



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1996/52
22 de febrero de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
52° período de sesiones
Tema 9 d) del programa provisional

INTENSIFICACION DE LA PROMOCION Y EL FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, EN PARTICULAR LA CUESTION DEL
PROGRAMA Y LOS METODOS DE TRABAJO DE LA COMISION

DERECHOS HUMANOS, EXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

Los desplazados internos

Informe del Representante del Secretario General,
Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la
resolución 1995/57 de la Comisión
de Derechos Humanos

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 2	3
I. EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO	3 - 4	3
II. NORMAS JURIDICAS	5 - 14	4
III. ACUERDOS INSTITUCIONALES	15 - 33	6
IV. VISITAS A LOS PAISES, SEGUIMIENTO Y OBSERVACION	34 - 44	12
V. LAS DESPLAZADAS INTERNAS	45 - 56	15

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. LOS NIÑOS DESPLAZADOS INTERNOS	57 - 64	19
VII. EN BUSCA DE UNA ESTRATEGIA GLOBAL	65 - 80	21
A. Prevención	66 - 70	21
B. Protección y asistencia	71 - 76	22
C. Soluciones	77 - 80	24
VIII. CONCLUSIONES	81 - 87	25
<u>Anexo.</u> Conclusiones de la compilación y análisis de la normativa vigente		29

INTRODUCCION

1. Se recordará que la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1995/57, aprobada en su 51º período de sesiones, decidió prorrogar por un nuevo período de tres años el mandato del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos. En su resolución 50/195, aprobada el 22 de diciembre de 1995, la Asamblea General elogió al Representante por la función catalizadora que estaba desempeñando para aumentar el nivel de sensibilización acerca de la difícil situación de los desplazados internos. Tomó nota de las gestiones que realizaba a fin de elaborar un marco jurídico y promover estrategias para mejorar la protección, la asistencia y el desarrollo de los desplazados, en particular su análisis de las causas de los desplazamientos internos, las medidas de prevención y los medios de brindar protección y asistencia y de encontrar soluciones. Invitó al Representante a que concluyera su labor de compilación y análisis de la normativa vigente para incorporarla al presente informe y exhortó a la Comisión a que estudiara la cuestión de establecer un marco en ese sentido. También pidió la intensificación del diálogo con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y las organizaciones regionales.

2. En sus informes a la Comisión en su 51º período de sesiones (E/CN.4/1995/50 y Add.1 a 4) y a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones (A/50/558), así como en sus diversos informes al Secretario General, el Representante reseñó sus misiones a diez países y las actividades complementarias de esas misiones, examinó en detalle la cuestión de la normativa legal, analizó los mecanismos y capacidades institucionales correspondientes y examinó las estrategias en curso para facilitar un mayor grado de asistencia y protección. Trazó las líneas básicas de un plan de acción para atender las necesidades de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. En el presente informe se ofrece una visión general de la evolución de su mandato durante los últimos años. Se hace hincapié en las enseñanzas extraídas, cómo han influido en los programas de acción y sus repercusiones para las futuras actividades del mandato.

I. EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO

3. Los desplazamientos internos pueden ser resultado de una gran diversidad de factores, naturales y artificiales. En todos los casos las necesidades de la población afectada son grandes y por lo general la respuesta a ellas es muy insuficiente. Sin embargo, en ciertas situaciones de desplazamiento interno la respuesta del Gobierno tiende a ser más favorable que en otros. Por ejemplo, los desastres naturales, o incluso el conflicto armado interestatal, suscitan actitudes positivas y de simpatía hacia las víctimas.

4. Por el contrario, en situaciones de conflicto armado interno, violencia comunitaria o violaciones sistemáticas de los derechos humanos, la respuesta al desplazamiento se ve invariablemente complicada por las divisiones existentes. Estas divisiones toman a menudo la forma de una crisis de identidad basada en la raza, el origen étnico, la religión, la cultura o la clase. Así sucedía en muchos de los países que el Representante ha

visitado. Se asociaba a la mayoría de los desplazados internos con el "enemigo", fuese éste un grupo rebelde identificable o más en general un grupo social, étnico o cultural percibido como inferior, "amenazador" o simplemente "distinto". En otros casos había diferencias en el trato dispensado a las diversas clases de personas desplazadas, según pertenecieran o no al "bando adecuado". El resultado era en todos los casos que los desplazados internos quedaban en un vacío que afectaba al desempeño de la responsabilidad legal o moral confiada a las autoridades. No obstante, había diferentes grados de respuesta del Gobierno y en la mayoría de los casos había un cierto nivel de adhesión a los desplazados internos, manifestado en la concesión de un cierto grado de ayuda de socorro, por insuficiente que casi siempre fuera.

II. NORMAS JURIDICAS

5. Con arreglo al mandato se ha estudiado la medida en que el derecho internacional humanitario y las normas internacionales sobre derechos humanos abarcan los desplazados internos. Se recordará que cuando el Representante fue nombrado por el Secretario General hace casi cuatro años, se le pidió que invitara a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, entre otras, a hacer comentarios sobre la cuestión de si el derecho internacional vigente cubría debidamente a los desplazados internos. A la sazón el Representante hizo notar las diferencias de opinión existentes entre los juristas en cuanto a la idoneidad o no de la cobertura del derecho internacional vigente. Recomendó que se preparase una compilación y evaluación de las normas existentes para determinar si la cobertura era suficiente o si se necesitaban normas adicionales. Este proyecto fue respaldado por la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General y ha recibido amplio apoyo de la comunidad internacional.

6. Durante los últimos tres años el Representante ha trabajado en estrecha colaboración con un equipo de instituciones y expertos muy prestigiosos habiendo finalizado la solicitada compilación y análisis de la normativa referente a los desplazados internos. El estudio se ha presentado a la Comisión en su actual período de sesiones como adición 2 al presente informe.

