



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/50
6 de febrero de 1995

ESPAÑOL
Original : INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
51° período de sesiones
Tema 11 d) 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

DERECHOS HUMANOS, EXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

La cuestión de los desplazados internos

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng,
presentado con arreglo a las resoluciones 1993/95 y 1994/68
de la Comisión de Derechos Humanos

Indice

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción	1 - 8	4
I. PANORAMICA DEL PROBLEMA	9 - 19	5
II. LA EXPERIENCIA SOBRE EL TERRENO	20 - 91	8
A. Perfiles por países	20 - 45	8
B. Repercusiones y actividades complementarias de las visitas	46 - 76	18

Indice (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Países no visitados	77 - 89	26
D. Capacidad para realizar visitas a los países ...	90 - 91	29
III. ACOPIO DE INFORMACION	92 - 104	30
A. Fuentes de información	92 96	30
B. Establecimiento de un sistema de información	97 - 104	31
IV. NORMAS JURIDICAS	105 - 138	33
A. Compilación de normas	108 - 115	34
B. Cuestiones de definición	116 - 127	36
C. Otras normas pertinentes	128 - 133	39
D. Elaboración del marco jurídico	134 - 138	41
V. MECANISMOS INSTITUCIONALES	139 - 211	43
A. Las Naciones Unidas y otras entidades internacionales.....	140 - 174	43
B. Fortalecimiento de los acuerdos de colaboración.....	175 - 179	53
C. Enfoque global de la asistencia y la protección.....	180 - 191	54
D. Un papel más amplio para los órganos de derechos humanos.....	192 - 197	59
E. Opciones para la reforma institucional	198 - 205	61
F. Ampliación de la capacidad del mandato	206 - 211	63
VI. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES	212 - 242	65
A. Iniciativas intergubernamentales regionales	213 - 227	65
B. Organizaciones no gubernamentales	228 - 242	68
VII. ELABORACION DE ESTRATEGIAS	243 - 269	72

Indice (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
A. Estrategias en materia de información	244 - 247	73
B. Estrategias de prevención	248 - 257	74
C. Abordar las causas profundas	258 - 260	76
D. Estrategias de desarrollo	261 - 266	77
E. Estrategias dirigidas a las mujeres y los niños .	267	78
F. Búsqueda de una estrategia mundial	268 - 269	79
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	270 - 287	80

Introducción

1. El comienzo del final de la segunda fase del mandato del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos resulta un momento oportuno para contemplar lo que se ha realizado hasta ahora y los problemas futuros en cuanto a la mejora de la protección y la asistencia internacionales a los desplazados internos. Cabe decir con seguridad que en los últimos años se han logrado progresos apreciables, pero que queda mucho por hacer para establecer y consolidar los marcos normativo, institucional y operacional necesarios para un sistema eficaz de protección, asistencia y desarrollo sostenible para los desplazados internos, tanto en su condición de grupos separados como en la de miembros integrados de la comunidad más general. A la larga, el problema exigirá introducir importantes innovaciones en el sistema internacional, pero a breve plazo existen varias medidas prácticas que ya se pueden adoptar. Esas medidas deben centrarse en el robustecimiento y la utilización más eficaz de la legislación y las capacidades institucionales existentes.

2. Desde la designación del Representante, sus funciones definidas por las diversas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, así como por la orientación del propio Secretario General, han ido convirtiéndose en las de catalizador, enlace y defensor de los intereses de los desplazados. Lo que hace falta ahora es reforzar la capacidad del mandato para ampliar, ahondar y consolidar sus funciones conceptuales y operacionales a fin de optimizar su eficacia en el logro de los objetivos para los que se estableció ese mandato.

3. Se recordará que la Comisión de Derechos Humanos en su 48º período de sesiones de 1992 pidió al Secretario General que designara al Representante para que estudiara las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos y que, a raíz de la presentación del informe amplio preparado por el Representante en 1993 (E/CN.4/1993/35, anexo), la Comisión prorrogó su mandato en otros dos años. De conformidad con las resoluciones más recientes de la Comisión (1994/68) y de la Asamblea General (48/135) el Representante rindió informe a la Asamblea General en sus períodos de sesiones cuadragésimo octavo y cuadragésimo noveno (A/48/579 y A/49/538), así como a la Comisión de Derechos Humanos en su 50º período de sesiones (E/CN.4/1994/44 y Add.1).

4. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1994/68, acogió complacida los esfuerzos del Representante por lograr una mejor comprensión de los problemas con que se enfrentaban los desplazados internos y lo alentó a que, mediante el diálogo con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesados, continuara su examen de las necesidades de brindar protección y asistencia a los desplazados internos, incluso la recopilación y análisis de las reglas y normas existentes, las causas básicas de los desplazamientos internos, la prevención y las soluciones a largo plazo, teniendo en cuenta las situaciones específicas y prestando atención especial a las necesidades de las mujeres y los niños desplazados internos. La Comisión invitó asimismo al Representante a formular sugerencias y recomendaciones

respecto de las formas de proporcionar protección y asistencia adecuadas y eficaces a los desplazados internos.

5. En el presente informe se resumen las principales conclusiones del Representante a lo largo de los tres últimos años, las actividades y los progresos realizados, las dificultades con que ha tropezado y las conclusiones preliminares que se han alcanzado acerca de la cuestión de la protección y la asistencia a los desplazados internos. Se reseñan sus misiones a nueve países y las actividades complementarias de esas misiones, se comenta la cuestión de las normas jurídicas, se analizan los mecanismos y las capacidades institucionales pertinentes y se examinan las estrategias que se están elaborando a fin de prestar una asistencia y una protección mejores. Por último, se esbozan los aspectos fundamentales de un plan de acción para atender las necesidades de protección y de asistencia de los desplazados internos.

6. El informe ha contado con el trabajo, la experiencia y el apoyo de un gran número de gobiernos, instituciones y particulares. Deben mencionarse en especial el Grupo de Política sobre los Refugiados y el Consejo Noruego sobre los Refugiados, que analizaron los mecanismos institucionales existentes para la prestación de protección y asistencia a los desplazados 1/, y la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional, el Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos y el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos, que recopilaron y analizaron las normas jurídicas relativas a los desplazados internos, que formarán la base para elaborar un cuerpo de principios.

7. Al llegar el mandato al final de su segundo período, resulta oportuno señalar que el Representante ha seguido basándose mucho en la contribución del limitadísimo personal disponible en el Centro de Derechos Humanos de Ginebra, y especialmente en los abnegados servicios de los dos funcionarios asignados al Representante. Debe mencionarse con especial agradecimiento a la Sra. Roberta Cohen, hoy Profesora Visitante del Programa de Estudios de Política Exterior de la Institución Brookings, que ha consagrado gran parte de sus energías profesionales e intelectuales a los esfuerzos internacionales en pro de los desplazados internos y ha sido una importante contribuyente a la labor del Representante desde su creación.

8. Se han publicado cuatro adiciones al presente informe: las adiciones 1, 2 y 4 contienen los informes del Representante sobre sus misiones a Colombia, Burundi y Rwanda; la adición 3 y el documento de conferencias E/CN.4/1995/CRP.1, que se publica como documento de trabajo de la Comisión, contienen las recopilaciones y análisis de las normas jurídicas relativas a los desplazados internos preparadas por las tres instituciones mencionadas supra.

I. PANORAMICA DEL PROBLEMA

9. Los desplazamientos internos se han convertido en una crisis monumental, tanto en ámbito como en intensidad. Entre sus causas se hallan los conflictos internos, los enfrentamientos étnicos, los reasentamientos forzados y las violaciones graves de los derechos humanos. Cuando la Comisión examinó por

primera vez el tema en 1992, se calculaba que el número de desplazados internos ascendía a unos 24 millones 2/. En la actualidad se cree que el total asciende ya a 30 millones, y supera con mucho el número de refugiados, que son aproximadamente 20 millones.

10. Aunque la cifra de 30 millones de personas no es definitiva y exige más investigación, representa el cálculo más aproximado de los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los órganos de investigación que trabajan con esas poblaciones. Es posible que de hecho la cifra sea todavía más alta, dado que en algunos países en los que se dan considerables desplazamientos no se dispone de estimaciones fiables. Además, en países o zonas de países en los que no existen operaciones de las Naciones Unidas u otros organismos internacionales, o esas operaciones son mínimas, esos grupos pueden permanecer ocultos a la comunidad internacional o quedar olvidados por ésta 3/.

11. Aunque la crisis es mundial, existen considerables variaciones regionales. Se informa de la existencia de aproximadamente 16 millones de desplazados internos en Africa, de 6 a 7 millones en Asia, más de 5 millones en Europa y un máximo de 3 millones en las Américas 4/.

12. Sin embargo, se prevé que esas cifras irán aumentando. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calcula que sobre una población mundial de 5.500 millones de personas, una de cada 130 se ve obligada a huir y se ha convertido en desplazada externa o interna 5/. Los conflictos que ocurren en el interior de las fronteras de los Estados son un importante motivo del aumento del número de desplazados. En la era posterior a la guerra fría esos conflictos resultan mucho más frecuentes que las guerras entre Estados 6/. Según se cree, sólo en los dos últimos años los conflictos internos sumados han obligado a 10.000 personas al día a huir de sus casas y a cruzar fronteras o a convertirse en desplazadas en sus propios países 7/.

13. Otro importante factor que explica el gran número de desplazados internos es la creciente preocupación internacional por evitar que se produzcan corrientes de refugiados. La renuencia cada vez mayor de los Estados durante la era posterior a la guerra fría a admitir grandes números de refugiados o financiar su estancia en terceros países está obligando a un número cada vez mayor de personas a permanecer como desplazadas en sus propios países, necesitadas de asistencia y protección internacionales.

14. Como los desplazados internos permanecen bajo el control de las autoridades nacionales, al contrario que los refugiados, a menudo no reciben la asistencia y la protección de la comunidad internacional. En una proporción abrumadora viven en las condiciones negativas de un medio nacional hostil, en el cual su acceso a la protección y la asistencia se ve limitado por la soberanía nacional. Además, si bien todas las víctimas de las situaciones de conflicto interno se hallan en un peligro grave, los desplazados internos suelen ser más vulnerables. Se los puede someter con mayor facilidad a redadas, reasentamientos forzosos y detenciones o arrestos arbitrarios. Pueden ser más vulnerables a la conscripción forzosa o a las agresiones sexuales. Se los priva con más frecuencia de comida y

servicios de salud. Algunas de las tasas de mortalidad más altas jamás registradas durante emergencias humanitarias se han dado en situaciones en las que había desplazados internos. Varios estudios han demostrado que las tasas de mortalidad entre los desplazados internos han sido nada menos que 60 veces superiores a las de los no desplazados en el mismo país 8/. En muchas situaciones de desplazamiento interno, la presencia internacional para atender los graves problemas con que se enfrentan las poblaciones desarraigadas no existe o es muy escasa.

15. La inexistencia de una responsabilidad internacional clara por los desplazados internos se ve complicada por el carácter de los conflictos en los que a menudo se ven atrapados. Los conflictos internos suelen caracterizarse por la inexistencia o la escasez de normas de la guerra. Un estudio reciente señalaba: "Los beligerantes actuales están cada vez más dispuestos a utilizar el acceso humanitario, la asistencia para salvar vidas e incluso a los propios civiles como armas en sus enfrentamientos políticomilitares" 9/. Además, cuando esos conflictos tienen componentes raciales, étnicos o religiosos, suele existir una grave separación entre la autoridad controladora, sea el gobierno o una fuerza opuesta, y la población civil afectada. Como resultado, esa población suele caer en un vacío de la responsabilidad que normalmente va relacionada con la soberanía. Dada la gravedad de los sufrimientos humanos que se producen, a menudo se pide a la comunidad internacional que se implique y haga frente a los problemas humanitarios que plantea la inexistencia de responsabilidad nacional.

16. En los últimos años han sido cada vez más los organismos de las Naciones Unidas, organizaciones humanitarias y grupos no gubernamentales que han ampliado sus esferas de operaciones para responder a las necesidades de los desplazados internos. En particular, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han aumentado considerablemente su actividad con las poblaciones desplazadas internas. También la han aumentado otros organismos como el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) ha adoptado medidas, en particular por conducto del Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, para reforzar la coordinación. Esos sistemas de colaboración han mejorado en muchas ocasiones la asistencia y la protección a los desplazados internos. Sin embargo, los esfuerzos internacionales suelen realizarse caso por caso y a menudo no alcanzan a grandes números de los desplazados internos en peligro.

17. Debe destacarse que el problema de atender a las necesidades de los desplazados internos consiste al mismo tiempo en prestar asistencia material a los necesitados y en asegurar su protección y el respeto de sus derechos humanos fundamentales. Hasta la fecha, los esfuerzos internacionales se han centrado más en el socorro que en la protección. Uno de los principales motivos para la designación del Representante del Secretario General fue la "falta de un centro de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas" 10/ que llamase la atención sobre la necesidad de mejorar la protección y la asistencia a los

desplazados internos y se ocupara de las dimensiones de derechos humanos y humanitarias del problema.

18. El cargo del Representante del Secretario General sigue siendo el único mecanismo en el sistema de las Naciones Unidas con el mandato específico de ocuparse del problema de los desplazamientos internos y de centrarse tanto en la protección como en la asistencia. Sin embargo, la capacidad del Representante está gravemente limitada. El mandato carece de autoridad operacional, no cuenta con financiación directa y cuenta con un personal de apoyo muy limitado en el Centro de Derechos Humanos de Ginebra. Dado el ámbito y la magnitud del problema, el mandato difícilmente puede lograr más que unos resultados limitados. El Representante del Secretario General ha señalado reiteradamente la discrepancia entre los objetivos y la capacidad del mandato en sus informes a la Comisión de Derechos y a la Asamblea General.

19. Aunque es mucho lo que se ha hecho por elevar el nivel de conciencia, especialmente en el seno de la Comisión de Derechos Humanos y en la Asamblea General, y entre los organismos humanitarios y las organizaciones no gubernamentales, el desafío con el que se enfrenta el mandato sobre los desplazamientos internos abarca un amplio espectro de actividades en las esferas de derechos humanos y humanitaria, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como fuera de él. Por su mismo carácter, el Representante debe ocuparse de millones de personas cuyas necesidades de protección y asistencia son inmensas, imperativas y urgentes, y para las cuales los principios normativos y los mecanismos de cumplimiento son muy insuficientes y necesitan desarrollarse y adquirir eficacia. Si se aspira a que la comunidad internacional responda de forma consciente a lo que se reconoce en general como uno de los problemas más agudos de nuestro tiempo, entonces tendrá que elaborar normas y mecanismos adecuados para prestar una protección y una asistencia suficientes a los desplazados internos.

II. LA EXPERIENCIA SOBRE EL TERRENO

A. Perfiles de países

20. Uno de los principales elementos del mandato es realizar visitas in situ a países con graves problemas de desplazamiento interno a fin de examinar directamente las condiciones en las que viven los desplazados internos. Los objetivos de esas misiones son diversos: centrarse en las condiciones existentes en un país determinado y lo que han de hacer el Gobierno y la comunidad internacional para ocuparse de los problemas existentes; adquirir percepciones que puedan resultar útiles para comprender de manera más profunda los problemas genéricos del desplazamiento interno, y preparar informes basados en las visitas sobre el terreno que aporten un fondo de información sobre las diversas dimensiones del desplazamiento interno y se puedan utilizar para formular normas y estrategias para hacer frente al problema.

21. A raíz de la designación del Representante en 1992, éste visitó la ex Yugoslavia, la Federación de Rusia, Somalia, el Sudán y El Salvador, países

sobre los cuales informó en su informe amplio. Desde la prórroga de su mandato en 1993, el Representante ha visitado Sri Lanka (noviembre de 1993), Colombia (junio de 1994), Burundi (septiembre de 1994) y Rwanda (diciembre de 1994), y ha preparado perfiles de países sobre cada una de esas visitas (E/CN.4/1994/44/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1, 2 y 4).

22. Esos informes aportan una panorámica de la crisis del desplazamiento interno, con especial hincapié en el contexto y las causas del problema, un análisis de las cuestiones humanitarias y de derechos humanos que intervienen y sugerencias acerca de las medidas que podrían adoptar el Gobierno y la comunidad internacional para mejorar la situación. En esta parte del informe se resumen las principales conclusiones de esas misiones, en particular las realizadas desde la prórroga del mandato en 1993.

Manifestación del problema

23. El desplazamiento interno se manifiesta de forma diferente según los países. En varios de los visitados, por ejemplo, Somalia, el Sudán, Sri Lanka, la ex Yugoslavia y Rwanda, los desplazados eran identificables como grandes grupos de personas que se hallaban en campamentos, desarraigadas de sus hogares y desprovistas de toda su base de recursos, como resultado de lo cual dependían totalmente de la asistencia humanitaria y de una protección precaria frente a las autoridades que controlaban su situación. En cambio, en El Salvador, los desplazados internos tras el acuerdo de paz eran en gran parte aldeanos integrados en zonas rurales, pero todavía limitados por la falta de tierra y de servicios vitales y en condiciones precarias de seguridad. En Colombia, los desplazados, que representaban aproximadamente entre el 1% y el 3% de la población, hallaban la seguridad mediante la fusión con la comunidad para evitar que se los identificara claramente, pero como las comunidades con las que se fundían eran igual de pobres y estaban igual de mal protegidas, sus problemas y los de las comunidades de acogida no eran muy diferentes. En cierto sentido, Burundi, donde nada menos que el 10% de la población está formada por desplazados, reunía esas diversas formas de desplazamiento interno: los "desplazados" en los campamentos protegidos por el ejército representaban la forma típica que se veía en muchos países, mientras que los "dispersos", que se habían fundido en zonas rurales para eludir a las fuerzas de seguridad, eran hasta cierto punto comparables a los desplazados de El Salvador y Colombia, pero al contrario que estos últimos no desaparecían en las comunidades rurales, sino que se dispersaban por los cerros, las zonas pantanosas o los valles lejos de las carreteras.

24. Las diferentes manifestaciones del desplazamiento interno tienen consecuencias para las soluciones del problema. Cuando, por ejemplo, se congrega a desplazados internos en campamentos o asentamientos, se les puede prestar asistencia como tales. Sin embargo, cuando se los integra en comunidades la asistencia está mejor organizada sobre una base de la comunidad, orientada hacia toda la población afectada y sin distinciones en cuanto a categorías. Cuando los desplazados internos están dispersos y ocultos, el acceso a ellos y la prestación de protección pueden resultar especialmente difíciles.

Causas

25. En todos los países visitados, la principal causa de los desplazamientos es la violencia en el contexto de conflictos internos. Sin embargo, esos conflictos tienen diferentes manifestaciones en los países afectados. Por ejemplo, en Sri Lanka la guerra civil y la violencia entre comunidades que duran desde hace 10 años explicaban casi todos los casos de desplazamiento interno y externo. En Colombia la guerra de guerrilla y las estrategias de contrainsurgencia del ejército, junto con la violencia relacionada con las drogas y criminal, han sido las causas más importantes de contravenciones de los derechos humanos y desplazamientos. En Burundi el estallido de matanzas por motivos étnicos cada pocos años ha causado desplazamientos generalizados. En Rwanda las matanzas y la represión reiteradas de la minoría tutsi fueron en el pasado las principales causas de desplazamientos internos y externos generalizados; en la actualidad la guerra civil ha llevado al desplazamiento masivo también de la mayoría étnica.

26. Los factores históricos, políticos y socioeconómicos subyacentes explican y determinan al mismo tiempo el carácter del conflicto en cada país. A menudo guardan relación con las diferencias entre grupos de distinto origen étnico, religioso, económico o político. En Sri Lanka se considera que los grupos están divididos por fronteras étnicas, lingüísticas y religiosas que determinan las preocupaciones y los intereses de cada grupo en lo que respecta al poder y el control de la tierra. En Colombia esas fronteras son mucho menos evidentes, pues tienen que ver sobre todo con los antecedentes económicos y políticos de grupos que representan diferentes intereses (por ejemplo, fuerzas guerrilleras, grupos paramilitares, narcotraficantes, fuerzas armadas) y luchan por el control del poder y los recursos naturales. En Burundi se entiende que los dos grupos principales están diferenciados étnicamente, con la minoría en el poder y la mayoría pobre y sin poder. En Rwanda, donde los dos grupos principales también se consideran diferenciados étnicamente, fue la mayoría la que hasta hace poco tuvo el poder y la minoría la que estaba en situación de desventaja; hoy día la situación se ha invertido y es la minoría la que tiene el control.

27. A menudo los parámetros regionales, como la relación histórica y política con los países vecinos, afectan a la situación en el país de que se trata. La intervención de la India en el conflicto armado interno de Sri Lanka, su papel como país de asilo y el proceso de repatriación en marcha en el momento en que se realizó la misión del Representante son ejemplos de ello. La influencia que la situación política de Rwanda ha ejercido históricamente en Burundi, así como el gran número de refugiados rwandeses en suelo de Burundi también son factores de esa índole. Lo mismo ocurre con el papel que desempeña Uganda, país que acogió a gran número de refugiados rwandeses, a muchos de los cuales reclutó para su ejército, y después organizó el Frente Patriótico Rwandés que invadió Rwanda. El papel desempeñado por el Zaire, que en la actualidad acoge a refugiados del antiguo ejército rwandés, también influye en la situación en Rwanda.

Motivos de preocupación en materia de protección y asistencia

28. En los países visitados se advirtió que en general los desplazados internos tenían grandes necesidades de protección y asistencia y eran vulnerables a las violaciones de los derechos humanos. En general faltaban vivienda adecuada y salud básica, asesoramiento y servicios de generación de ingresos para los desplazados. En Colombia se percibía y trataba a los desplazados como grupo marginal, lo cual a menudo creaba un peligro para sus vidas y bienestar; había momentos en que sus perseguidores los seguían incluso después de haber huido de sus casas. En Burundi muchos hutu desplazados pasaban semanas escondidos en las zonas pantanosas para evitar que el ejército dominado por los tutsi los encontrara y los matara, mientras que a los tutsi desplazados protegidos por el ejército a menudo se les impedía regresar a sus casas. En Sri Lanka los desplazados internos tenían más probabilidades de ser objeto de registros en las barreras de control y de operaciones de acordonamiento y búsqueda, y en el momento en que se realizó la misión corrían el peligro de que se los devolviera a zonas en las cuales la situación en materia de seguridad era precaria. La situación de los desplazados indígenas, en particular en Colombia y en menor medida en Sri Lanka, también era motivo de preocupación. En todos los casos las mujeres jefas de hogar eran numerosas y se enfrentaban con problemas especiales de protección.

Necesidades de las mujeres y los niños

29. Debe destacarse que en casi todos los contextos la mayoría de los desplazados son mujeres y los hijos a su cargo. Y, sin embargo, por lo general a las mujeres se las consulta menos que a los hombres o no se las incluye de hecho en la distribución de asistencia material, lo cual podría ser un obstáculo grave para que les llegue asistencia de socorro suficiente. Por ejemplo, en un campamento de Burundi, donde sólo había 25 hombres entre varios millares de desplazados, cuando el Representante solicitó tratar de los problemas del campamento con varios representantes, sólo comparecieron hombres.

30. Las desplazadas internas también se enfrentaban con graves peligros para su seguridad. Muchas padecían violencias sexuales y traumas psicológicos y físicos. Algunas habían presenciado matanzas y atrocidades y habían perdido a parientes cercanos 11/. El Representante se enteró, por ejemplo, de que las mujeres tamiles desplazadas en Sri Lanka habían sido violadas antes de su desplazamiento y de que las mujeres musulmanas de la ex Yugoslavia eran víctimas de constantes abusos sexuales, situación que se ha documentado en informes de las Naciones Unidas.

31. Muchas mujeres que son desplazadas internas se han convertido en el único sustento de sus familias por haber perdido a sus maridos en guerras civiles o porque a sus maridos los han reclutado ejércitos de resistencia, están discapacitados o han desaparecido. Sin embargo, las soluciones económicas viables para las mujeres jefas de hogar suelen verse complicadas por la limitación de los recursos y las oportunidades y las prácticas discriminatorias. En algunos países las mujeres no pueden heredar tierras de sus maridos ni de sus padres. Así ocurría, por ejemplo, en Burundi y Rwanda. Las mujeres de origen

indígena o que proceden de grupos étnicos determinados también se enfrentan con una discriminación que obstaculiza sus esfuerzos por alcanzar la autonomía económica. Tal era el caso de las mujeres indígenas de Colombia.

32. El desplazamiento también tiene graves efectos negativos para los niños y su desarrollo. Los niños son los primeros en padecer la falta de cobijo, calor, una comida adecuada y atención de salud. En Burundi se han visto en especial afectados por la malnutrición crónica, el paludismo, las infecciones de las vías respiratorias, la diarrea y la disentería. Muchos se han visto separados de sus familias o han perdido a sus progenitores. En algunos casos estos últimos han muerto del SIDA. Se calcula que en Rwanda, Burundi y el Zaire hay 200.000 niños solos. Muchos de ellos se crían en un clima de venganza, y en la mayor parte de los casos tienen un acceso limitado a la educación.

33. Los niños desplazados en diferentes países también son presa de reclutamientos forzados, lo cual significa que han de participar en la muerte, la mutilación o la violación de civiles, como se ha comunicado respecto del Sudán, Mozambique y Liberia ^{12/}. Los problemas con que se enfrentan son inmensos, en especial si han crecido separados de sus familias y de la disciplina adulta y han sido combatientes durante la mayor parte de sus vidas.

Diferencias en el trato de desplazados y refugiados

34. La diferencia entre el trato que se da, por una parte, a los refugiados, y por la otra, a los desplazados internos, es decir, entre las personas que en general reciben asistencia y protección de un organismo internacional y aquéllas respecto de las cuales ningún organismo internacional tiene una responsabilidad específica, constituye un problema generalizado. Resultaba especialmente manifiesto en Burundi, donde el nivel de actividad internacional con los refugiados rwandeses era mucho más alto que con los desplazados internos. En lo que respecta al suministro de comida, la atención de salud, el saneamiento, los materiales de construcción, la organización y la estructura de los campamentos y el nivel de seguridad, los campamentos de los desplazados internos salían peor parados. Esa disparidad también resultó evidente durante la visita del Representante a Sri Lanka.

35. La disparidad de trato entre diferentes categorías de personas igualmente necesitadas puede producir una multiplicidad de consecuencias negativas. Puede prolongar los sufrimientos de los desplazados internos, engendrar conflictos con los que gozan de más atención internacional y socavar los esfuerzos encaminados a la reconciliación nacional y el desarrollo. En Burundi, por ejemplo, algunos de los desplazados criticaban que los organismos internacionales "discriminaran" contra ellos cuando prestaban asistencia a los repatriados pero no a ellos, que eran las víctimas. Es evidente que las diferencias de trato podrían fomentar amenazas para la seguridad de los refugiados y de los que regresan a sus casas, que también necesitan comida, vivienda y atención de salud.

Presencia de la comunidad internacional

36. Como ningún organismo tiene el mandato específico de atender a los desplazados internos, las necesidades de éstos suelen plantearse de forma desigual. En Sri Lanka, por ejemplo, el ACNUR atiende a un gran número de desplazados internos, junto con los refugiados que regresan al norte, mediante sus "centros de socorro abiertos", lo cual ha resultado un medio eficaz de prestar asistencia y protección a los desplazados. En cambio, en Colombia el nivel de asistencia material y de protección de los derechos humanos por la comunidad internacional era bastante limitado. Lo mismo ocurría en Burundi, donde el Gobierno destacaba la importancia de la participación de la comunidad internacional tanto en la asistencia como en la protección de los desplazados internos y los que regresaban a sus casas. Incluso en situaciones en que la comunidad internacional tiene amplias operaciones humanitarias, la medida en la que éstas se centran en los desplazados no es tan grande como sería de desear. La protección no parecía constituir una esfera primordial de atención para ninguno de los organismos internacionales que trabajaban con los desplazados.

37. Naturalmente, la acción humanitaria en las situaciones de desplazamiento interno suele estar sometida a diversas limitaciones, que en algunos casos explican la renuencia institucional a intervenir. Además del requisito del consentimiento gubernamental, entre esas limitaciones figuran las siguientes: negativa gubernamental a reconocer el problema; procedimientos burocráticos y administrativos que obstruyen los esfuerzos humanitarios; una situación precaria en materia de seguridad; falta de conocimientos prácticos en el trabajo con víctimas de conflictos armados; recursos limitados, y el hecho de que en varias situaciones los desplazados no se identifican como tales, sino que viven dispersos anónimamente en diferentes comunidades. Otra dificultad para que la comunidad internacional intervenga en las situaciones de conflicto interno es el mantenimiento de su condición de entidad neutral e imparcial. En medio de una guerra o una rivalidad étnica, los organismos de las Naciones Unidas se han enfrentado con dificultades para que se los perciba como valedores de una imagen plenamente neutral y no partidaria.

Actitud ante los gobiernos

38. Al ocuparse de las múltiples situaciones diversas de desplazamiento interno es importante comprender los problemas de éste en su contexto nacional, los obstáculos a la prestación de una protección y una asistencia adecuadas y lo que deben hacer tanto el gobierno como la comunidad internacional para poner remedio a la situación. La mejor forma de hacerlo es con un talante de cooperación con los gobiernos mediante el reconocimiento de que los desplazados internos corresponden a la jurisdicción nacional y por lo tanto se hallan bajo la soberanía de los países interesados, pero que la soberanía nacional comporta determinadas responsabilidades para quienes se hallan bajo su jurisdicción. Si durante las crisis de desplazamientos internos los gobiernos no pueden cumplir con sus responsabilidades de prestar a sus ciudadanos una protección y una asistencia adecuadas, se espera de ellos que inviten, o por lo menos acepten, la cooperación internacional para complementar sus propios esfuerzos. Cuando los gobiernos o las autoridades que ejercen el control no pueden o no quieren

cumplir con sus responsabilidades y no desean recibir asistencia internacional, debe preverse que la comunidad internacional afirme su preocupación y llene el vacío creado por el incumplimiento de las responsabilidades gubernamentales.

Zonas bajo control insurgente

39. Se plantean problemas especiales con respecto a situaciones en las que hay desplazados internos en zonas controladas por insurgentes. En algunas de esas situaciones el acceso es limitado o no es posible debido a los conflictos en curso. Así ocurrió, por ejemplo, en la península de Jaffna de Sri Lanka. El acceso también puede estar limitado debido a temores por parte del gobierno de que pudiera implicar el reconocimiento de las fuerzas rebeldes. Por otra parte, los organismos humanitarios como el UNICEF, el ACNUR y el CICR han logrado establecer diálogos en diferentes países tanto con los gobiernos como con los agentes no gubernamentales a fin de negociar el acceso a personas pertenecientes a todos los bandos de las situaciones de conflicto 13/. Las ONG también han logrado trabajar tras las líneas insurgentes y en los últimos años han empezado a supervisar el cumplimiento por los agentes no gubernamentales del derecho humanitario internacional y los principios de los derechos humanos. De hecho algunos gobiernos han llamado la atención sobre el hecho de que a menudo las fuerzas insurgentes son culpables de violaciones del derecho humanitario y por lo tanto deben ser consideradas responsables.

