frontera internacional, y que ascendían a unos 180.000.

248. El punto focal de los esfuerzos internacionales eran los camboyanos asentados fuera del país, para los que se organizó un programa de repatriación dirigido por el ACNUR que, a fin de año, había facilitado el regreso de más de la mitad de los asentados a lo largo de la frontera. Las personas de este grupo recibieron asistencia para el viaje y un mínimo de protección, y se les dio a elegir entre diversas opciones de ayuda para el reasentamiento.

249. Los desplazados internos, por otra parte, no se beneficiaron de un conjunto igualmente organizado de programas internacionales. En la medida en que se encontraban en las comunidades a las que regresaron los refugiados, tal vez hayan compartido los beneficios de algunas actividades, como el mejoramiento del suministro de agua, escuelas y caminos. Esto, sin embargo, se debió a su asociación con los que regresaban y no a sus necesidades y por derecho propio.

250. Irónicamente, las personas que habían vivido en los campamentos fronterizos y que durante varios años se habían beneficiado de los programas internacionales regresaron a muchas de las mismas zonas y comunidades en que se encontraban los desplazados internos. A su regreso, muchos de ellos tenían niveles de salud y educación superiores a los de sus nuevos vecinos. Inicialmente, las actividades de reasentamiento siguieron simplemente la pauta del énfasis internacional en los refugiados.

251. Al darse cuenta de estas disparidades, los funcionarios de la APRONUC y las ONG asociadas trataron pronto de organizar actividades para toda la comunidad de las que pudieran beneficiarse ambos grupos, independientemente de su consideración. Sin embargo, ha resultado difícil eliminar las distinciones. Además, para los próximos meses, cuando regrese el resto del grupo del exterior, se expresó la preocupación de que la presión adicional que ejercería sobre los escasos servicios sociales y tierras agravasen las actuales tiranteces sociales.

252. Muchas personas conocedoras de la situación, tanto los funcionarios encargados de administrar la ayuda como los observadores del exterior, señalaron que un enfoque institucional más integrado hacia las necesidades humanas por parte de la comunidad internacional, sin distinciones arbitrarias entre desplazados internos y externos, hubiera acelerado el proceso de reconstrucción social y económica en Camboya.

253. Esta discrepancia o disparidad en la respuesta de la comunidad internacional hacia los refugiados y personas desplazadas en circunstancias similares y con necesidades análogas era precisamente lo que, según algunas respuestas dirigidas al Representante del Secretario General, en particular por el ACNUR, la OMS y el Departamento de Asuntos Humanitarios, requería especial atención. El caso de Camboya es por lo tanto un ejemplo de un problema a menudo corriente en las fronteras de países asolados por los conflictos.

C. Observaciones finales

254. La anterior relación de los acontecimientos en los países visitados por el Representante del Secretario General indica que el sistema internacional está experimentando una importante transformación en dos aspectos principales. Uno es la aparición de los derechos humanos como motivo legítimo de preocupación de la comunidad internacional y como base para examinar la actuación de los gobiernos y otros actores nacionales. El otro es la preocupación conexa de la comunidad internacional por las guerras civiles y otras formas de violencia interna que imponen penalidades y sufrimiento a masas enteras de población, entre quienes los desplazados internos son generalmente los más afectados. Combinados, estos dos aspectos revelan los primeros indicios de un nuevo orden mundial en que la dignidad humana de todas las personas y a todos los niveles se convertirá en el centro de atención de la acción cooperativa de la comunidad internacional.

255. Lo que imparte un carácter especialmente significativo a este cambio es que hasta hace relativamente poco la cuestión de los derechos humanos se consideraba un tema tan delicado que o bien se pasaba por alto o se trataba cautelosamente en comunicaciones confidenciales con los gobiernos interesados. Los órganos pertinentes de las Naciones Unidas recibían denuncias y, si las estimaban admisibles, las transmitían a los gobiernos interesados para que éstos formularan observaciones. Se esperaba que al señalar las denuncias a la atención de los gobiernos y pedirles que respondieran se les sensibilizaría y se les motivaría para remediar la situación. No se controlaba la conducta real del gobierno para cerciorarse de que se conseguía el resultado deseado.