7. La compilación se basó en dos estudios realizados a petición del Representante. Uno fue preparado por el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann (Austria) y el otro fue realizado conjuntamente por la American Society of International Law y el International Human Rights Law Group (Estados Unidos de América). Estos estudios fueron examinados en una reunión de juristas celebrada en Viena en octubre de 1994 y posteriormente se sometieron a la Comisión en su período de sesiones de 1995, como adición al informe del Representante (E/CN.4/195/50/Add.3 y CRP.1). Fueron examinados además en una reunión de expertos que tuvo lugar en Ginebra en mayo de 1995, después de lo cual se refundieron en un documento a petición del Representante. El documento refundido fue examinado y aprobado en una pequeña reunión de expertos celebrada en Washington, D.C. en septiembre de 1995.

8. La finalidad de la compilación y análisis de la normativa es determinar las normas internacionales existentes en relación con la protección de los desplazados internos y evaluar si estas normas atienden debidamente sus necesidades de protección y asistencia o si existen lagunas o deficiencias de cobertura. En la compilación y análisis se examinan las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de los refugiados por analogía y su aplicabilidad a esas necesidades en situaciones de tensiones, disturbios o desastres, conflicto armado no internacional y conflicto armado interestatal.

9. La compilación y análisis sustentan la tesis de que, si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos de especial importancia para los desplazados internos, hay esferas importantes en que el derecho no les ofrece suficiente protección, como cuando no existen normas expresas aplicables a las necesidades identificables de los desplazados. Por ejemplo, hay lagunas en la protección legal en lo que respecta a la documentación personal de los desplazados o la restitución o indemnización de los bienes perdidos durante el desplazamiento. Otro caso en que las disposiciones son insuficientes es el que se da cuando existe una norma general pero no se ha formulado ningún derecho específico que asegure la aplicación de la norma. Por ejemplo, existe una norma general sobre la libertad de circulación pero no hay ninguna garantía explícita contra el retorno forzoso de los desplazados internos a los lugares de riesgo. Si bien es posible deducir derechos concretos de la norma, la protección de los desplazados internos se vería reforzada formulándolos.

10. Hay también casos en que los desplazados internos no están protegidos por el derecho internacional por deficiencias del derecho mismo. Por ejemplo, en algunas situaciones de tensión y disturbios que no llegan a ser un conflicto armado no es aplicable el derecho humanitario y el derecho de los derechos humanos puede verse restringido o suspendido y por lo tanto quedar en suspenso formas de protección que son decisivas para el bienestar o la supervivencia de los desplazados. Además, el derecho internacional, con pocas excepciones 1/ obliga solamente a los Estados, no a los sujetos que no son Estados, como grupos rebeldes, bajo cuya autoridad pueden residir los desplazados internos. Finalmente, algunos Estados no han ratificado tratados clave de derechos humanos y/o los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales de los mismos y, por lo tanto, no están formalmente obligados por sus disposiciones, salvo que éstas reflejen el derecho consuetudinario.

11. En la compilación y análisis se enuncia de nuevo el derecho vigente y se aclaran sus disposiciones. Se indican las esferas en que la protección es insuficiente y se recomienda la enunciación explícita de derechos en estas esferas para proteger mejor a los desplazados internos. También se determinan las lagunas claras en la protección jurídica de los desplazados internos cuando se necesitan nuevas normas jurídicas internacionales. Las conclusiones de la compilación y análisis figuran como anexo al presente informe.

12. Los resultados de la compilación y análisis no invalidan la opinión de que la aplicación de las normas vigentes es más urgente que la reforma jurídica. Algunos afirman que todo intento de desarrollar nuevas normas puede reducir el alcance de la cobertura que ya existe y puede desviar de la tarea de reforzar y vigilar la aplicación de las normas existentes. Si bien este argumento es comprensible, las deficiencias y lagunas antes mencionadas se han de abordar mediante una reforma jurídica, a fin de que puedan atenderse de una manera satisfactoria las necesidades específicas de los desplazados internos. Además, es necesario refundir en un documento las normas vigentes que en la actualidad están demasiado dispersas y son demasiado difusas para ser eficaces. La nueva enunciación del derecho y la aclaración de sus disposiciones debe reforzar de hecho la atención a la necesidad de aplicar las normas vigentes, resultar valiosa para la labor de las organizaciones internacionales en la materia y también cumplir la finalidad educativa de aumentar la conciencia internacional de la situación de los desplazados internos.

13. No cabe duda de que se necesita alguna forma de marco jurídico y que debe desarrollarse. En su último período de sesiones la Asamblea General destacó la necesidad de un marco. La cuestión de la forma que ese instrumento podría adoptar, si debería ser una declaración de principios, un código de conducta o una declaración plantea un conjunto aparte de cuestiones prácticas. A este respecto la orientación de la Comisión sería provechosa.

14. Finalmente, cabe señalar que la compilación y análisis que tiene ante sí la Comisión se centra solamente en aquellas garantías relativas a los desplazados internos desde el momento en que son desplazados hasta el momento del regreso o hasta que se encuentran soluciones alternativas. Si bien en la compilación se mencionan las normas jurídicas relativas al derecho a no ser desplazado, no se examinan el contenido específico y las limitaciones de ese derecho en detalle. No obstante, se reconoce que es necesario desarrollar estos puntos con el fin de lograr un marco jurídico amplio relativo al desplazamiento. En consecuencia, se está preparando un documento separado cuyos resultados se integrarán en el marco jurídico propuesto.

III. ACUERDOS INSTITUCIONALES

15. Una de las cuestiones que la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General han pedido al Representante que examine es la cuestión de los acuerdos institucionales para facilitar protección y asistencia a los desplazados internos. La situación existente y las reformas necesarias se están evaluando, fundamentalmente mediante consultas y participación en reuniones entre organismos y mediante un estudio en curso realizado con la Brookings Institution - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement 2/.

16. Por no haber una organización o grupo de organizaciones que tengan el mandato de ocuparse de los desplazados internos existen lagunas institucionales en el sistema internacional. Al mismo tiempo no existe la voluntad política de crear una nueva organización con el mandato de proteger

y asistir a esas personas. Tampoco es probable que a una organización existente se le encargue que asuma la plena responsabilidad de los desplazados internos. La opción que queda es la de un acuerdo de colaboración entre una amplia diversidad de órganos y organizaciones cuyos mandatos y actividades guardan relación con los problemas del desplazamiento interno.