40. En la supervisión de las condiciones de los desplazados internos el Representante ha aprovechado los accesos abiertos por las organizaciones humanitarias y ha recibido información de éstas y de ONG sobre el trato de que son objeto los desplazados internos en las zonas controladas por agentes no gubernamentales. El informe sobre Sri Lanka exhortaba a la fuerza insurgente a respetar los principios del derecho humanitario, cesar en los abusos de los derechos humanos y permitir la salida de personas de las zonas que controlaba. El informe también pedía esfuerzos internacionales para llegar a una solución negociada, orientados tanto al Gobierno como a la fuerza insurgente.

41. Debe reconocerse que el contacto directo con las autoridades insurgentes en condiciones humanitarias apremiantes y adecuadas constituye un aspecto indispensable del mandato. Además, como la paz es la solución definitiva del problema del desplazamiento, una responsabilidad correlativa del Representante es, evidentemente, la de transmitir ese mensaje a las partes; en consecuencia, el contacto con ambos bandos puede ser un imperativo práctico.

Recomendaciones de acción en situaciones específicas

42. En los distintos perfiles de países preparados tras las visitas sobre el terreno, pueden hallarse recomendaciones detalladas a los gobiernos y a la comunidad internacional para mejorar la situación de los desplazados internos en determinados países. Sin embargo, resulta instructivo resumir a continuación algunas de esas recomendaciones.

a) En el informe sobre la visita al Sudán se recomendaba que a las personas desplazadas en campamentos fuera de la capital se les diera la opción

de volver a sus zonas de origen o a los asentamientos más próximos a su contexto natural y se les concediera la protección y la asistencia necesarias para que reanudaran su vida rural normal y autónoma. Si optaban por no volver, se les debería ayudar para trasladarse libremente a cualquier zona del país, comprendidos los centros urbanos, y dárseles la asistencia necesaria para integrarse como ciudadanos corrientes. En el informe también se sugerían mejoras específicas en la entrega de los suministros necesarios de socorro a las zonas concretas visitadas y formas en que la comunidad internacional podría cooperar con el Gobierno en la prestación de asistencia a la población afectada;

b) En el caso de Sri Lanka, el informe se centraba en la necesidad de mejorar las condiciones y las garantías de seguridad antes de que los desplazados internos pudieran regresar a sus zonas de origen, así como el alojamiento y saneamiento para los desplazados, de intensificar los esfuerzos para identificar a las personas desaparecidas y para llegar a una solución pacífica, de adoptar medidas para hacer frente a las prácticas discriminatorias persistentes basadas en la etnia, la religión y el idioma;

c) Debido a la fluidez de los desplazamientos en Colombia, el informe sobre ese país se centraba en la necesidad de una definición más clara del desplazado interno que pudieran utilizar tanto las autoridades como las ONG para seguir trabajando hacia una "despolitización" de la cuestión del desplazamiento, para reforzar la protección del derecho a la tierra y la propiedad, para hacer más rigurosa la observancia del derecho humanitario, en particular de las disposiciones que prohíben el desplazamiento y protegen el derecho a la vida y a la integridad personal, y para establecer una cooperación más estrecha entre las autoridades y las ONG en la prestación de asistencia y protección a los desplazados;

d) El informe sobre Burundi llamaba la atención sobre las grandes diferencias de trato entre refugiados y desplazados internos y pedía que se prestaran servicios concretos a los desplazados internos en las zonas visitadas, en particular el suministro de planchas de plástico y medicamentos, así como de conocimientos técnicos acerca de la organización de campamentos, más actividades de derechos humanos y educación para la paz, y una mayor coordinación entre las operaciones internacionales humanitarias, políticas y de derechos humanos en el país, además de un mayor desarrollo de enfoques amplios regionales. Los organismos humanitarios y de derechos humanos también sugirieron que el Representante contara con un delegado en el país para defender la causa de los desplazados;

e) En las conversaciones con las autoridades rwandesas se hizo hincapié en la importancia de garantizar la seguridad de los civiles en los campamentos y la de quienes querían regresar a sus casas, no sólo durante el proceso de regreso, sino también después de éste. La política gubernamental de dismantelar los campamentos, no sólo para normalizar las condiciones en el país, sino también para dejar sin cobertura a los elementos criminales que se ocultaban en los campamentos, hizo que resultara especialmente urgente un diálogo constructivo con el Gobierno. Se propugnó decididamente una estrecha cooperación entre el Gobierno y las Naciones Unidas, en particular la UNAMIR y los

funcionarios de derechos humanos sobre el terreno, a fin de asegurar una protección y una asistencia adecuadas para los desplazados internos. También se subrayó la importancia de observar los derechos humanos y las normas humanitarias como bases de cooperación entre el Gobierno y la comunidad internacional.

43. De conformidad con la petición de la Comisión de que el Representante prestase atención concretamente a las necesidades de las mujeres y los niños en materia de protección y asistencia, se han formulado recomendaciones pertinentes sobre esas necesidades específicas, dirigidas tanto a los gobiernos como a la comunidad internacional en general. Se ha exhortado a los gobiernos a que ratifiquen la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. También se ha propugnado la supervisión activa por órganos de las Naciones Unidas y ONG del cumplimiento de las disposiciones de esos instrumentos. Las recomendaciones del Representante se resumen como sigue:

a) En los lugares en que están presentes organismos internacionales y ONG debe hacerse todo lo posible por supervisar la situación de las mujeres, documentar las infracciones de las que son víctimas e interceder ante las autoridades competentes en nombre de las mujeres. También se ha sugerido que se adopten medidas prácticas para aumentar la protección de su seguridad física e impedir que continúe la violencia contra ellas. Además, se ha recomendado que se introduzcan servicios de asesoramiento, como los que se han facilitado en la ex Yugoslavia, donde las mujeres han sido víctimas de agresiones sexuales;

b) Las directrices del ACNUR para la protección de las refugiadas y sus directrices para la protección de los niños refugiados son de especial pertinencia para las necesidades de protección de esas categorías vulnerables de personas. Esas directrices deben difundirse ampliamente entre los organismos que trabajan sobre el terreno con mujeres y niños desplazados y deben hacerse esfuerzos por llevar a la práctica sus disposiciones. Las directrices para la protección de las refugiadas señalan los problemas específicos de protección con los que se enfrentan las mujeres e identifican las medidas prácticas para aumentar la seguridad física y jurídica de éstas. También vinculan la asistencia a la protección y determinan que la forma en que se trazan los campamentos o la distancia que tienen que recorrer las mujeres para buscar leña pueden tener una influencia directa en la protección. Las directrices también describen medidas específicas que pueden adoptarse para aumentar la seguridad física;

c) Las mujeres desplazadas deberían estar mejor representadas en la administración y la adopción de decisiones de los campamentos, dado que las consecuencias de su exclusión pueden resultar graves para su bienestar. Es bien sabido, por ejemplo, que los sistemas de distribución de comida y suministros establecidos sin consultar o incluir a las mujeres pueden hacer que éstas y sus hijos reciban menos de lo que debieran o tengan que cambiar favores sexuales por comida y suministros. La distribución equitativa de la comida y los suministros debe ser un objetivo prioritario de los organismos que trabajan con los desplazados;

d) Se ha expresado reiteradamente una preocupación especial por la situación de las viudas y las mujeres jefas de hogar entre los desplazados internos. Se han observado efectos positivos cuando los grupos locales de mujeres han participado en el trabajo con las mujeres desplazadas internas. Como éstas a menudo no pueden lograr la autonomía económica, necesitan una capacitación y unos programas de generación de ingresos especiales. El UNIFEM ha determinado que es posible, incluso en situaciones de conflicto en que no existen los requisitos para los programas tradicionales de desarrollo, organizar actividades de obtención de ingresos y capacitación para mujeres desplazadas 14/. Los organismos de desarrollo y las instituciones financieras internacionales deben intervenir de forma más amplia en la prestación de apoyo a proyectos de generación de ingresos con objeto de que más mujeres desplazadas, en particular las que son jefas de hogar, puedan pasar de la dependencia a la autonomía;

e) También es necesario ocuparse de las diferencias de trato jurídico entre las mujeres y los hombres y la inexistencia de medidas que aseguren un trato justo a fin de que las mujeres, en particular las desplazadas que son jefas de hogar, puedan llegar a ser autónomas. En algunos países hacen falta medidas jurídicas que mejoren la condición de la mujer en lo que respecta a los derechos de propiedad y de herencia;

f) En lo que respecta a los niños, es de especial importancia que los organismos humanitarios presten una atención urgente a la ayuda a los niños solos para encontrar a sus parientes y reunirse con ellos. En Burundi el ACNUR, junto con el UNICEF, ha venido administrando un programa de familias de guarda para niños solos. Es necesario estudiar más atentamente esas iniciativas con miras a elaborar remedios adicionales para las mujeres y los niños.

44. También se ha propuesto que se realicen proyectos específicos en diferentes países en virtud del programa de servicios de asesoramiento, de conformidad con la resolución 1994/69 de la Comisión. Por ejemplo, en los informes sobre Colombia (Add.1, párr. 130) y Burundi (Add.2, párr. 108) se proponían proyectos de educación sobre derechos humanos para las autoridades civiles y militares y para evaluar las necesidades en la esfera de los derechos humanos.

45. El robustecimiento de las capacidades de los gobiernos para hacer frente al problema del desplazamiento interno podría constituir una importante medida para contribuir al hallazgo de soluciones en determinados casos. Se ha observado que cuando existen canales locales o nacionales de comunicación entre los organismos gubernamentales o canales eficaces entre el gobierno y los organismos internacionales y las ONG, es probable que existan mejores oportunidades de dar una respuesta coordinada al problema. Tanto en Sri Lanka como en Colombia, por ejemplo, existían esas vías de comunicación. Sin embargo, es necesario reforzarlas. Es importante que los organismos de desarrollo y socorro de las Naciones Unidas empiecen a centrarse en la asistencia a los gobiernos para que éstos establezcan esas capacidades.

B. Repercusiones y actividades complementarias de las visitas

46. Resulta imposible exagerar la importancia de las visitas sobre el terreno. De hecho, es alentador que los gobiernos hayan sido muy receptivos a las visitas sobre el terreno y en general hayan acogido complacidos los informes de esas visitas como contribuciones constructivas a la comprensión de la crisis en sus países y como medios de facilitar un enfoque cooperativo idóneo. El mero hecho de una misión no sólo atrae la atención del gobierno, sino también la de otros elementos de la sociedad, y genera un discurso que estimula las iniciativas internas para afrontar el problema. El estudio hecho por el Consejo Noruego sobre los Refugiados (véase el párrafo 6) concluía que las misiones del Representante aumentaban la conciencia interna del problema y ayudaban a fomentar la búsqueda de soluciones por las autoridades gubernamentales, las ONG y los organismos de socorro. Los trabajadores sobre el terreno concluyeron que el diálogo entre las autoridades y el Representante servía para "abrir puertas": demostraba una genuina cooperación internacional en el suministro de protección y asistencia a los desplazados internos, alentaba a las autoridades a estudiar el problema de forma más seria y, con el tiempo, ayudaba a las organizaciones a trabajar con más eficacia. Según las ONG, tanto en Sri Lanka como en Colombia, las misiones del Representante a esos dos países elevaron el nivel interno de debate, alentaron a las ONG a seguir cooperando entre sí y con las Naciones Unidas y los donantes y también inspiraron iniciativas y proyectos regionales.

47. Resulta especialmente significativo que esas misiones brinden oportunidades para celebrar conversaciones sobre cuestiones concretas con gobiernos y organizaciones internacionales y para llegar a acuerdos que pueden llevar a mejoras de hecho de la situación. Por ejemplo, durante la misión a Sri Lanka el Gobierno afirmó su compromiso de prestar asistencia alimentaria e impartir educación primaria a todos los desplazados, cualquiera fuese su origen étnico. El Gobierno de Colombia hizo hincapié en mejorar la situación de los derechos humanos y reforzar su cooperación con las ONG. El Gobierno de Rwanda se mantuvo firme en su política de cerrar los campamentos de los desplazados internos, pero dio seguridades en su compromiso de no emplear la fuerza ni otras formas de coacción y de cooperar con las Naciones Unidas en esta cuestión.

48. Sin embargo, no existe ningún procedimiento ni mecanismo establecido para supervisar las situaciones en los países visitados y asegurar que los acuerdos se lleven a la práctica; tampoco existen recursos para misiones de seguimiento. Queda mucho por hacer, tanto mediante la prestación de recursos para actividades complementarias como mediante la coordinación con organismos sobre el terreno para facilitar información complementaria pertinente procedente de sus zonas de operaciones. La Comisión de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la importancia de las actividades complementarias en su resolución 1994/68, y los organismos de las Naciones Unidas han declarado su compromiso de cooperar con el Representante en esta esfera. El Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por ejemplo, pidió hace poco a los representantes residentes/coordinadores residentes sobre el terreno que aportasen información al Representante sobre la situación en sus países de residencia en materia de desplazados y sobre la medida en que se están llevando a cabo en los países

visitados las propuestas para mejorar la prestación de asistencia y protección a los desplazados internos. Ello brinda un modelo que otros organismos podrían emular. El Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, presidido por el Departamento de Asuntos Humanitarios, también podría desempeñar un papel en cuanto a supervisar si se introducen mejoras en las condiciones de los desplazados internos, y mantener al Representante al tanto de las situaciones en los países. Lo mismo podrían hacer las ONG 15.

49. Aunque las iniciativas ya adoptadas son muy limitadas, indican el potencial de lo que podría hacerse. Se refieren a la comunicación complementaria en tres de los países visitados: Colombia, Sri Lanka y el Sudán. Además de la información recibida de los Gobiernos de esos países en respuesta a peticiones específicas del Representante, los informes de los relatores especiales sobre países visitados anteriormente por el Representante contienen información detallada sobre desplazados internos que es pertinente para los fines de seguimiento del mandato. Entre esos países figuran el Sudán y la ex Yugoslavia.

50. Con respecto a Colombia, el 22 de agosto de 1994 el Representante hizo un llamamiento urgente al Gobierno de ese país para la protección de una serie de familias amenazadas de desplazamiento inminente en el departamento de Santander, pero como no se ha recibido respuesta del Gobierno, de momento no se puede dar más que esta breve información al respecto.

Sri Lanka

51. El 29 de agosto de 1994 el Representante envió una carta al Gobierno de Sri Lanka en la cual pedía información sobre los cambios en la situación de los desplazados internos ocurridos desde que el Representante visitó el país en noviembre de 1993 (véase E/CN.4/1994/44/Add.1). En una carta de fecha 3 de enero de 1995 el Gobierno comunicó al Representante las recientes iniciativas adoptadas por las autoridades con respecto a la situación de los desplazados. Esta correspondencia de seguimiento con el Gobierno de Sri Lanka demuestra la disposición del Gobierno a no sólo intercambiar información con el Representante, sino también a adoptar medidas para mejorar la situación de los desplazados internos.

52. Además, también se recibieron informes de seguimiento del coordinador residente y del ACNUR sobre las medidas que se habían adoptado con posterioridad a la misión del Representante a Sri Lanka.

53. Durante la visita a Sri Lanka, realizada en noviembre de 1993, resultó evidente que los desplazamientos iban a continuar mientras no hubiera paz y, como resultado, la asistencia alimentaria prestada por el Gobierno seguiría siendo urgentemente necesaria, y que al mismo tiempo era necesario mejorar la calidad del alojamiento y el saneamiento y atribuir gran prioridad en el programa a los proyectos de generación de ingresos a fin de complementar la asistencia gubernamental. El Gobierno comunicó que seguía prestando asistencia alimentaria a los desplazados y también a quienes regresaban voluntariamente a sus lugares de origen durante un período de seis meses, y que había adoptado medidas para mejorar la calidad de las instalaciones de alojamiento y

saneamiento para los desplazados y aumentar las subvenciones para la reconstrucción de casas. Los funcionarios de las Naciones Unidas comunicaron que en el distrito de Trincomalee se estaba examinando un proyecto experimental para la concesión de subsidios en metálico a los desplazados, en lugar de raciones de alimentos. También comunicaron que los recursos disponibles de diversas fuentes de asistencia a los desplazados internos no habían aumentado de hecho desde la visita y que si bien los proyectos de generación de ingresos ocupaban un lugar prioritario en el programa de política del Gobierno, seguían siendo limitados.

54. En el informe inicial sobre la visita se había recomendado que se intensificaran los esfuerzos para identificar a los millares de personas que habían desaparecido a lo largo de los 10 últimos años durante los conflictos armados étnicos y políticos, dado especialmente que de la condición de las personas desaparecidas podrían depender aspectos de la seguridad de las familias. En la correspondencia de seguimiento el Gobierno comunicó que en noviembre de 1994 había promulgado una ley especial que eliminaría las dificultades existentes en las esferas de la herencia y el matrimonio de las familias de los desaparecidos y los supuestos muertos. También comunicó que había designado a tres comisiones presidenciales, cada una de ellas asignada a una zona del país, para investigar sobre las personas desplazadas contra su voluntad o desaparecidas desde el 1º de enero de 1988.

55. En el informe inicial también se había recomendado que se desalentara a los grupos militantes de hacer acto de presencia en los centros de asistencia en que se daba cobijo a los desplazados internos y que en general se hicieran esfuerzos por minimizar las operaciones militares y de seguridad en esos centros y en torno a ellos. En su carta de seguimiento el Gobierno manifestó su acuerdo con esa recomendación y comunicó que "se han adoptado medidas significativas para evitar [causar] dificultades a los desplazados cuando se realizan operaciones de seguridad en esas zonas". Los funcionarios de las Naciones Unidas en el país comunicaron que la situación general en materia de seguridad había mejorado, en particular en la Provincia Oriental, con una reducción del nivel de las operaciones de seguridad en los centros de asistencia o en sus proximidades.

56. Una de las principales cuestiones examinadas durante la misión y en el informe subsiguiente fue la del retorno de los desplazados internos a sus hogares y sus zonas de origen. Como ese regreso no siempre era voluntario, se formularon recomendaciones específicas para asegurar que el reasentamiento no se hiciera por la fuerza. En su respuesta el Gobierno insistió en que todo reasentamiento, incluida la reubicación provisional, era de carácter voluntario, y los funcionarios de las Naciones Unidas también comunicaron que no había habido información sobre coacciones en el proceso de reasentamiento. Sin embargo, también informaron de que sigue sin existir un procedimiento oficial para que los desplazados registren su disposición a reasentarse y que no siempre se cumplen las directrices sobre reasentamiento. Al ocupar su cargo a mediados de 1994 el nuevo Ministro de Puertos, Navegación, Rehabilitación y Reconstrucción anunció que desearía resolver el problema del desplazamiento interno en el plazo de un año y que los centros desaparecieran y los desplazados internos se reasentaran en la tierra y llevaran vidas productivas. Se informa de que su ministerio está terminando un análisis de la situación y formulando un

plan de acción para debatirlo con todos los que pudieran desempeñar un papel, comprendidos los organismos de las Naciones Unidas presentes en el país. Entre tanto, el reasentamiento se ha acelerado en zonas en que ha mejorado la situación en materia de seguridad, por ejemplo en este país, pero se ha visto frenado en zonas de enfrentamiento. El Gobierno ha indicado que está estudiando la posibilidad de crear un programa de "ubicación temporal" para las comunidades que no pueden regresar a su lugar de origen. Los funcionarios de las Naciones Unidas han señalado que los problemas con los que se enfrentan las comunidades que no pueden regresar a sus hogares (sobre todo los musulmanes desplazados del norte y los desplazados de zonas que en la actualidad son bases militares en el norte) siguen sin resolverse debido a las fricciones previstas con la población local en las zonas de ubicación temporal y a consideraciones sobre disponibilidad de tierra y equilibrio étnico.

57. En la esfera jurídica, en el informe inicial se exhortaba al Gobierno a firmar y ratificar el segundo Protocolo de los Convenios de Ginebra de 1949 así como a estudiar la posibilidad de firmar y ratificar los demás instrumentos de derechos humanos en los cuales todavía no es parte y a ocuparse jurídicamente de cualesquiera prácticas discriminatorias persistentes basadas en la etnia, la religión y el idioma y a invertir cualquier tendencia pública que pueda actuar en contra de las minorías. El Gobierno ha firmado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y ha comunicado su intención de estudiar la posibilidad de adherirse a los instrumentos de derechos humanos en los cuales no es parte y a crear una comisión nacional de derechos humanos para la promoción de los derechos humanos de las minorías y los grupos desfavorecidos.

58. En el informe inicial se alentaba a las asociaciones de juristas a participar más activamente en defensa de los desplazados internos y se exhortaba a las ONG humanitarias a establecer su presencia en zonas en las que existía una actividad limitada de las ONG. Se comunica que una ONG está proyectando clases de alfabetización jurídica en 13 centros de distrito con el empleo de los servicios de funcionarios parajurídicos, mientras que otra se está ocupando de casos que le someten personas desplazadas.

59. Merece especialmente la pena señalar que el Gobierno decía en su respuesta complementaria que, "conforme a su compromiso inquebrantable de restablecer la paz en el país, que es la solución duradera del problema de los desplazados internos, como ha señalado el Representante", reanudaba la segunda serie de conversaciones con los Tigres de Liberación de Tamil Elam (LTTE) a partir del 3 de enero de 1995. También señalaba que "entre los puntos de convergencia alcanzados en las conversaciones, el principal sigue siendo la necesidad de observar la cesación de las hostilidades". Al reafirmar su actitud original de que el problema es interno y no exige la intervención internacional, el Gobierno señalaba que las medidas que había adoptado para mejorar la situación en materia de derechos humanos y para alcanzar una solución política de los problemas de las provincias septentrional y oriental, en las cuales se hallaba la solución del problema del desplazamiento interno, demostraban su actitud positiva hacia el logro de esos objetivos por su propio acuerdo.

60. El informe de la misión también pedía a los LTTE que aceptaran los principios del derecho humanitario, cesaran en sus expulsiones de los musulmanes o de otras comunidades étnicas y permitieran la salida libre de tamiles de las zonas que controlaba. Las fuentes de las Naciones Unidas han comunicado que en 1994 no se informó de nuevas expulsiones. Los LTTE siguen manteniendo un estricto control sobre la salida de civiles, aunque han permitido varias salidas desde mayo de 1994. Asimismo parecen estar esforzándose más por ejercer un mayor control sobre las ONG en lo que respecta a sus actividades y sus desplazamientos.

61. También se formularon varias propuestas concretas acerca del papel de la comunidad internacional en el país. Es de elogiar que los centros de socorro abiertos del norte, administrados por el ACNUR para los desplazados internos y los que han regresado a sus hogares sigan funcionando y que el ACNUR haya regresado al Centro de Maddhu, que había evacuado en noviembre de 1993 debido a la inseguridad. Según los funcionarios de las Naciones Unidas, la marcha de los proyectos en curso en toda la isla sigue siendo lenta, aunque se está trabajando en la complementariedad de proyectos en el norte y el este. Para ello se estaba formando una pequeña dependencia de información, que estaría dirigida por un comité permanente integrado por representantes de los organismos de las Naciones Unidas, el Gobierno, donantes y ONG. En su respuesta, el Gobierno manifestaba la opinión de que la mejor forma de coordinar la asistencia de los donantes era mediante una organización de las Naciones Unidas. Los funcionarios de las Naciones Unidas comunicaron que a la comunidad de donantes le interesaba aliviar los efectos del conflicto en la población civil, especialmente en el norte y el este, y que para ese fin la mayor parte de los fondos se estaba canalizando por conducto del ACNUR o las ONG. Aunque resultaba difícil supervisar los proyectos en las zonas "poco claras", algunos donantes planeaban desempeñar un papel más activo en esas zonas. Había margen para pequeños proyectos e iniciativas que darían apoyo a la economía y la sociedad civil en el norte y el este, con lo cual se mantendrían condiciones conducentes a la promoción del proceso de paz.

Sudán

62. Habida cuenta de que durante la primera fase de su mandato, en 1992, el Representante visitó el Sudán (E/CN.4/1993/35, anexo, párrs. 202 a 235), el 28 de septiembre de 1994 envió una carta al Gobierno del Sudán en la cual preguntaba lo que había ocurrido con diversos acuerdos a los que se había llegado con las autoridades en el momento de su visita.

63. El Gobierno, en una carta de fecha 10 de octubre de 1994, respondió positivamente y señaló que las cuestiones planteadas eran de interés humanitario para el pueblo del Sudán y por lo tanto de gran importancia y motivo de preocupación para el Gobierno. La carta reconocía que las principales propuestas del informe del Representante del Secretario General necesitaban un seguimiento a fondo y se señalarían a la atención de las autoridades competentes para que adoptasen medidas. El Gobierno señaló que "todo" lo que se había propuesto en el informe estaba "en su lugar" y reafirmó su compromiso de aplicar las propuestas del informe en cooperación con la comunidad internacional.

64. Se recordará que en su informe sobre la misión al Sudán el Representante, si bien apreciaba los servicios que según se decía se prestaban a los desplazados visitados por él, comprendidos la atención de maternidad, la atención en la primera infancia, la inmunización, los programas de comidas para niños pequeños, la atención médica general, la educación y la distribución de alimentos, señaló que la ubicación de los desplazados justo fuera de la ciudad, donde no formaban parte de la comunidad urbana ni de su propio contexto natural, era inherentemente degradante y que las condiciones materiales de los desplazados, reflejadas en sus viviendas precarias, no compensaba en lo bastante su eliminación de la ciudad. En consecuencia, el Representante recomendó que a los desplazados de los campamentos se les diera la opción de volver a sus zonas de origen o a asentamientos que estuvieran lo más cerca posible de su contexto natural y se les concediera la protección y la asistencia necesarias para que reanudaran una vida rural normal y autónoma. Otra posibilidad era que quienes optaran por no regresar recibieran asistencia para ir libremente a cualquier zona del país, comprendidos los centros urbanos, y que se les prestara la asistencia necesaria para integrarse como ciudadanos normales. La tercera opción propuesta en el informe era que quienes eligieran quedarse en los campamentos no sólo recibieran los servicios del tipo descrito al Representante, sino que también se los ayudara con materiales para construirse alojamientos más cómodos y más sanos a fin de compensar su aislamiento de las condiciones urbanas.

65. En su carta de seguimiento el Gobierno señaló que alentaba a las personas que estaban en los campamentos a volver a sus casas y a reasentarse en sus pueblos y sus aldeas de origen. Comunicaba que, de hecho, eran muchos los que habían vuelto a casa o se habían reasentado en otras zonas agrícolas, donde podían conseguir la autonomía económica. El Gobierno también reafirmó su compromiso de mejorar la situación de los desplazados internos en los campamentos y que acogería complacido la contribución de cualquier organización que estuviera dispuesta a ayudar dentro de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y las directrices que él había establecido.

66. El informe sobre la misión al Sudán contenía varias recomendaciones más acerca de la entrega de suministros de socorro a Abyei, una de las zonas que había visitado el Representante, y señalaba que varios de los organismos gubernamentales y no gubernamentales representados en la visita a Abyei se habían reunido ulteriormente y habían prometido aumentar su prestación de servicios a la zona, lo cual comprendía más equipo agrícola, suministros médicos, alimentos y otros materiales. La Fundación para la Paz y el Desarrollo, que es una institución gubernamental, solicitaba la cooperación internacional para la construcción de una carretera practicable durante todo el año que enlazara Abyei con la ciudad de Muglad al norte, a fin de terminar con el aislamiento de la zona durante la temporada de lluvias y de mantener una corriente constante de suministros a los habitantes locales. La Fundación también pedía apoyo internacional para la ejecución de diversos proyectos encaminados a satisfacer las necesidades de los desplazados, en particular en materia de vivienda. A reserva de nuevas consultas y de acuerdos con círculos competentes, se llegó a un entendimiento preliminar con la Fundación en el sentido de que quizá conviniera organizar una conferencia internacional sobre

los desplazados en el Sudán, en cooperación con las Naciones Unidas y con otros organismos de la comunidad internacional.

67. Tras la visita, el Representante se puso en contacto con el Departamento de Asuntos Humanitarios acerca de la construcción de una carretera practicable durante todo el año que enlace Abyei con Muglad y de la propuesta de una conferencia internacional sobre los desplazados internos en el Sudán. Los funcionarios del DAH manifestaron su interés por las propuestas, pero no adoptaron ninguna nueva medida sobre la cuestión en espera del resultado de las negociaciones sobre asuntos humanitarios iniciadas con el Gobierno del Sudán.

68. En una carta complementaria el Gobierno, además de su compromiso general de "promover y mejorar la situación de los desplazados en el Sudán", acogió complacido el interés preliminar del DAH por la infraestructura para la prestación de la asistencia humanitaria y la conferencia internacional propuesta sobre los desplazados internos, que se celebraría en el Sudán.

69. La correspondencia con el Gobierno del Sudán, al igual que la mantenida con el de Sri Lanka, demuestra las posibilidades de una relación de cooperación entre el Representante y los gobiernos interesados para lograr el objetivo común de mejorar la asistencia, la protección y el desarrollo sostenible de los desplazados internos.

70. Sin embargo, la persistente gravedad de la situación de los desplazados internos en el Sudán se ha visto destacada por el informe más reciente presentado a la Asamblea General por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán (A/49/539). El informe expresa la grave preocupación del Relator Especial acerca de los bombardeos aéreos indiscriminados efectuados por el Gobierno contra objetivos civiles en el sur, especialmente contra lugares donde existen concentraciones de desplazados internos. Describe el deterioro de la situación en materia de salud y alimentación en algunos campamentos, por ejemplo en Wau, Juba, Bor Torit, Abyei y Meiram y sus alrededores, debido a la negativa del Gobierno a conceder acceso a los esfuerzos internacionales de socorro a esas zonas y debido también al saqueo de convoyes por las diferentes facciones del Ejército de Liberación Popular del Sudán (SPLA). En el informe se llama la atención en especial sobre los 800.000 niños afectados por la guerra en el sur, entre ellos menores solos, y los reclutados a la fuerza por todas las partes en el conflicto. Se manifiesta alarma ante la información relativa al regreso forzoso a zonas bajo el control del SPLA o en las afueras de Jartúm. Sin embargo, el Relator Especial expresaba su convencimiento de que los sureños y los nubas del norte estaban dispuestos a regresar a sus hogares en cuanto se lo permitieran las condiciones políticas y de seguridad. Pedía al Gobierno que cesara de inmediato los bombardeos aéreos deliberados e indiscriminados contra objetivos civiles y que diera libre acceso a todo el país a las organizaciones internacionales humanitarias y de derechos humanos, en particular a la zona de los Montes Nuba y a las ciudades del Sudán meridional. El Relator Especial también exhortaba a la comunidad internacional a que se ocupara de la constante injerencia por todas las partes en la distribución de la asistencia y el socorro humanitarios, que tiene efectos directos e inmediatos en la población civil de las zonas de guerra. Instaba

específicamente al Gobierno y a las demás partes en el conflicto armado en la zona central y meridional del Sudán que convinieran en una cesación del fuego, intensificaran sus esfuerzos por llegar a una solución por medios pacíficos y se enfrentaran con el problema de desplazamiento y creasen condiciones propicias para que los desplazados y los refugiados retornaran a sus hogares.

71. Si bien el Gobierno puso en tela de juicio las conclusiones concretas del Relator Especial, no puede caber duda de que la situación de los desplazados internos en general sigue siendo grave, especialmente en la zona de guerra.