256. Las nuevas circunstancias de la postguerra fría, como se ha señalado anteriormente, han permitido centrar más la atención en los conflictos internos, y la comunidad internacional ha podido apreciar más de cerca y más favorablemente las condiciones internas y las necesidades de las grandes masas de población. Además de una mayor exposición de la dinámica interna al mundo exterior, se ha registrado en la comunidad internacional una mejor comprensión de estas condiciones, con el consiguiente aumento del interés internacional en las condiciones de las masas de población víctimas de las luchas intestinas y de las graves violaciones de los derechos humanos que suelen provocar.

257. En marcado contraste con la actitud del sistema internacional en tiempos de la guerra fría, en la actualidad las Naciones Unidas observan atentamente las condiciones en todos los países examinados en los párrafos precedentes. En cuatro de ellos, las Naciones Unidas mantienen una presencia sobre el terreno directamente vinculada a los conflictos internos, ya sea para suministrar asistencia y ayudar en la pacificación, como en el caso de la ex Yugoslavia y Somalia, o para cooperar con las partes en las actividades de pacificación y el mantenimiento de la paz y en la promoción de los derechos humanos, como en El Salvador y Camboya. Como ya se ha indicado, la Federación de Rusia tiene interés en que las Naciones Unidas asuman un papel más importante en los esfuerzos internacionales para proporcionar protección y asistencia a los desplazados internos.

258. Desde luego, como ya se ha explicado, la desaparición de los controles centralizados del antiguo orden ha producido en algunas partes del mundo trastornos que han creado nuevos problemas para la paz y para el respeto de los derechos humanos. Las condiciones tanto en la ex Unión Soviética como en la ex Yugoslavia ilustran dramáticamente las consecuencias de la disolución de los controles centralizados de los regímenes autoritarios y de la transformación del orden internacional de los tiempos de la guerra fría. Los "efectos de propagación" de esta disolución no han desaparecido en modo alguno y aún no está claro qué consecuencias podrá tener en términos de soluciones alternativas. Sin embargo, incluso estos trastornos suponen un proceso de liberación de la represión y un reto a la comunidad internacional para que ayude a la reconstrucción de estructuras más duraderas basadas en el respeto de los derechos fundamentales. Al no existir ya mayores intereses estratégicos o ideológicos que obstaculicen la cooperación internacional, la comunidad internacional, y más concretamente las Naciones Unidas, pueden desempeñar ahora un papel más activo y constructivo en la promoción de la paz y el respeto de los derechos humanos.

259. Tal vez la favorable acogida de la visita del Representante del Secretario General, no sólo por la población afectada, sino también por las autoridades, se debió al papel que podían desempeñar las Naciones Unidas proporcionando ayuda y promoviendo la paz. El mero hecho de que una personalidad en representación del Secretario General llegara a una aldea remota en avión, helicóptero o vehículo a motor, identificado con el emblema de las Naciones Unidas, era en sí una poderosa demostración simbólica de la preocupación internacional que el Gobierno y el pueblo tomaban muy en serio. Ambas partes veían en ello una señal de que el mundo no se mostraba indiferente, sino que estaba de hecho dispuesto a prestar ayuda, a través de de la cooperación internacional y la acción colectiva.

260. Lo que significa todo esto es que está cobrando nuevo impulso el concepto de una nueva moral mundial, y que los dirigentes mundiales deben trascender las fronteras nacionales y cumplir sus obligaciones para con la humanidad. La distinción moral implícita en las condiciones tan distintas en los campamentos para serbios y los campamentos para musulmanes o no serbios no puede justificarse en un mundo que afirma ahora una mayor sensibilidad a los ideales de la Declaración Universal de Derechos Humanos que en ningún momento anterior de su historia. Y si este llamamiento se dirige a todos aquellos que se considera en una posición de liderazgo internacional por el poder mundial y a la autoridad que ostentan, debe relacionarse naturalmente con la función de las Naciones Unidas. A medida que se redefina esta función para hacer frente a los nuevos imperativos y retos mundiales, habrá que infundir nuevo vigor a las propias Naciones Unidas, estructural y operacionalmente, para hacer frente al desafío.