17. Los requisitos previos de este acuerdo de colaboración son los siguientes: i) que estos organismos centren su atención en las necesidades de los desplazados internos y ajusten sus estrategias a la satisfacción específica de esas necesidades y ii) que los organismos se coordinen mejor entre sí. Por lo que respecta a la primera cuestión, cabe señalar que los organismos internacionales están prestando ahora más atención que nunca a la cuestión del desplazamiento interno. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por ejemplo, ha desempeñado una importante función en varias situaciones internas de países, incluidos Bosnia y Herzegovina, Tayikistán y Chechenia en la Federación de Rusia. Los desplazados internos son ya el grupo más amplio de beneficiarios de la ayuda de socorro del Programa Mundial de Alimentos (PMA). En 1994 el PMA asignó 2,1 millones de toneladas de alimentos a una cifra estimada de 16,5 millones de desplazados internos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha reorganizado recientemente sus procedimientos de asignación financiera, permitiendo una mayor flexibilidad de la programación que hace posible participar más en situaciones de desplazamiento interno. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han ampliado también sus actividades con respecto a los desplazados internos. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha ampliado sus actividades en lo relacionado con el regreso y la reintegración de desplazados internos. Los principales órganos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General, y los órganos rectores de las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado para los Refugiados, han seguido esta tendencia.

18. Además, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha dedicado mayor atención al tema del desplazamiento interno. En octubre de 1995 organizó un simposio sobre los desplazados internos durante el cual se examinaron la situación específica de los desplazados internos en el contexto del conflicto armado y las actividades del CICR. La XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se celebró en diciembre de 1995, aprobó una resolución sobre principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección, cuya primera parte se refiere a los desplazados internos y los refugiados. En la resolución la Conferencia pidió a los Estados, entre otras cosas, que cuiden de que las organizaciones humanitarias neutrales, independientes e imparciales tengan acceso a los desplazados internos y renueven su apoyo al suministro de ayuda alimentaria y otros suministros destinados a la prestación de asistencia humanitaria en situaciones prolongadas de desplazamiento interno. También invitó a los componentes del Movimiento y a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a que

incrementen sus capacidades para facilitar servicios a los desplazados internos, incluida protección y asistencia, y para fortalecer su cooperación con las Naciones Unidas.

19. Muchas organizaciones han demostrado una notable flexibilidad en la interpretación de sus mandatos para responder a situaciones de desplazamiento interno. En algunos casos han hecho uso de sus buenos oficios para realizar actividades en favor de los desplazados internos. En otros han hecho extensiva su ayuda a los desplazados internos cuando éstos entran en una categoría más amplia, como las víctimas de conflictos armados o las mujeres o los niños necesitados. No obstante, el problema masivo y mundial del desplazamiento interno sigue sin abordarse en la forma adecuada. Un número considerable de desplazados internos sigue recibiendo poca asistencia de la comunidad internacional y a menudo se presta escasa atención a sus necesidades de protección.

20. Es esencial un mecanismo central de coordinación que asigne la responsabilidad institucional en situaciones de emergencia. En los últimos años se han hecho algunos progresos en esta esfera. Actualmente existen mecanismos de coordinación que prometen dar coherencia al sistema internacional. Los centros de coordinación en estos acuerdos estructurales son el Coordinador del Socorro de Emergencia (designado como punto de referencia en el sistema de las Naciones Unidas para las solicitudes de asistencia y protección a los desplazados internos), el Comité Permanente entre Organismos, su Grupo de Trabajo y su Grupo de Tareas sobre los desplazados internos. Sobre el terreno existe una estructura de coordinación similar mediante los Representantes Residentes del PNUD o, en casos de situaciones de emergencia complejas, los Coordinadores Residentes o Coordinadores Humanitarios que encabezan equipos de gestión en casos de desastre, formados por organismos operacionales de las Naciones Unidas y a veces de las organizaciones no gubernamentales, y coordinan la asistencia humanitaria para los desplazados internos. En Somalia se ha creado dentro de la estructura interinstitucional un grupo de tareas específico sobre los desplazados internos.

21. El Representante ha apoyado estos acuerdos de colaboración. Específicamente ha iniciado contactos bilaterales con los jefes de organizaciones y departamentos de las Naciones Unidas, ha participado en reuniones entre organismos y ha aportado los resultados sustantivos de sus proyectos y misiones. Ha apelado a estas estructuras interinstitucionales para lograr apoyo a los diversos aspectos de su labor y asistencia en la función complementaria de su mandato. Mediante su participación y presencia en las diversas estructuras interinstitucionales ha ofrecido una oportunidad para que se establezca una asociación más estrecha entre órganos de derechos humanos y organismos humanitarios.

22. El Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas, que se reconstituyó en mayo de 1995, es ejemplo de los actuales acuerdos de colaboración. El Grupo de Tareas se ha comprometido a ayudar al Representante proporcionando información básica sustantiva para las misiones en los países y contribuyendo a la labor complementaria mediante el

suministro de información y, lo que es más importante, mediante actividades en aplicación de sus recomendaciones. La cooperación entre el Representante, el Representante Residente del PNUD en el Perú y el Grupo de Tareas es ejemplo de este acuerdo: a raíz de la misión realizada por el Representante en el Perú en 1995 y sobre la base de conversaciones que se celebraron durante su visita, el PNUD se comprometió a ejecutar un proyecto que beneficiaría a los desplazados internos, los repatriados y otras comunidades pobres y marginadas y sugirió la convocatoria de una conferencia de donantes que se centrara en estos grupos. El Grupo de Tareas ha alentado al Representante Residente a mantenerle informado de los acontecimientos y de las formas en que podría prestar su ayuda, por ejemplo en la obtención de fondos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se comprometió también a prestar mayor atención a los desplazados internos en Burundi a raíz de debates en el Comité Permanente entre Organismos el 2 de junio de 1995, en los que el Representante señaló la profunda disparidad de trato entre refugiados y desplazados internos en ese país.