La ex Yugoslavia

72. En el informe presentado a raíz de su misión conjunta con el Relator Especial a la ex Yugoslavia en 1992, el Representante llamó la atención sobre las prácticas de "limpieza étnica" que causaban desplazamientos internos y externos masivos. También describió la disparidad entre el trato que las autoridades serbias daban a los desplazados serbios y el que daban a los que no eran serbios. La situación ha empeorado desde entonces. Según el Relator Especial, el desplazamiento mayor, con mucho, de personas en Europa ha ocurrido en Bosnia y Herzegovina en las zonas bajo el control de las autoridades de facto serbias de Bosnia.

73. En su informe de 4 de noviembre de 1994 (A/49/641-S/1994/1252), el Relator Especial decía que la escalada de desplazamientos de no serbios del territorio en manos de los serbio de Bosnia había aumentado mucho desde mediados de julio de 1994, a raíz de campañas de aterrorización y de violaciones de los derechos humanos fundamentales. En los últimos meses ha habido una gran oleada de desplazamientos desde la región de Bijeljina hacia Tuzla. También ha habido desplazamientos desde zonas como Rogatica hacia Sarajevo y desde Bolanski Most hacia Turbe. En total, entre mediados de julio y el 19 de septiembre de 1994 se desplazaron por lo menos 7.000 personas. Además, entre mediados de junio y mediados de septiembre de 1994 se desplazaron 4.700 personas desde las regiones de Bijeljina y Janja hacia el territorio controlado por el Gobierno. La oleada actual de desplazamientos forzosos e inducidos por el miedo es la mayor desde el verano de 1992. Tanto los musulmanes como los croatas bosnios y los rom han padecido matanzas, violencias, entre ellas violaciones, robos de propiedades y pérdidas de empleo. También se han visto privados del acceso a los servicios de enseñanza y médicos.

74. La situación de los serbio de Bosnia en Zenica también es motivo de preocupación. Aunque no existen datos de ningún tipo de campaña sistemática de terror, existe una clara idea de acoso y discriminación. En los últimos meses ha habido grandes desplazamientos de mujeres, niños y varones serbios de Bosnia en edad no militar desde Zenica hacia puntos como Ilidza en Sarajevo. Como resultado, la población serbiobosnia de Zenica había disminuido de 8.000 a 5.000 habitantes en julio de 1994. Las hostilidades en la bolsa de Bihac también han producido oleadas de desplazados internos desde fines del verano de 1994.

75. En cuanto a Croacia, el Relator Especial sobre la ex Yugoslavia comunica que a partir del 22 de julio de 1994 hubo en Croacia en total 197.000

desplazados croatas y otros no serbios procedentes de zonas bajo el control de la llamada "República de la Krajina Serbia". En las zonas protegidas por las Naciones Unidas había en septiembre de 1994 unas 110.000 personas, entre ellas desplazados, que recibían asistencia de la comunidad internacional. La mayoría de ellas eran serbias étnicas. El 60% de la población desplazada en esas Zonas estaba formado por mujeres y había aproximadamente 43.000 niños.

76. El atolladero en los esfuerzos por llegar a la paz ha prolongado la situación en la que se producen violaciones de los derechos humanos fundamentales. Debido al conflicto en curso resulta difícil en la actualidad determinar los sufrimientos de los desplazados. El Relator Especial para la ex Yugoslavia ha pedido el pleno restablecimiento de la libertad de circulación con objeto de que los desplazados puedan regresar a sus hogares. También ha exhortado a las partes locales e internacionales a que garanticen la entrega de asistencia humanitaria suficiente durante los meses de invierno.

C. Países no visitados

77. Regularmente se recibe información sobre la situación de los derechos humanos de desplazados internos en un gran número de países y de diversas fuentes. Parte de esta información se utiliza en la preparación de informes sobre países. Sin embargo, la mayor parte de ella no se puede elaborar ni verificar adecuadamente, debido a los limitadísimos recursos de que dispone el Representante y a la probabilidad de que la correspondencia sobre estas cuestiones se pase por alto o reciba una respuesta inadecuada. Existe una clara necesidad de un mecanismo eficaz que mantenga un diálogo regular con los gobiernos interesados a fin de estudiar y analizar los problemas en sus respectivos países y de tratar de hallar soluciones conjuntamente. La mejor forma de hacerlo es mediante la intensificación de las visitas a los países afectados, en los cuales la intercesión diplomática podría servir para prevenir los desplazamientos o prevenir un mayor deterioro en la situación de los desplazados internos.

78. El Representante agradece la información suministrada por otros relatores especiales y representantes de la Comisión 16/ sobre diversos países que el Representante no ha visitado, y exhorta a los gobiernos de esos Estados a tener debidamente en cuenta las recomendaciones incluidas en esos informes así como las de los mecanismos de derechos humanos y los órganos establecidos por tratados que se ocupan, directa o indirectamente, de los sufrimientos de los desplazados internos en determinados países 17./

79. A continuación figura un breve resumen de parte de la información suministrada por relatores especiales y representantes en relación con países no visitados por el Representante.

Afganistán

80. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán comunica (E/CN.4/1995/64) que sigue habiendo gran número de desplazados internos en el país, problema agravado por la larga duración del

conflicto. El éxodo masivo de la población, tanto de refugiados como de desplazados internos, se inició con la intervención militar soviética en diciembre de 1979. Las tropas soviéticas se retiraron en febrero de 1989, y en abril de 1992 se creó el Estado Islámico del Afganistán. Desde enero de 1994 el conflicto interno se ha intensificado y los enfrentamientos se producen sobre todo en la capital, Kabul, entre grupos armados pertenecientes a coaliciones de diversos partidos políticos. Como resultado de bombardeos, lanzamientos de cohetes y ataques artilleros incesantes, 243.100 personas han huido a la provincia de Nangarhar en Afganistán oriental, mientras que 27.280 personas han huido a la parte septentrional del país. Además de los que se hallan en campamentos, varios centenares de miles de personas se han refugiado en sus aldeas de origen o han estado desplazándose de un barrio de Kabul a otro. El Relator Especial ha recomendado que se adopten medidas jurídicas internacionales y nacionales sobre los desplazados internos y que se ponga fin inmediatamente a los combates, además de buscarse con carácter urgente una solución pacífica del conflicto en el país.

Camboya

81. En su informe amplio el Representante analizó la situación de los refugiados internos en Camboya. Diversos informes que había recibido de ese país indicaban que existía una disparidad apreciable entre la situación de los desplazados internos y la de los que habían sido refugiados en la frontera entre Camboya y Tailandia y después habían regresado a Camboya, debido a que este último grupo contaba con los servicios de organizaciones internacionales. Ulteriormente, la APRONUC y sus colaboradores proyectaron enfoques a nivel de toda la comunidad para ocuparse de forma más amplia de esas disparidades y evitar la aparición de conflictos entre las comunidades.

82. Sin embargo, los desplazamientos internos en el país siguen constituyendo un grave problema. El Relator Especial sobre los derechos humanos en Camboya llamaba la atención en su último informe a la Asamblea General (A/49/635) sobre la continuación del desplazamiento de camboyanos en algunas zonas del país, así como sobre el hecho de que muchos de los desplazados no podían regresar a sus zonas de origen debido a la persistencia del conflicto. También expresaba su preocupación por la discriminación a que hacían frente los repatriados y por el problema de los camboyanos de origen étnico vietnamita en la frontera entre Camboya y Viet Nam. El Relator Especial ha recomendado que se supriman del proyecto de ley gubernamental sobre inmigración las disposiciones que limitan la libertad de circulación y la libertad de residencia de las personas que se hallan legalmente en Camboya, dado que tienen repercusiones negativas sobre el derecho de los desplazados a regresar a sus hogares y sus zonas de origen.

Iraq

83. En el Iraq el problema del desplazamiento interno se suma a la represión crónica y a una pauta de violaciones graves de los derechos humanos. El Relator Especial sobre el Iraq informa de que en marzo de 1991 hubo levantamientos populares en el sur y el norte del Iraq a los que siguieron acciones militares del Gobierno del país encaminadas a restablecer el control gubernamental sobre

los territorios. Esos acontecimientos precipitaron el éxodo de casi dos millones de personas a Turquía y a la República Islámica del Irán y de millares más a Jordania y Arabia Saudita. La respuesta humanitaria amplia y coordinada de los organismos de las Naciones Unidas se vio reforzada por la aprobación por el Consejo de Seguridad, el 5 de abril de 1991, de la resolución 688 (1991). De conformidad con la resolución 688 una coalición de Estados instituyó entonces una "zona de prohibición de vuelos" al norte de los 36 grados de latitud y crearon un "refugio" que facilitó el regreso de casi todos los refugiados a grandes zonas de las gobernaciones de Arbil, Dohuk y Suleymaniyah. En el "refugio" mantenido en el norte del Iraq hay decenas de miles de personas que son desplazados internos de las zonas que volvieron a quedar bajo el control del Gobierno, sobre todo de la gobernación de Tamim (Kirkuk). Un número desconocido de personas también se ha desplazado internamente desde las antiguas zonas marismas del sur del Iraq a raíz de las actividades militares contra los árabes de las marismas que viven en esa zona. Además, ha habido información regular sobre deportaciones internas de ciudadanos iraquíes de una parte del país a otra, por lo general iraquíes kurdos deportados más al norte, a la región que no se halla bajo el control del Gobierno o a las gobernaciones del sur. Los informes recientes también indican que a muchas personas residentes en Bagdad se las ha obligado por ley a regresar a las gobernaciones de sus antepasados en un esfuerzo por reducir las presiones sociales de una población muy numerosa en la capital.

84. En su informe más reciente a la Asamblea General (A/49/651) el Relator Especial formuló varias recomendaciones que, de seguirse, tendrían una influencia directa en la situación de los desplazados internos. Entre ellas figuran las siguientes: que el Gobierno ponga fin inmediatamente e invierta el avenamiento de los pantanos y cese en sus actividades militares contra la población civil de la zona pantanosa meridional; que deje de intimidar a su población civil en general; que ponga fin a los embargos económicos internos contra las regiones del norte y del sur y que adopte medidas para cooperar con los organismos humanitarios internacionales en la prestación de asistencia a aquellos que lo necesiten en todo el Iraq; que acepte el emplazamiento de observadores de los derechos humanos de las Naciones Unidas en todo el país.

Myanmar

85. El problema de la reubicación forzosa y de desplazamiento interno en gran escala en Myanmar en los seis últimos años constituye un ejemplo más de las diferentes formas en que se producen los desplazamientos. En su último informe a la Asamblea General (A/49/594 y Add.1) y en informes anteriores, el Relator Especial sobre Myanmar ha observado que desde la independencia de Myanmar (a la sazón Birmania) de la dominación colonial británica en 1948 el país ha padecido conflictos no resueltos entre casi todas las minorías étnicas del país y las autoridades centrales. Esos conflictos han precipitado en varias partes del país insurgencias que según se comunica han producido grandes números de desplazados internos. Además, se ha calculado que en los seis últimos años más de un millón de personas se han visto reasentadas por la fuerza, sin indemnización, en nuevos pueblos, aldeas o campamentos de reubicación en los cuales se hallan recluidos de hecho. Ese desplazamiento también se atribuye a importantes proyectos de

desarrollo emprendidos por el Gobierno, en el curso de los cuales se saca a gran número de personas de las tierras designadas para los proyectos sin que se les preste asistencia para la reubicación ni se las indemnice de forma adecuada.

Zaire

86. Los desplazados internos en el Zaire se hallan en su mayor parte en Kivu septentrional y en Shaba, y su desplazamiento se atribuye a la violencia étnica y política en esas zonas. Esos problemas guardan estrecha relación con la población banyarwanda (rwandeses que llevan generaciones viviendo en el Zaire), así como a la reciente llegada de refugiados hutu rwandeses al país, y constituyen un ejemplo de la necesidad de soluciones regionales y amplias a las situaciones de desplazamiento interno. El Relator Especial sobre el Zaire recomendaba en su informe a la Comisión (E/CN.4/1995/67) que se prestara con carácter urgente asistencia al regreso y la reintegración de los desplazados, en particular los desplazados en Shaba. También señalaba que el problema de los enfrentamientos étnicos y los desplazamientos en Kivu septentrional no se podría resolver si no se hallaban soluciones al éxodo masivo de refugiados rwandeses.

Otros países

87. El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (E/CN.4/1995/61) informa de desplazamientos internos masivos en Guatemala y Turquía debido a los bombardeos indiscriminados de asentamientos civiles como parte de la táctica de contrainsurgencia de los gobiernos. Manifiesta preocupación acerca de los informes sobre ejecuciones y amenazas extrajudiciales, presuntamente por fuerzas de seguridad, contra desplazados internos en zonas urbanas de Colombia, el Perú y Djibouti. Exhorta a todos los gobiernos a que hagan todo lo posible por evitar el éxodo masivo de poblaciones y formula recomendaciones encaminadas a prevenir los abusos contra la población civil en las operaciones de contrainsurgencia.

88. Varias fuentes no gubernamentales han informado de desplazamientos internos que constituyen un grave problema en muchos países y acerca de los cuales no informa ningún mecanismo específico de las Naciones Unidas sobre esos países. Entre ellos figuran: Angola, Azerbaiyán, Etiopía, Filipinas, Georgia, Guatemala, Haití, India, Liberia, Mozambique, Perú, Rusia (Chechenia), Sierra Leona y Turquía. Además, en algunos casos la presencia internacional de cualquier tipo es escasa.

89. El Representante exhorta a los mecanismos y órganos establecidos por tratados de derechos humanos sobre temas concretos, así como a los organismos de las Naciones Unidas presentes en esos países, a que presten especial atención al problema del desplazamiento interno y le faciliten toda la información pertinente, además de formular las recomendaciones de acción procedentes.

D. Capacidad para realizar visitas a los países

90. Es evidente que el fenómeno de los desplazamientos internos es mundial y exige una supervisión y un seguimiento constantes. Sin embargo, las graves

limitaciones de recursos restringen mucho el número de misiones a países que puede realizar el Representante, la duración de las misiones y el número de funcionarios (en la actualidad sólo uno) que pueden hacer los preparativos logísticos para la visita, acompañar al Representante y realizar la labor de seguimiento. Esos factores afectan gravemente a la capacidad del Representante para supervisar las situaciones de desplazamiento interno con toda la eficacia que merecen. En la actualidad sólo se puede realizar un número limitado de misiones al año, sin que se hayan adoptado medidas ni existan fondos para realizar actividades de seguimiento, y sin que exista mandato para contratar y utilizar voluntarios expertos. Aunque en el último año el Centro de Derechos Humanos ha logrado conseguir financiación para un modesto aumento del número de misiones, hace falta una supervisión mucho más amplia sobre el terreno, y la duración de las misiones debe ser suficiente para que se puedan celebrar conversaciones significativas con las autoridades, las organizaciones internacionales, las ONG y los desplazados.

91. Hacen falta fondos y funcionarios adicionales para mejorar la supervisión in situ. Se han contemplado misiones conjuntas por relatores sobre países o sobre temas de la Comisión, que deben realizarse dado que tienen eficacia de costos tanto para el gobierno interesado como en lo que respecta a los recursos disponibles en el sistema de las Naciones Unidas. También debe estudiarse la posibilidad de utilizar a miembros de ONG y otros voluntarios expertos que pueden aportar conocimientos técnicos sobre situaciones y cuestiones concretas. El mandato también se podría beneficiar mucho de la realización de misiones in situ por organismos de las Naciones Unidas, ONG y órganos de expertos que estudiaran situaciones de desplazamiento interno. El trabajo en colaboración con expertos e instituciones especializadas ayudaría a cumplir con más eficacia las responsabilidades del mandato. Debido a la sensibilidad de la cuestión de equilibrar la soberanía con la responsabilidad en la atención a las necesidades de los desplazados internos, debe actuarse con discreción considerable en la selección, la aceptación y la gestión del apoyo de las organizaciones benéficas privadas.

III. ACOPIO DE INFORMACION

A. Fuentes de información

92. La disponibilidad de información creíble y actualizada es un requisito para el desempeño del mandato, sea al centrar la atención en misiones a países específicos o al preparar perfiles de países, o con fines de seguimiento o de actividades preventivas. En la actualidad, las principales fuentes de información disponibles sobre los desplazados internos son las misiones de determinación de hechos, los informes de otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas elaborados por el Centro de Derechos Humanos, los informes de organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno; los informes de ONG, y las comunicaciones de gobiernos.

93. Muchos organismos presentes sobre el terreno recogen información pertinente acerca de los desplazamientos internos, y parte de esa información llega al

dominio público en forma de estudios, en particular los publicados por ONG. Sin embargo, gran parte de la información, especialmente la reunida por organismos intergubernamentales, sigue siendo confidencial. Bajo la dirección del DAH, parte de la información relativa a casos de desplazamientos internos en países determinados se ha compartido entre los diferentes organismos. Sin embargo, esa información no se ha reunido en forma sistemática ni es accesible electrónicamente.

94. El Centro de Documentación sobre Refugiados, del ACNUR, ha hecho una tentativa de sistematizar el acopio de información. Algunas de las bases de datos de ese Centro sobre desplazados internos se han utilizado en los preparativos de misiones a países y de informes al respecto; sin embargo, el acceso no ha sido automático dado que la oficina competente del Centro de Derechos Humanos todavía no está conectada con INTERNET ni otras redes electrónicas. También debe mencionarse que parte de la información generada por las oficinas locales del ACNUR es confidencial y no se puede utilizar de forma indiscriminada. Además, como el ACNUR no está presente en todas las situaciones de desplazamiento interno, no dispone de información sobre todas ellas.

95. El DAH no ha establecido todavía un sistema de acopio de información sobre el desplazamiento interno, aunque coordina las consultas entre organismos sobre la alerta temprana de desplazamientos de masas, y el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia se ha convertido en un punto de referencia para coordinar la asistencia a los desplazados internos. En diciembre de 1994 el Comité Permanente entre Organismos recomendó que el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia estableciera una capacidad suficiente para coordinar la respuesta internacional a los problemas del desplazamiento interno (véase el capítulo V). Ello implica establecer una capacidad suficiente para el acopio y la elaboración de información.

96. Varias ONG han empezado a acumular documentación e información sobre los desplazamientos internos y algunas han hecho tentativas de sistematizar el acopio de información en determinados países 18/, pero hasta la fecha no se ha creado un sistema amplio de información.

B. Establecimiento de un sistema de información

97. Hace falta un centro de información del estilo del Centro de Documentación sobre Refugiados creado por el ACNUR a fin de recoger datos sobre las poblaciones de desplazados internos a escala mundial. Un centro de ese tipo, adaptado específicamente a las necesidades de los desplazados internos, sería muy útil para identificar los problemas con que se enfrentan los desplazados y alertar a los órganos de las Naciones Unidas sobre las situaciones que exigen atención. La creación de un centro sería una medida importante para lograr que las situaciones de desplazamiento interno no se pasen por alto ni se olviden y que todas las situaciones graves estén detectadas y bien documentadas.

98. Es necesario sistematizar el acopio de información con objeto de establecer un fondo común de información acerca de las diversas dimensiones del desplazamiento interno, incluida la forma en que el problema del desplazamiento

interno se manifiesta en los distintos países, las medidas correctivas que adoptan los gobiernos y la comunidad internacional y las lagunas existentes que es necesario colmar. Específicamente, esa información incluiría datos acerca del desplazamiento, como contexto económico, político e histórico; tradiciones migratorias; cantidades de personas desplazadas y cómo se define o identifica a éstas; diferentes grupos de desplazados, estadísticas demográficas, medios de subsistencia, disposiciones sobre cobijo y vivienda; medios de adquisición de alimentos, acceso a servicios básicos; problemas especiales de protección como amenazas a la vida o la integridad física; limitaciones con respecto a la circulación, el empleo, la educación y el acceso a los tribunales; dilemas de política y de programas en relación con los desplazados; oportunidades de éstos en cuanto a capacitación, proyectos de generación de ingresos y autonomía económica, y marco institucional nacional y local para afrontar los problemas y capacidad de respuesta de los gobiernos y de la comunidad internacional.

99. Es necesario prestar especial atención al acopio de información específica por sexos. Es poca la información que existe actualmente sobre el número de hogares encabezados por mujeres, las mujeres solteras no acompañadas o las muchachas en edad escolar en contextos de personas desplazadas. Naturalmente, las situaciones de emergencia y los problemas de acceso a menudo hacen que resulte difícil acopiar esa información. Sin embargo, la información exacta específica por sexos es indispensable para una programación eficaz. El Programa de las mujeres en crisis en Africa del UNIFEM, con sede en Nairobi, ha empezado a reunir datos demográficos en puntos en los que se planean proyectos para mujeres desplazadas. A medida que los organismos de socorro y de desarrollo tienen más actividades con los desplazados internos, la información sobre las aptitudes y las capacidades de esas poblaciones irá haciéndose indispensable.

100. También hay que elaborar metodologías para asegurar un enfoque coherente del acopio de datos y la recopilación de estadísticas exactas sobre poblaciones desplazadas internamente. Cabría contemplar un formato normalizado para la elaboración de esa información. Ese formato podría convertirse en una fuente rica de información, que debería resultar más fácil con el empleo de redes electrónicas, en las cuales se espera que empiece a participar en el próximo futuro el Centro de Derechos Humanos. También sería útil a fin de generar los recursos para la publicación de informes periódicos sobre la situación en países con problemas graves de desplazamiento interno.

101. La inexistencia de un punto central en el sistema de las Naciones Unidas para reunir la información sobre los desplazados internos constituye una grave laguna. Aunque algunos han expresado la esperanza de que el ACNUR o el DAH podrían comprometerse a crear un centro de información sobre el desplazamiento interno, hasta la fecha ésa no se ha convertido en una opción realista. En la actualidad no existe una oficina de las Naciones Unidas que acopie sistemáticamente datos sobre todos los casos graves de desplazamiento interno.

102. La oficina del Representante debe hallarse en condiciones de reunir la información del Centro de Documentación sobre Refugiados, del ACNUR, el Departamento de Asuntos Humanitarios, los organismos humanitarios sobre el terreno, el Centro de Derechos Humanos, las organizaciones e instituciones

externas a las Naciones Unidas y los propios desplazados. Para lograrlo, harán falta personal y recursos suficientes. Se ha sugerido que las ONG establezcan redes de información en colaboración con el Representante y que se creen redes regionales de intercambio de información. Deben alentarse los acuerdos de colaboración con respecto a la generación de los recursos necesarios y a compartir la información.

103. El envío de funcionarios de derechos humanos a zonas en las que existe un número considerable de desplazados internos podría servir como paso importante hacia el acopio de información. Por ejemplo, una fuente de información que irá adquiriendo cada vez más importancia en el futuro es la creación de operaciones sobre el terreno por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Por consiguiente, es importante establecer un conjunto de directrices acerca del acopio de información sobre cuestiones de desplazamiento interno para su distribución a las oficinas locales de derechos humanos, a los relatores competentes y a los grupos de trabajo de la Comisión y de la Subcomisión, así como a los organismos humanitarios y a las ONG sobre el terreno.

Información sobre alerta temprana

104. La alerta temprana ocupa un lugar en la lista de prioridades de muchas organizaciones desde hace algunos años, y las ONG y los gobiernos han exhortado reiteradamente a la creación de sistemas más desarrollados de las Naciones Unidas para la elaboración rápida de la información procedente de zonas con emergencias. Sin embargo, su experiencia ha sido que la alerta temprana es vana salvo que exista una "escucha temprana" por parte de la comunidad internacional. Se prevé que la consulta especial sobre la alerta temprana relacionada con nuevas corrientes masivas de refugiados y personas desplazadas presente su informe final al Comité Administrativo de Coordinación (CAC) en 1995, y que en él se ocupe de algunas de las cuestiones pendientes relativas a este proceso. Se ha propuesto que se invite al Representante a participar en la labor de la consulta especial y que participe en las conclusiones de sus reuniones. El Representante debe estar estrechamente asociado a las actividades de alerta temprana y los mecanismos creados con objeto de hallarse en mejor posición para identificar las situaciones que podrían llevar a desplazamientos masivos y movilizar la acción para hacer frente a esas situaciones.

IV. NORMAS JURIDICAS

105. Cada vez resulta más evidente el valor de contar con un marco jurídico más específico sobre las necesidades de los desplazados internos. En la actualidad no existe ninguna formulación clara de los principios jurídicos aplicables a los desplazados internos, ni ningún instrumento centrado en sus necesidades concretas. La elaboración de un instrumento que los tuviera como objetivo resultaría especialmente útil en los diálogos y en las conversaciones con los gobiernos y otros agentes en los países afectados. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Departamento de Asuntos Humanitarios han destacado la importancia de crear un marco jurídico que pudieran utilizar

las organizaciones humanitarias en sus conversaciones con las autoridades competentes.

106. Aunque persiste la controversia entre los juristas acerca de si las disposiciones vigentes del derecho internacional establecen o no una cobertura adecuada para los desplazados internos, se ha ido creando un consenso en apoyo de compilar las normas vigentes, evaluarlas para ver hasta qué punto es suficiente su cobertura y colmar las lagunas que existan. Aunque la aplicación de las normas sigue constituyendo el principal problema, existe un valor reconocido en la identificación de los principios jurídicos aplicables a los desplazados y la elevación de la conciencia internacional del problema y la necesidad de soluciones. El informe amplio de 1993 concluía que sería conveniente preparar una compilación/comentario de las normas internacionales existentes más pertinentes para la protección de los derechos de los desplazados internos, así como su ulterior elaboración e inclusión en un cuerpo de principios. Tanto la Comisión de Derechos Humanos como la Asamblea General han alentado la preparación de una compilación y un comentario de las normas existentes.

107. La presente sección del informe describe la labor realizada en esta esfera en términos de compilar y analizar las normas y de identificar las lagunas existentes en el derecho. También comenta las cuestiones de definición y la labor de la Comisión y la Subcomisión en la elaboración de normas en las esferas de expulsiones forzosas, traslados de población, libertad contra el desplazamiento y los vínculos entre los derechos humanos y las actividades humanitarias. Por último, comenta los progresos realizados hacia el establecimiento de un marco jurídico.

A. Compilación de normas

108. A petición del Representante, tres instituciones muy acreditadas se han dedicado a la compilación de las normas. El Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos (Viena) preparó una compilación y un comentario, y la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional, conjuntamente con el Grupo Internacional de Legislación sobre Derechos Humanos (Washington, D.C.), preparó otra. Una mesa redonda de juristas, de la que fue anfitrión el Gobierno de Austria en octubre de 1994, brindó a expertos y a representantes de organismos internacionales la oportunidad de comparar y comentar las dos compilaciones/comentarios. Los documentos se han publicado como documentos de trabajo en una adición/documento de conferencias al presente informe (Add.3 y E/CN.4/1995/CRP.1); establecerán la base para la redacción de un cuerpo de principios que se presentará a la Comisión para su examen en el próximo futuro.

109. El primer documento refunde las disposiciones halladas en la legislación internacional sobre derechos humanos y el derecho humanitario mediante la selección de los derechos que se consideran más pertinentes para la protección de los desplazados internos ("enfoque de derechos"). El segundo documento sigue un "enfoque de las necesidades", es decir, trata de identificar las necesidades de los desplazados internos y después describir los derechos humanos pertinentes y el derecho humanitario que corresponden a esas necesidades en tres categorías:

situaciones de tensiones y disturbios internos y/o desastres; conflictos armados no internacionales, y conflicto armados internacionales. El segundo documento, que todavía se está preparando, se presentará para su examen en una segunda reunión de expertos que se celebrará en Viena en 1995. También se prevé que en esa reunión se trabaje en el proyecto de cuerpo de principios aplicables a los desplazados internos.

110. Se espera que la labor realizada hasta la fecha constituya una base jurídica importante que puedan utilizar el Representante, los gobiernos interesados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la prestación de asistencia y protección a los desplazados internos. Ya ha aclarado el ámbito de las protecciones jurídicas existentes. En algunos casos resulta imposible inferir derechos específicos a partir de normas generales existentes, mientras que en otros quizá resulte preferible expresar explícitamente las protecciones que mejor se adaptan a las necesidades de los desplazados internos.

111. En la actualidad los desplazados internos carecen de protección en virtud del derecho internacional, sobre todo en situaciones que están por debajo del umbral de aplicación del derecho humanitario y en las que, simultáneamente, las garantías de derechos humanos que son clave para los desplazados están legítimamente derogadas o limitadas. Es posible que exista un tipo parecido de vacío jurídico en el caso de los Estados que no han ratificado tratados clave que codifican los derechos humanos y el derecho humanitario. La falta de protección jurídica para los desplazados internos también existe en situaciones distintas de los conflictos armados en los cuales los agentes no gubernamentales ejercen control o influencia. En esas situaciones, que pueden implicar la violencia inducida por agentes privados, por lo general los abusos no constituirán infracciones internacionales de los derechos humanos, sino infracciones del derecho interno de un país.

112. La obligación de los Estados de conceder acceso a los organismos humanitarios a fin de que presten protección y asistencia es una esfera que exige más estudio. Tanto en derecho como en la práctica, normalmente hace falta el consentimiento del Estado interesado. Al mismo tiempo, se espera que las organizaciones humanitarias intenten activamente obtener acceso 19/ y a veces las resoluciones del Consejo de Seguridad han exigido ese acceso 20/. Un comentarista ha aducido que una negativa arbitraria a permitir la prestación de socorro humanitario a los desplazados internos, en violación de los derechos humanos, podría constituir un abus de droit que no puede impedir a las Naciones Unidas que desempeñen las funciones que le confiere la Carta 21/. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos exhortó hace poco a los gobiernos y a todas las partes interesadas a que reconocieran el derecho de asistencia humanitaria de las víctimas de la guerra y las personas desplazadas y permitieran a las organizaciones humanitarias el acceso a todas esas poblaciones, en particular a que respetaran la imparcialidad y la neutralidad de la ayuda humanitaria y permitieran que ésta se entregue en condiciones de seguridad 22/.

113. Los dos documentos encargados por el Representante llegan a conclusiones parecidas en cuanto a la necesidad de la elaboración de un cuerpo de principios, que debería tratar con carácter primordial las esferas en las cuales parece existir incertidumbre jurídica o en las cuales resultaría beneficioso contar con una aclaración de las normas.

114. Se contempla que la compilación/comentario, en su forma definitiva, incluya una recopilación de las disposiciones existentes de derechos humanos internacionales y de derecho internacional, la jurisprudencia pertinente y las normas habituales, así como un amplio comentario que explicaría las normas más pertinentes. En la medida de lo posible, cada necesidad identificada estaría abarcada por una disposición o una norma que contendría un derecho correspondiente u otra protección jurídica. Un documento de ese tipo sería útil para quienes trabajan en organismos gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales activos en la protección de los desplazados internos.

115. Debe destacarse que la aplicación adecuada de las normas jurídicas vigentes en materia de derechos humanos y derecho internacional puede reducir apreciablemente la intensidad de los problemas con que se enfrentan los desplazados internos. Ese es el motivo por el que los órganos intergubernamentales y conferencias como el Seminario sobre la protección de los refugiados africanos y los desplazados internos, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Harare, 16 a 18 de febrero de 1994) y el Coloquio internacional en conmemoración del Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (San José, 5 a 7 de diciembre de 1994) exhortaron en sus declaraciones de conclusión a los gobiernos y otras partes interesadas a respetar los derechos humanos y el derecho humanitario y observar los instrumentos vinculantes.