261. En casi todos los países en que los conflictos internos son una de las principales causas de trastornos y sufrimiento, en gran escala, es mucho lo que puede hacer la comunidad internacional, y concretamente las Naciones Unidas, no sólo para ofrecer la asistencia y la protección necesarias a la población afectada, sino también para contribuir a llevar una paz duradera a los países afectados. Como se ha señalado reiteradamente, el problema de los desplazados internos suele ser una manifestación aguda de una

crisis aún más grave cuyas causas fundamentales es necesario resolver, pues de lo contrario no sólo corren peligro la paz y la seguridad del país, sino también con frecuencia las de los países vecinos, y en última instancia la dignidad de la humanidad. La comunidad internacional tampoco tiene por qué esperar a que las condiciones alcancen el nivel de Somalia y la ex Yugoslavia para actuar decisivamente. Podría realizarse una importante acción preventiva para que la participación internacional resultase mucho más eficaz que las intervenciones en gran escala que exigen siempre las crisis, para hacer frente con éxito no sólo a los objetivos humanitarios sino también a la tarea fundamental de restaurar una paz y una seguridad duraderas.

VI. CONCLUSION

262. Pese a que la atención internacional se centra con razón en las trágicas situaciones que se viven en Somalia y la ex Yugoslavia, las violaciones flagrantes de los derechos humanos fundamentales y las tragedias humanitarias que provocan con frecuencia esas violaciones son crisis mundiales que afectan a decenas de millones de personas a nivel nacional e internacional. Las personas más afectadas son los desplazados internos, que suman unos 24 millones, esta cifra que ciertamente tenderá a aumentar debido a la proliferación de la violencia racial y étnica que se extiende por todas las regiones del mundo.

263. Aunque conviene centrar la atención en los casos extremos que entrañan la ruptura del orden público, las consiguientes tragedias y las obligaciones humanitarias de la comunidad internacional de ofrecer la protección y la asistencia necesarias y de ayudar a restablecer un sistema funcional de orden político y civil, la atención a estas situaciones extremas no debe hacer olvidar la extensión del problema, el reto que plantea a la comunidad internacional y las múltiples estrategias de cooperación y diplomacia disponibles para hacer frente a las tragedias del desplazamiento. A fin de formular medidas apropiadas, adaptadas a las condiciones de los distintos casos, es esencial enfocar el problema en un marco conceptual en que se tengan en cuenta tanto los aspectos generales como las particularidades de cada caso. Las normas jurídicas y los mecanismos para su aplicación deben apreciarse en el contexto de las condiciones políticas, económicas y sociales mundiales que explican hasta qué punto el sistema internacional debe ofrecer o negar protección y asistencia a las masas necesitadas de desplazados internos.

A. Principios de la protección

264. Los regímenes actuales de derechos humanos, derecho humanitario y de los refugiados constituyen claramente la base del interés internacional por los problemas con que se enfrentan los desplazados internos. Por lo demás, las Naciones Unidas han respondido recientemente a varias crisis que han provocado desplazamientos internos. Una gran parte de las actividades de las Naciones Unidas a este respecto se ha realizado, sin embargo, caso por caso y tienden a destacar la asistencia propiamente dicha, siendo la protección de los derechos humanos una consideración secundaria. La comunidad internacional está aún en el proceso de reconocer formalmente las implicaciones sobre los derechos humanos de las necesidades de protección de los desplazados internos, y aún no ha establecido un mecanismo encargado específicamente de su protección. El nombramiento del Representante del Secretario General fue una primera medida importante, pero aún queda mucho por hacer, tanto respecto de la formulación de normas como del diseño del mecanismo para hacerlas cumplir, a fin de ofrecer una protección y una asistencia adecuadas a los desplazados internos.

265. Hay razones imperiosas para establecer principios y mecanismos que actúen como medidas preventivas contra el agravamiento de las condiciones hasta el punto de los disturbios civiles que actualmente se registran en Somalia y en la antigua Yugoslavia. Las condiciones reinantes en estos países demuestran que la comunidad internacional está aún peor equipada para hacer frente a casos extremos que para ofrecer ayuda en circunstancias menos graves, por lo que es lógico concluir que más vale prevenir que curar.