23. El Grupo de Tareas habrá de examinar también todas las situaciones graves de desplazamiento interno, estudiar en qué medida se atienden las necesidades de protección, asistencia y desarrollo y recomendar la mejor división del trabajo entre los organismos de las Naciones Unidas. Hasta ahora ha celebrado breves debates sobre la situación de los desplazados internos en Sri Lanka, el Perú y Colombia, países que el Representante ha visitado y sobre los cuales ha informado, así como sobre la situación en Somalia. También ha examinado varias cuestiones generales, como la de la base de datos, y ha analizado las enseñanzas institucionales que se han de extraer de la matanza de desplazados internos que ocurrió en Kibeho, Rwanda, en abril de 1995.

24. Por supuesto, el enfoque de las Naciones Unidas que abarca todo el sistema es todavía nuevo, pero ya está claro que se necesitará una firme iniciativa por parte del Comité Permanente entre Organismos y su Grupo de Tareas y que habrá que demostrar su capacidad para abordar situaciones de desplazamiento interno con eficacia. Se necesitará iniciativa, en particular sobre el terreno, donde los Coordinadores Residentes, que no siempre tienen experiencia suficiente en la respuesta a situaciones de emergencia o formación básica en cuestiones de protección, tienen que responder, no obstante, a situaciones de desplazamiento interno.

25. Hasta la fecha, el enfoque del Grupo de Tareas entre Organismos ha sido prudente. Parece interpretar su papel como el órgano para debates e intercambio de información y opiniones sobre el desplazamiento interno. En parte ello puede explicarse por las opiniones y enfoques divergentes de los organismos miembros con respecto al tema del desplazamiento interno, analizados en el informe presentado por el Representante a la Comisión en su 51º período de sesiones (E/CN.4/1995/50). Se sabe que los organismos se resisten a la coordinación y no siempre están dispuestos a asumir responsabilidad en situaciones de desplazamiento interno.

26. Al mismo tiempo es importante que se aliente al Grupo de Tareas a que centre la atención de las Naciones Unidas en las situaciones graves de desplazamiento interno y en los lugares donde se requieren programas especiales para incrementar la protección y la asistencia. Deberían celebrarse reuniones especiales sobre situaciones concretas a fin de promover una mayor atención entre organismos. También habría que dedicar mayor reflexión a las formas en que el Comité Permanente entre Organismos y su Grupo de Trabajo podrían estudiar situaciones de desplazamiento interno de una manera más sistemática. Debería pedirse a los grupos de tareas por países en la sede y a los mecanismos internos sobre el terreno que dedicaran una atención específica y abarcadora a la cuestión del desplazamiento interno, como ha ocurrido en Somalia. El Grupo de Tareas sobre Personas Desplazadas podría preparar directrices a tal efecto. Sobre todo, la labor de las organizaciones y departamentos de las Naciones Unidas sobre el terreno debía centrarse más en responder a las necesidades de los desplazados internos.

27. Paralelamente a su participación en las estructuras entre organismos, el Representante ha estado en contacto con los Representantes Residentes del PNUD en los países en que existe un número importante de desplazados internos y muchos de ellos le han facilitado información sobre desplazamientos. Se ha realizado un esfuerzo similar con respecto a las oficinas del PMA en varios países. La información ofrece importante material de base a partir del cual se puede hacer una primera evaluación de la situación de los desplazados internos y de las prioridades que se han de fijar en la planificación de las futuras misiones y el diálogo con los gobiernos. En segundo lugar, en lo que respecta a los países que el Representante ya ha visitado, puede proporcionar una indicación del grado de aplicación de las recomendaciones del Representante.

28. Otros signos alentadores del aumento de la cooperación entre organismos humanitarios y de desarrollo y el Representante han sido las invitaciones para que participe en conferencias internacionales y otros acontecimientos que se relacionan con los desplazamientos internos. En realidad, el creciente número de conferencias directamente relacionadas con los desplazamientos internos es en sí mismo una señal de que existe un interés más serio y sostenido en abordar el problema. Son ejemplos importantes la Conferencia Regional sobre Refugiados, Repatriados, Personas Desplazadas y Otras Formas de Desplazamiento Involuntario en los Países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados Vecinos Afectados, la Conferencia Regional de Addis Abeba sobre la situación jurídica de las mujeres refugiadas y desplazadas internas en Africa, el Seminario Regional de Trípoli sobre desplazamiento interno de poblaciones en los países árabes, el Simposio del CICR sobre desplazados internos, todos los cuales tuvieron lugar en los últimos 12 meses. Se pidió al Representante que hicieran contribuciones sustantivas a estos acontecimientos, en particular con respecto al desarrollo de un marco jurídico para los desplazados internos.

29. El Representante acogió con satisfacción la importancia que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer han atribuido a la cuestión de los desplazados internos. En ambas

conferencias internacionales se han hecho recomendaciones de amplio alcance cuya aplicación podría tener un efecto importante en los desplazados internos. Se espera que el Representante participe en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), dada la importancia de los desalojos forzados a causa de los desplazamientos internos y la trascendencia de los derechos de alojamiento para las personas desplazadas.

30. Se están realizando también mayores esfuerzos para incrementar los contactos con organizaciones regionales y se espera que en el contexto de la Conferencia sobre la Comunidad de Estados Independientes (véase el párrafo 28 *supra*), así como mediante diversas iniciativas sobre el terreno del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, se refuercen esos contactos. La mayor participación de las organizaciones regionales es un hecho alentador. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, por ejemplo, ha ido gradualmente interesándose más por la difícil situación de los desplazados internos en Tayikistán, Bosnia y Herzegovina y la región del Cáucaso. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha iniciado una vigilancia y una comunicación de información más sistemáticas sobre las situaciones de desplazamiento interno y ha pedido a la OEA que establezca estructuras para promover una mayor atención a las situaciones de desplazamiento interno. El Representante planea reunirse con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA el presente año con la finalidad de intensificar la cooperación en la esfera de los desplazamientos internos. La Organización de la Unidad Africana (OUA) ha empezado también a dedicar más atención al problema (véase E/CN.4/1995/50, párrs. 220 a 222).

31. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas se han centrado más en el desplazamiento interno, en particular los órganos creados en virtud de tratados, los relatores especiales temáticos y por países y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, como se indica en el informe del Secretario General sobre derechos humanos y éxodos en masa (E/CN.4/1996/42). La información sustantiva facilitada y las recomendaciones pertinentes pueden ofrecer orientación a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su labor para mejorar las condiciones de los desplazados internos. Con este fin el Representante ha mantenido contactos con los órganos creados en virtud de tratados y con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En su último informe a la Asamblea General (A/50/36), el Alto Comisionado subrayó la necesidad de una mayor protección de los derechos humanos para los desplazados internos y enumeró las medidas que se estaban considerando para lograrlo (véase el párrafo 73 *infra*). Es necesario fortalecer la capacidad de los órganos de derechos humanos para que puedan asumir una más amplia función de protección en las estructuras interinstitucionales.

32. Como subrayó el Representante en sus anteriores informes a la Comisión y a la Asamblea General, hay que prestar particular atención al importante papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales en la asistencia y protección de los desplazados internos. Las organizaciones no gubernamentales suelen estar en contacto más directo con las poblaciones

desplazadas y tienen relaciones más estrechas con las autoridades locales que los organismos internacionales, que tienden a trabajar con el gobierno central. Además, las organizaciones no gubernamentales pueden definir y aplicar estrategias que proporcionan una asistencia decisiva a los desplazados internos y tienden a ser más flexibles en la aplicación de políticas integradas que aborden la protección y la asistencia. Actualmente el Consejo Noruego sobre los Refugiados está realizando una evaluación y examen detallados de las estrategias y actividades de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los desplazados internos.

33. En el marco más amplio de la colaboración entre organismos, la función del Representante sigue siendo esencialmente una función catalizadora, consistente en crear conciencia del problema y ejercer su mediación. Esto se ha hecho no sólo mediante la participación en estructuras interinstitucionales y mediante consultas con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales sino también en particular mediante visitas a los países y diálogo con los gobiernos.

IV. VISITAS A LOS PAISES, SEGUIMIENTO Y OBSERVACION

34. Las visitas a los países y el diálogo con los gobiernos son la piedra angular del mandato. El diálogo del Representante con los gobiernos se basa en la premisa de que la cuestión de los desplazamientos internos corresponde a la jurisdicción nacional y, por consiguiente, a la soberanía del Estado interesado. Esta soberanía, empero, impone a los Estados la responsabilidad de ocuparse de la seguridad y el bienestar de quienes residen en sus territorios. El gobierno de un Estado que actúe de buena fe intentará proteger a sus desplazados internos y brindarles los medios para mantenerse, así como toda la asistencia que necesiten, pero en caso de que la magnitud del problema supere su capacidad, recurrirá a la comunidad internacional para que asuma estas funciones humanitarias. Sin embargo si el gobierno no puede o no quiere prestar estos servicios y no solicita socorro humanitario a las organizaciones externas competentes, o rechaza los ofrecimientos que se le hagan en ese sentido, se plantea la cuestión de los derechos de los desplazados internos y las obligaciones de sus gobiernos para con ellos. En esas circunstancias, la comunidad internacional puede tener la obligación de hacer responsables a los Estados e incluso se le puede solicitar que proporcione a los desplazados internos -y quizá también a otros segmentos de la población- la asistencia y protección que necesiten.

35. Las visitas a los países sensibilizan a las partes interesadas del país, incluidos los funcionarios del gobierno, quienes trabajan con los desplazados y el público en general, sobre los problemas que afronta ese grupo humano. El programa de visitas ilustra las posibilidades de llevar a cabo esa sensibilización. Las visitas normalmente comienzan con una reunión en que el representante de las Naciones Unidas proporciona información, seguida de reuniones del más alto nivel con los funcionarios superiores del gobierno, incluido el Jefe de Estado y/o de Gobierno, los ministros interesados y funcionarios del gobierno responsables de las cuestiones que afectan a los desplazados internos, así como con representantes de organismos

especializados de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes, órganos nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, socorro y desarrollo, dirigentes comunitarios, representantes de la población de desplazados y los propios desplazados. A continuación se realizan las visitas a las poblaciones de desplazados y se mantiene un diálogo con las autoridades provinciales y locales, incluidos comandantes militares, administradores civiles, colaboradores de organismos de socorro, dirigentes locales y los propios desplazados. En la tercera etapa se informa a las autoridades locales, provinciales y nacionales, así como a los organismos internacionales, acerca de las visitas en el terreno, y el representante comunica sus conclusiones y recomienda medidas correctivas.

36. A menudo estas actividades van acompañadas de una amplia cobertura periodística que tiene por efecto sacar el problema a la palestra, iniciar un debate y propiciar la adopción de medidas urgentes por parte de los responsables de elaborar políticas y tomar decisiones. A menudo los organismos oficiales y las organizaciones no gubernamentales se ven obligados a reformular sus políticas, estrategias y prioridades. Gracias a las visitas a los países pueden convocarse seminarios que reúnen (en algunas ocasiones por primera vez) a los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, y que pueden propulsar un mayor apoyo internacional o intensificar la asistencia de los donantes. Las visitas brindan la oportunidad de un diálogo más profundo entre todas las partes interesadas y pueden crear el impulso necesario para introducir reformas.

37. Las misiones del Representante en Colombia en 1994 y el Perú en 1995 ilustran cabalmente la utilidad de dichas visitas. La información recibida del Gobierno de Colombia durante el pasado año demuestra que sigue dispuesto a ocuparse del problema de los desplazamientos internos, aunque se necesitan otras medidas adicionales. Tras la visita del Representante a Colombia se pusieron en marcha varios proyectos destinados a atender a las necesidades de socorro de los sectores marginados de la población y de los desplazados internos, en particular, además de introducirse algunas reformas legislativas. El Gobierno ha solicitado a la Organización Internacional para las Migraciones que colabore en la ejecución de diversos proyectos. Respecto de la protección de los derechos humanos, se ha previsto establecer una red para compartir la información relacionada con dichos derechos y se ha creado una comisión encargada de poner en práctica las recomendaciones de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

38. En el Perú, el Gobierno se comprometió a prestar más atención a las necesidades de los desplazados internos y a revisar sus mecanismos institucionales para responder a ellas. Acordó cooperar estrechamente con el PNUD y otros órganos internacionales y ejecutar proyectos de carácter social encaminados a facilitar el retorno y el asentamiento permanente de los desplazados internos.