B. Cuestiones de definición

116. La cuestión de cómo definir quién es un "desplazado interno" es clave para muchas deliberaciones. Cuando el Consejo Económico y Social examinó por primera vez la cuestión de los desplazados internos, hace tres años, se basó en la definición contenida en el informe analítico de 1992 del Secretario General, que describe a los desplazados internos como "personas que han sido obligadas a huir de su hogar repentina 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" 21/. Esta definición se ha venido utilizando como definición de trabajo a los efectos del mandato del Representante del Secretario General. Fundamentalmente es una descripción adecuada del fenómeno del desplazamiento interno. Contiene dos elementos cruciales del desplazamiento interno: el traslado coaccionado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación 24/. También incluye las principales causas del desplazamiento.

117. La definición parece prever que se vaya a utilizar para definir a una categoría de personas a las que un organismo competente podría prestar asistencia y protección en caso de emergencia 25/. Los trabajadores sobre el

terreno parecen estar de acuerdo, según parece, en que la definición debe ser útil desde el punto de vista operacional 26/.

118. Sin embargo, no existe un acuerdo en firme acerca de lo que debe incluirse en la definición. Existen, por ejemplo, quienes preferirían que a los desplazados internos se los definiera como personas en una situación análoga a la de los refugiados que no han traspasado las fronteras de su país. Como se ha señalado en informes anteriores, existen muchos motivos en apoyo del argumento de que la definición debe centrarse en quienes, si hubieran salido de su propio país, serían considerados refugiados 27/. En particular, la adopción de una definición parecida a las definiciones de refugiados contenidas en la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana 28/ y en la Declaración de Cartagena de 1984 es la preferida 29/. Las definiciones que siguen esa pauta son la aconsejada por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) 30/, de 1989, y la utilizada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA) 31/. En esas definiciones se hace hincapié en un presunto elemento de temor de persecución y en la consiguiente necesidad de protección contra los abusos en gran escala de los derechos humanos debidos a enfrentamientos internos o conflictos armados 32/; ello coincide con el interés de la propia Comisión en relación con los desplazados internos y con sus actividades al respecto.

119. Algunos se oponen a la inclusión de los desastres naturales en la definición, porque las personas desplazadas por ese motivo no tendrían derecho a la consideración de refugiados 33/. Sin embargo, otros consideran que esa categoría de desplazamiento debe incluirse en el ámbito del mandato. Aducen que existen demasiados casos en que desastres naturales como la hambruna son de hechos "provocados por el hombre" o que la respuesta de las autoridades nacionales es tan insuficiente que se necesita la atención internacional. Además, se han dado casos bien documentados de desplazamientos masivos como resultado de una combinación de causas naturales y causas raciales, sociales o políticas, en los cuales han ocurrido violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos. Naturalmente, si queda claro que los desplazados por un desastre natural tienden a recibir asistencia y protección sin discriminación de sus propios gobiernos o de la comunidad internacional, entonces no hará falta que se preste atención internacional a la situación.

120. Existen quienes desearían que la definición se ampliara para incluir los proyectos de desarrollo que causan reubicación, así como a los "desplazados repatriados" o a quienes regresan a sus zonas de origen desde el extranjero pero han perdido sus tierras, casas o medios de producción 34/.

121. La expresión de huir "en gran número" se ha visto puesta en tela de juicio. Algunos organismos de las Naciones Unidas son partidarios de esa formulación porque describe el tipo de tragedia que con más agudeza provoca la preocupación de la comunidad internacional. Otros, sin embargo, temen que esa formulación excluya a las personas que huyen solas o en pequeños grupos, preocupación planteada por grupos de derechos humanos, gobiernos y organizaciones de socorro. El problema quedó destacado durante la misión a Colombia, donde se averiguó que los desplazados internos huían en pequeños grupos 35/.

122. También se ha planteado la cuestión de si sería preferible o no utilizar una definición para todos los desplazados, tanto dentro de sus países como fuera de ellos 36/. Sin embargo, parece improbable que la comunidad internacional esté dispuesta a estudiar esa medida. Además, el traspasar una frontera internacional significa que la persona se halla bajo una entidad soberana diferente que tiene para con esa persona obligaciones fundamentadas en una base jurídica distinta de la que determina los deberes que tiene para con sus propios ciudadanos.

123. Debe señalarse que algunos ponen en tela de juicio que deba existir una definición en absoluto. Advierten en contra de una definición que excluiría a las personas que no satisfacen los criterios "oficiales". Según ellos, la atención debería centrarse en todas las personas "necesitadas". La asistencia se destinaría a las comunidades conforme a su necesidad, y no a la condición de los particulares de refugiados o desplazados 37/. En esas circunstancias, debe prestarse asistencia y protección a todas las personas en situaciones de riesgo. Por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) facilita asistencia y protección a todas las víctimas civiles de conflictos armados no internacionales, tanto si son desplazadas como si no; la asistencia del ACNUR también tiene por objetivo a todos los afectados. Sin embargo, ha quedado claro que los desplazados internos suelen compartir determinados problemas y características que es necesario delimitar. No sólo es procedente, sino urgente, centrarse en los derechos y las necesidades de los millones de personas de todo el mundo que corresponden a ese grupo específico. Con demasiada frecuencia el ámbito de la población objetivo que recibe asistencia y protección no incluye de forma suficiente a los desplazados internos. Por ejemplo, es indiscutible que existe una discrepancia considerable entre las formas en que la comunidad internacional percibe y trata a los refugiados y a los desplazados internos, incluso cuando se enfrentan con problemas parecidos y a veces se hallan en prácticamente las mismas circunstancias. El principal objetivo de la definición no es crear una nueva categoría de personas con derechos especiales, sino asegurar que las protecciones reconocidas como derechos de las personas en determinadas situaciones se extiendan a otras que se hallan en situaciones análogas y con ello se promueva un enfoque más armonioso y coherente de los derechos humanos.

124. Es de esperar que la definición de "desplazado interno" se emplee en diversos contextos para atribuir derechos y responsabilidades a particulares y autoridades. Como las medidas adoptadas en el contexto del derecho deben comprenderse y aplicarse con la debida consideración de sus consecuencias para la asignación de derechos y responsabilidades y, en el caso de los desplazados internos, las funciones específicas de la comunidad internacional en cuanto a su protección, la definición debe mantener una cierta flexibilidad y permitir reconocimientos prima facie de carácter declaratorio. La enumeración de causas debe ser indicativa y no exhaustiva. Al mismo tiempo, la definición debe alcanzar un grado suficiente de precisión de conformidad con el principio de que los sujetos de derecho deben saber cómo comportarse tanto en cuanto a derechos como en cuanto a responsabilidades 38/.

125. La mesa redonda de juristas de Viena recomendó que el Representante siguiera estudiando la definición de trabajo de desplazados internos en

particular con referencia a las expresiones "su hogar", "en gran número" y "su propio país". Sugirió que se podrían resolver esas cuestiones si se modificaba la definición de trabajo para que dijera lo siguiente: "personas o grupos de personas que han sido obligadas a huir de su hogar o lugar de residencia habitual repentina o inopinadamente como resultado de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han traspasado una frontera estatal internacionalmente reconocida".

126. Es de esperar que cuando se prepare el proyecto de cuerpo de principios sobre desplazados internos se debatan éste y otros aspectos y se establezca una definición de trabajo. La adopción de una definición facilitará el acopio de estadísticas y otros datos sobre desplazados internos y resultará útil para los organismos con operaciones sobre el terreno. Al mismo tiempo, la definición habrá de ser tanto flexible como lo bastante específica para abarcar a quienes más necesitan protección y asistencia especiales. Evidentemente, será necesario llegar a un equilibrio entre una definición demasiado estricta que pueda excluir a alguna gente y otra demasiado amplia que pueda resultar operacionalmente inmanejable.

127. El término "protección" también necesita aclaración. Muchas ONG locales tienden a considerar la protección como un asunto meramente humanitario, parte integrante de la asistencia ("salvar vidas al suministrar ayuda", como dice una ONG), y no fundamentalmente como cuestión de derechos humanos. Sólo un número reducido de ONG locales en el estudio del Consejo Noruego sobre los Refugiados aludió a los derechos humanos como base para la protección. O bien la base de derechos humanos era demasiado evidente para mencionarla o los trabajadores sobre el terreno estaban más habituados a pensar en los desplazados como personas con necesidades que satisfacer y no como titulares de derechos que promover.

C. Otras normas pertinentes

128. Existen iniciativas recientes de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que guardan relación directa con las normas relativas a los desplazados internos, en particular su trabajo sobre la libertad de la circulación y los casos en los cuales se prohíben los traslados forzosos de población. En su resolución 1990/17 la Subcomisión decidió examinar la cuestión de las dimensiones de derechos humanos de los traslados de población, incluido el asentamiento de colonos, y en su resolución 1992/28 encargó a dos de sus miembros, como Relatores Especiales, que preparasen un estudio preliminar sobre las dimensiones de derechos humanos del traslado de poblaciones. Se han presentado a la Subcomisión dos informes (E/CN.4/Sub.2/1993/17 y Corr.1 y E/CN.4/Sub.2/1994/18 y Corr.1). En el primero se trataba de estudiar el fenómeno de los traslados forzosos de población de forma amplia. El segundo se centraba en esferas concretas con el objetivo de evaluar la estructura normativa aplicable a los traslados de población. Aducía que las normas de derechos humanos resultan útiles para definir la conducta de los Estados en la protección de las poblaciones contra el desplazamiento arbitrario, así como durante ese desplazamiento. En general proponía que el

derecho internacional prohíba el traslado de personas y la instalación de colonos y describía también las normas permisivas de derecho internacional que justificarían el traslado de poblaciones. También sostenía que la no realización de los derechos económicos, sociales y culturales puede provocar desplazamientos masivos de población. Decía además que las normas generales aplicables a los conflictos, tanto de carácter interno como internacional prohíben la reubicación forzosa de civiles. Por último, comentaba la cuestión de la responsabilidad del Estado y el traslado de poblaciones.

129. Además, la Subcomisión en su 46º período de sesiones aprobó la resolución 1994/24 titulada "El derecho a la libertad de circulación", en la cual afirmaba el derecho de las personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra y en su propio país; también afirmaba el derecho de los refugiados y de los desplazados a volver, con seguridad y dignidad, a su país de origen o, dentro de éste, a su lugar de origen o de elección; exhortaba a los gobiernos y a otros interesados a hacer cuanto fuera posible para que cesaran inmediatamente todas las prácticas de desplazamiento forzoso, traslado de poblaciones y limpieza étnica en violación de las normas jurídicas internacionales, y decidía incluir en su tema del programa titulado "Libertad de circulación" un subtema titulado "Desplazamiento de poblaciones" y mantener en constante estudio el respeto del derecho a la libertad de circulación, incluido el derecho a permanecer en un país y a volver a él. Se trata de una novedad importante dado que agiliza la labor de la Subcomisión en relación con los desplazados.

130. También tiene una pertinencia directa para los aspectos jurídicos del desplazamiento interno la Declaración de Normas Humanitarias Mínimas (Declaración de Turku/Åbo) (véase E/CN.4/1995/116), que la Subcomisión transmitió a la Comisión en agosto de 1994 para su estudio con miras a seguir desarrollándola y a su posible adopción. La Declaración afirma unas normas humanitarias mínimas que son o deben ser aplicables en todas las situaciones, incluidos los casos de violencia interna, los disturbios, las tensiones y las situaciones excepcionales, y que no se podrán suspender en ninguna circunstancia.

131. Otros mandatos de la Comisión y de la Subcomisión también guardan relación directa con el mandato relativo a los desplazados internos. En particular, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en su Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en el 46º período de sesiones de la Subcomisión, se ocupa de la cuestión de su desplazamiento por la fuerza y declara que no se los debe desplazar ni trasladar sin su consentimiento libre e informado. Hay otras cuestiones pertinentes que se plantean en el informe de la Subcomisión sobre la función de las Naciones Unidas en la asistencia y las actividades humanitarias internacionales y en el respeto de los derechos humanos (E/CN.4/Sub.s/1994/39) el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente (designado en la resolución 1990/7 de la Subcomisión) y el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada (designado en la resolución 1992/26 de la Subcomisión). En su 50º período de sesiones se presentó a la Comisión un informe analítico del Secretario General sobre la práctica de los desalojamientos forzosos (E/CN.4/1994/20). El informe concluía que si bien

la práctica de los realojamientos forzosos puede revestir distintas formas y afectar a determinadas familias además de a comunidades enteras, ciertas características comunes la acompañan, concretamente, que las víctimas son siempre los sectores más pobres y más desfavorecidos desde el punto de vista social y que interviene una cierta medida de violencia. Destacaba la necesidad de crear nuevas leyes y mecanismos eficaces dirigidos a prevenir los desalojamientos forzosos. También tiene importancia la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente por lo que respecta al derecho a la vivienda, así como la de otros órganos creados por tratados. El Representante ya ha establecido contacto con los Relatores Especiales de la Subcomisión sobre traslados de población y sobre derechos humanos y medio ambiente.

132. La cuestión de la producción y el empleo de minas terrestres antipersonal es otra esfera sobre la cual han llamado la atención la Naciones Unidas 39/. Las minas constituyen un importante obstáculo a la seguridad de libre circulación y especialmente al regreso de los desplazados, y se informa de que en el proceso de reasentamiento han perecido millares de personas. El Protocolo sobre Minas, anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, no regula la producción, el almacenamiento, la transferencia ni la exportación de minas terrestres. En un informe del Secretario General a la Asamblea General de septiembre de 1994 (A/49/357) se recomendaba una prohibición total de la fabricación, la utilización y la transferencia de todas las minas terrestres. En su cuadragésimo noveno período de sesiones la Asamblea General aprobó la resolución 49/75 sobre una suspensión de la exportación de minas terrestres antipersonal, en la cual exhortaba a los Estados que todavía no lo hubieran hecho a que declarasen esa suspensión a la brevedad posible.

133. Por último, la protección de la seguridad de los propios trabajadores sobre el terreno y la garantía de su acceso seguro a las víctimas de emergencias humanitarias es una esfera en la cual se han elaborado normas últimamente. En 1994 la Asamblea General aprobó la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y Personal Asociado (resolución 49/59, anexo). En ella se establece el deber de garantizar la seguridad de ese personal y de poner en libertad a todos los funcionarios capturados o detenidos.

D. Elaboración del marco jurídico

134. A partir de los informes sobre las normas aplicables a los desplazados internos preparados por instituciones jurídicas y de las consultas con una amplia variedad de expertos, comprendida la mesa redonda de Viena, está apareciendo un consenso general en el sentido de que convendría seguir adelante con la elaboración de un cuerpo de principios. En él no se trataría sólo de colmar las lagunas jurídicas, sino también de reafirmar las obligaciones en el marco de las normas existentes. Ese instrumento agudizaría la conciencia de los problemas con los que se enfrentan los desplazados internos y facilitaría la aplicación de las normas pertinentes.

135. Los expertos han concluido que las disposiciones del derecho vigente sobre derechos humanos y humanitario no son explícitas en cuanto a los derechos aplicables a los desplazados internos, y por ese motivo consideran indispensable formular protecciones más correctamente adaptadas a las necesidades de los desplazados internos. En particular, han recomendado que se enuncien explícitamente los siguientes principios: garantía de la seguridad del acceso de los desplazados a las instalaciones y los productos indispensables para la supervivencia; prohibición de los asedios deliberados por hambre; establecimiento del derecho a la documentación a fin de garantizar los medios de ejercitar todos los derechos legales; garantía de la libertad de circulación y de residencia para los desplazados internos y protección contra los traslados individuales o masivos arbitrarios salvo que lo exijan la seguridad de civiles o razones militares imperativas; prohibición del regreso forzoso a condiciones de peligro; establecimiento del derecho a regresar al lugar habitual de residencia o de reasentarse en otro lugar seguro; respeto y garantía de la libertad y los medios de ejercitar el derecho de pedir asilo; exigencia de que las prácticas de recluta se ajusten a las normas legales internas e internacionales y en particular al derecho internacional relativo a un trato justo y a la no discriminación, y exigencia de que las partes en todos los conflictos no recluten a niños para que participen en las hostilidades; prohibición de la producción y la utilización de minas terrestres antipersonal, de las cuales suelen ser víctimas los desplazados; establecimiento de protecciones especiales para las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables que son desplazados internos.

136. En la elaboración de un cuerpo de principios se tendrán debidamente en cuenta instrumentos conexos como la Declaración de Turku/Åbo de Normas Humanitarias Mínimas, la Declaración de San Remo sobre las normas de derecho humanitario internacional que rigen la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales y la labor pertinente de la Subcomisión. Como ya se ha mencionado, se prevé que una reunión de expertos examine el proyecto de cuerpo de principios antes de su estudio por la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos de las Naciones Unidas.

137. El Comité sobre Desplazados Internos de la Asociación de Derecho Internacional ha observado que el derecho internacional en relación con los desplazados internos puede distinguirse como sigue: las normas aplicables antes de que ocurran situaciones de desplazamiento interno (es decir, las normas relativas al alivio de las causas básicas y en consecuencia a prevenir que ocurran situaciones de desplazamiento interno); las normas aplicables en situaciones de desplazamiento interno (es decir, las normas relativas a la satisfacción de las necesidades inminentes de asistencia y protección de los desplazados internos), y las normas que se han de aplicar a fin de resolver situaciones de desplazamientos internos (es decir, las normas relativas al respeto de los deseos de las distintas personas desplazadas internas de regresar a sus hogares, así como las obligaciones correspondientes que incumben al Estado o los Estados interesados y a la comunidad internacional) 40/. En el proyecto de cuerpo de principios se tomará nota de esas diferentes esferas del derecho.

138. En una conclusión aprobada en octubre de 1994 el Comité Ejecutivo del ACNUR acogió complacido los esfuerzos realizados por compilar las normas internacionales existentes con respecto al trato de los desplazados internos y por elaborar un código de conducta que incluyese principios rectores. El Documento de Addis Abeba sobre los refugiados y los traslados forzados de poblaciones en Africa, aprobado por un seminario organizado por la OUA y por el ACNUR en 1994, manifestaba apoyo a la labor del Representante del Secretario General encaminada a promover mecanismos jurídicos adecuados para la mejor protección y asistencia de los desplazados internos. En diciembre de 1994 la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, aprobada por todos los Gobiernos latinoamericanos, manifestó el compromiso de alentar y contribuir a la preparación de una declaración internacional de principios y normas básicas para la protección y el trato humanitario de todos los desplazados internos. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha subrayado además la importancia de que el Representante reúna la legislación en materia de derechos humanos, humanitaria y de refugiados y elabore normas aplicables a los casos de desplazamiento interno 41/.

V. MECANISMOS INSTITUCIONALES

139. Como no existe un organismo operacional único del sistema internacional que se encargue de los desplazados internos, el sistema más eficaz en este momento es el que utiliza las capacidades existentes. En esta sección del informe se examinan esas capacidades y la función que desempeñan actualmente en pro de los desplazados internos a fin de evaluar la mejor forma de atender las necesidades en materia de asistencia y de protección.

A. Las Naciones Unidas y otras entidades internacionales

140. En los últimos años la comunidad internacional ha mostrado una creciente disposición a asumir más responsabilidad respecto de los desplazados internos. Naturalmente, la responsabilidad de ayudar y proteger a los desplazados internos incumbe en primer lugar al propio país. Sin embargo, si este último no puede o no quiere satisfacer las normas mínimas que exige el derecho humanitario o de derechos humanos, entonces esas garantías pueden atenderse mediante la asistencia internacional. Tanto en el sistema de las Naciones Unidas como fuera de él los órganos intergubernamentales, regionales y no gubernamentales están examinando y elaborando activamente nuevos enfoques para aumentar la asistencia y la protección a los desplazados internos y se están haciendo claros progresos hacia la elaboración de un enfoque más coherente.

141. El mandato sobre los desplazados internos se ha realizado en estrecha cooperación con los organismos internacionales. El Representante ha mantenido estrechos contactos con el propio Secretario General, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, el Administrador del PNUD y con el Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja. También se ha mantenido en contacto con altos funcionarios y directores de oficinas regionales de esas organizaciones para intercambiar información sobre

las novedades ocurridas sobre el terreno y opiniones sobre una posible cooperación. Ha participado en la labor del Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, presidido por el Departamento de Asuntos Humanitarios, y en mayo de 1994 pronunció una alocución ante el Subcomité Plenario del ACNUR sobre Protección Internacional, del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado.

142. En sus misiones sobre el terreno, el Representante ha celebrado extensas consultas con los funcionarios de los organismos residentes de las Naciones Unidas y otros organismos humanitarios. Durante una parada en Nairobi, por ejemplo, se reunió con representantes de organismos de las Naciones Unidas que participan en las tareas de socorro y desarrollo en Kenya, el Cuerno de Africa y Africa central y celebró reuniones en las que informó al Programa para las personas desplazadas en Kenya, del ACNUR, y con el Programa de las mujeres en crisis en Africa, del UNIFEM. Mientras se hallaba en Colombia se reunió con representantes del Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, los Refugiados y los Repatriados (PRODERE), proyecto experimental introducido en Centroamérica.

143. Aunque el sistema de las Naciones Unidas todavía no ha presentado un plan amplio para mejorar su capacidad de respuesta a las situaciones de desplazados internos, han ocurrido importantes novedades en la labor de todos los organismos humanitarios que trabajan con los desplazados internos.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

144. De todos los organismos de las Naciones Unidas, el ACNUR es el que ha asumido la función más amplia de asistencia y protección a los desplazados internos. Aunque su mandato no incluye a los desplazados internos, ha intervenido cada vez más en situaciones que los afectan, tanto a petición del Secretario General como de la Asamblea General. En 1993 el ACNUR adoptó criterios para su trabajo con los desplazados internos a fin de aclarar su participación. Los criterios establecen que asumirá la responsabilidad primordial en situaciones en las que existe un vínculo directo con sus actividades básicas para los refugiados, en particular las situaciones en las cuales los refugiados que retornan se mezclan con las poblaciones desplazadas internas y las situaciones en que existe "un riesgo importante" de que los desplazados internos se conviertan en un problema de refugiados. Aunque los criterios son amplios, el ACNUR no interviene en todas las situaciones de desplazamiento interno.

145. Cuando el ACNUR sí asume responsabilidad por los desplazados internos, su actividad es amplia y abarca tanto la protección como la asistencia. La Alta Comisionada ha afirmado que la acción humanitaria no sólo se refiere a la entrega de suministros de socorro, sino en primer lugar y sobre todo a garantizar los derechos humanos básicos y la seguridad de las víctimas de todas las partes en un conflicto 42/.

146. A medida que el ACNUR se ha visto cada vez más implicado en situaciones de desplazamiento interno, sus funciones, en especial en la esfera de la

protección, han tenido que ampliarse. Un informe reciente a su Comité Ejecutivo describía las múltiples tareas nuevas que el personal del ACNUR ha tenido que realizar en defensa de los desplazados internos. Entre ellas figuran vigilar el trato de que son objeto los grupos minoritarios amenazados, intervenir ante las autoridades para solicitar medidas de protección, prestar asistencia y protección en centros de socorro provisional y ayudar a los gobiernos a expedir documentos personales. En situaciones de conflictos armados o de violaciones masivas de los derechos humanos, las actividades del ACNUR se han ampliado para incluir la asistencia al paso seguro de los civiles por las líneas del frente, la reubicación y la evacuación de civiles de las zonas conflictivas, la asistencia a poblaciones asediadas que no pueden o no quieren desplazarse de sus hogares, la intervención ante las autoridades locales para impedir el regreso involuntario de los desplazados internos a zonas de peligro, la alerta a los gobiernos y al público sobre los abusos de los derechos humanos y la promoción del derecho de los desplazados internos a regresar voluntariamente a sus casas. El ACNUR también ha participado en esfuerzos de mediación y de conciliación entre desplazados que regresan y residentes locales 43/.

147. Ahora que el ACNUR trata de ocuparse de los problemas especiales en materia de asistencia y protección de los desplazados internos, resulta evidente que hacen falta muchos más conocimientos técnicos y recursos de los que el ACNUR puede movilizar actualmente, y que no cabe esperar que el ACNUR por sí solo se ocupe de toda la diversidad de estos problemas. Hace falta capacitación para ir creando experiencia en derecho internacional de los derechos humanos y humanitario, que constituye la base jurídica para la protección de los desplazados internos y las actividades encaminadas a protegerlos. También hace falta capacitación en las medidas prácticas necesarias para proteger la seguridad física de los desplazados internos. Para el ACNUR, la protección ha significado tradicionalmente la defensa de los derechos de los refugiados al asilo y la no expulsión. La protección en el país de origen es algo completamente distinto. Un informe del ACNUR sobre su experiencia operacional con desplazados internos describe las dificultades con que ha tropezado el organismo para tratar de extender su protección a los desplazados en situaciones de conflicto interno 44/. En muchos casos el ACNUR ha tenido que ampliar su colaboración con otros, sobre todo con el CICR y con los órganos de derechos humanos, a fin de idear estrategias para ocuparse de las cuestiones de protección.

148. El aumento de las actividades del ACNUR con los desplazados internos ha planteado graves preocupaciones para el organismo. Existen temores de que esas actividades modifiquen el carácter del organismo y lo desvíen de su responsabilidad primordial de ayudar a los refugiados en los países de asilo. También se han planteado otros problemas: la escasez de recursos, la inexistencia de un marco jurídico, la dificultad de proteger a las personas en una situación de conflicto armado, el gran riesgo para el personal y, lo que es más importante, el conflicto que surge invariablemente entre la protección de las personas en sus países de origen y la defensa simultánea de su derecho de salir de su país y buscar asilo contra la persecución. Han surgido otros problemas cuando el ACNUR ha tratado de ocuparse de los problemas tanto de los refugiados como de los desplazados internos en el mismo país.

149. Sin embargo, el ACNUR ha dejado cada vez más claro que quizá no resulte siempre razonable ni viable establecer distinciones entre los desplazados internos y los desplazamientos de refugiados. Como se señala en un reciente informe a su Comité Ejecutivo,

"En la medida en que las corrientes de refugiados y el desplazamiento interno obedecen a las mismas causas, tiene muy poco sentido ocuparse sólo de los aspectos transfronterizos de los traslados forzosos de población, sea en respuesta a necesidades humanitarias inmediatas o en la búsqueda de soluciones. Desde el punto de vista del ACNUR, como organismo internacional encargado de los refugiados, resulta claramente preferible, siempre que sea posible, obviar la necesidad de que la gente tenga que salir de su país -y en consecuencia convertirse en refugiada- a fin de hallar seguridad y de obtener una asistencia humanitaria vital 45/."

La Asamblea General ha alentado al organismo a que continúe estudiando y llevando a cabo actividades de protección y asistencia a los desplazados internos y también ha manifestado apoyo a los esfuerzos del ACNUR que contribuyen a evitar los problemas de refugiados (resolución 48/116, de 20 de diciembre de 1993). En octubre de 1994 el Comité Ejecutivo del ACNUR aprobó una conclusión sobre personas internamente desplazadas en la que alentaba a la Alta Comisionada a que prosiguiera los esfuerzos de la Oficina por aplicar sus criterios y directrices internos en las intervenciones del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno. También se pedía una cooperación más estrecha con el Representante del Secretario General, con el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia y con los organismos humanitarios existentes y las ONG en la solución del problema de los desplazados internos. En 1994 la Asamblea General reconoció además la importancia de la estrecha cooperación entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Representante del Secretario General, así como de la cooperación con el CICR, con respecto a la prevención, la protección, la asistencia humanitaria y la búsqueda de soluciones.

Comité Internacional de la Cruz Roja

150. El CICR tiene una dilatada experiencia en la protección de civiles en situaciones de conflicto armado y últimamente ha venido ampliando su capacidad para proteger y ayudar a civiles en conflictos internos. Desde luego, de todas las instituciones que se ocupan de los desplazados internos, el CICR es el que tiene el mandato más claro de ayudar y proteger a las víctimas de conflictos internos, que constituyen, si no el grupo más numeroso, por lo menos el más complejo entre los desplazados internos. También se ha visto directamente implicado en situaciones de enfrentamiento interno al ejercitar el derecho de iniciativa concedido al CICR por los estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Hay resoluciones recientes del Consejo de Delegados del CICR que han apoyado la intervención del CICR en una extensa variedad de situaciones, y el CICR ha asignado más del 80% de su presupuesto sobre el terreno a proteger y ayudar a civiles en conflictos armados no internacionales.

151. El CICR no establece ninguna distinción entre actividades de asistencia y de protección. Aunque los organismos de socorro y de desarrollo consideran a menudo que las responsabilidades de protección podrían poner en peligro su función de asistencia, tanto los gobiernos como las fuerzas insurgentes han aceptado al CICR en su función conjunta de asistencia y protección. Uno de los aspectos más fuertes de la organización del CICR es que sus representantes brindan protección a ambos bandos en las situaciones de conflicto y tratan de llegar a aquéllos a quienes no pueden alcanzar otras organizaciones humanitarias debido a condiciones peligrosas de seguridad o a obstáculos políticos. Además, la responsabilidad del CICR es para con las víctimas del conflicto, en contraste con la de las Naciones Unidas, que es fundamentalmente para con los gobiernos. Y, al contrario de lo que ocurre con otros organismos, nunca delega en otros su labor sobre el terreno, lo cual le permite garantizar que sus operaciones satisfacen las normas del CICR.

152. Al mismo tiempo, la independencia del CICR y su insistencia en la confidencialidad complican a veces su capacidad para trabajar con otros organismos sobre el terreno. La enormidad de las emergencias humanitarias hace que la labor de colaboración sea fundamental. La colaboración, sin embargo, no siempre resulta fácil, sea porque el CICR tiene sus propias normas de funcionamiento o porque las operaciones de las Naciones Unidas no siempre se perciben como neutrales, en cuyo caso el CICR puede desear distanciarse a fin de asegurar el respeto a su independencia y su neutralidad. El CICR también puede verse impedido de intervenir cuando el desplazamiento interno no guarda relación con una guerra y cuando no se satisfacen sus condiciones para intervenir. En esos casos necesita seguir examinando las formas en que puede cooperar con los organismos de las Naciones Unidas y las ONG que pueden prestar un apoyo adicional en la esfera de la protección. En los últimos años el CICR ha tratado de encontrar medios de trabajar en consulta más estrecha con otros organismos al mismo tiempo que mantiene su independencia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

153. A menudo, los representantes residentes del PNUD actúan en una doble capacidad: como principales funcionarios del PNUD en el país de que se trate y como coordinadores residentes del sistema de las Naciones Unidas en ese país. En su calidad de coordinadores residentes, están encargados de coordinar la asistencia a las personas desplazadas internamente, en estrecha cooperación con los gobiernos, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno (resolución 44/136 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1989, párr. 7). Sin embargo, existe una reciente tendencia a ampliar el número de candidatos al puesto de coordinador residente, con objeto de que se pueda seleccionar a una persona distinta del representante residente en situaciones de emergencia compleja.

154. Naturalmente, los representantes residentes del PNUD rinden informe a la sede del Programa. Sin embargo, en su calidad de coordinadores residentes que se ocupan de la asistencia de emergencia, rinden informe al Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH). Cuando se ocupan de cuestiones económicas y sociales, rinden informe a la oficina del Secretario General Adjunto de Coordinación de Políticas

y de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en la esfera de los derechos humanos y la protección, no rinden informe a nadie. Se ha sugerido que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, cuyo mandato incluye la coordinación de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas, podría ser el coordinador de esos informes de los coordinadores residentes.