266. Tanto si las medidas que adopte la comunidad internacional han de ser persuasivas o coactivas, es indispensable aclarar los principios que justifican la protección internacional y los dispositivos institucionales y mecanismos operacionales correspondientes. Esta aclaración cumpliría también una función preventiva, ya que aportaría los criterios para determinar el nivel de violaciones de los derechos humanos que provocaría una respuesta colectiva de la comunidad internacional. El problema de los desplazamientos internos implica principios de humanitarismo y de derechos humanos tan fundamentales que no representan intereses políticos o ideológicos de países o facciones individuales. Fundamentalmente, estos derechos afectan a aspectos esenciales de las normas mínimas de la existencia y la dignidad humanas, como son la protección física, la vivienda, la alimentación, el vestido, la salud básica y la integridad de las personas y de las familias como unidad social básica. Los gobiernos nacionales y la comunidad internacional están obligados en virtud de los principios vigentes del derecho internacional a garantizar un trato humanitario y atender estas necesidades básicas de la vida.

267. La responsabilidad de atender estas necesidades incumbe en primerísimo lugar a los gobiernos nacionales. Cuando los gobiernos son incapaces de brindar una protección y una asistencia adecuadas a los desplazados internos, pueden solicitar la ayuda de la comunidad internacional. Cuando los gobiernos no tienen la capacidad necesaria para proteger y asistir a sus poblaciones internamente desplazadas, y no están dispuestos a solicitar o aceptar apoyo internacional, las diferencias pueden resolverse en la mayoría de los casos mediante la diplomacia humanitaria. Sólo en los casos más extremos la comunidad internacional podría verse obligada por las circunstancias a imponer el acceso y brindar protección y asistencia a la población necesitada.

268. Toda vez que estas situaciones implican con frecuencia conflictos devastadores en los que el Gobierno es parte, tanto la incapacidad como la renuencia a asistir a la población civil atrapada entre dos fuegos tiene consecuencias trágicas. Aunque las violaciones de los derechos fundamentales en esas circunstancias se deben por lo general a ambas partes en el conflicto, en la mayoría de los casos, la degradación y la depravación humanas son inherentes al conflicto. Por lo tanto, es sumamente difícil, sino imposible, aislar los derechos humanos y las cuestiones humanitarias de los problemas de seguridad de la guerra y la paz. Asimismo, tampoco es realista trazar una línea divisoria bien definida entre el aspecto de protección y la necesidad de asistencia.

269. Con todo, aunque la paz sea la solución ideal a los desplazamientos motivados por la guerra, la observancia de los derechos humanos y de los principios humanitarios, aun en esas difíciles circunstancias, es un imperativo, tanto más necesario en las violentas condiciones del conflicto armado. Para hacer frente al problema se requieren medidas tanto normativas como institucionales.

270. Con respecto a las normas y principios jurídicos, es necesario a mediano y largo plazo colmar las lagunas en la legislación actual. Sin embargo, como medida inmediata, es esencial compilar y consolidar los instrumentos y normas internacionales pertinentes en documentos consolidados centrados en los problemas de derechos humanos y de derecho humanitario que implica el desplazamiento interno. De esta manera se sentarían también las bases para

los objetivos de más largo plazo. Entre los documentos considerados figuraría una exposición de principios rectores, un código de conducta, una declaración y, como objetivo que debería alcanzarse a través de un proceso evolutivo, una convención.

271. Si bien la compilación y consolidación de instrumentos, normas y principios contribuiría a propiciar un clima legal apropiado para la protección y la asistencia de las personas desplazadas, se reconoce en general que el verdadero problema en definitiva no radica en las deficiencias de la ley cuanto a la insuficiencia de los procedimientos de ejecución y en la falta de voluntad política por parte de los perpetradores de las violaciones y de la comunidad internacional. Así pues, es importante establecer un mecanismo global en el sistema internacional para abordar los problemas complejos de las personas desplazadas, reconociendo que las cuestiones de derechos humanos están vinculadas con las cuestiones humanitarias, políticas y económicas. Aunque las causas de los desplazamientos internos varían, y en muchos casos los gobiernos pueden estar dispuestos a brindar asistencia o a solicitar a la comunidad internacional que coopere en la prestación de esa asistencia, los desplazamientos producidos por los conflictos internos o las guerras civiles dan lugar a una apreciación diferente, y con frecuencia conflictiva, respecto del problema y de las soluciones necesarias, que exige una intercesión y un diálogo diplomáticos de alto nivel en nombre de los desplazados internos.