39. No obstante, a menos que se establezca un seguimiento adecuado, las visitas a los países tendrán repercusiones muy limitadas. Las misiones ofrecen la oportunidad de hablar de temas concretos con los gobiernos y las organizaciones internacionales y de llegar a acuerdos que pueden mejorar la

situación. Estos acuerdos se comunican periódicamente a las estructuras interinstitucionales, incluido el Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas. De todas maneras, es necesario observar en forma permanente las condiciones de los desplazados internos y la puesta en práctica de las recomendaciones del Representante, tarea que no siempre ha sido posible.

40. La situación en Sri Lanka sirve de ejemplo. Tras la ruptura de las negociaciones entre el Gobierno y la oposición armada, el ejército de Sri Lanka lanzó una magra ofensiva en la península de Jaffna, tradicional bastión de la oposición armada (los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE)). El CICR y el Representante Residente del PNUD, entre otros, informaron de que miles de desplazados internos habían huido a la zona oriental de la península. Si bien se informó pormenorizadamente de las necesidades de los desplazados en materia de alimentos, agua, alojamiento y salud, poco se dijo de la necesidad de proteger a estas poblaciones de la violencia. La difícil situación de los desplazados internos se examinó someramente en las reuniones del Grupo de Trabajo y el Grupo de Tareas entre organismos, pero no se hicieron recomendaciones. Sería útil que las oficinas de las Naciones Unidas en Sri Lanka supervisaran de cerca las cuestiones concretas que el Representante examinó con el Gobierno durante su misión en el país de 1994 (véase E/CN.4/1994/44/Add.1). Por ejemplo, la cuestión del retorno voluntario de los desplazados internos a sus zonas de origen y las relativas a la integridad física y mental de los desplazados y su libertad personal tienen hoy la misma actualidad que hace dos años.

41. Hay cuatro tipos principales de información que permite realizar el seguimiento: los datos proporcionados por los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno, las informaciones de otros órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, la información proveniente del gobierno y la que suministran las organizaciones no gubernamentales. Lo ideal sería transmitir esta información al Representante y, por su conducto, a la Comisión y la Asamblea General (véase A/50/558, párr. 27). Además, el Representante también podría obtener información mediante la realización de misiones de seguimiento.

42. Para que las visitas a los países y el diálogo den resultados óptimos, es necesaria una preparación adecuada. Es esencial realizar estudios de base acerca del país, las condiciones de los desplazados internos y las actividades que despliegan allí las organizaciones internacionales y locales, lo que permitirá aprovechar al máximo el escaso tiempo disponible durante la propia visita. Los participantes en el Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas se han comprometido a ayudar al Representante en esos preparativos. Asimismo, el Administrador del PNUD y el Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos han dado instrucciones al personal sobre el terreno para que faciliten al Representante la información pertinente y le presten asistencia durante sus misiones.

43. Las visitas a los países no son la única forma que debe adoptar el diálogo entre el Representante y los gobiernos. El problema de los desplazados internos afecta a muchos más países de los que el Representante

podría visitar. El desplazamiento interno es un fenómeno mundial que exige un sistema más amplio de vigilancia sobre el terreno y un contacto mucho más frecuente con los gobiernos y otras entidades interesadas. El Representante agradece la información sobre desplazamientos internos suministrada por otros Relatores Especiales de la Comisión y por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, como por ejemplo los que se ocupan del Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, Chipre, Filipinas, Guatemala, el Iraq, Liberia, México, Myanmar, la República de Chechenia en la Federación de Rusia, la República Dominicana, la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), Rwanda, Sierra Leona, el Sudán, Turquía y el Zaire. También agradece la información que le han proporcionado, en gran parte las organizaciones no gubernamentales, pero también los gobiernos y los Representantes Residentes del PNUD, sobre la cuestión de los desplazamientos internos en Angola, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Georgia, Haití, Honduras, la India, Indonesia, Kenya, el Líbano, Moldova, Mozambique, Tayikistán, Sudáfrica y Somalia. El Representante tiene la intención de iniciar un diálogo con el mayor número de países posible y también de realizar visitas sobre el terreno para conocer mejor la situación de los desplazados internos. Ya ha examinado con los Gobiernos de Kenya, Tayikistán y Turquía la posibilidad de visitar esos países, pero hasta la fecha no ha recibido invitaciones.

44. Entretanto, el Representante ha trabajado con los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para reunir datos sobre la situación en los países a fin de evaluar cabalmente las necesidades de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos en todos los países afectados. Dicha información potenciaría la función de su mandato, le permitiría dar prioridad a las situaciones que preocupan a la comunidad internacional y haría posible mantener un diálogo permanente y más amplio con los gobiernos, en particular cuando se señalan a la atención del Representante situaciones concretas de desplazamientos internos y es necesario adoptar medidas correctivas.

V. LAS DESPLAZADAS INTERNAS

45. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han subrayado la necesidad de prestar más atención a la situación concreta de las desplazadas internas. Durante sus misiones, el Representante comprobó que las mujeres forman el grupo más numeroso de desplazados y se ven más expuestas a las violaciones de los derechos humanos.

46. Las desplazadas internas son especialmente vulnerables a la violencia por motivos de sexo, debido a que desaparece la protección que normalmente les brindan el hogar y la comunidad y las tensiones del desplazamiento se tornan evidentes en el núcleo familiar. Algunas formas de agresión son la violencia física y sexual, la violación, la violencia en el hogar y el acoso sexual, los malos tratos y la violación conyugales. Según las informaciones, las agresiones sexuales a los menores, y en especial las niñas, son más frecuentes cuando están separados de sus familias. Las distintas formas de violencia por motivos de sexo de que son víctimas los desplazados infringen

una amplia gama de normas consagradas en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y obstaculizan o impiden el disfrute de los derechos a la libertad, la seguridad y la integridad de la persona y la no discriminación por motivos de sexo. Algunos Relatores Especiales de la Comisión han calificado la violación de forma de tortura y en algunos casos se la considera crimen de guerra y crimen de lesa humanidad. En la compilación y análisis de la normativa vigente se exhorta específicamente a adoptar medidas especiales para atender a las necesidades concretas de las desplazadas internas.