155. Aunque se está avanzando, queda todavía mucho por hacer para conseguir una mayor claridad en cuanto al doble papel de los funcionarios del PNUD como representantes residentes y coordinadores residentes. Desde luego, en el seno del PNUD se ha puesto en tela de juicio que sus altos funcionarios sobre el terreno hayan de ocuparse de cuestiones distintas de las de desarrollo. Sin embargo, la proliferación de conflictos internos, la existencia de Estados que se derrumban y se reforman y la existencia de hambrunas y sequías han generado una multiplicidad de situaciones de emergencia en el mundo en desarrollo de las cuales se ha de ocupar cada vez más el sistema de las Naciones Unidas. Inevitablemente, se ha pedido su ayuda a los funcionarios del PNUD sobre el terreno.

156. En casi todas las situaciones de emergencia los representantes residentes del PNUD actúan como coordinadores residentes del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, desde 1994 se ha autorizado al Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia a que, en nombre del Secretario General, evalúe en cada emergencia compleja si puede hacer falta un "coordinador humanitario" distinto del representante residente. En la actualidad se está creando una lista más amplia de posibles coordinadores humanitarios.

157. Para ayudar a los funcionarios del PNUD y otros a adquirir más conocimientos especializados sobre la realización de funciones de emergencia sobre el terreno, se imparte formación a los representantes residentes del PNUD con arreglo al Programa de Capacitación de Gestión de Desastres que administran conjuntamente el DAH y el PNUD. Es muy necesario que esas acciones de formación prosigan y se amplíen de manera que más funcionarios del PNUD se familiaricen con el trabajo de emergencia, los procesos de solución de conflictos, las técnicas de alerta temprana y los principios de derechos humanos y protección. En el PNUD se ha establecido asimismo una oficina especial para las emergencias humanitarias, a fin de facilitar esos programas de formación y fomentar una intervención más eficaz de las capacidades del PNUD en las situaciones de emergencia, incluidos los aspectos relacionados con el continuo que va del socorro al desarrollo.

158. Esos esfuerzos han tenido como resultado que el PNUD ha aceptado en mayor medida que algunos de sus funcionarios clave sobre el terreno y en la sede tendrán que intervenir de manera sustancial en las emergencias humanitarias. En general, los funcionarios del PNUD se han centrado en todas las personas necesitadas. Cuando han tenido que hacer frente concretamente a problemas de desplazados internos, su atención se ha centrado principalmente en las necesidades materiales.

159. En su mayor parte, los coordinadores residentes estiman que los problemas de protección o de derechos humanos no son compatibles con su responsabilidad

como representantes residentes del PNUD. Desde ese punto de vista, trabajan en estrecha colaboración con los gobiernos en programas de desarrollo y temen que su intervención en cuestiones de protección pueda exceder de su mandato o provocar su expulsión. Además, algunos gobiernos han formulado objeciones a que las cuestiones humanitarias y de derechos humanos se entrelacen con los temas de desarrollo 46/. Al mismo tiempo, sigue siendo un hecho que, conforme a la Carta, las cuestiones de derechos humanos pertenecen al ámbito de todas las actividades de las Naciones Unidas. Será preciso fortalecer la capacidad de los coordinadores residentes para que éstos puedan abordar la dimensión de protección que tienen las situaciones de emergencia o al menos garantizar que las cuestiones de protección se abordan regularmente. Cuando los coordinadores residentes no están en condiciones de suscitar cuestiones de protección, debe esperarse de ellos que establezcan unas relaciones de trabajo más estrechas con aquéllos que pueden abordarlas, como ONG internacionales y locales y agentes no estatales. Se debe esperar de ellos asimismo que entren en contacto con los órganos de derechos humanos y, en el caso específico de los desplazados internos, con el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. El Administrador ha mostrado un considerable interés en la labor del Representante y se ha iniciado una relación de cooperación con los coordinadores residentes que promete facilitar notablemente el mandato.

160. Es preciso también intensificar los esfuerzos para reducir la distancia que separa el papel de desarrollo a largo plazo que desempeña el PNUD en un país y la función de prestar asistencia a personas desplazadas con carácter de emergencia. En 1990, el PNUD hizo suya la idea de que su personal debía intervenir más en las primeras fases de una emergencia y que debían establecerse vínculos más estrechos entre la labor de socorro y la labor de desarrollo. A medida que esto suceda, el PNUD tendrá que adquirir más conocimientos especializados en el trabajo con poblaciones de desplazados internos en situaciones de emergencia y también en la elaboración de programas de desarrollo para satisfacer las necesidades de esas poblaciones a más largo plazo.

161. En Kenya se ha llevado a cabo un programa prometedor dirigido a los desplazados internos que combina la fase de emergencia con la fase de desarrollo. El programa del PNUD se puso en marcha tras la violencia étnica que surgió en 1991 y que afectó a diversas partes del país. Se estimó que en el momento álgido de los disturbios hasta 300.000 personas se vieron desplazadas o trastornadas en su actividad comercial o profesional. En el programa para las personas desplazadas, iniciado y ejecutado por el PNUD, intervienen el Gobierno, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones religiosas, ONG y las comunidades afectadas por conflictos étnicos. Su finalidad es supervisar y respaldar el proceso de mediación y reconciliación entre las partes que intervienen, llevar a cabo programas de rehabilitación y desarrollo sostenible, iniciar reformas en materia de tenencia de la tierra y seguridad física y económica y promover actividades generadoras de ingresos. Como resultado del programa se ha establecido un comité nacional de coordinación para las personas desplazadas y se han realizado proyectos de efectos rápidos para los desplazados internos, proyectos cuyas actividades se han concentrado en sectores como los de cobijo, salud, agricultura, ganadería y educación, y con especial hincapié en los hogares cuyo jefe es una mujer y en la asistencia jurídica.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

162. El UNICEF ha intervenido en muchas situaciones de desplazamiento interno por conducto de sus esfuerzos encaminados a mejorar la vida de las mujeres y los niños mediante la prestación de servicios en las esferas de atención de salud, educación, nutrición y saneamiento. Aunque su interés básico sigue siendo la asistencia, el UNICEF ofrece un buen ejemplo de un organismo de socorro que ha reconocido la conexión integral que existe entre la asistencia y la protección. Ha desplegado esfuerzos para abordar problemas de protección, particularmente cuando afectan a la prestación de asistencia. Por ejemplo, ha adoptado una política sobre la protección de los niños que se encuentran en "circunstancias especialmente difíciles" y ha estado en la primera línea de las negociaciones con todas las partes en las situaciones de conflicto para poder llegar a los niños necesitados. Ha conseguido que se establecieran acuerdos sobre corredores de socorro, como en la Operación Supervivencia en el Sudán, lo que le ha permitido llegar a los niños entre las líneas gubernamentales y de los insurgentes. Ha estado promoviendo de manera destacada la Convención sobre los Derechos del Niño y ha venido facilitando información al Comité de los Derechos del Niño. En situaciones especialmente atroces ha efectuado declaraciones públicas. Se ha sugerido además que el UNICEF preste aún más atención a las cuestiones de protección, en particular el reclutamiento forzado o la violencia sexual. Ha intervenido asimismo en actividades de programación a más largo plazo que van más allá de la fase de emergencia.

163. Hay que tener presente que el compromiso del UNICEF tiene por objetivo a los niños y las mujeres como una categoría de las personas necesitadas. Allí donde otros organismos han recibido un mandato de prestar asistencia y protección a un grupo de personas como un todo, el UNICEF estima que son ellos - y no el UNICEF- quienes tienen la responsabilidad de ayudar a todas las personas, incluidas las mujeres y los niños. Esta política debe tenerse en cuenta a la hora de decidir si la prestación de asistencia y protección a los desplazados internos debe convertirse en el mandato de un único organismo.

Programa Mundial de Alimentos

164. El PMA lleva prestando ayuda alimentaria a desplazados internos desde hace 30 años. Los desplazados internos constituyen el 25% del total de 47 millones de personas a las que el PMA presta asistencia. Aunque casi todas las operaciones tienen un carácter de socorro en sus primeras fases, muchas de ellas se transforman en proyectos de desarrollo, por lo general en colaboración con otros organismos, ONG o donantes bilaterales.

Organización Mundial de la Salud

165. La OMS vigila la situación de salud y los sistemas de prestación de atención de salud en los Estados miembros, a los que se pide que proporcionen datos sobre una serie de indicadores respecto del país como un todo, así como respecto de diferentes zonas geográficas, y también respecto de los hombres y las mujeres, las zonas urbana y rural y grupos de la población prioritarios. La OMS interviene en una situación de desplazamiento interno cuando los servicios

de salud se han visto interrumpidos o cuando las Naciones Unidas determinan que un grupo concreto de desplazados internos tiene carácter de grupo "especial", en cuyo caso la OMS asume su responsabilidad de prestar servicios de salud a esas personas o ayudar a que se presten.

Organización Internacional para las Migraciones

166. La OIM tiene el mandato de prestar asistencia en materia de migración, y a veces protección de facto, a personas desplazadas (tanto internas como externas), con el consentimiento del Estado de que se trate. Sobre la base de ese mandato, la organización ha celebrado con numerosos Estados miembros y observadores acuerdos de cooperación que estipulan la intervención de la OIM en las migraciones internas y la prestación de asistencia o protección en esa esfera a los desplazados internos. Las diversas actividades de la OIM constituyen, en circunstancias concretas, una forma de protección en cuanto que contribuyen a garantizar la realización de derechos humanos fundamentales.

167. La OIM ha tenido que ver con los desplazados internos en análisis rápidos de corrientes migratorias, elaboración de sistemas nacionales de información demográfica, levantamiento de censos, prestación de asistencia técnica a gobiernos y organización de transportes para los desplazados internos, así como prestación de atención de salud y asistencia en materia de reasentamiento y reintegración. A ese respecto, es preciso abordar algunas cuestiones pertinentes: por ejemplo, la organización del registro de desplazados internos obliga a elaborar salvaguardias eficaces para impedir posibles abusos. El transporte de personas de vuelta a países assolados por la guerra o el traslado de grupos étnicos de una zona de un país a otra plantea la cuestión de si esos movimientos son voluntarios y si las condiciones son lo suficientemente seguras para justificar el regreso. Es muy posible que se necesiten directrices para abordar esas cuestiones y que se realice un seguimiento en colaboración con los órganos de derechos humanos para garantizar la protección durante el proceso de regreso y reasentamiento.

Alto Comisionado para los Derechos Humanos

168. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con su mandato general de prevención, promoción y protección de los derechos humanos, puede dar autoridad y apoyo a los esfuerzos encaminados a mejorar la protección que se ofrece a los desplazados internos. El Alto Comisionado está en condiciones de plantear casos específicos de desplazamiento interno en sus diálogos con los gobiernos. Ha mostrado un gran interés en asegurar que las recomendaciones formuladas por los representantes y relatores de la Comisión se llevan a la práctica, y en particular ha expresado su apoyo a la labor del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. Bajo su autoridad ya se han desplegado funcionarios sobre el terreno que están examinando activamente los problemas de derechos humanos que plantea el desplazamiento interno en Rwanda; en Burundi se ha establecido una presencia preventiva.

169. El Alto Comisionado ha dado gran importancia al fortalecimiento de la capacidad del Centro de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos para

reaccionar rápidamente ante emergencias de derechos humanos. En el caso de Rwanda desempeñó un papel importante al procurar que se convocara un período de sesiones de emergencia de la Comisión. Asimismo, ha venido tomando medidas para ampliar la corriente de información de emergencia al Centro y ha anunciado planes para establecer una base de datos sobre derechos humanos que ayude a los relatores y representantes. Al mismo tiempo, el Alto Comisionado posee unos recursos y un personal limitados. Un aumento de esos recursos le permitiría dar más prioridad a los problemas de derechos humanos y de protección en la respuesta de las Naciones Unidas a las emergencias de carácter humanitario.

Departamento de Asuntos Humanitarios

170. Está claro que las entidades internacionales que se han examinado están muy capacitadas para responder a las necesidades de los desplazados internos. En los últimos años se ha puesto de manifiesto con creciente claridad que las deficiencias del sistema suelen proceder no tanto de una falta de capacidad como del hecho de que la capacidad que existe no está coordinada eficazmente. La necesidad de una coordinación más eficaz de la asistencia humanitaria llevó a que se creara en 1991 el puesto de Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia (o Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios), y ulteriormente del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH).

171. Entre las responsabilidades del DAH figuran las de determinar qué emergencias humanitarias precisan de una coordinación de las Naciones Unidas, asignar responsabilidades a los organismos sobre el terreno, coordinar un proceso refundido de llamamientos para movilizar contribuciones en respuesta a los casos de emergencia humanitaria, asignar fondos para casos de emergencia y garantizar que las operaciones de socorro en casos de emergencia incluyen elementos de rehabilitación y reconstrucción. El Comité Permanente entre Organismos, que está integrado por los jefes de los principales organismos de socorro y desarrollo de las Naciones Unidas 47/, está presidido por el DAH y actúa como vehículo del papel de coordinación del DAH en las situaciones de emergencia.

172. Como se ha señalado supra, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios mantiene un enlace directo sobre el terreno por conducto de los coordinadores residentes, que le informan cuando se ocupan de problemas humanitarios. Una de las funciones más importantes del Secretario General Adjunto es la de comparecer ante el Consejo de Seguridad como promotor de las causas humanitarias dentro del sistema de las Naciones Unidas, causas que deben incluir las situaciones de desplazamiento interno.

173. Aunque el DAH no tiene responsabilidades de protección per se, no puede coordinar eficazmente la asistencia en casos de emergencia ni negociar el acceso a las zonas de emergencia sin reconocer la vinculación integral que existe entre la asistencia humanitaria y la protección. Al delegar responsabilidad cuando se producen emergencias, ha de ser consciente del grado en que las Naciones Unidas y otros organismos son capaces de ofrecer protección y del grado en que deben fortalecerse sus capacidades.

174. Los funcionarios del DAH tienden a considerar a los desplazados internos como uno más de los muchos grupos que en una emergencia humanitaria tienen necesidades que se han de atender, y esas necesidades se definen principalmente en términos humanitarios y materiales. Aunque la coordinación del socorro humanitario en las situaciones de emergencia está plagada de dificultades y desafíos, el DAH debe hallar los medios de asegurar que una mejor coordinación de la asistencia humanitaria en casos de emergencia complejos no excluya la posibilidad de abordar problemas de protección fundamentales únicamente por la razón técnica de que el mandato del DAH no es lo bastante amplio. El papel de fomentar una respuesta coordinada a los problemas de los desplazados internos que desempeña el DAH se considerará como una importante prueba experimental de su disposición favorable a desempeñar un papel directivo dentro del sistema de las Naciones Unidas mediante la elaboración de estrategias y enfoques globales para abordar la dimensión humanitaria de casos de emergencia complejos.

B. Fortalecimiento de los acuerdos de colaboración

175. "La magnitud del problema" del desplazamiento interno, ha señalado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, "excede con mucho de la capacidad y los recursos de un único organismo. Exige un esfuerzo global y concertado de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias" 48/. La movilización y coordinación de las capacidades existentes para hacer frente a las situaciones de una manera oportuna y eficaz contribuirá a satisfacer más adecuadamente las necesidades de las poblaciones de desplazados internos. La ausencia de un sistema coordinado ha tenido graves consecuencias para los desplazados internos. En algunos casos han transcurrido largos períodos de tiempo antes de que las poblaciones de desplazados internos recibieran asistencia. En otros casos, sus necesidades han desbordado la capacidad de los organismos de socorro que operan en la zona afectada. Y en otras situaciones, los problemas de protección de esas poblaciones se han quedado en gran medida desatendidos.

176. En un esfuerzo por elaborar una respuesta más eficaz a las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos, el Comité Permanente entre Organismos, presidido por el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia, creó en 1992 un Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países y ha venido celebrando debates sobre la designación de la responsabilidad respecto de los desplazados internos, así como sobre una coordinación más eficaz y completa entre los organismos internacionales. En su reunión de julio de 1993, el Comité Permanente convino en que cuando surgiera una situación de desplazamiento interno sería útil contar con un mecanismo para asignar la responsabilidad. En su reunión de diciembre de 1994, el Comité Permanente reforzó esa decisión al aprobar la recomendación de su Grupo de Tareas en el sentido de que el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia actuara como punto de referencia en el sistema de las Naciones Unidas para recibir peticiones de asistencia y protección acerca de situaciones ya existentes o incipientes de desplazados internos que requieren una respuesta internacional coordinada.

177. El Representante participó en la labor del Grupo de Tareas a lo largo de 1994 y se muestra partidario de la creación de un punto central de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para recomendar la mejor división del trabajo entre los organismos de las Naciones Unidas a la hora de hacer frente a las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos. Esta fue una de las principales recomendaciones del informe amplio presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 1993. Aunque difícilmente puede ser una panacea, un punto de referencia debe ser un primer paso hacia el desarrollo de un sistema más coherente para abordar los problemas de las poblaciones de desplazados internos.

178. El informe amplio de 1993 recomendaba también que cada uno de los principales órganos del sistema de las Naciones Unidas cuyo mandato tiene que ver con los desplazados internos, en particular el Departamento de Asuntos Humanitarios, considerara la posibilidad de establecer dependencias que se centraran exclusivamente en los problemas de los desplazados internos. Esos puntos de coordinación de los diferentes organismos podrían señalar a la atención del punto de referencia central información sobre las poblaciones de desplazados internos, y, entre todos ellos, el Representante y los diferentes organismos podrían tratar de elaborar estrategias para integrar las actividades de asistencia y protección dirigidas a los desplazados internos. En su reunión de diciembre de 1994, el Comité Permanente entre Organismos acordó que el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia estableciera dentro del DAH una capacidad suficiente que le permitiera actuar eficazmente como punto de referencia, y también pidió a todas las organizaciones miembros del Comité Permanente que establecieran en su seno una capacidad suficiente sobre las cuestiones relacionadas con los desplazados internos.

179. Entre otros acuerdos pertinentes del Comité Permanente figuraba la decisión de que el sistema de coordinación en el país que debía ocuparse de los desplazados internos fuera el equipo de dirección de las operaciones de socorro en casos de desastre u otros mecanismos establecidos sobre el terreno para hacer frente a una crisis humanitaria concreta, y que se invitara tanto al Alto Comisionado para los Derechos Humanos como al Representante del Secretario General a participar en las deliberaciones del Comité Permanente entre Organismos y sus órganos subsidiarios siempre que se examinaran cuestiones relacionadas con sus mandatos respectivos. Se señalaba en particular que debían abordarse tanto las necesidades de asistencia como las relacionadas con los derechos humanos de los desplazados internos.

C. Enfoque global de la asistencia y la protección

180. Aunque los desplazados internos tienen por lo general necesidades tanto de asistencia como de protección, los esfuerzos internacionales realizados hasta la fecha para ayudarlos se han centrado en su mayor parte en la prestación de socorro a los desplazados internos, y se ha prestado menos atención a sus necesidades de protección.

181. En términos muy generales, las situaciones de desplazamiento interno pueden dividirse en dos categorías amplias: situaciones relativamente "sencillas", que

se derivan de una única causa y que no comprenden problemas amplios de protección, como por ejemplo el desplazamiento debido a un desastre natural, y por otra parte situaciones "complejas" que tienen causas múltiples y numerosas complicaciones en las esferas tanto de la asistencia como de la protección. En el primer caso, la entrega de ayuda material a los desplazados internos y a otras personas afectadas es por lo general un problema logístico y técnico que los organismos existentes son en su mayor parte capaces de resolver. En las situaciones complejas, en cambio, la comunidad internacional suele tropezar con dificultades a la hora de acceder a los desplazados internos debido a los conflictos civiles o a la falta de cooperación por parte de los gobiernos o de agentes no estatales.

182. Los desplazados internos se encuentran las más de las veces en situaciones de carácter complejo. Aunque la entrega de asistencia material a esas personas se ve complicada por muchos elementos relacionados con la soberanía y el acceso, la protección presenta aún más problemas. El Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países ha elaborado una lista de las tareas críticas que han de llevarse a cabo para permitir y sostener una intervención humanitaria eficaz. La lista incluye muchas responsabilidades difíciles en materia de protección, como las de negociar el acceso humanitario a los desplazados, transmitir a las autoridades la preocupación por la seguridad de las personas desplazadas, garantizar zonas seguras y asegurar el respeto de los derechos humanos 49/.

183. En su reunión de julio de 1993, el Comité Permanente entre Organismos reconoció que la prestación de socorro en situaciones de emergencia compleja debía formar parte de un enfoque más amplio y más integrado que incluyera la atención a la protección. En situaciones urgentes de desplazamiento interno, afirmaba, debían abordarse las "necesidades tanto de protección como de socorro" 50/. Su Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de sus países afirmaba también que "respecto de la protección hay unos requisitos previos indispensables para cualquier programa satisfactorio en favor de los desplazados internos" 51/. Los organismos de socorro y desarrollo además han hecho suyo un enfoque integrado dirigido a abordar tanto las necesidades de asistencia como las de protección cuando se enfrentan a situaciones de desplazados internos 52/. En una declaración efectuada ante el Subcomité Plenario sobre protección internacional del ACNUR, el DAH, por ejemplo, declaró: "Aunque el DAH sigue dedicándose principalmente a la prestación de asistencia humanitaria, a menudo de supervivencia, a los desplazados internos, los derechos humanos de esas personas son un motivo de especial preocupación para todos nosotros, y es decisivo que se encuentre un equilibrio entre la prestación de asistencia humanitaria a esas personas y el mantenimiento de sus derechos humanos" 53/.

184. Aunque se han realizado algunos progresos en la integración de los elementos de protección y asistencia, ya que la protección de los derechos humanos no es una preocupación o función central de la mayor parte de los organismos de socorro y desarrollo y los órganos de derechos humanos aún no son plenamente operacionales, y muchas veces no están presentes, la protección no ha recibido la atención que merece. Por ejemplo, no existe consenso sobre el papel que deben desempeñar los órganos de derechos humanos en materia de

identificación, formulación, supervisión y tratamiento de los problemas de protección de los desplazados internos. Allí donde los mecanismos de derechos humanos se activan, por ejemplo, mediante la designación de un relator especial y la realización de una misión de investigación, esos esfuerzos suelen estar desconectados de otros encaminados a abordar los problemas humanitarios de las poblaciones afectadas por conflictos. Tampoco existe un consenso sobre el papel que deben desempeñar los organismos de socorro y desarrollo en la protección de los desplazados internos. En las situaciones de emergencia, las evaluaciones de las necesidades que se realizan entre organismos no suelen ocuparse de la seguridad física de la población afectada ni de los peligros a que se enfrentan. Las personas a las que se envía para evaluar las situaciones de emergencia suelen estar especializadas en la distribución de alimentos, la nutrición, la salud y el alojamiento, pero suelen carecer de conocimientos especializados sobre la manera de tratar los problemas de derechos humanos y protección de la población afectada. De hecho, muchos miembros del personal de los organismos de socorro y desarrollo temen que, si llegan a intervenir en los problemas de protección, podrían poner en peligro su neutralidad y su capacidad para prestar asistencia humanitaria. Los órganos de derechos humanos, por su parte, carecen por lo general de oficinas o representantes sobre el terreno que asuman funciones de protección en los casos de emergencia humanitaria.

185. Evidentemente, hay excepciones a esa separación general entre los problemas de asistencia y los de protección. Como ya se ha señalado, cuando el ACNUR llega a intervenir en situaciones de desplazamiento interno, su intervención es global, pues comprende tanto el aspecto de protección como el de asistencia. Otros organismos de socorro y desarrollo también intervienen en actividades de protección en el curso de su labor de asistencia. Si se define de manera general, la protección comprende la coordinación y entrega de alimentos, medicamentos y medios de alojamiento, así como la negociación del acceso a los desplazados internos. Como ha señalado el CICR, "la distinción entre las actividades que se califican de asistencia y las que se consideran como protección suele ser una distinción artificial. Proporcionar suministros de socorro y asegurar que llegan a las personas a las que están dirigidos es también una forma de protección" 54/. La mera presencia de los organismos de socorro y desarrollo aporta otra forma más de protección. En muchos casos, puede disuadir de que se realicen abusos o al menos actuar como un factor de mitigación. La Alta Comisionada para los Refugiados subrayó ante la Comisión de Derechos Humanos que "hemos llegado a la conclusión de que la presencia internacional y el acceso a las víctimas es la forma más eficaz de asegurar la protección contra el abuso de los derechos humanos" 55/.

186. Más allá de la presencia y la intervención en la negociación del acceso, los organismos de socorro y desarrollo suelen estar en condiciones de plantear cuestiones sobre la seguridad física de los desplazados, especialmente cuando esos organismos se han ganado la confianza de los gobiernos y los agentes no gubernamentales en el marco de la prestación de asistencia. Pero es en ese punto en el que algunos organismos de socorro y desarrollo sitúan la línea divisoria. Algunos señalan que pueden surgir conflictos entre la función de asistencia y la función de protección y que en esos casos deben dar prioridad a la asistencia. El PMA, por ejemplo, afirmó en el informe que presentó al Grupo de Tareas sobre

personas desplazadas dentro de sus países que en determinadas situaciones había intervenido en la negociación del acceso y el paso seguro para sus alimentos y su personal tanto con las fuerzas rebeldes como con los gobiernos. Pero señalaba también lo siguiente:

"Aunque el PMA cree firmemente que a los desplazados internos se les han de prestar servicios de protección, hay que aceptar que si a veces las negociaciones se prolongan la prestación de ayuda alimentaria y de emergencia puede preceder a la conclusión de los acuerdos en materia de protección. No debe considerarse que esas medidas socavan las negociaciones sobre la protección..., sino simplemente que el PMA cumple con su mandato principal, que es la mitigación del hambre entre los pobres y los necesitados" 56/.

En algunas ocasiones han surgido tensiones entre las funciones de asistencia y protección del ACNUR. Aunque en la mayoría de los casos su función de asistencia y su función de protección se apoyan recíprocamente, a veces no ocurre así, especialmente cuando el ACNUR teme que al defender enérgicamente la causa de la protección pueda poner en peligro sus programas de asistencia o su posición de neutralidad.

187. Con todo, los problemas de protección suelen afectar a la prestación de asistencia, y puede ser difícil establecer la línea divisoria entre las dos funciones. Cuando las personas desplazadas sufren ataques y la distribución de alimentos y suministros se ve obstaculizada, es necesario abordar las cuestiones de protección. Además, es probable que no prestar atención a los problemas de protección haga que se mantengan los problemas que afectan a la prestación de asistencia. Se ha venido haciendo cada vez más evidente la necesidad de elaborar estrategias integradas por parte de los organismos de derechos humanos y asistencia humanitaria respecto de la prestación de asistencia y protección. Además, la labor de supervisión de las condiciones de los desplazados internos puede ser difícil e incluso arriesgada, lo que hace que sean aún más deseables las estrategias conjuntas.

188. Los miembros del personal del CICR sostienen que no se debe dar nunca a la protección un lugar secundario. "Los organismos humanitarios no pueden limitar su función a la de meros proveedores de asistencia médica y alimentaria. Han de respaldar sus operaciones de emergencia sobre el terreno con representaciones relativas a las actuaciones y políticas que conducen a las hambrunas y a las violaciones de los derechos humanos fundamentales". Aunque las intercesiones pueden ser "sensibles desde el punto de vista diplomático y políticamente arriesgadas, o directamente costosas", constituyen "el aspecto de protección indispensable de toda operación de socorro, sin el cual no puede conseguirse ninguna mejora duradera de la situación de las víctimas del conflicto" 57/.

189. Está claro que los organismos humanitarios y las organizaciones de derechos humanos deben celebrar conversaciones amplias para determinar cuáles son los mejores medios de prestar protección en las situaciones de emergencia de las que son una parte los desplazados internos. Los organismos de socorro y desarrollo han de examinar hasta qué punto pueden llegar a intervenir en el tratamiento de

los problemas de protección que afectan a la prestación de asistencia. Han de considerar asimismo la posibilidad de establecer relaciones de colaboración con otros organismos que pueden estar mejor equipados en diversas situaciones para hacer frente a una protección de más alcance. En lugares como Rwanda y Bosnia y Herzegovina, se ha puesto dolorosamente de manifiesto la necesidad de proteger los derechos humanos cuando se ha acusado al socorro humanitario de prolongar los conflictos, en tanto que sería un sustitutivo de la iniciativa política, y de ser un medio no pretendido de dar más poder a las fuerzas militantes y genocidas. En la ex Yugoslavia, se ha acusado a los organismos humanitarios que evacúan a personas en peligro de que contribuyen indirectamente a la práctica de la "limpieza étnica". Sin esa asistencia, sin embargo, habría muchas más pérdidas de vidas en ese país 58/. En las conversaciones se deben abordar esos problemas y se han de hallar medios de garantizar que una mejor coordinación de la asistencia humanitaria promueva la protección de los derechos humanos. Un enfoque más completo exigirá una colaboración más estrecha entre las organizaciones humanitarias y de derechos humanos y unos medios más coordinados de abordar los problemas de protección.

190. El Comité Permanente entre Organismos reconoció la necesidad de integrar más los elementos de derechos humanos y humanitarios cuando en diciembre de 1994 decidió invitar al Representante del Secretario General y al Alto Comisionado para los Derechos Humanos a participar en sus reuniones cuando se examinaran cuestiones relativas a sus respectivos mandatos. Su participación en las reuniones del Comité Permanente debe ser un importante paso adelante hacia el objetivo de que se haga un esfuerzo para abordar tanto los problemas de protección como los de asistencia. El Representante del Secretario General puede tratar de asegurar que los criterios de protección y de derechos humanos se comprendan y tengan en cuenta de manera suficiente a la hora de planificar y ejecutar las actividades a favor de los desplazados internos. Puede actuar como un enlace y un catalizador entre los diversos órganos de las Naciones Unidas que intervienen en la formulación de las políticas y los programas operacionales. Puede señalar a la atención del Comité Permanente las situaciones de desplazamiento interno que precisan de una mayor atención y debate en el plano internacional. Puede contribuir a determinar si debe convocarse a otras entidades de las Naciones Unidas para que presten la protección necesaria y si, en determinados casos sensibles, deben realizarse actividades paralelas para garantizar que se abordan tanto el aspecto de asistencia como el de protección.

191. A fin de facilitar la capacidad del Representante para plantear ante el Comité Permanente los problemas de protección relacionados con los desplazados internos, es necesario que entre el Representante y las organizaciones humanitarias se establezcan unas relaciones de colaboración más intensas. Deben llevarse a cabo intercambios de información de manera que los problemas en materia de protección puedan señalarse a la atención del Representante y, por conducto de él, a los órganos de derechos humanos. El Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de sus países podría desempeñar un papel importante como catalizador para poner la información a disposición del Representante. Mediante la celebración de conversaciones sobre situaciones de países concretos, podría informarle de situaciones graves y contribuir a promover estrategias coordinadas para hacerles frente.