272. El Secretario General, en su memoria anual sobre la labor de la organización (1992), dice que "ha llegado el momento" de establecer un claro criterio para superar el problema del desplazamiento interno. Aunque en este estudio se hace alusión al panorama más amplio, se centra en la labor de la Comisión de Derechos Humanos. Los mecanismos de que dispone actualmente la Comisión para brindar protección y asistencia a los desplazados internos son los procedimientos especiales consistentes en grupos de trabajo, relatores y representantes especiales, tanto sobre cuestiones temáticas como sobre países concretos. El hecho de confiar el mandato relativo a los desplazados internos a un Representante del Secretario General se considera en general como una importante primera medida para solucionar los complejos y delicados problemas políticos, de derechos humanos y humanitarios que implican los desplazamientos internos y la necesidad de utilizar los recursos institucionales, humanos y materiales colectivos del sistema de las Naciones Unidas.

273. Sin embargo, la Comisión deberá adoptar una decisión oficial sobre la cuestión de si debe establecer o no un mecanismo permanente para la protección de los desplazados internos y, en caso afirmativo, qué forma adoptaría ese mecanismo. El consenso general sobre la primera cuestión parece ser que, efectivamente se precisa un mecanismo. Respecto a la segunda cuestión, las opiniones varían desde una aceptación sin perjuicios de cualquiera de los mecanismos existentes, hasta la opinión de que para el caso serviría muy bien la forma ya decidida por la Comisión, a saber, un Representante del Secretario General.

274. En términos más generales, se plantea la cuestión de si se debe crear o no un organismo especial de las Naciones Unidas para los desplazados internos. De no crearse un nuevo órgano operacional para los desplazados internos como proponen Guatemala y el Sudán, lo más lógico sería tratar de redefinir los mandatos del ACNUR y del Departamento de Asuntos Humanitarios

para abarcar expresamente a los desplazados internos. De hecho, esto fue lo que propusieron la China y el PMA. La otra opción es que todos los organismos de las Naciones Unidas cuyas actividades se refieren a los problemas de los desplazados internos presten mucha más atención a sus necesidades de asistencia y protección. En la medida en que el problema del desplazamiento interno y el marco institucional para hacerle frente exigirá la cooperación de todo el sistema de las Naciones Unidas, muchos, incluida la propia Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, creen que el mecanismo del Representante del Secretario General puede desempeñar una función eficaz de enlace y movilización operacional de la red institucional y de las capacidades de los diversos órganos de las Naciones Unidas. El Representante del Secretario General ya ha podido observar que la cooperación con los diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas y la relación de trabajo personal con el Secretario General Adjunto de Derechos Humanos y con el propio Secretario General han enriquecido y fortalecido su mandato en términos muy prácticos. Esto quedó también demostrado por la reacción de las autoridades y de las personas desplazadas en los países que visitó. Por lo tanto, en cierta medida, si la Comisión decidiera seguir el mismo mecanismo, la función del Representante del Secretario General podría contribuir a colmar el vacío existente en el seno de la Secretaría y del sistema de las Naciones Unidas con respecto a las necesidades de protección de los derechos humanos de los desplazados internos.

275. La Comisión también podría pedir al Secretario General que autorice al Representante a crear un órgano funcional o un grupo de tareas oficioso o, al menos, a consultar con representantes de los organismos especializados y de los órganos de las Naciones Unidas para obtener un panorama actual de la labor de la Organización en relación con los internamente desplazados, para detectar cualesquier problema de protección que pudiera surgir, y para procurar los medios para hacerles frente convenientemente según las circunstancias.

276. Para ser plenamente eficaz, todo programa de protección y de asistencia a los desplazados internos exigirá de nuevas medidas en varios frentes por parte de la Comisión y de otros órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. En primer lugar, cualquiera que sea el mecanismo adoptado, si decide crearlo la Comisión, entre sus obligaciones tendrá que figurar la de vigilancia a fin de detectar indicios precoces de desplazamientos. El mecanismo establecido presentaría informes públicos a la Comisión y, por conducto del Secretario General, a la Asamblea General y, ocasionalmente, al Consejo de Seguridad, que podría autorizar en última instancia la adopción de medidas colectivas internacionales. Para lograr ese objetivo tal vez sea necesario adoptar también otras medidas en el marco del sistema de las Naciones Unidas para tratar de solucionar diversas cuestiones interrelacionadas.