47. Algunas desplazadas internas pueden ser víctimas de prácticas como la venta de mujeres con fines matrimoniales y los matrimonios forzados. Las normas internacionales de derechos humanos prohíben estas prácticas, al reconocer el derecho de toda persona a verse libre de la esclavitud y de toda práctica análoga. Los desplazados, y en particular las mujeres, a veces se ven obligados a hacer concesiones en materia sexual a cambio de los alimentos esenciales, albergue, seguridad, documentación y otras formas de asistencia. La explotación de la prostitución también es habitual, en especial en situaciones en que la prostitución se presenta como la única forma de subsistencia económica. Además de padecer traumas físicos y psicológicos, las víctimas han contraído enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA. Esas prácticas también violan muchas normas de derechos humanos y del derecho humanitario relativas a las agresiones físicas, así como la libertad de asociación y la libertad personal.

48. A menudo las desplazadas internas no pueden satisfacer sus necesidades de subsistencia -alimentos, agua, vestimenta, vivienda, atención médica adecuada y saneamiento- porque son víctimas de discriminación por motivos de sexo y diferencias de trato, situación especialmente grave en los campamentos en que dichas necesidades son más marcadas. Esa conducta está prohibida por las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario. Las directrices referentes a los refugiados, en que se destaca la necesidad de prestar a la mujer atención médica preventiva, ginecológica y en materia de reproducción, así como la necesidad de ofrecer atención médica y psicosocial a las víctimas de violencia por motivos de sexo, deben aplicarse también en los casos de desplazamiento interno.

49. Para las desplazadas internas puede ser muy necesario contar con documentos de identidad y el debido registro de hechos como el matrimonio o los nacimientos, pero también puede resultarles más difícil lograrlo. Son especialmente importantes para las desplazadas internas las disposiciones que obligan a inscribir los matrimonios en un registro oficial para garantizar el libre consentimiento de ambos cónyuges. Al exigir que las refugiadas tengan las mismas posibilidades que los hombres de obtener los documentos de registro civil y de identidad personales en su propio nombre, el ACNUR ha tratado de eliminar las desigualdades que, entre otras cosas, son motivos de extorsiones y violencia por motivos de sexo, y de dar a la mujer los medios de demostrar su condición jurídica.

50. En muchos países, las mujeres sufren discriminaciones por motivos de sexo en la posesión, adquisición, gestión y venta de bienes. En esos casos las

desplazadas internas pueden encontrarse en situaciones vulnerables por ejemplo si pierden a sus maridos, ya que pueden no tener capacidad para heredar o poseer tierras u otros bienes inmuebles. Con posterioridad ello puede repercutir en el proceso de retorno. La no discriminación en el disfrute del derecho a poseer bienes se menciona específicamente en la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, en que se reitera que los hombres y las mujeres tienen el mismo derecho a poseer, adquirir, gestionar, administrar, usar y vender bienes.

51. La protección de los derechos humanos de la mujer es aún más vital cuando ésta, a raíz del desplazamiento, pierde a su familia y sus estructuras de apoyo. Por consiguiente, cualquiera que sea la etapa del desplazamiento interno, es importante que las familias no se separen. Lo mismo puede decirse de las comunidades que culturalmente comprenden la familia ampliada. Si estas personas se dispersan y separan es importante que puedan reunirse lo antes posible. Numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos declaran que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que debe ser objeto de una protección especial. La vulnerabilidad de la mujer como consecuencia de la desintegración de la familia en situaciones de desplazamiento ha sido reconocida por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, en el contexto de situaciones de refugiados, y puede afirmarse que lo mismo rige para las desplazadas internas.

52. Las oportunidades laborales o de ejercer otras actividades económicas -elementos esenciales de la dignidad y la independencia de la persona- constituyen una de las principales necesidades de los desplazados internos. En estos casos las mujeres pueden tener más necesidad de contar con oportunidades económicas que antes del desplazamiento. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer trata de las oportunidades de empleo y otras actividades económicas de la mujer. En su artículo 11 se garantizan a las mujeres los mismos derechos que a los hombres en el ámbito del empleo, incluidas las mismas oportunidades laborales, igual remuneración e igual trato con respecto a un trabajo de igual valor. En el caso de refugiadas, el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR también ha reconocido la necesidad de "proporcionar a las mujeres y muchachas refugiadas acceso eficaz y equitativo a los servicios básicos, incluidos... educación y formación profesional, y hacer accesibles a ellas las oportunidades de obtener trabajo remunerado" 3/. En la compilación y análisis de la normativa vigente se sugiere que se atienda a la necesidad especial de las mujeres desplazadas de gozar de igualdad de oportunidades en lo que respecta al empleo o a otras actividades económicas.

53. En numerosos instrumentos internacionales se reconoce el derecho a la educación sin discriminaciones. La educación es de especial importancia para los desplazados, que a menudo están apartados de la sociedad y ven vulnerada su dignidad. Las mujeres y muchachas desplazadas pueden ser objeto de discriminaciones por motivo de sexo en el acceso a la educación o formación, especialmente para adquirir conocimientos que les permitan sobrevivir, ganarse la vida, convertirse en dirigentes y aprender a resolver conflictos.

54. Por último, se ha observado a menudo que la mujer no participa en la planificación y programación de la vida de los campamentos y otros asentamientos ni en los asuntos públicos. Las redes de apoyo, así como la consulta y participación en la planificación y programación de diversos aspectos de la vida de los campamentos, son de especial importancia para la mujer, cuya presencia en los grupos de desplazados internos en general es abrumadoramente mayoritaria. Esas redes pueden permitirle afrontar mejor los obstáculos que se oponen a su participación en la toma de decisiones en los campamentos, tarea que normalmente se confía a los hombres, aunque sean una minoría. Además, la participación en los asuntos públicos puede dar a las mujeres desplazadas la posibilidad de influir en su propia situación de desplazamiento.