D. Un papel más amplio para los órganos de derechos humanos

192. Los órganos de derechos humanos deben asimismo desempeñar un papel más amplio en la elaboración de un enfoque integrado para hacer frente a las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Los recientes debates sobre el establecimiento de tribunales de crímenes de guerra, la necesidad de supervisar la situación de los derechos humanos en los casos de emergencia y la prioridad, cada vez más aceptada, que se da a los problemas de justicia y derechos humanos en la promoción de la resolución de los conflictos y el apoyo a las nuevas vías de paz y desarrollo hacen concebir esperanzas de que se adoptarán enfoques más innovadores a fin de incorporar las capacidades y elementos de derechos humanos en unas estrategias internacionales más amplias para abordar los problemas del desplazamiento interno.

193. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en 1993, subrayó la importancia de que los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas prestaran especial atención a la cuestión del desplazamiento interno, y el Centro de Derechos Humanos, a reserva de la disponibilidad de recursos, se ha comprometido a asumir un papel más activo de abordar las causas profundas y los efectos del desplazamiento y la prestación de protección y asistencia eficaces a los desplazados 59/. De acuerdo con esos objetivos, la Comisión de Derechos Humanos podría empezar a estudiar más a fondo la dimensión de derechos humanos del desplazamiento, centrar su atención en situaciones específicas que justifican la atención internacional y elaborar estrategias preventivas que aborden las causas profundas. Cuando los organismos humanitarios se sienten limitados a la hora de hacer oír su voz, las resoluciones de la Comisión deben apoyar sus esfuerzos centrando su atención en la obstrucción de la asistencia humanitaria y en los malos tratos que reciben los desplazados internos.

194. Otra manera decisiva en que los órganos de derechos humanos podrían contribuir a una mejor protección de los desplazados internos es el fortalecimiento de la presencia internacional en los lugares donde existen problemas de protección. Se ha de recordar que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ha subrayado que en las crisis humanitarias se precisan nuevos enfoques para incrementar la protección y ha recomendado en particular "una presencia internacional eficaz que reúna a los observadores de derechos humanos, las organizaciones humanitarias y las fuerzas de mantenimiento de la paz" 60/. El despliegue de funcionarios de derechos humanos sobre el terreno en zonas donde existe un número notable de desplazados internos podría ser un importante paso adelante hacia el objetivo de resolver las deficiencias del sistema actual en la esfera de la protección sobre el terreno. Como ha demostrado la experiencia en El Salvador, la ex Yugoslavia y Rwanda, los supervisores pueden desempeñar un papel importante de acopio de información, verificación de necesidades en materia de protección, contacto con las autoridades locales sobre los problemas de protección y alerta a los gobiernos y a la comunidad internacional sobre los problemas que precisan atención. Otro papel importante que pueden desempeñar es el de tratar de prevenir que se produzcan violaciones de los derechos humanos. El personal de derechos humanos sobre el terreno, por ejemplo en Rwanda, se dedica a actividades preventivas de ese tipo. Además, los supervisores pueden cumplir una función útil al determinar

cuándo las condiciones son lo suficientemente seguras para justificar el regreso a casa, vigilar y prestar ayuda en el regreso efectivo, además de contribuir a crear la confianza que se necesita para posibilitar ese regreso. Al trabajar de manera conjunta con las organizaciones humanitarias, pueden ayudar a elaborar estrategias que integren los problemas de protección y asistencia; con demasiada frecuencia los organismos humanitarios no han sido capaces de recurrir a los órganos de derechos humanos debido a que éstos han tenido una presencia operacional sobre el terreno escasa o nula. En determinados casos, los funcionarios de derechos humanos podrían ser asignados a organismos de socorro donde podrían actuar como centros de coordinación sobre problemas de protección y buscar apoyo de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas para abordar los problemas en esa esfera.

195. Por conducto de su programa de servicios de asesoramiento, el Centro de Derechos Humanos podría contribuir a fortalecer las instituciones nacionales de protección de derechos humanos y apoyar la creación de defensores del pueblo y otros medios de corregir la situación de los desplazados internos. El Centro podría impartir asimismo formación en materia de legislación y práctica de derechos humanos al personal de las organizaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. Esa formación podría incluir instrucción sobre la manera de identificar los abusos de derechos humanos, la forma de notificarlos y a quién alertar cuando los desplazados internos se hallan en peligro. Podría alentar asimismo a los organismos operacionales a difundir los criterios sobre derechos humanos y cuestiones humanitarias y aumentar la conciencia pública sobre esas cuestiones mediante programas de educación e información. El CICR ha desempeñado un importante papel de difusión del derecho humanitario. Deben llevarse a cabo esfuerzos similares con respecto a las normas de derechos humanos y humanitarias que son aplicables a los desplazados internos. Otra tarea conexa sería la de formar a dirigentes de la comunidad en materias relacionadas con la protección internacional y las normas internacionales de derechos humanos.

196. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993 recomendó que se asignaran funciones de derechos humanos a las oficinas regionales de las Naciones Unidas con miras a que ofrecieran capacitación y otra asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos. En esos casos, los funcionarios enviados a trabajar con los gobiernos en la elaboración de planes nacionales de acción en la esfera de los derechos humanos deben incluir en sus programas las necesidades de los desplazados internos.

197. Las Naciones Unidas han recurrido con frecuencia a las ONG para llevar a cabo estrategias de protección. En los últimos años ONG humanitarias y de derechos humanos han venido adoptando un enfoque más activo con respecto a la protección de los derechos humanos. Cada vez más trasladan iniciativas de derechos humanos del escenario internacional al nivel sobre el terreno, donde tratan de aplicar los programas de derechos humanos. Por ejemplo, en sus contactos con la administración judicial y local, han estado fomentando la prestación de servicios de asistencia jurídica pro bono para los desplazados. Los programas de asistencia jurídica son importantes para los desplazados internos que carecen de documentación sobre su identidad personal; los riesgos

de sufrir violaciones de los derechos humanos suelen verse agravados cuando se carece de documentación. En el Líbano, Guatemala y otros países, el ACNUR ha patrocinado programas de documentación basados en la comunidad. Las ONG han contribuido también a fortalecer los sistemas judiciales y los procedimientos de reclamación y han fomentado la participación de la comunidad en esos programas.

E. Opciones para la reforma institucional

198. El hecho de que la comunidad internacional esté cada vez más dispuesta a asumir una mayor responsabilidad respecto de los desplazados internos no debe oscurecer el hecho de que muchas situaciones de desplazamiento interno quedan desatendidas o reciben una atención insuficiente del sistema de las Naciones Unidas debido a que todavía no existe una organización, o un grupo de organizaciones, con el mandato de responsabilizarse de las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos. La creación de un nuevo organismo o la atribución a algún organismo ya existente del mandato de asumir esa responsabilidad deben seguir siendo opciones dignas de ser consideradas por la comunidad internacional.

199. Algunos estiman que la creación de un organismo único responsable de los desplazados internos es la mejor opción para hacer frente al reto del desplazamiento interno. Se trataría de crear un nuevo organismo básicamente sobre el modelo de la función que desempeña el ACNUR en la protección y asistencia a los refugiados. No obstante, se han esgrimido varios argumentos en contra de la creación de un organismo nuevo. Quizás el más convincente es que los desplazados internos tienen unas necesidades que abarcan todo el espectro de los organismos de las Naciones Unidas, desde la asistencia en casos de emergencia hasta la protección y la ayuda para el desarrollo. En algunas situaciones, por ejemplo, la necesidad predominante puede ser el suministro de alimentos, lo que exige la participación del PMA. En otras situaciones pueden ser los servicios del UNICEF los que tengan una importancia crítica para abordar las necesidades de mujeres y niños desplazados. También puede ocurrir que haya desplazados internos y poblaciones locales sometidos a asedio en situaciones que se asemejan a las de los refugiados y que en potencia pueden generar refugiados, lo que hace que el organismo que puede intervenir con más eficacia sea el ACNUR. Cuando se trata de programas de desarrollo, la mejor opción sería el PNUD. La creación de una entidad única para satisfacer las necesidades de los desplazados internos correría así el riesgo de duplicar unos recursos y capacidades ya existentes. Además, en estos momentos no existe un instrumento jurídico global ni una definición internacionalmente aceptada de los desplazados internos sobre la que basar el mandato de una organización. A ello hay que añadir que el costo de esa nueva institución sería importante, y aparentemente no existen ni la voluntad política ni los recursos necesarios para apoyar la creación de un nuevo organismo.

200. Otra solución distinta de la creación de una nueva entidad sería ampliar el mandato de un organismo ya existente, en particular el ACNUR, para incluir las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Desde los puntos de vista jurídico y operacional, el ACNUR se ha considerado generalmente como la institución mejor preparada para hacer frente a esa cuestión. Sin

embargo, cuando en 1993 se propuso que las Naciones Unidas sustituyeran su actual sistema ad hoc por "la asignación de una competencia general al ACNUR", ni el ACNUR ni su Comité Ejecutivo aprobaron la idea 61/. La posición del ACNUR consistió en que la magnitud del problema del desplazamiento interno superaba su capacidad y que se precisaba un enfoque en colaboración de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias. Cuando el asunto se examinó de nuevo en 1994 en el Subcomité Plenario sobre Protección Internacional, del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, la Alta Comisionada definió muy claramente la medida y las condiciones en que el ACNUR posee un mandato de realizar actividades a favor de los desplazados internos. El Comité Ejecutivo hizo suyas esas directrices como "una contribución importante para asegurar una respuesta más concertada de la comunidad internacional a las necesidades de los desplazados internos" 62/.

201. Otra posibilidad es un enfoque basado en dos organismos. La encarnación institucional de ese enfoque sería la creación o utilización de dos organismos distintos, uno que se ocupara de la protección y otro de la asistencia. Con arreglo a esa fórmula, en el plazo de unos años, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos podría estar suficientemente preparada para pensar en ella como la entidad encargada de la protección. Además, el Departamento de Asuntos Humanitarios tiene ya el mandato de coordinar las actividades de asistencia. Aunque no se ha de descartar precipitadamente ninguna opción, ésta se opondría a la idea, cada vez más aceptada, de que lo que se necesita es enfocar la asistencia y la protección de una manera integrada. Asimismo, ningún órgano tiene la presencia operacional que se necesitaría sobre el terreno. Otro enfoque basado en dos organismos que se ha sugerido es que el ACNUR y el CICR, que se ocupan tanto de la asistencia como de la protección, asuman la responsabilidad conjunta de los desplazados internos. Esta idea presenta también graves inconvenientes. En primer lugar, como el CICR no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, ese arreglo no podría ser coordinado. En segundo lugar, esta idea no tiene en cuenta las funciones cada vez más importantes que están asumiendo otros organismos respecto de la satisfacción de las necesidades de los desplazados internos.

202. Aunque ninguna organización dentro del sistema de las Naciones Unidas ha asumido de manera única la responsabilidad de la protección y asistencia de los desplazados internos, en el actual sistema ad hoc han aparecido aspectos positivos. La comunidad internacional está más dispuesta a intervenir en la solución de las necesidades de los desplazados internos. Además, se están llevando a cabo esfuerzos por elaborar un enfoque más coordinado y coherente. El fortalecimiento y una mejor coordinación de esos esfuerzos diversos podrían ofrecer una perspectiva alentadora para elaborar un sistema internacional más eficaz de atención de las necesidades de los desplazados internos.

203. Sin embargo, si se va a apoyar la opción de un enfoque que abarque todo el sistema, una primera y decisiva medida ha de ser la creación de un mecanismo de coordinación eficaz que asigne la responsabilidad cuando se plantea una situación grave de desplazamiento interno y garantice que se atienden suficientemente las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Dentro del sistema institucional existente, el Comité Permanente entre

Organismos se muestra como el órgano más adecuado para examinar todas las situaciones graves de desplazamiento interno, estudiar la medida en que se están atendiendo las necesidades de asistencia y protección y recomendar la mejor división del trabajo entre los organismos de las Naciones Unidas para asegurar que se tienen en cuenta tanto la asistencia como la protección. Ampliando el mandato del Comité Permanente entre Organismos, el Grupo de Trabajo y el Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de sus países, y aumentando la composición de sus órganos, se podría utilizar este mecanismo ya existente para coordinar las respuestas a las necesidades de los desplazados internos.

204. Para garantizar la integración de los problemas de protección. El Representante y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos tendrían que participar en esos órganos, recomendación que ya ha hecho suya el Comité Permanente entre Organismos. Como el mandato del Representante, a diferencia de todos los demás mecanismos de las Naciones Unidas, está centrado exclusivamente en los desplazados internos, su función sería llamar la atención sobre las necesidades específicas de esta categoría de personas, especialmente en la esfera de la protección. El Comité Permanente, por su parte, tendría que incluir en su programa los casos graves de desplazamiento interno, de manera que pudieran examinarse a fondo y elaborarse estrategias para abordar los problemas de asistencia y protección. Al mismo tiempo, será necesario prestar más atención al fortalecimiento de la colaboración y la coordinación sobre el terreno entre los organismos humanitarios que intervienen directamente y cuyo papel es esencial para abordar los problemas de los desplazados internos.

205. Es de esperar que con un fortalecimiento de los sistemas de colaboración sea posible colmar el vacío de responsabilidades que suele existir en los casos de desplazamiento interno y garantizar que se aborde más adecuadamente la grave disparidad que se plantea a la hora de atender a los problemas de protección y de derechos humanos. No obstante, habida cuenta de que el Comité Permanente entre Organismos acaba de adoptar decisiones sobre la elaboración de un enfoque más coherente, aún es demasiado pronto para llegar a una conclusión sobre cuál de las opciones que se han examinado supra puede ser la más eficaz.

F. Ampliación de la capacidad del mandato

206. Para incrementar su función de catalizador en el marco de colaboración, debe ampliarse la capacidad del mandato del Representante del Secretario General de manera que pueda desempeñar sus responsabilidades de manera más eficaz. Como ya se ha señalado, existe una considerable disparidad entre las aspiraciones del mandato del Representante y su capacidad para llevarlas a cabo. En consecuencia, el Representante ha recurrido a personas e instituciones de fuera del sistema de las Naciones Unidas para que le ayuden a cumplir con las responsabilidades de su mandato. El hecho de que particulares y organizaciones estén dispuestos a contribuir voluntariamente a las tareas del mandato pone de manifiesto la apremiante dimensión humanitaria del desafío de la protección y asistencia internacionales a los desplazados internos. Habida cuenta de la limitación de recursos que padece el sistema de las Naciones Unidas, es preciso apoyar y fortalecer la cooperación de esos agentes.

207. Pese a la importante asistencia que se ha recibido de grupos y particulares de fuera del sistema de las Naciones Unidas, hay no obstante medidas que podrían adoptarse en el seno del sistema de las Naciones Unidas para ampliar la capacidad del mandato.

208. Se necesitan un personal y unos recursos suficientes para que el Representante pueda reunir la información relativa a los desplazados internos y establecer un centro de información ajustado a las necesidades de éstos (véase la sección III supra). Se precisan más fondos y más personal para incrementar el número de misiones de investigación y de misiones de seguimiento que pueda realizar el Representante, su personal o expertos voluntarios (véase la sección II.E supra). El despliegue de funcionarios sobre el terreno en zonas donde existe una cantidad notable de desplazados internos sería también de gran ayuda para el cumplimiento del mandato (véase la sección V.D supra).

209. Para que el Representante pueda cumplir de manera eficaz con su mandato, es preciso que su capacidad se vea incrementada con nuevos recursos humanos y materiales. En la actualidad el apoyo que recibe el Representante en el Centro de Derechos Humanos comprende un miembro del personal subalterno con un contrato a corto plazo que debe renovarse cada poco tiempo, y un experto asociado que ha sido facilitado por el Gobierno de Noruega durante un período de un año, renovable a dos años. El carácter temporal de sus contratos, junto con las otras tareas que les encomienda el Centro y la limitación del sistema de apoyo y de los medios administrativos de que disponen, restringen notablemente su trabajo y la capacidad del Representante para hacer frente a los retos que se derivan de su mandato.

210. Sería especialmente útil contar con un funcionario superior que ayudara a gestionar los asuntos del mandato, desempeñara un papel en la adopción de decisiones entre organismos y acudiera en nombre del Representante a reuniones que exigen un nivel adecuado de representación. Sería también de utilidad que pudiera contar con un coordinador que tratara de promover una mayor colaboración con organismos intergubernamentales y ONG sobre cuestiones de desplazamiento interno, fomentara una mayor intervención de aquéllos sobre el terreno y realizara asimismo un seguimiento y acopiara información sobre las situaciones graves de desplazamiento interno. Además, el mandato requeriría los servicios de dos funcionarios ordinarios de derechos humanos, un apoyo administrativo suficiente y un nivel adecuado de asistencia de secretaría. Se trata de servicios mínimos pero cruciales que podrían incrementar muy notablemente la eficacia del Representante.

211. El Consejo Noruego sobre los Refugiados llegó a la conclusión, en el estudio que realizó, de que las ONG eran partidarias de que en el seno de la institución del Representante se creara una capacidad suficiente para detectar con más eficacia las situaciones de crisis e interceder ante los gobiernos. Varias organizaciones propusieron asimismo la creación de una dependencia especial dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas para que prestara servicio al Representante y asumiera la responsabilidad operacional y global de las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos 63/.

VI. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES

212. El carácter mundial del desplazamiento interno hace esencial que la comunidad internacional recurra a iniciativas no sólo dentro del sistema de las Naciones Unidas, sino también fuera de él, para garantizar que se abordan suficientemente las necesidades de los desplazados internos. En particular, se precisa una mayor colaboración del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones regionales y las ONG, las cuales están desempeñando unas funciones cada vez más importantes en lo que respecta al desplazamiento interno.

A. Iniciativas intergubernamentales regionales

213. Al nivel regional, es necesario establecer unos vínculos y una coordinación más estrechos con la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Organización de la Unidad Africana y su Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Las iniciativas regionales podrían actuar como un poderoso estímulo para abordar los problemas del desplazamiento interno. Pueden ser especialmente positivas en lo que se refiere a compartir información y, lo que es más importante, intensificar las medidas de asistencia y protección para los desplazados internos. A favor de éstos se han empezado a emprender algunas iniciativas valiosas a nivel regional. A continuación se describen algunas de esas iniciativas, con sugerencias para fortalecer aún más sus capacidades. Es necesario estrechar más la colaboración entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas para la elaboración de estrategias que intensifiquen la asistencia y la protección de los desplazados internos.

214. En las Américas, la conciencia de la necesidad de elaborar estrategias regionales para mejorar la protección y asistencia de los desplazados internos se puso de manifiesto en el proceso generado por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Convocada en 1989, la CIREFCA elaboró un plan amplio para ayudar a los refugiados, desplazados y repatriados e integrarlos en los planes de desarrollo de los países de que se tratara. Ese proceso, que reunió a gobiernos, donantes, organismos intergubernamentales, ONG y representantes de los desplazados, podría resultar instructivo para promover la cooperación regional en favor de los desplazados en otras zonas del mundo.

215. Otra iniciativa prometedora surgida en las Américas es la creación de la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), órgano independiente que opera bajo los auspicios del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Creada en noviembre de 1992, la CPDIA está integrada por representantes de organizaciones intergubernamentales, ONG y expertos independientes. Entre sus miembros figuran el ACNUR, el PNUD, el UNICEF, la OIM, el CICR, el PMA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Grupo de Política sobre los Refugiados y el Consejo Mundial de Iglesias. El CPDIA está desarrollando redes de información sobre las poblaciones de desplazados internos en todas las Américas, estableciendo un marco jurídico para hacer frente al desplazamiento interno, preparando informes sobre las necesidades de protección y asistencia de los

desplazados internos y aportando asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos para mejorar las condiciones de los desplazados internos.

216. Los gobiernos de las Américas han empezado a invitar a la CPDIA a efectuar visitas sobre el terreno, y en 1994 se realizó una misión a Colombia. Tras la visita que él mismo realizó a Colombia, el Representante del Secretario General señaló en su informe los "avances significativos en las cuestiones de definición, metodología y derecho" que había hecho el CPDIA y pidió al Gobierno de Colombia que aplicara las recomendaciones por él formuladas. En 1995 tiene el proyecto de convocar una Conferencia Internacional sobre los desplazados internos en la región andina. Las actividades de la CPDIA podrían ser un posible modelo para abordar situaciones de desplazamiento interno en otras regiones.

217. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, además de poner en marcha y acoger a la CPDIA, ha llevado a cabo programas especiales para refugiados, repatriados y desplazados en diversos países. En Colombia ha venido prestando apoyo técnico al primer programa nacional de investigación sobre los desplazados internos, llevado a cabo por la Iglesia Católica, y ha desarrollado cursos prácticos, junto con la Iglesia, para grupos y particulares que trabajan con los desplazados. Ha estado trabajando también con desplazadas internas en Guatemala en colaboración con las organizaciones locales de la mujer. En la República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Colombia ha organizado, junto con ONG, programas de formación para mujeres migrantes, incluidas las desplazadas internas.

218. Un coloquio organizado por el Instituto Interamericano, el ACNUR y el Gobierno de Costa Rica en diciembre de 1994 reunió a expertos de todos los Estados miembros de la OEA para conmemorar el décimo aniversario de la Declaración de Cartagena. La Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas, aprobada en ese coloquio, afirma que el desplazamiento interno es un problema de derechos humanos que concierne a la comunidad internacional, expresa su apoyo a la labor del Representante, se suma a la idea de preparar una declaración internacional respecto de la protección de los desplazados internos y pide que se amplíe el mandato del Representante.

219. En el coloquio se recomendó que la OEA incluyera la cuestión del desplazamiento interno en su programa para cuestiones que deben examinar los gobiernos de las Américas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA ha empezado a desempeñar un papel más activo en lo que se refiere a los problemas de protección de los desplazados internos. Tras su muy reciente visita a Haití, la Comisión llamó la atención sobre el problema del desplazamiento interno en ese país y la necesidad de que la comunidad internacional abordara esa situación. Se ha sugerido que los informes de la Comisión se ocupen regularmente de los problemas de desplazamiento interno. Se ha sugerido asimismo que la Comisión podría establecer unos procedimientos para casos de emergencia respecto de los desplazados internos análogos a los que estableció respecto de las desapariciones y crear un mecanismo de alerta temprana para identificar las situaciones potenciales o incipientes de desplazamiento en las Américas.

220. En Africa se han convocado varias conferencias regionales para llamar la atención sobre el problema del desplazamiento interno. En febrero de 1994 la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de la OUA organizó en Harare el Seminario sobre la protección de los refugiados y los desplazados internos africanos. En el seminario se pidió que se prestara mucha atención a la cuestión de los desplazados internos, ya que no había ningún organismo que tuviera un mandato especial para su protección. Pidió también que se prestara ayuda jurídica y asistencia a los desplazados internos para que éstos pudieran tener acceso a la Comisión Africana y solicitar de ella la reparación de violaciones de los derechos humanos. Recomendó que la Comisión de los Veinte sobre los refugiados, de la OUA, se ocupara concretamente de la cuestión de los desplazados internos y que la Comisión Africana prestara una atención específica a este problema.

221. En septiembre de 1994 se celebró en Addis Abeba un segundo Simposio regional sobre los refugiados africanos y las cuestiones de los desplazados, en el que intervino el Representante. Organizado conjuntamente por la OUA y el ACNUR, reunió a representantes de casi todos los Estados miembros de la OUA. El Secretario General de la OUA señaló que Africa es el continente que tiene el mayor número de refugiados y desplazados, y que el número de desplazados internos es hoy superior al número total de refugiados. Pidió a la OUA que encabezara el proceso de promoción de la protección y la asistencia a los desplazados internos en Africa, en cooperación con organizaciones humanitarias y de derechos humanos. En el documento sobre los refugiados y los desplazamientos forzados de población en Africa que se aprobó en el simposio de Addis Abeba se pedía a los gobiernos que cumplieran con sus responsabilidades para con desplazados internos e instaba a todas las partes en conflicto a que permitieran a las organizaciones humanitarias acceder a los desplazados. Se expresaba apoyo a la labor del Representante del Secretario General para que promoviera mecanismos jurídicos, institucionales y operacionales adecuados con miras a mejorar la protección y asistencia a los desplazados internos.

222. Como se ha señalado supra, se ha sugerido que la Comisión de los Veinte sobre los refugiados de la OUA ampliara su ámbito de actividad para ocuparse específicamente de la dimensión de protección del desplazamiento interno. Podría resultar asimismo beneficioso para las poblaciones desplazadas que la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos realizara visitas sobre el terreno y publicara informes sobre el desplazamiento interno. Se ha sugerido que el Centro Africano de Derechos Humanos y Democracia, creado en Gambia para apoyar la labor de la Comisión, podría desempeñar un papel importante de sensibilización sobre esta cuestión.

223. La Declaración de El Cairo sobre la protección de los refugiados y las personas desplazadas en el mundo árabe es otro ejemplo de enfoque regional como respuesta a los problemas del desplazamiento. Aprobada por expertos árabes en un seminario patrocinado por el ACNUR que se celebró en El Cairo en noviembre de 1992, pedía a los Estados árabes que facilitaran a la secretaría de la Liga de los Estados Arabes información y datos estadísticos sobre la condición de los refugiados y desplazados en sus territorios y sobre las leyes, reglamentos y decretos vigentes en sus países que se refirieran a los refugiados y

desplazados, y subrayaba la necesidad de proteger de manera especial a las mujeres y los niños al constituir éstos la categoría más amplia de refugiados y desplazados.

224. En Europa se celebró por vez primera en 1993 un Seminario sobre la dimensión humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) 64/ relativo a la migración, incluidos los refugiados y los desplazados. Se examinaron medidas preventivas, así como la forma de proteger mejor a los refugiados y desplazados. En julio de 1994 la Asamblea Parlamentaria de la CSCE aprobó en Viena una declaración que recomendaba que, cuando fallaran los esfuerzos de prevención y se produjeran movimientos masivos de población, la CSCE elaborara un enfoque para "garantizar la protección de los desplazados forzosos" y "tratara de encontrar soluciones a largo plazo para su bienestar".

225. En diciembre de 1993, el Consejo de Ministros de la CSCE decidió incluir en su programa la cuestión de las migraciones masivas, lo que podría llevar a la elaboración de estrategias y mecanismos para hacer frente al problema del desplazamiento interno. Pidió a los principales órganos decisorios de la CSCE que abordaran la cuestión de la migración masiva, incluidos los desplazados y refugiados. Se han sugerido varias formas para que la CSCE participe más en la cuestión del desplazamiento interno. Por ejemplo, misiones de la CSCE enviadas a zonas con problemas y desplegadas a largo plazo podrían acopiar información sobre la situación de los desplazados internos y buscar apoyo humanitario para dar una mejor respuesta a sus problemas. Podrían celebrarse seminarios específicamente dedicados al desplazamiento interno con miras a elaborar enfoques regionales del problema. El Comité Permanente de la CSCE y otros órganos superiores podrían estudiar soluciones regionales al problema.

226. La atención especial que concede la CSCE a la diplomacia preventiva es una forma útil de tratar de impedir los éxodos masivos y el desplazamiento interno. La designación de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales en diciembre de 1992, para que se dedicara a actividades de alerta temprana y diplomacia preventiva, es un importante paso adelante para tratar de evitar los conflictos de los que son víctimas con tanta frecuencia los grupos minoritarios, con el resultado de su desplazamiento.

227. En Asia, se ha sugerido que se trate de averiguar en qué medida organizaciones como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) estarían dispuestas a incluir en sus programas la cuestión del desplazamiento interno. Se ha sugerido asimismo que el Centro de Derechos Humanos, en las reuniones que organiza en la región, trate de incluir en sus programas el asunto del desplazamiento interno. El Representante ha iniciado consultas encaminadas a organizar un seminario y a fomentar actividades sobre el desplazamiento interno en Asia sudoriental.

B. Organizaciones no gubernamentales

228. En los informes a la Comisión y la Asamblea General sobre desplazamiento interno, se ha prestado especial atención al importante papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales sobre el terreno. El Representante se ha

reunido regularmente con representantes de ONG durante sus misiones y también durante sus consultas en Ginebra y otros lugares y ha tomado nota de la importancia de la función de esas organizaciones, especialmente en países en que la presencia internacional es limitada o inexistente, y ha animado a los gobiernos a que refuercen su cooperación con las ONG. Ha subrayado asimismo la necesidad de que se estreche la cooperación entre las ONG que están sobre el terreno y las ONG internacionales, así como entre la comunidad de ONG y los organismos intergubernamentales.

229. Con frecuencia, las ONG tienen más personas sobre el terreno, están en contacto más directo con las poblaciones de desplazados y mantienen relaciones más estrechas con las autoridades locales que los organismos internacionales, que tienden a trabajar con el gobierno central. Las ONG suelen mantener una presencia incluso cuando los organismos de las Naciones Unidas no están aún presentes o se han retirado por razones de seguridad, y por ese motivo son especialmente importantes para las poblaciones de desplazados. Además, suelen ser responsables de abrir "espacios humanitarios" que hacen posible que después los organismos de las Naciones Unidas establezcan una presencia. En su mayor parte son organizaciones imaginativas a la hora de obtener el máximo rendimiento de su presencia, que a veces es la única vía por la que se puede proporcionar protección y asistencia a los desplazados internos.

230. Los aspectos en los que se suelen centrar las actividades de las ONG son la edificación de redes nacionales y regionales; la promoción de una conciencia y acción internacionales mayores en apoyo de los desplazados, con frecuencia utilizando poderosos medios de defensa de sus causas; la presentación de informes sobre la situación de los desplazados en materia de derechos humanos y seguridad; la coordinación de operaciones para incrementar la repercusión de la presencia internacional, especialmente en zonas donde los organismos internacionales tienen una presencia limitada; la insistencia en trabajar en zonas bajo el control de partes insurgentes, muchas veces con un importante riesgo para su propia seguridad, y el envío de misiones de investigación a zonas donde no es viable mantener una presencia permanente.

231. Como se ha señalado supra, un elemento digno de mención en la labor de las organizaciones locales ha sido la apertura de "espacios" para operaciones humanitarias. El "espacio humanitario" es un concepto desarrollado por ONG nacionales de América Latina que han utilizado su presencia para crear y ampliar gradualmente "espacio" en zonas antes cerradas a los organismos, y lo han conseguido mediante medidas de edificación de confianza en las que han participado autoridades locales, mandos militares locales y la población local. Las ONG externas han reforzado con frecuencia este "espacio" apoyando a las ONG locales, organizaciones de la iglesia o campesinas, o también ayudando a los desplazados a organizarse por sí mismos. En muchos lugares el "espacio humanitario" ha allanado el camino para las operaciones de las Naciones Unidas.

232. La fuerza de las ONG locales reside en sus conocimientos y en sus raíces en la cultura local. Es frecuente que las comunidades locales las vean con menos recelo que a las ONG externas, y además son más eficaces desde el punto de vista del costo que las ONG internacionales y a veces están capacitadas para actuar

con más rapidez que ningún otro agente en los casos de emergencia. Asimismo, interactúan estrechamente con las autoridades locales, lo cual suele ser la clave para mejorar la situación de las poblaciones de desplazados internos 65/. Sus inconvenientes, por otra parte, pueden residir en lo limitado de su capacidad institucional y su repercusión, su falta de recursos y su susceptibilidad a entrar en rivalidades locales. En algunos contextos, los gobiernos han desconfiado de las ONG y han evitado trabajar con ellas. Al mismo tiempo, la canalización de la asistencia por conducto de ONG puede ser un medio especialmente eficaz de llegar a desplazados internos en situaciones en las que se ha roto la confianza entre las poblaciones locales y las autoridades.