B. Conclusiones y recomendaciones

277. Para poner de relieve y aclarar los temas principales del presente estudio y, en particular, para relacionarlos con los objetivos del mandato, convendría resumir brevemente las principales conclusiones y recomendaciones, prestando especial atención a la finalidad del estudio, a las cuestiones relativas a la doctrina jurídica y al mecanismo para la protección de los desplazados internos, y la estrategia para su aplicación.

1. Finalidad del estudio

278. La finalidad del estudio es analizar y evaluar los instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales con miras a elaborar una estrategia para hacer frente al problema de las personas internamente desplazadas. En particular, en la resolución 1992/73 de la Comisión de Derechos Humanos se confía al Secretario General, y, por lo tanto, a su Representante, el mandato de estudiar las leyes y mecanismos vigentes y de formular recomendaciones sobre las posibles medidas para fortalecer su aplicación a fin de proteger más eficazmente a los desplazados internos.

279. La naturaleza del problema y el reto que plantea a la comunidad internacional fueron expuestos por el Secretario General Adjunto de Derechos Humanos en su carta al Representante designado por el Secretario General, en la que le comunicaba su nombramiento y los términos de su mandato. El Secretario General Adjunto escribió en su carta "Estoy seguro... de que usted convendrá en que la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas es uno de los problemas más críticos a que hace frente la comunidad internacional hoy en día, puesto que afecta a centenares de millares de personas en Africa, Asia, Europa y América Latina... Es un problema del que nos venimos ocupando desde hace muy poco, y cabe esperar que el estudio solicitado por la Comisión de Derechos Humanos aportará una contribución importante a la determinación de los procedimientos jurídicos y normativos que adoptarán las Naciones Unidas a este respecto". Estas palabras fueron reflejadas más tarde por el Representante del Secretario General en su carta por la que solicitaba información a las fuentes mencionadas en la resolución. Desde un punto de vista estadístico, la magnitud de la crisis es mayor de lo que parecerían indicar las cifras citadas en la carta. Según las últimas estimaciones, el número de personas internamente desplazadas en todo el mundo asciende a unos 24 millones, aunque incluso esta cifra podría haber aumentado ya debido a los acontecimientos recientes en distintas partes del mundo. Puede observarse que este mandato entraña dos categorías críticas de cuestiones: las relativas a la doctrina jurídica y las pertinentes al mecanismo de aplicación.

2. Doctrina jurídica

280. Por lo que respecta a la legislación, hay dos corrientes de opinión diferentes. Según una de ellas las normas vigentes cubren de manera suficiente a los desplazados internos, y el principal problema radica en su inobservancia. Según otra opinión, hay lagunas que deben colmarse a fin de que la cobertura sea completa y adecuada. Ambos puntos de vista responden a la necesidad de fortalecer la protección de los desplazados. Los que mantienen la primera opinión son partidarios de tomar como base las normas que ya existen. Los partidarios de la segunda opinión creen que con la adopción de nuevas normas no sólo se colmarían las lagunas existentes, sino que se enfocaría la atención internacional, con lo que aumentaría la sensibilización del público hacia el problema y la necesidad de buscar soluciones.

281. El estudio llega a la conclusión de que por lo que respecta a los principios de derecho, parecería que existe realmente una protección adecuada en el marco de los derechos humanos y del derecho humanitario. Sin embargo,

existen lagunas evidentes en la legislación actual por lo que respecta a las necesidades concretas de las personas desplazadas en el interior de un país. Del mismo modo que ciertos grupos vulnerables, como las minorías, las mujeres, los niños y los discapacitados o refugiados, requieren una atención y una protección especiales, un régimen específico para proteger a los desplazados internos contribuiría a poner de relieve sus necesidades especiales.

282. El argumento de que existen lagunas en la legislación actual, unido al problema crónico de la observancia insuficiente de las normas, tendería a favorecer el desarrollo de un instrumento jurídico que aborde de manera específica el problema de los desplazados internos. Este instrumento podría también servir para enfocar la atención internacional en la crisis. Pero la preparación de un instrumento de este tipo lleva tiempo, por lo que sólo cabe considerarlo con una perspectiva a largo plazo. Entre tanto, las condiciones apremiantes y las necesidades urgentes de los desplazados internos requieren una solución rápida.

283. El estudio recomienda que, si bien podría ser útil comenzar los trabajos sobre un instrumento jurídico, será necesario hacer avanzar otros medios para abordar el problema del desplazamiento interno. Lo que se prevé en esta fase de transición es una declaración inicial de principios que, aunque no sea legalmente vinculante, centre la atención internacional, promueva la sensibilización y estimule medidas prácticas para aliviar la crisis. Asimismo, esta declaración contribuiría a preparar el terreno para un documento de carácter jurídico más vinculante.

284. En esta fase de transición cabría considerar diversos documentos. Uno podría ser una compilación de las reglas y normas actualmente en vigor en diversas formas y en diferentes instrumentos jurídicos. Otro adoptaría la forma de código de conducta e incluiría los principios rectores que rigen el trato de las personas desplazadas en el interior de un país. El tercero sería el más parecido a un texto legal autorizado y podría revestir la forma de una declaración. No es necesario preparar estos documentos consecutivamente; a decir verdad, tal vez fuera conveniente realizar los trabajos al respecto de manera simultánea.

3. Mecanismo institucional

285. En la actualidad, no existe una organización única en el sistema de las Naciones Unidas con el mandato específico de asumir la responsabilidad de la protección de los desplazados internos. Habida cuenta del alcance mundial del problema y de la necesidad urgente de encontrar soluciones, es imperativo que las Naciones Unidas investiguen la forma de ayudar y proteger mejor a estos desplazados internos. Una forma de hacerlo consistiría en incluir explícitamente a los desplazados internos en el mandato del ACNUR o de la DHA, o en crear un órgano equivalente para atender las necesidades de los desplazados internos. Hasta tanto se resuelva esta cuestión institucional, convendría que cada uno de los principales órganos del sistema de las Naciones Unidas cuyo mandato afecta a estos desplazados, considere la posibilidad de establecer servicios que centren la atención en el problema. Pero los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas tendrían que seguir ocupándose de la protección. Un mecanismo eficaz creado por

la Comisión de Derechos Humanos contribuiría a este fin utilizando las estructuras institucionales existentes y los recursos del sistema de las Naciones Unidas.

286. Las funciones de este mecanismo pueden clasificarse en tres grupos principales de actividades. Uno incluye la supervisión, recopilación de información, tratamiento de esta información, notificación a las autoridades pertinentes dentro del sistema y publicación de boletines de advertencia que podrían servir de alerta temprana de crisis inminentes de desplazamientos y de llamamiento para que se tomen medidas contra las violaciones que se estén cometiendo. El segundo grupo de actividades incluye los contactos con los gobiernos y otros interlocutores para que desempeñen una función diplomática más delicada de facilitar el diálogo y buscar la forma de aliviar los sufrimientos de las masas desplazadas. El tercer grupo de actividades incluye el recurso a otros mecanismos posibles de ejecución, cuando la intercesión y el diálogo no consigan obtener resultados constructivos.

287. Se plantea la cuestión de cuál de los mecanismos de que actualmente dispone la Comisión -Representante del Secretario General, Relator o Grupo de Trabajo- sería más adecuado para la tarea de utilizar el potencial del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Cada uno de estos mecanismos ofrece ventajas particulares, pero quizá el factor clave para seleccionar uno de ellos sea la necesidad de mantener un enlace con otros órganos competentes de las Naciones Unidas, incluida la Asamblea General y, en último término, el Consejo de Seguridad, donde los buenos oficios del Secretario General pueden constituir una ventaja adicional. Si esto parece aconsejar el mecanismo de un Representante tendría que operar debería tener cierta flexibilidad, para permitir el uso creador de la información recibida a través de los procesos paralelos de la supervisión, presentación de informes, avisos y otros mecanismos de puesta en marcha de los sistemas de alerta temprana, a fin de reforzar las iniciativas diplomáticas antes de considerar la adopción de medidas más drásticas.

4. Estrategia operacional

288. Los principios de la doctrina jurídica y el mecanismo institucional descrito anteriormente pueden ponerse en práctica mediante una estrategia que incluiría tres fases: la fase de supervisión, presentación de informes y alerta temprana; la fase de intercesión, diálogo y mediación; y la última fase, consistente en la movilización de una eventual acción humanitaria colectiva.