233. En lo que se refiere a las ONG internacionales, hay que señalar que la presencia de personal internacional sobre el terreno aumenta la credibilidad de los programas humanitarios. En su mayor, las ONG internacionales se basan en la presencia de ONG locales y nacionales y con frecuencia les prestan apoyo financiero y técnico. Otras ONG internacionales se dedican a la labor de promoción de su causa junto con los gobiernos, organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y el público en general con respecto a los problemas del desplazamiento interno. Es importante que en los últimos años se hayan incrementado las actividades en materia de protección, no sólo de las organizaciones de derechos humanos, sino también de las ONG que se dedican a una labor de socorro. Las organizaciones de socorro, por ejemplo, han prestado apoyo a programas de asesoramiento y representación jurídicos, a proyectos de la mujer contra la violencia física o sexual, a proyectos educativos para promover la protección, a proyectos para la protección de los derechos del niño y a proyectos para luchar contra la impunidad. La coordinación y el establecimiento de redes, entre otras cosas con fines de alerta temprana, son otra de las actividades de las ONG internacionales.

234. Las ONG, por medio de campañas de sensibilización sobre el problema de las minas, han contribuido a los esfuerzos de las Naciones Unidas encaminados a impedir que los desplazados que regresan a sus hogares sean víctimas de minas terrestres. El ACNUR y las ONG han cooperado en campañas de información masivas, la capacitación de instructores locales sobre sensibilización a ese respecto y la educación de adultos y niños, por ejemplo en Camboya, Abjazia/Georgia, Guatemala y Mozambique.

235. En contraste con las ONG internacionales, muchas ONG locales carecen a veces de las aptitudes y los recursos que se precisan para coordinar eficazmente una red o de la autoridad para establecerla. Es posible que algunas sean reacias a intervenir en redes porque son vulnerables y padecen un riesgo mayor dentro de su país. Otras veces son también demasiado pequeñas para hacer frente a situaciones de emergencia en gran escala, capacidad que suele ser un requisito previo para formar parte de una red. Al mismo tiempo, las ONG internacionales pueden resistirse a la coordinación por temor a tener que plegarse a decisiones adoptadas por otros, y pueden también preferir no verse atadas por sistemas burocráticos. Según el estudio del Consejo Noruego sobre los Refugiados, las ONG son bastante selectivas acerca de con quién deciden cooperar, y a veces la cooperación no les parece todo lo eficiente que les gustaría 66/. Al mismo

tiempo, las ONG reconocen el valor de una colaboración más estrecha y han establecido muchas vinculaciones de ese tipo.

236. En América Latina, las ONG tienen una larga tradición de establecimiento de redes. El nivel de organización y coordinación es elevado, y las aptitudes de gestión están bien desarrolladas. Es una característica común que las ONG nacionales de un país mantengan estrechos contactos con ONG nacionales de otro, e incluso se unan entre sí en redes regionales. Las ONG nacionales y las redes sirven como intermediarias entre grupos vulnerables y la comunidad internacional. Piden a las Naciones Unidas y a la OEA que adopten medidas, diseñan programas de protección y asistencia y se movilizan para obtener los recursos necesarios. Son muchas las redes de la región que reciben financiación de países donantes, la Unión Europea y organismos de las Naciones Unidas. Con el apoyo de esas redes, muchos grupos de personas desplazadas han podido organizarse por sí mismos.

237. En general, una cooperación más estrecha entre ONG locales podría contribuir a aclarar los objetivos, evitar la duplicación de tareas e incrementar su capacidad para compartir información y reaccionar ante situaciones de emergencia. Asimismo, unos vínculos más estrechos entre ONG locales e internacionales, y entre ONG, el Representante y la comunidad internacional, permitiría informar tanto a los órganos locales y regionales como al sistema de las Naciones Unidas de las diversas iniciativas que se emprenden en diferentes partes del mundo en apoyo de los desplazados internos y permitirles aprovechar esas iniciativas.

238. En el estudio del Consejo Noruego sobre los Refugiados se llegó a la conclusión de que las ONG son muy partidarias de una presencia de las Naciones Unidas en situaciones de desplazamiento interno, ya que consideran que esto es la clave para atraer más eficazmente la atención sobre las poblaciones desplazadas. Muchas ONG son asimismo partidarias de una mayor coordinación con órganos de las Naciones Unidas en cuanto a la planificación y elaboración de programas y se muestran interesadas en servir como socios de ejecución en proyectos de las Naciones Unidas relativos a los desplazados internos.

239. La Declaración de Oslo, aprobada en la Conferencia de PARINAC celebrada en Oslo en junio de 1994, en la que participó el Representante, afirma que las ONG, así como el ACNUR, están comprometidas con la elaboración, en cooperación con las Naciones Unidas y otros organismos e instituciones y con los gobiernos, de un enfoque global de las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos, sobre la base de unos criterios jurídicos y operacionales claramente definidos. En el Plan de Acción que también se aprobó en la Conferencia se subrayaba la capacidad de las ONG locales, mediante su presencia constante, para alertar a los organismos pertinentes de la necesidad de responder a las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Pedía además una mayor cooperación con el Representante del Secretario General en cuanto a la compilación de información específica por países y la asistencia con visitas del Representante a los países. El Plan de Acción ha sido aprobado por ONG de todo el mundo y debe servir como un marco operacional para las actividades de ONG en favor de los desplazados internos.

240. En lo que se refiere a la protección, la Declaración de Oslo, en sus recomendaciones sobre los desplazados internos, pedía al ACNUR y a las ONG que promovieran la adhesión de los Estados a los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como un apoyo más amplio y una mayor conciencia de los derechos humanos básicos de los refugiados y los desplazados internos, y alentaran a los Estados y a las autoridades de facto a que observaran la legislación de derechos humanos y humanitaria aplicable a los refugiados, a las personas que solicitan asilo y a las personas desplazadas. Pedía además al ACNUR y a las ONG que difundieran información sobre situaciones concretas en las que se han violado derechos humanos de refugiados y desplazados internos y comunicaran esos casos a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos, así como a las organizaciones locales y regionales de derechos humanos.

241. En la actualidad, los organismos de las Naciones Unidas no suelen tener muy presentes las capacidades locales, nacionales y regionales que podrían desarrollarse y con las que podrían coordinarse. Por su parte, muchos grupos no gubernamentales locales conocen escasamente o no conocen en absoluto los esfuerzos que se están realizando en otros países o regiones, o cuando los conocen no tienen vinculaciones con ellos. Los órganos regionales tienen un contacto limitado con sus homólogos de otras zonas geográficas sobre las cuestiones del desplazamiento interno. El establecimiento de redes puede ser una forma útil de corregir esas lagunas y de conseguir una presencia más importante en diferentes países o regiones. En su conjunto, las redes tienden a gozar de más prestigio que sus miembros individuales y pueden convertirse en plataformas para la promoción de los intereses de que se trate, el estímulo de las políticas nacionales y el fomento de actividades que afecten a varios mandatos y varios sectores. El Plan de Acción de PARINAC ya ha iniciado programas relativos a varios mandatos sobre los desplazados internos, como ha ocurrido en el Líbano y Colombia.

242. El establecimiento de una asociación más estrecha entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las ONG podría estimular unas actividades más integradas a favor de los desplazados internos. El establecimiento de una red internacional para los desplazados internos y la instauración de una circunscripción internacional serían un medio importante de movilizar la opinión internacional en apoyo de estrategias encaminadas a abordar mejor las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos.

VII. ELABORACION DE ESTRATEGIAS

243. Está claro que el alcance y la intensidad del desplazamiento interno justifican que se elabore una estrategia mundial para dar más eficacia a la protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. Durante las misiones a países y las numerosas consultas celebradas con organismos y expertos se han puesto de manifiesto algunos de los elementos de esa estrategia. Esos elementos deben aclararse e intensificarse aún más en un marco coherente, teniendo en cuenta los parámetros jurídicos e institucionales que se describen en las secciones anteriores del presente informe.

A. Estrategias en materia de información

244. Conocer con exactitud el número de desplazados internos, país por país, es una cuestión estratégicamente importante pero que presenta gran dificultad (véase la sección III supra). La falta de presencia en zonas donde hay poblaciones de desplazados internos, junto con una falta de definición clara de lo que es el desplazamiento interno, ha hecho con frecuencia difícil conocer el número de desplazados internos y sus necesidades concretas de asistencia y protección. Es preciso también resolver algunos problemas conceptuales y técnicos: por ejemplo, ¿cuánto tiempo se ha de considerar que dura el desplazamiento? ¿Se debe seguir incluyendo entre los desplazados a personas que ya se han asentado en otro sitio? ¿Cómo se ha de clasificar a las personas que viven de manera anónima y que están dispersadas por diferentes partes del país? Como no hay ninguna institución que se encargue de acopiar información sobre los desplazados internos, no existe una metodología coherente que se pueda aplicar a los diversos grupos que recopilan los datos.

245. En el estudio del Consejo Noruego sobre los Refugiados se comprobó que los organismos, en su mayor parte, no establecían de manera independiente el número de desplazados internos en un país dado. Lo que suelen hacer es recurrir a las estadísticas del ACNUR, que se basan en gran medida en cifras gubernamentales, que a su vez son discutibles por cuanto que pueden estar manipuladas por motivos políticos o económicos. Por ejemplo, es posible que los gobiernos reduzcan las cifras reales por motivos políticos o las incrementen para atraer la asistencia internacional. En algunos países, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG reconocen que no se dispone de estimaciones.

246. La adecuada evaluación de las necesidades de los desplazados internos en una situación concreta es evidentemente un requisito previo de todo intento de tratar de satisfacerlas con eficacia. Sin evaluaciones resulta difícil saber de qué opciones de respuesta se dispone o cuáles son los tipos de programas de asistencia y protección que más conviene aplicar. No existe en la actualidad ningún enfoque o conjunto de medidas de asistencia o protección para los desplazados internos que pueda considerarse como la norma. La evaluación de las necesidades exige una capacidad sobre el terreno y la recopilación de información procedente de fuentes gubernamentales y no gubernamentales. En algunas regiones, las organismos intergubernamentales han solicitado a ONG que realicen evaluaciones de las necesidades 67/. En otras zonas, sin embargo, sólo una parte de las ONG locales poseen la capacidad operacional y los conocimientos técnicos suficientes que exigen los organismos de las Naciones Unidas para las operaciones de evaluación. Pese a todo, se tiende a establecer cada vez más vinculaciones institucionales entre el nivel internacional y el nivel local con fines de evaluación, vinculaciones en las que las ONG nacionales, regionales e internacionales son componentes importantes.

247. La elaboración de metodologías para la recopilación de información y la evaluación de las necesidades debe ser una parte importante de la estrategia mundial respecto de los desplazados internos.

B. Estrategias de prevención

248. Un elemento crucial del mandato del Representante del Secretario General es la prevención. En la medida en que las violaciones de los derechos humanos son una causa y una consecuencia importantes del desplazamiento interno, las estrategias de prevención son esenciales y deben ser estudiadas más a fondo.

249. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas tienen una importante función que desempeñar en la elaboración de estrategias para hacer frente a las causas profundas de los desplazamientos masivos y para formular recomendaciones sobre la manera de prevenirlas. Las medidas preventivas suelen comprender un sistema de alerta temprana, diálogo con los gobiernos, mecanismos para la protección de las minorías y despliegue de los funcionarios de derechos humanos sobre el terreno. Sin embargo, aún no se ha avanzado mucho en la elaboración de esas medidas.

250. Los mecanismos de aplicación de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos han presentado repetidos informes sobre medidas de prevención adoptadas en el contexto de sus mandatos respectivos. Ejemplos instructivos de esas actividades son los procedimientos de llamamiento urgente que utilizan habitualmente los Relatores Especiales sobre las cuestiones de la tortura y las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y los Grupos de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y sobre la Detención Arbitraria. Otros relatores temáticos y por países han formulado asimismo llamamientos urgentes a los gobiernos, a partir de información obtenida de diversas fuentes intergubernamentales y no gubernamentales. Esos procedimientos tienen como objetivo principal la prevención de las violaciones de los derechos humanos. El Representante ha empezado asimismo a formular llamamientos urgentes en los casos de desplazamiento interno apremiante.

251. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos también han examinado y utilizado medidas preventivas. Los presidentes de esos órganos, en su cuarta reunión, recomendaron que se examinaran formas de facultar al Secretario General y sus órganos expertos de derechos humanos para que señalaran a la atención del Consejo de Seguridad las violaciones masivas de los derechos humanos. En esa misma reunión se llegó a la conclusión de que los órganos creados en virtud de tratados tienen una importante función de tratar de prevenir y al mismo tiempo responder a las violaciones de derechos humanos. Por ello, continúa, es oportuno que cada uno de esos órganos examine con urgencia todas las medidas que podría adoptar, dentro de su competencia, tanto para impedir que se produzcan violaciones de derechos humanos como para supervisar más de cerca las situaciones de emergencia de todo tipo que surjan dentro de la jurisdicción de los Estados partes. Se concluye asimismo que, cuando para ello sea necesario introducir innovaciones de procedimiento, se deben examinar esas medidas lo antes posible 68/.

252. Procedimientos de ese tipo han sido adoptados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño 69/. Algunos de esos órganos han examinado asimismo documentos de

trabajo sobre medidas preventivas, entre ellas procedimientos de alerta temprana y de urgencia 70/. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han realizado igualmente misiones a países con fines de prevención u otros fines. Esas medidas podrían tener una importante repercusión preventiva si se intensificaran aún más.

253. Se precisan también mecanismos para la protección de las minorías. Muchos desplazados son miembros de grupos minoritarios que se han visto sometidos a expulsión o reasentamiento forzosos y otras formas de persecución debido a su origen étnico o de otro tipo. La adopción por las Naciones Unidas de normas sobre los derechos de las minorías es una novedad positiva, como también lo es la labor de la Subcomisión que consiste en elaborar estrategias para la protección de las minorías. No obstante, es esencial que se establezca un mecanismo de mediación y reconciliación como medio para resolver los problemas de minorías cuando empiezan a surgir y de esa manera ayudar a frenar el desplazamiento masivo que suelen tener como consecuencia esos problemas. La designación en la OSCE de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales que se dedique a la diplomacia preventiva podría ser un importante modelo que se podría examinar e imitar en otras regiones.

254. El establecimiento del puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos debe impulsar la elaboración de estrategias de prevención. El despliegue de funcionarios de derechos humanos sobre el terreno bajo los auspicios del Alto Comisionado es una estrategia preventiva prometedora. Se puede encontrar un ejemplo muy claro de esto en Burundi y Rwanda, donde el personal de derechos humanos sobre el terreno está desempeñando una función de prevención con la cooperación de los gobiernos respectivos. Ello se refiere directamente a la prevención de las causas que podrían provocar desplazamientos internos y a la creación de la confianza necesaria para que los desplazados internos puedan regresar a sus hogares. Los observadores o supervisores de las operaciones de la OSCE sobre el terreno han desempeñado asimismo una valiosa función preventiva. En su reciente informe sobre la labor de la organización, el Secretario General subrayó la importancia de establecer y financiar pequeñas misiones sobre el terreno en el ámbito de la diplomacia preventiva: "Aunque los enviados especiales pueden lograr mucho haciendo visitas, su capacidad aumenta considerablemente si se puede dar continuidad a su labor con la presencia de pequeñas misiones de apoyo sobre el terreno de carácter permanente 71/.

255. Casi todas las actividades de protección que realizan los organismos humanitarios y de derechos humanos sobre el terreno son de una manera u otra "preventivas", ya sea directa o indirectamente. No obstante, se han planteado graves dilemas en los casos en los que los esfuerzos encaminados a proteger a personas han tenido como objetivo impedir o prevenir su desplazamiento. En tales casos es necesario conciliar una estrategia que anime a la gente a quedarse en su país con una estrategia que proteja los principios básicos de la protección de refugiados -el derecho a abandonar el país y solicitar asilo para librarse de la persecución. Se corre el riesgo de que la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos con miras a impedir los desplazamientos de población a gran escala tenga prioridad sobre el objetivo de garantizar su seguridad a largo plazo, especialmente cuando la protección dista mucho de estar

garantizada. La protección preventiva -en forma de asistencia humanitaria y presencia internacional- no siempre puede aportar una protección eficaz a las víctimas ni impedir otros desplazamientos, a menos que se lleve a cabo al mismo tiempo que se aplican medidas encaminadas a resolver los conflictos y hallar soluciones políticas.

256. El dilema de las estrategias preventivas puede plantearse de manera aún más aguda en países en los que la estructura gubernamental se ha desintegrado y los organismos de las Naciones Unidas y las ONG tienen que tratar con mandos militares locales, dirigentes de clanes y otros agentes no estatales. En situaciones menos extremas, donde unas autoridades organizadas ejercen el control territorial, las fuerzas militares están sujetas a un mando responsable y hay bolsas de tranquilidad y "espacio humanitario", la comunidad internacional puede hallar más oportunidades de movilizar unas respuestas realistas para impedir que la situación se deteriore aún más y mitigar las causas del desplazamiento. Los centros de socorro abiertos establecidos por el ACNUR en Sri Lanka ofrecen un posible modelo para ese tipo de refugios seguros que podrían introducirse 72/.

257. En sus informes sobre sus misiones a países, el Representante ha subrayado la importancia de apoyar las técnicas preventivas que tienen por finalidad potenciar a la población al nivel de base. Es mucho lo que se puede aprender de esas comunidades, que con mucha frecuencia han elaborado estrategias eficaces para mitigar la repercusión del desplazamiento. Las ONG y los organismos intergubernamentales que tienen que ver con los desplazados deben examinar cuidadosamente las estrategias correctivas que han elaborado las poblaciones de desplazados. La fuerza y la inmediatez del apoyo mutuo y los "mecanismos correctivos de la comunidad" son elementos esenciales de la prevención y la protección.

C. Abordar las causas profundas

258. Vincular las cuestiones tanto humanitarias como de derechos humanos y su relación con la solución de conflictos es la forma más eficaz de eliminar las causas que subyacen al desplazamiento. Sin la solución pacífica de los conflictos internos no pueden hallarse respuestas eficaces y duraderas a la mayor parte de los problemas de desplazamiento interno.

259. Cuando se abordan simultáneamente las dimensiones humanitaria, de derechos humanos, política y de seguridad de las situaciones de emergencia se crea un clima de confianza que a su vez afecta positivamente a la situación de los desplazados internos. En El Salvador, por ejemplo, los acuerdos de paz que pusieron fin a más de un decenio de guerra civil y que se negociaron bajo los auspicios de las Naciones Unidas tuvieron como resultado la introducción de importantes reformas en la vida política y de derechos humanos del país y su capacidad para hacer frente a la crisis del desplazamiento interno. En Burundi, el acuerdo que ha celebrado recientemente el Gobierno y la oposición, en el que desempeñó un papel principal el Representante Especial del Secretario General sobre Burundi, es otro ejemplo prometedor aunque precario. En Rwanda, es esencial que se aborden las causas profundas del conflicto genocida y que se

adopten medidas encaminadas a la reconciliación nacional y el desarrollo del país. En los informes de misiones a Colombia, Sri Lanka y el Sudán se ha subrayado la importancia de la solución negociada de los conflictos. De hecho, las acciones humanitarias llevadas a cabo por la comunidad internacional a favor de las poblaciones afectadas podrían tener repercusiones de construcción de confianza que facilitasen el proceso de paz.

260. Las estrategias encaminadas a proteger a los desplazados internos deben tratar de promover una mayor coordinación entre los órganos políticos, humanitarios y de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de promover unas soluciones a las crisis de desplazamiento interno que se refuercen mutuamente y de esa forma contribuir a la causa de la paz y la seguridad. Si no se pueden abordar las causas profundas y hallar soluciones políticas a los conflictos, serán pocas las esperanzas de poner fin al conflicto o resolver el problema del desplazamiento interno. La asistencia humanitaria y la promoción de los derechos humanos no pueden sustituir a unos esfuerzos más amplios para promover la causa de la paz, la seguridad y la estabilidad de un país. La forma más eficaz de abordar el complejo y polifacético reto del desplazamiento interno es un esfuerzo coordinado.

D. Estrategias de desarrollo

261. En el ámbito de los refugiados ha surgido un notable interés por dar una nueva orientación a los esfuerzos de asistencia, pasando de hacer hincapié en el socorro a insistir en el desarrollo social y económico para aliviar la carga que supone para los países de acogida y para dar una mayor independencia económica a los refugiados. En el seno de la comunidad que se dedica al desarrollo tiene asimismo cada vez más partidarios la idea de que la asistencia de socorro debe prestarse de tal manera que al mismo tiempo se sienten las bases para el desarrollo. El continuo "socorro-rehabilitación-desarrollo" tiene por finalidad edificar las facultades y capacidades de los refugiados, de los repatriados y de los desplazados internos, a fin de integrarlos en planes de desarrollo y de establecer una base de autonomía a partir de la cual puedan actuar los planificadores del desarrollo.

262. Sin embargo, la conversión de ese nuevo enfoque en términos operacionales concretos ha resultado difícil ^{73/}. En las situaciones de emergencia, los organismos de socorro se han seguido centrando en gran medida más en satisfacer las necesidades a corto plazo que en desarrollar aptitudes que puedan contribuir a soluciones a largo plazo. Aun cuando ya ha transcurrido la fase de emergencia, la atención suele centrarse más en prestar asistencia de socorro que en pasar a enfoques orientados al desarrollo. Una parte del problema reside en la financiación. Una vez satisfechas las necesidades de emergencia, suelen quedar pocos recursos disponibles para el desarrollo, el cual suele considerarse como un problema menos apremiante que el del socorro humanitario.

263. Los organismos de desarrollo, por su parte, no siempre han estado dispuestos a prestar asistencia a las personas desarraigadas o no han tenido capacidad para hacerlo, especialmente cuando los gobiernos receptores se niegan a incluir a los refugiados o desplazados en la ayuda ordinaria para el

desarrollo que se les proporciona. No obstante, cuando los programas benefician a las comunidades locales así como a los refugiados y desplazados, han hallado una mayor respuesta por parte de las autoridades locales y nacionales. Es importante que se introduzcan programas basados en la comunidad como un medio eficaz de prestar asistencia en situaciones en las que la comunidad local está igualmente necesitada.

264. Un reto especial es el que se refiere a la prestación de asistencia para el desarrollo a los desplazados internos atrapados en situaciones de conflicto. No obstante, es mucho lo que podría hacerse para ayudar a los desplazados internos a aprovechar las oportunidades para conseguir su autonomía. El UNIFEM ha elaborado varios proyectos de bajo presupuesto para países asolados por la guerra entre los que figuran la aportación de semillas y aperos agrícolas y de actividades generadoras de ingresos para mujeres desplazadas internas. Se ha comprobado que se pueden introducir programas de capacitación y a pequeña escala aún cuando no se hayan satisfecho los requisitos tradicionales de desarrollo. Se está tratando de elaborar nuevas estrategias para trasladar al ámbito operacional concreto esa vinculación entre el socorro y la asistencia para el desarrollo 74/.

265. Es esencial que los organismos de socorro y desarrollo, junto con las instituciones financieras internacionales, elaboren estrategias y programas para los desplazados internos, muchos de los cuales poseen aptitudes y experiencia laboral y cuya supervivencia se garantizaría mejor mediante proyectos de generación de ingresos y de desarrollo que mediante la asistencia de socorro. En la declaración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) se recomendaba que se tomaran medidas para velar por que todas las personas desplazadas recibieran educación básica, oportunidades de empleo, formación profesional y otros servicios básicos, y se instaba a los gobiernos, las organizaciones internacionales y las ONG a que intensificaran su asistencia para el desarrollo destinada a los desplazados internos para que pudieran regresar a sus lugares de origen.

266. Debe prestarse asimismo más atención a la introducción de procesos regionales, como la CIREFCA, en zonas adecuadas de manera que se pueda lograr la participación de los gobiernos, las ONG y los organismos de desarrollo en la tarea de integrar a las personas desarraigadas en los planes nacionales de desarrollo.

E. Estrategias dirigidas a las mujeres y los niños

267. Se necesitan estrategias que aborden los problemas especiales de asistencia y protección de las mujeres y los niños desplazados. En el presente informe se han descrito algunos de los graves problemas que en materia de asistencia y protección padecen las mujeres y los niños desplazados, y se han formulado varias recomendaciones para mejorar su difícil situación (véase la sección II.A supra). Aunque la población de desplazados internos está constituida en su mayor parte por mujeres y niños, es poca la atención que se ha prestado tanto a documentar los abusos específicos a que se los ha sometido como a elaborar estrategias para remediar su situación. Tampoco se ha prestado una atención

suficiente a las dificultades a que se enfrentan las mujeres que son jefas de hogar. La necesidad que tienen esas mujeres de ser económicamente autónomas para atender a las necesidades de sus familias debe ser objeto de programas y estrategias especiales de capacitación y actividades generadoras de ingresos. Además, al conseguir una mayor autonomía económica estarán en mejores condiciones de mitigar los efectos que tiene el desplazamiento sobre sus familias y comunidades. Aunque es importante que los programas del UNICEF, el UNIFEM y las ONG traten de reducir la especial vulnerabilidad de las mujeres y los niños, se ha de prestar mucha más atención a elaborar estrategias para abordar sus necesidades de asistencia, protección y desarrollo en situaciones de desplazamiento interno.

F. Búsqueda de una estrategia mundial

268. Habida cuenta de la magnitud de la crisis del desplazamiento interno en todo el mundo, de la insuficiencia del actual sistema de respuesta y de la urgente necesidad de soluciones internacionales, el Secretario General ha pedido al Representante que, aparte de las obligaciones normales del mandato, realice un estudio en profundidad del problema y formule recomendaciones para adoptar una respuesta jurídica e institucional adecuada. Ese estudio principal solicitado por el Secretario General y cuya conveniencia ha sido refrendada por los jefes de los principales organismos cuyos mandatos tienen que ver con los desplazados internos está encaminado a elaborar una estrategia global para satisfacer las necesidades de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. En términos más concretos, los objetivos del estudio son los siguientes:

- a) Estudiar y publicar la realidad de la crisis del desplazamiento interno tanto haciendo un seguimiento de las condiciones existentes en todo el mundo como centrándose en varios países regionalmente representativos donde el problema es particularmente pronunciado;
- b) Elaborar principios de protección jurídica específicamente ajustados a las necesidades de los desplazados internos que se basen en el derecho internacional existente pero que al mismo tiempo traten de cubrir las lagunas que puedan existir en esa legislación;
- c) Formular recomendaciones sobre la manera en que las instituciones internacionales y regionales existentes pueden satisfacer de manera más eficaz las necesidades de asistencia, protección y desarrollo de los desplazados internos, con especial referencia a las mujeres y los niños, e identificar los nuevos enfoques y capacidades que puedan ser necesarios;
- d) Formular recomendaciones de política sobre la forma en que pueden desarrollarse y coordinarse mejor las capacidades locales, nacionales y regionales para abordar los problemas del desplazamiento interno.

269. Esos objetivos se corresponden con los del mandato y cabe esperar que los complementen y refuercen. De hecho, es probable que los resultados del estudio faciliten al Representante una mejor comprensión del problema y de esa manera

refuercen y faciliten su capacidad para proporcionar impulso de dirección con miras a hallar una respuesta internacional más concertada a esta crisis mundial. En última instancia, el problema del desplazamiento interno se manifiesta sobre el terreno, donde la gente está necesitada de la asistencia y protección más elementales. Es sobre el terreno donde más se necesitan actividades para prevenir y proteger, así como para elevar los niveles de conciencia, potenciación y organización. El estudio propuesto debe ayudar a incrementar la capacidad para formular unas recomendaciones más definitivas con miras a abordar eficazmente el reto del desplazamiento interno.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

270. Como observación general, debe señalarse en primer lugar que, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales exploran y desarrollan activamente nuevas formas de aumentar la asistencia y protección a los desplazados internos. El ACNUR, en particular, y otros organismos humanitarios, en general, han ampliado el ámbito de sus actividades para incluir muchas poblaciones de desplazamientos internos. También se han realizado esfuerzos en el plano legal para comprobar hasta qué punto las normas legales vigentes permiten atender las necesidades de los desplazados internos. Sin embargo, el reto excede con mucho de la respuesta de la comunidad internacional, que en la mayoría de los casos sigue siendo fragmentaria y totalmente inadecuada. Las crisis de desplazados internos, las necesidades apremiantes que estas crisis crean para las poblaciones afectadas y la falta de principios normativos y de mecanismos institucionales para ofrecer protección y asistencia a esta población, justifican una atención especial y urgente por parte de la comunidad internacional y una respuesta más coherente desde el punto de vista de la organización y la legislación.

271. Debe considerarse seriamente la posibilidad de desarrollar un marco jurídico para los desplazados internos. Aunque el derecho internacional se ocupa extensamente de los desplazados internos, no hay ningún instrumento que detalle estas disposiciones, y existen lagunas en la legislación que deben colmarse. Por lo tanto, es esencial reafirmar y aclarar la legislación actual en un solo documento, resolver las omisiones de la legislación y desarrollar un conjunto de principios adaptados específicamente a las necesidades de los desplazados internos. Esto sería de ayuda para todos los interesados en esta esfera, incluidas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en su diálogo con las autoridades competentes y contribuiría a una mayor sensibilización internacional acerca del problema y la necesidad de encontrar soluciones.

272. En principio, la creación de un nuevo organismo para los desplazados internos o la asignación de este mandato a un organismo existente o a un conjunto de organizaciones, para que se encarguen de su protección y atiendan sus necesidades de asistencia, siguen siendo opciones dignas de consideración, pero que no parecen contar con la voluntad política en el momento presente. Aunque se optase por designar a uno de los organismos existentes, la cuestión de

decidir cuál sería el organismo adecuado para la tarea seguiría dando lugar a controversias. Ampliar el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tal vez parezca ser el camino más evidente a seguir, habida cuenta de su experiencia operacional, en materia tanto de protección como de asistencia, pero incluso esto plantea problemas. En todo caso, puesto que es poco probable que en un futuro próximo se establezca una nueva organización o que se asigne a una organización existente la responsabilidad de proteger y prestar asistencia a los desplazados internos, la adopción de medidas en colaboración entre los organismos cuyos mandatos y actividades se refieren a los desplazados internos parece ser la opción más práctica.

273. Pese a que los organismos de las Naciones Unidas se han mostrado más dispuestos a establecer acuerdos de colaboración más coherentes, con frecuencia existe un vacío de responsabilidad en los casos de desplazamientos internos. Sigue habiendo demasiadas situaciones en que un número considerable de desplazados internos carecen de protección o asistencia. Esto exige que se establezca un mecanismo central encargado de examinar las situaciones graves de desplazados internos y se asigne rápidamente la responsabilidad institucional en situaciones complejas de emergencia. El Comité Permanente entre Organismos ha aprobado una recomendación de su Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de sus países en el sentido de que el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia sirva de punto de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para recibir solicitudes de asistencia y protección sobre situaciones actuales o inminentes de desplazamientos internos que exijan una respuesta internacional coordinada. La aplicación efectiva de esta recomendación constituiría un primer paso hacia el establecimiento de un sistema más coherente para hacer frente al problema de los desplazados internos. Al mismo tiempo, debería prestarse mayor atención al fortalecimiento de la colaboración y coordinación sobre el terreno entre los organismos humanitarios que intervienen directamente y cuya función es esencial para abordar los problemas de los desplazados internos.