289. La primera fase tendría por objeto detectar y definir el problema a través de los diversos mecanismos de recopilación de información, evaluación y notificación. En esta fase debería hacerse uso de la red pertinente de las Naciones Unidas, incluido el sistema de alerta temprana recomendado por el CAC que tiene por objeto la iniciación de un proceso que comenzaría con la creación de un mecanismo de consulta entre organismos. Este sistema de alerta temprana de las Naciones Unidas se basaría, en particular, en los informes de los representantes sobre el terreno y otros indicadores de los órganos

operacionales como el ACNUR, el PNUD, el UNICEF y otros órganos intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas las organizaciones regionales como la OUA y la OEA.

290. El resultado de la recopilación, análisis y notificación de los datos pertinentes revelaría la existencia de un problema, su magnitud o alcance y la necesidad de tomar algunas medidas. Esto conduciría al mecanismo previsto para la segunda fase, aunque en ese momento ya se sabría lo suficiente acerca de la situación para justificar la intervención del Representante o de los mecanismos alternativos de la Comisión. Esto implica un cierto grado de duplicación de funciones entre la fase de supervisión, notificación y alerta temprana y la tarea del Representante, Relator o Grupo de Trabajo propuesto. Gracias a las misiones sobre el terreno, el Representante u otra entidad podría también detectar situaciones que pudieran conducir a un desplazamiento masivo y señalarlas a la atención de la comunidad internacional.

291. Los resultados de las conversaciones del Representante con el gobierno determinarán si una acción es o no necesaria. El Representante puede convencerse, gracias a la información de que dispone y a los resultados de los análisis hechos en la primera fase, o por las impresiones obtenidas durante un viaje inicial al país de que se trate, de que se requiere urgentemente algún tipo de acción humanitaria. No obstante, el Representante podría optar por continuar el diálogo con el país en cuestión.

292. Si la situación sigue planteando una amenaza para las vidas, el Representante tendrá que hacer intervenir a otros órganos del sistema de las Naciones Unidas y a otros interlocutores, de ser necesario, recurriendo a los buenos oficios del propio Secretario General. En este contexto, los principios de la doctrina jurídica y, en particular, los principios rectores incorporados en el código de conducta, adquieren relevancia como punto de referencia para determinar la forma de acción que exigen las circunstancias. Como ya se ha indicado, la aclaración de estos principios podría ser un aspecto importante de la prevención. La expectativa de que si no se respetan ciertas normas habrá que atenerse a las consecuencias, podrá ser un eficaz factor de disuasión.

C. Observaciones finales

293. El sistema descrito en el presente estudio constituye un marco para hacer frente al grave problema del desplazamiento interno, enfocado en las preocupaciones de la Comisión de Derechos Humanos. Para que la comunidad internacional pueda responder de manera adecuada a esta crisis mundial, habrá que hacer mucho más por lo que respecta a los instrumentos jurídicos, y en particular, a los mecanismos para asegurar su aplicación. Es igualmente importante comprender que el problema de los desplazamientos internos, por arduo y crítico que sea, sólo constituye un aspecto de un problema más amplio de conflictos civiles y violencias internas que habrá que abordar si se quiere encontrar una solución global y duradera. En consecuencia, los mecanismos y procedimientos previstos para promover la protección y asistencia a los desplazados internos tendrán que relacionarse y coordinarse estratégicamente con otras instituciones, mecanismos y procedimientos pertinentes para hacer la paz, mantener la paz y construir la paz.

294. Una vez que se hayan movilizado y coordinado pragmáticamente los órganos de las Naciones Unidas para que proporcionen una protección y asistencia eficaces, que se hayan establecido los sistemas de supervisión y alerta temprana para detectar las crisis existentes o inminentes de desplazamientos, y que se hayan adoptado los procedimientos para consolidar los instrumentos internacionales existentes en un código, declaración o convención, que se hayan adoptado las disposiciones necesarias para atender tanto a la protección como a la asistencia, y que se hayan tomado las iniciativas diplomáticas adecuadas para evitar, mitigar o remediar las tragedias humanas o las violaciones de derechos humanos, debería crearse en el seno del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional un clima más favorable para contribuir a la paz, un marco institucional y una red operativa que podría contribuir eficazmente a realzar y promover los derechos de los desplazados internos hasta un nivel adecuado de dignidad humana.