274. La mayor colaboración entre organismos exige también que en los organismos cuyos mandatos y actividades se refieren a los desplazados internos se designe a personal que actúe como punto de coordinación de la labor relacionada con los desplazados internos. En particular es necesario fortalecer la capacidad del Departamento de Asuntos Humanitarios para hacer frente a las situaciones de desplazados internos. En estrecha cooperación con el Comité Permanente entre Organismos, con el Representante del Secretario General y con los coordinadores residentes sobre el terreno, la oficina del Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia podría desempeñar una función eficaz como punto de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para los desplazados internos. Esta oficina debería tratar de integrar las actividades de asistencia y protección, coordinando los diferentes componentes del sistema de las Naciones Unidas que son capaces de acometer esta doble tarea de manera más práctica desde el punto de vista operacional.

275. Dentro del marco de colaboración establecido, la función del Representante es y debe ser una función esencialmente catalizadora. Incluso si se establece un

punto de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para coordinar la respuesta a las situaciones de desplazamientos internos, seguirá necesitándose un mecanismo que centre la atención en el aspecto de la protección, que no es de la competencia del mandato del Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia tal como está definido actualmente. Una posibilidad sería, desde luego, redefinir el mandato de este Coordinador para incluir la protección. El argumento que actualmente se esgrime contra esta idea es que esto podría socavar la base humanitaria de su actual mandato. En consecuencia, el mandato del Representante puede considerarse como complementario del mandato del Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia por lo que respecta a los desplazados internos. A decir verdad, aunque se ampliase el mandato del Departamento de Asuntos Humanitarios para incluir la protección, existen múltiples razones para recomendar la creación de un mecanismo separado dentro del sistema que se centre exclusivamente en las necesidades de protección de poblaciones importantes de desplazados internos en todo el mundo, respaldado por la autoridad del Secretario General. El mandato del Representante del Secretario General satisface esta necesidad.

276. Para que el Representante pueda desempeñar eficazmente esta función catalizadora, debe reforzarse considerablemente su capacidad. A reserva de que se hagan nuevos estudios sobre la cuestión, debería considerarse la posibilidad de un Representante a tiempo completo, en vez del actual cargo voluntario a tiempo parcial. En cualquier caso, deben fortalecerse los medios para aplicar el mandato, que en la actualidad son muy limitados, con los recursos humanos y financieros adecuados, para desempeñar las múltiples tareas estipuladas en su mandato: vigilar las situaciones graves de desplazamientos internos a nivel mundial, llevar a cabo misiones de investigación, entablar diálogos con los gobiernos, coordinar las actividades con los organismos humanitarios, movilizar la opinión y la acción internacionales, preparar informes generales y específicos sobre países, elaborar estrategias de prevención, preparar una compilación crítica de disposiciones legales, revisar los acuerdos institucionales, promover el desarrollo de las capacidades nacionales y regionales, participar en los sistemas de alerta temprana, promover un mejor trato a las mujeres y los niños, señalar casos concretos a la atención del Secretario General, la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, y elaborar estrategias a largo plazo para atender más eficazmente las necesidades de los desplazados internos.

277. Es esencial efectuar más visitas sobre el terreno en los países afectados por el problema de los desplazados internos, a fin de comprender mejor las necesidades de asistencia y protección de estas personas. Sólo una información de primera mano, basada en contactos directos con los gobiernos interesados, con las autoridades de facto, con los funcionarios sobre el terreno de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales y, sobre todo, con las propias poblaciones desplazadas, puede permitir al Representante alcanzar el objetivo de retransmitir a la Sede de las Naciones Unidas sugerencias con respecto a la acción de las Naciones Unidas en la esfera política, humanitaria y de derechos humanos en relación con los desplazados internos.

278. El establecimiento de un centro de información sobre los desplazados internos, similar al centro de documentación del ACNUR, es necesario para obtener datos sobre las poblaciones de desplazados internos a nivel mundial. La falta de un punto central dentro del sistema de las Naciones Unidas donde se pueda reunir la información sobre los desplazados internos constituye una laguna grave. Se requieren personal y recursos adecuados para que el Representante pueda establecer un centro de información sobre los desplazados internos. Esto constituiría un paso importante para garantizar que las situaciones de desplazamiento interno no sean descuidadas u olvidadas y que todas las situaciones graves sean detectadas y estén bien documentadas. Las agrupaciones no gubernamentales y los institutos de investigación podrían contribuir al establecimiento del centro de información y, en particular, a elaborar metodologías para la recopilación de estadísticas precisas.

279. Será necesario establecer una relación de trabajo más amplia con las organizaciones no gubernamentales, que con frecuencia desempeñan una función eficaz sobre el terreno en su trabajo con los desplazados internos y que tienen un conocimiento de las condiciones locales que es esencial para movilizar una respuesta temprana. Las ONG pueden ayudar en particular al Representante y a los organismos de las Naciones Unidas como mecanismos de alerta temprana y en la reunión de información, y el Representante y estos organismos a su vez pueden prestar apoyo a estas agrupaciones sobre el terreno. También se puede recurrir a las ONG para que establezcan los mecanismos locales encargados de poner en práctica las ideas y recomendaciones resultantes de las misiones al país, con el fin de mejorar las condiciones de los desplazados internos. Además, a través de este sistema de colaboración, el Representante podría beneficiarse de las misiones sobre el terreno llevadas a cabo por las ONG y otros órganos de expertos. También puede alentarse a las ONG a que participen en la solución de conflictos y en la reducción de tensiones entre comunidades, lo que a su vez puede contribuir a crear unas condiciones más seguras para el retorno de los desplazados a sus hogares. La colaboración con las ONG es esencial para el desarrollo de una estrategia mundial destinada a mejorar la protección y asistencia a los desplazados internos.

280. También debería considerarse la posibilidad de enviar a funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas sobre el terreno a zonas con graves problemas de desplazados internos, para que ayuden a atender las necesidades de protección de los desplazados prestando así apoyo operacional a la labor del Representante y de las organizaciones activas sobre el terreno. Los funcionarios sobre el terreno pueden resultar útiles creando la confianza necesaria para hacer posible el retorno y ayudando a los desplazados internos a regresar a sus hogares. Los funcionarios sobre el terreno desplegados por el Centro de Derechos Humanos en la antigua Yugoslavia y en Rwanda participan ya activamente en la supervisión de las condiciones de los desplazados internos. Esta función debería también formar parte del mandato de otros supervisores de derechos humanos, ya destinados o que puedan ser destinados a lugares en que existe un número considerable de desplazados internos. A los supervisores desplegados a raíz de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas también debería confiárseles la tarea de facilitar información sobre las poblaciones de desplazados internos. La presencia de supervisores, además de atender las

necesidades de protección, puede contribuir también a prevenir violaciones y a señalar a la atención de la comunidad internacional las necesidades de asistencia que no hayan sido atendidas en las zonas concretas que supervisan. En resumen, el Representante debe estar dotado de una mayor capacidad operacional si se quiere que sea un mecanismo significativo de protección y prevención.

281. Debe fortalecerse la coordinación entre el Representante y las organizaciones humanitarias. La Asamblea General ha pedido al Representante que coordine sus actividades con los organismos de las Naciones Unidas, y a estos organismos se les ha pedido que le proporcionen toda la asistencia posible. Debe definirse más exactamente la naturaleza específica de la cooperación. El Comité Permanente entre Organismos aprobó recientemente una propuesta en el sentido de que se invitara al Representante a participar en sus reuniones cuando se examinasen cuestiones relacionadas con los desplazados internos. En particular, el Representante podría señalar a la atención del Comité Permanente entre Organismos las situaciones de desplazados internos que requieran una mayor intervención internacional, especialmente en materia de protección, e informar sobre los problemas en los países visitados por él. Es importante que los casos graves de desplazados internos se incluyan en el programa del Comité Permanente entre Organismos a fin de que estas situaciones puedan ser examinadas a fondo y de que sea posible elaborar estrategias para atender las necesidades de asistencia y protección. La participación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el Comité Permanente debería también resultar valiosa para garantizar que se tengan debidamente en cuenta los aspectos de derechos humanos de las situaciones de emergencia.

282. La labor del Representante se facilitaría considerablemente si todas las organizaciones humanitarias que trabajan con los desplazados internos informasen a su personal sobre el terreno del mandato del Representante y les pidieran que compartieran con él, regularmente, la información acerca de las poblaciones de desplazados internos en sus zonas de actividad. La información requerida debería centrarse en las situaciones en que los desplazados internos experimentan problemas graves de asistencia y protección. La información sobre estas situaciones permitiría al Representante decidir la conveniencia de enviar misiones, así como el tipo de programas que convenga recomendar. Los diálogos que el Representante establezca con los gobiernos podrían resultar útiles a su vez para los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno. Para las organizaciones humanitarias puede ser conveniente que una personalidad del exterior, con la autoridad moral de la comunidad internacional, se encargue de llevar a cabo los diálogos sobre cuestiones de protección, en especial cuando se consideran en la imposibilidad de hacerlo en razón de su función de asistencia.

283. Se necesita un mecanismo más adecuado para dar seguimiento a las visitas del Representante del Secretario General, a fin de asegurarse de que las recomendaciones formuladas se aplican sobre el terreno. El Representante ha podido recurrir al personal de las organizaciones humanitarias sobre el terreno por lo que respecta a los aspectos logísticos y a las medidas de apoyo a sus visitas. Convendría también que esta ayuda se hiciera extensiva a las actividades de seguimiento. Los representantes residentes, los coordinadores residentes y demás personal de las Naciones Unidas podrían proporcionar

información sobre la medida en que se llevan a cabo o tienen en cuenta en el país interesado las propuestas formuladas. Cuando las circunstancias impidan al coordinador residente desempeñar esta función, otras alternativas podrían ser funcionarios de protección sobre el terreno del ACNUR, supervisores de derechos humanos u ONG. El Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de sus países también podría contribuir a organizar la labor de supervisión de la situación en determinados países. Esta supervisión en colaboración debería resultar beneficiosa tanto para el personal sobre el terreno como para el Representante en el desempeño de sus objetivos comunes de tratar de garantizar que se atiendan las necesidades esenciales de los desplazados internos.

284. Aunque actualmente se reconoce en general que la cooperación entre organismos, para ser eficaz, debe tener en cuenta las necesidades tanto de asistencia como de protección de los desplazados internos, hay que hacer un mayor esfuerzo para integrar las actividades de protección y asistencia y fortalecer la coordinación entre los organismos humanitarios y de derechos humanos. Las relaciones entre los organismos humanitarios que prestan asistencia y los organismos de los que se espera que presten protección se siguen caracterizando por una cautela excesiva. Es necesario examinar entre organismos cada uno de los casos de desplazamiento interno a fin de que puedan elaborarse estrategias sobre la mejor forma de asegurar tanto la protección como la asistencia. Se reconoce generalmente que la falta de protección de los desplazados internos, en particular de las mujeres y de los niños, es una de las lagunas del sistema internacional que requieren atención más urgente.

285. También hay que elaborar estrategias para enfocar con criterios orientados al desarrollo las situaciones de desplazados internos. La solución de conflictos internos mediante la eliminación de sus causas profundas implica la promoción de estructuras democráticas, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. En particular, significa que hay que dotar de los medios necesarios a las comunidades desfavorecidas y marginadas para que puedan asumir el control de los asuntos locales y de su propio desarrollo desde el interior. Para ello, el mejor complemento consiste en inyectar recursos destinados a objetivos bien definidos en los proyectos económicos y sociales que permitan aprovechar las estructuras y organizaciones sociales existentes y las formas de vida establecidas. Cuando las poblaciones de desplazados internos se entremezclan con refugiados, repatriados y residentes locales igualmente necesitados, los proyectos deben diseñarse en beneficio de todas las comunidades. El apoyo a los proyectos de desarrollo a nivel local debe considerarse como algo más que una ayuda a los pobres o marginados. Debe considerarse como una inversión en el orden social en sus propios cimientos. Habrá que prestar especial atención a proyectos de desarrollo que puedan llevarse a cabo en situaciones que no responden a las necesidades de desarrollo tradicionales, y garantizar que las necesidades económicas de las mujeres, especialmente de las que son jefas de hogar, reciban atención y recursos adecuados. La transferencia de técnicas de desarrollo, las oportunidades de generación de ingresos y el restablecimiento de la infraestructura básica podrían contribuir a transformar las comunidades marginadas y estimular su recuperación y reconstrucción. Será esencial una mayor participación del PNUD, del UNIFEM y de las instituciones financieras internacionales.

286. Conviene reiterar la importancia de abordar las causas profundas de los desplazamientos. Sólo mediante un esfuerzo para promover la solución pacífica de los conflictos internos es posible encontrar respuestas eficaces y duraderas a los problemas de los desplazamientos internos que permitan a la población regresar a sus hogares y reanudar sus vidas normales. Se requiere una mayor coordinación entre los organismos políticos, humanitarios y de derechos humanos de las Naciones Unidas para promover soluciones a las crisis de desplazamientos internos que se refuercen mutuamente. Además de promover los objetivos de asistencia humanitaria y derechos humanos, el mandato del Representante podría contribuir también a promover soluciones pacíficas de los conflictos. Un enfoque en colaboración es el único medio eficaz de resolver las graves situaciones que implican las crisis de desplazamientos internos.

287. A modo de resumen final, debe reiterarse que durante los últimos años se han logrado progresos considerables por lo que respecta a generar una respuesta internacional a las crisis crecientes de desplazamientos internos. No obstante, este problema sigue planteando a la comunidad internacional retos legales e institucionales que deben afrontarse con un sentido de urgencia apremiante. Por lo que respecta a la cuestión de las normas aplicables, en las resoluciones de la Comisión sobre los desplazados internos ya se ha pedido que se compilen y evalúen las disposiciones legales vigentes, que se determine si existen lagunas en la legislación, y que se elaboren principios orientadores para colmar estas lagunas. También debe resolverse la cuestión de la responsabilidad institucional, a fin de que la respuesta internacional sea más eficaz cuando la situación de los desplazados internos exija rapidez en la prestación de asistencia y protección. Una vez que se hayan solucionado las cuestiones legales e institucionales, la tarea de los responsables directos consistirá en elaborar estrategias de acción internacional en respuesta a las crisis de desplazamientos internos y, en cooperación con los órganos competentes, contribuir a resolver los problemas subyacentes de seguridad nacional y regional, estabilidad y desarrollo, que generan los trastornos que dan lugar a la aparición de refugiados y desplazados internos y, a su vez, se ven agravados por estos trastornos.

Notas

1/ Para la preparación del presente informe se ha recurrido a los informes presentados al Representante por el Grupo de Política sobre los Refugiados y el Consejo Noruego sobre los Refugiados. El documento del Grupo de Política, "Improving Institutional Arrangements for the Internally Displaced", es un informe preliminar cuya redacción definitiva se establecerá cuando se realicen más estudios sobre el tema. El informe del Consejo Noruego, "Institutional Arrangements for Internally Displaced Persons: The Ground Level Experience" (1994), lo va a publicar el propio Consejo para distribuirlo en el 51º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos.

2/ Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos (E/CN.4/1992/23).

3/ Consejo Noruego sobre los Refugiados, "Institutional Arrangements for Internally Displaced Persons: The Ground Level Experience". Véase la nota 1 supra.

4/ Véanse por ejemplo el Estudio sobre los Refugiados en el Mundo 1994, Comité Estadounidense para los Refugiados, Washington, D.C.; declaración del ACNUR a la Conferencia Regional de PARINAC en Addis Abeba, 1994; "Internally Displaced Persons in Africa: Assistance Challenges and Opportunities", Grupo de Política sobre los Refugiados, Washington, D.C., octubre de 1992. El Grupo de Política señala que sus estimaciones se derivan de las estadísticas de los países huéspedes cuando existen, el CICR, organismos de las Naciones Unidas (PNUD, ACNUR, PMA), la Oficina de los Estados Unidos para Asistencia Exterior en Casos de Desastre (OFDA), las oficinas sobre países del Departamento de Estado de los Estados Unidos y organizaciones humanitarias y de derechos humanos privadas. "Las estimaciones", se afirma, "son sin embargo deficientes, ya que no hay ninguna institución encargada de recopilar la información ni una metodología coherente que apliquen los diversos grupos que acopian los datos". Véase también Robin Wright, "Millions Adrift in Their Own Lands", The Los Angeles Times, 8 de marzo de 1994.

5/ ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo (1993), pág. 1.

6/ Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización: suplemento de "Un programa de paz" (A/50/60-S/1995/1), 3 de enero de 1995.

7/ "Displacement or Development: Bridging the Gap", intervención de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ante el Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 8 de junio de 1994.

8/ Dr. Michael Toole, Centros para el control de enfermedades, Departamento de Salud y Servicios Humanos, testimonio ante el Senado de los Estados Unidos, 3 de abril de 1990, citado en "Internally Displaced Women and Children in Africa", Grupo de Política sobre los Refugiados, Washington, D.C., febrero de 1992.

9/ Larry Minear y Thomas Weiss, Humanitarian Politics, Asociación de Política Exterior (1994).

10/ Resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos Humanos, de 11 de marzo de 1993, sobre los desplazados internos.

11/ Una misión interorganismos de las Naciones Unidas a Liberia comprobó que muchas desplazadas internas habían sido violadas y habían quedado asimismo infectadas con enfermedades de transmisión sexual. Véase "Support for Women in Internally Displaced Situations, Report of A Joint Mission of UNDP/UNICEF/UNIFEM/WHO/DHA", 18 de octubre-5 de noviembre de 1993. Nueva York: Programa del PNUD sobre las diferencias por razón de sexo en el desarrollo.

12/ Véase "Sudan: The Lost Boys, Child Soldiers and Unaccompanied Boys in Southern Sudan", Human Rights Watch/Africa, Nueva York, noviembre de 1994. Véanse también Bill Keller, "In Mozambique and Other Lands, Children Fight the Wars", The New York Times, 9 de noviembre de 1994, y "Liberia's Civil War Takes Toll on Children", The New York Times, 29 de octubre de 1994.

13/ El ACNUR, el UNICEF y otros organismos de las Naciones Unidas suelen negociar el acceso a zonas bajo el control de fuerzas insurgentes. Un principio operacional básico es el de solicitar el acceso pleno y sin obstáculos a toda la población afectada en un país determinado. En Mozambique, el UNICEF consiguió en sus negociaciones con el Gobierno y con la RENAMO la apertura de "corredores de paz" para la asistencia humanitaria a personas de todos los bandos en conflicto. Luego consiguió apoyar programas de suministro de alimentos, prestación de servicios de salud y suministro de semillas y aperos agrícolas.

14/ Véanse los informes anuales del UNIFEM, 1991 a 1993.

15/ El Plan de Acción de PARINAC, aprobado en una conferencia del ACNUR-ONG celebrada en Oslo en junio de 1994, compromete a las ONG, junto con el ACNUR y el Representante, a hallar esferas potenciales de cooperación en situaciones específicas, como la recopilación de información concreta sobre un país y la prestación de asistencia mediante visitas del Representante a los países.

16/ En la resolución 1994/68 de la Comisión se pedía a los relatores, grupos de trabajo y expertos pertinentes que trataran de conseguir información sobre las situaciones que podrían desembocar en desplazamientos internos y que en adelante incluyeran en sus informes a la Comisión la información y las recomendaciones adecuadas (párr. 9).

17/ Véase también la resolución 1994/66, en la cual la Comisión pedía a los relatores especiales, representantes especiales y grupos de trabajo que estudiaran las situaciones de violación de los derechos humanos para obtener información sobre problemas que tuvieran como consecuencia éxodos masivos de poblaciones o impidieran su regreso voluntario a sus hogares y que incluyera esa información, junto con recomendaciones al respecto, en sus informes a la Comisión (párr. 4). Se pedía asimismo al Secretario General que incluyera en sus informes una compilación de informaciones y documentaciones de los mecanismos de

derechos humanos sobre los problemas que desembocan en éxodos masivos de poblaciones o dificultan su regreso voluntario a sus hogares (párr. 15). Esa información está incluida en el informe del Secretario General sobre derechos humanos y éxodos en masa (E/CN.4/1995/49).

18/ ONG como el Comité Estadounidense para los Refugiados, el Grupo de Política sobre los Refugiados y el Consejo Noruego sobre los Refugiados han empezado a acopiar información sobre el desplazamiento interno. En la ex Yugoslavia, se estableció sobre el terreno (Zagreb), en una fase temprana de la emergencia, el sistema de información YugoNet, de ONG-ACNUR. Este sistema ha conseguido incrementar el intercambio de información entre las ONG y entre éstas y los organismos de las Naciones Unidas sobre asuntos relacionados con las necesidades humanitarias, cuestiones de derechos humanos y esfuerzos de coordinación operacional.

19/ La Asamblea General, en su resolución 46/182 sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, reafirma en el párrafo 3 del anexo el principio de que la asistencia deberá proporcionarse sobre la base de una petición del país afectado y en el respeto de su integridad territorial. Al mismo tiempo, sin embargo, autoriza al Coordinador para el Socorro en Casos de Desastre a "facilitar activamente... el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas" (párr. 35 d)). Parece que la obtención del consentimiento comporta implícitamente la facultad de actuar para obtener ese consentimiento.

20/ Resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991, del Consejo de Seguridad. Véanse también "Implications of humanitarian activities for the enjoyment of human rights" (E/CN.4/Sub.2/1994/39), págs. 8 y 9; Louis Henkin, "Humanitarian Intervention", y Roberta Cohen, "Strengthening International Protection for Internally Displaced Persons", en Human Rights: An Agenda for the Next Century, Asociación Americana de Derecho Internacional, Washington, D.C., 1994.

21/ Véase Richard Plender, "The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced", International Journal of Refugee Law, vol. 6, núm. 3, págs. 356 y sigs. (1994). Plender sugiere también en la página 353 que, con respecto a las propuestas de nuevos criterios normativos sobre el derecho al acceso de la asistencia humanitaria, sería más fácil modificar el apartado b) del artículo 1 del Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia.

22/ Declaración final del Seminario sobre protección de refugiados y desplazados internos de Africa de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Harare, 16 a 18 de febrero de 1994.

23/ Véase la nota 2 supra.

24/ Véase Francis M. Deng, "International Protection of the Internally Displaced", Simposio de la OUA/ACNUR sobre los refugiados y los problemas de los traslados forzosos de poblaciones en Africa, Addis Abeba, 5 a 7 de septiembre de 1994.

25/ Véase Plender, op. cit.

26/ Véase Consejo Noruego sobre los Refugiados, "The Ground Level Experience", op. cit.

27/ UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (septiembre de 1994). Véase también el Informe amplio preparado por el Sr. Francis Deng, Representante del Secretario General sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos (E/CN.4/1993/35, anexo, párr. 50).

28/ Convención de la Organización de la Unidad Africana, de 10 de septiembre de 1969, que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de Africa, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1001, núm. 14691, entrada en vigor el 20 de junio de 1974. La definición es la siguiente:

"1. ...el término "refugiado" se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país....

2. El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad (el subrayado es nuestro)."

29/ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, véase Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/SR 1/V/II 66, doc. 10 (1984).

30/ "...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". Citado en el Informe amplio, op. cit., párr. 39.

31/ Un desplazado interno es "toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han

hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones siguientes causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben drásticamente el orden público". Citado en la adición 1 al presente informe, párr. 12.

32/ Véase por ejemplo la definición que propone Plender: "toda persona que, debido a un temor bien fundado de persecución o de muerte, daño corporal, privación de la libertad de la persona o de las necesidades básicas de la vida, atribuibles a un conflicto militar o paramilitar o a otras circunstancias que trastornan gravemente el orden público, se ha visto obligada a abandonar su hogar pero no está imposibilitada para permanecer en el país de su nacionalidad o volver a él". Véase Plender, op. cit. Véase también Rainer Hofmann, relator del Comité sobre desplazados internos de la Asociación de Derecho Internacional, 66ª conferencia, Buenos Aires, 14 a 20 de agosto de 1994 (documento archivado en la Secretaría). Hofmann sugiere que la definición de trabajo no debe incluir los desastres naturales o provocados por el hombre ya que en esos casos no falta la asistencia y la protección del gobierno y porque si los desplazados hubieran cruzado una frontera internacional, no se los consideraría refugiados ya que no está presente el elemento de persecución. Propone la definición siguiente: "la expresión 'desplazado interno' debe aplicarse a toda persona que, debido a un temor bien fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo social, o debido a una agresión externa, una ocupación extranjera, un conflicto armado, unos disturbios internos, unas violaciones sistemáticas de los derechos humanos fundamentales o un desplazamiento forzoso, se ha visto obligada a abandonar su residencia habitual; y que permanece en el territorio de su país, cuyo gobierno no está dispuesto a o no está en condiciones de proteger eficazmente a esa persona contra la realización de dichos actos o de los efectos derivados de esos actos o situaciones".

33/ Véase Hofmann, ibid.

34/ Véase Consejo Noruego sobre los Refugiados, "The Ground Level Experience", op. cit.

35/ Véase la adición 1 al presente informe, párrs. 108 y 110.

36/ Véase, en general, Luke T. Lee, "Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?" (1994), archivado en la Secretaría.

37/ Véase Consejo Noruego sobre los Refugiados, "The Ground Level Experience", op. cit. Véase también UNHCR's Operational Experience, op. cit., págs. 76 y 77.

38/ Véase Deng, nota 24 supra.

39/ Boutros Boutros-Ghali, "The Land Mine Crisis: A Humanitarian Disaster", Foreign Affairs, septiembre/octubre de 1994.

40/ Hofmann, op. cit. Véase también Maria Stavropoulou, "The Right Not to be Displaced", The American Journal of International Law and Policy, vol. 9, núm. 3, primavera de 1994.

41/ Declaración del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ante el Comité Ejecutivo del ACNUR, 5 de octubre de 1994.

42/ "Humanitarianism in the Midst of Armed Conflict", declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ante la Brookings Institution, Washington, D.C., 12 de mayo de 1994.

43/ "Protection aspects of UNHCR activities on behalf of internally displaced persons", informe presentado al Subcomité Plenario sobre Protección Internacional, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 4 de mayo de 1994.

44/ Véase UNHCR's Operational Experience, op. cit.

45/ ACNUR, "Protection Aspects", op. cit.

46/ Nota del Secretario General sobre la representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: un criterio más unitario (A/49/133/Add.1) (22 de abril de 1994).

47/ El Comité Permanente entre Organismos está integrado por los jefes del UNICEF, el ACNUR, el PMA, la FAO, la OMS y el PNUD. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Movimiento de la Cruz Roja (tanto el CICR como la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja) también participan en sus reuniones. Las ONG están representada por el Consejo Internacional de Entidades Benéficas e Inter-Action.

48/ Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 15 de junio de 1994.

49/ "Internally Displaced Persons: Preliminary Findings", Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, Ginebra, 1993.

50/ "Internally Displaced Persons: The Next Stage", Comité Permanente entre Organismos, Ginebra, 5 de julio de 1993.

51/ Acta de la reunión del 15 de abril de 1994 del Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, Ginebra.

52/ Véanse las contribuciones de la OMS, el PNUD y la FAO al Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, Ginebra, 1994.

53/ Declaración del Director del Departamento de Asuntos Humanitarios ante el Subcomité Plenario del ACNUR sobre Protección Internacional, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Ginebra, 18 de mayo de 1994.

54/ Declaración del representante del CICR ante el Subcomité Plenario del ACNUR sobre Protección Internacional, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Ginebra, 18 de mayo de 1994.

55/ Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ante el 50º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, 9 de febrero de 1994.

56/ "Internally Displaced Persons: A WFP Position Paper", Programa Mundial de Alimentos, Roma, junio de 1994.

57/ Frederic Maurice y Jean de Courten, "ICRC Activities for Refugees and Displaced Civilians", International Review of the Red Cross, enero-febrero de 1991.

58/ Minear, Larry y otros, Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role 1991-1993, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and Refugee Policy Group, Providence, 1994.

59/ "Plan of Activities of the Centre for Human Rights for the Implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action", anexo II, Ginebra, 10 de noviembre de 1993 (documento interno).

60/ Intervención de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ante las conversaciones de mesa redonda del Gobierno de Noruega sobre la protección de los derechos humanos de los desplazados internos por las Naciones Unidas, Consejo Noruego sobre los Refugiados y Grupo de Política sobre los Refugiados, Nyon, febrero de 1993.

61/ Declaración del representante del Reino de los Países Bajos ante el 44º período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, Ginebra, 1993.

62/ Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, véase A/AC.96/XLV/839, 11 de octubre de 1994.

63/ Consejo Noruego sobre los Refugiados, "The Ground Level Experience", op. cit.

64/ La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) cambió su nombre por el de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) el 1 de enero de 1995.

65/ Las ONG que participaron en el estudio del Consejo Noruego sobre los Refugiados propusieron que los organismos de las Naciones Unidas estrecharan sus relaciones con las autoridades locales y regionales. A las ONG les preocupa que las autoridades locales no reciban apoyo o comprensión suficientes de la

comunidad internacional cuando se efectúan los planes. En Mozambique, las ONG propusieron con mucho interés la adopción de medidas para reforzar la capacidad de las autoridades locales. Ello era un requisito previo para iniciar las actividades de rehabilitación y reintegración de los repatriados y desplazados internos. ONG internacionales y las Naciones Unidas están ejecutando actualmente programas en diversas partes del país para alcanzar ese objetivo.

66/ LINK es un ejemplo más de coordinación. Se trata de una organización general que representa a las ONG en Mozambique al nivel nacional. Un número notable de sus organizaciones miembros trabajan en favor de los desplazados internos, principalmente en programas de rehabilitación y reintegración. La iniciativa ha sido bien acogida por los organismos de las Naciones Unidas y por el Gobierno, pues constituye un importante canal de información y consulta. No obstante, las ONG locales no han intervenido tanto en el esfuerzo de coordinación como las ONG internacionales, y algunas han puesto en tela de juicio esa asociación demasiado estrecha con los organismos de las Naciones Unidas.

67/ En Centroamérica y la región andina, en particular, hay muchos ejemplos de esfuerzos encaminados a institucionalizar una capacidad a nivel de base en materia de evaluación. El ACNUR, por ejemplo, pidió a la Comisión Andina de Juristas que efectuara una evaluación y análisis de la situación del desplazamiento interno en el Perú, y recientemente pidió asimismo a ONG internacionales y a la Consulta Permanente para los Desplazados en las Américas (CDPIA) que hicieran lo mismo en Guatemala.

68/ A/47/628, anexo, párr. 44.

69/ A/48/18, párr. 7.

70/ Ibid., párr. 12

71/ Informe del Secretario General, párr. 31. Véase la nota 6 supra.

72/ En Sri Lanka las ONG internacionales y nacionales están de acuerdo en que los centros de socorro abiertos, situados bajo la protección del ACNUR y dedicados a ayudar a los desplazados internos y repatriados, han reducido las tensiones en las zonas afectadas y han aportado a los civiles de la zona circundante una sensación de seguridad. Buscar refugio en los centros de socorro abiertos no ha supuesto un obstáculo para su derecho a buscar refugio en otros lugares.

73/ Roberta Cohen, "Refugee and Internally Displaced Women", documento preparado para el estudio especial del Banco Mundial Closing the Gender Gap: Investing in and Releasing the Economic Potential of Women, Washington, D.C., 1995.

74/ Véanse los informes anuales del UNIFEM, 1991 a 1993.