55. Los órganos internacionales de derechos humanos y los órganos humanitarios han hecho poco por documentar las violaciones especiales de que han sido víctimas las desplazadas internas, y menos aún por elaborar estrategias para paliar su difícil situación. En su informe de 1995 a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1995/50), el Representante hizo varias recomendaciones sobre la forma de mejorar la situación de las desplazadas internas. En particular, señaló que los organismos que trabajan con los desplazados internos deberían examinar la conveniencia, entre otras cosas, de supervisar la situación de mujeres y niños de conformidad con las Directrices del ACNUR sobre la Protección de las Refugiadas; documentar los atentados contra sus derechos e interceder en su favor ante las autoridades competentes; ofrecer asesoramiento, como en la antigua Yugoslavia, donde las mujeres han sufrido agresiones sexuales, y velar por una distribución equitativa de alimentos y suministros y una mayor representación de las desplazadas en la administración y la toma de decisiones en los campamentos. Podrían contemplarse otras medidas, como la formación de los funcionarios que trabajan en el ámbito de los derechos humanos en todo lo relativo a la discriminación por motivos de sexo, incluso el conocimiento de las prácticas tradicionales que afectan a las desplazadas internas, y una cooperación más estrecha con los grupos de mujeres sobre el terreno 4/. Además, la necesidad que tienen las mujeres cabezas de familia de lograr su autonomía económica para sostener a sus familias debería ser objeto de programas y estrategias especiales de capacitación y generación de ingresos. Las instituciones financieras internacionales deberían apoyar la creación de microempresas para las desplazadas internas 5/.

56. No obstante, se debe prestar mucha más atención a la elaboración de estrategias para atender a las necesidades de protección y desarrollo de las mujeres en situaciones de desplazamiento interno. Si bien es importante que los programas del UNICEF, el UNIFEM y las organizaciones no gubernamentales intenten paliar la vulnerabilidad especial de la mujer, es menester contar con estrategias complementarias. En la mencionada conferencia de Addis Abeba sobre las refugiadas y desplazadas internas (véase el párrafo 28) se recomendó que se establecieran normas concretas para atender a las necesidades especiales de las desplazadas, incluida la propiedad de la tierra y los derechos de sucesión. Entre las recomendaciones del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) para atender a las necesidades de los desplazados se incluyó un llamamiento para que las

desplazadas participaran en la planificación y ejecución de las actividades de asistencia. En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995, también se formularon recomendaciones específicas para aumentar el grado de protección y asistencia de las desplazadas internas.

VI. LOS NIÑOS DESPLAZADOS INTERNOS

57. En el curso de varias de sus misiones (por ejemplo en Sri Lanka, Colombia, Burundi, Rwanda y el Perú), el Representante observó que los niños, junto con las mujeres, forman el grupo más numeroso de las comunidades de desplazados o repatriados. Muchos niños han perdido a uno de sus progenitores o a ambos. En el Perú, por ejemplo, un 50% de las 850 personas que integraban una comunidad de repatriados eran niños, y 70 de ellos eran huérfanos.

58. Los niños son especialmente vulnerables a la discriminación y necesitan una protección especial en situaciones de desplazamiento. Esa discriminación puede basarse en motivos étnicos, en su origen social o económico, en su condición de desplazados o en su sexo, y puede reducir sus posibilidades de educarse y beneficiarse de otros servicios.

59. En las situaciones de desplazamiento interno aumentan los riesgos para la seguridad física, ya que muchos desplazados se ven atrapados en situaciones de conflicto armado. Los niños que han perdido a uno de sus padres, o a ambos, corren aun mayores peligros en ambientes hostiles. Durante la huida y cuando las realojan en campamentos, las niñas en particular pueden ser víctimas de la violencia o de malos tratos e intimidaciones. La violencia en el hogar y las agresiones de que son víctimas los niños también son más frecuentes en las situaciones de desplazamiento. Sin nadie que se ocupe de ellos, estos niños desplazados son a menudo víctimas de violencia y malos tratos que ponen en mayor peligro sus vidas. Es menester estudiar más detenidamente la posibilidad de elaborar proyectos y programas de hogares de guarda para brindar a los niños nuevas soluciones.

60. Con frecuencia los niños desplazados internos son reclutados por la fuerza en el ejército, a pesar de que el derecho internacional prohíbe esa práctica. Por ejemplo, se ha denunciado que en Liberia, Mozambique y el Sudán los niños desplazados suelen ser reclutados por la fuerza por las milicias, que los obligan a cometer atrocidades contra los civiles. Los problemas que enfrentan son inmensos, especialmente si han estado alejados de sus familias y han sido combatientes durante la mayor parte de su vida. Incluso años después de haber regresado a la vida civil "normal" pueden presentar niveles de violencia y alcoholismo poco habituales.

61. La falta de agua y saneamiento, junto con la malnutrición, pueden tener consecuencias graves, e incluso fatales, para los niños y lactantes desplazados. Se debe hacer todo lo posible por garantizarles una dieta equilibrada desde el punto de vista de la nutrición y la debida provisión de agua potable. Algunas de las graves consecuencias del desplazamiento interno

en los niños son el agotamiento, las enfermedades y los problemas psicológicos. Al huir los niños a menudo se alejan de los pocos programas gubernamentales o de las organizaciones no gubernamentales existentes, como por ejemplo las campañas de vacunación o los programas de alimentación. Más aún, muchos niños desplazados han sido testigos del asesinato de sus padres o la destrucción de sus hogares y padecen depresión, pesadillas y miedo. La pérdida de la memoria, a raíz de las experiencias traumáticas vividas, así como el aislamiento, la pérdida de los puntos de referencia culturales y la fragilidad psicológica de muchas familias provocan diversos problemas, entre ellos una elevada tasa de abandono escolar.

62. Es frecuente que los niños desplazados internos no reciban educación porque en la zona en que han sido reasentados temporalmente no hay instalaciones o porque, aunque las haya, éstas no son suficientes o porque no se cuenta con otras posibilidades de instrucción. Además, los padres de los niños desplazados pueden no estar en condiciones de pagar la matrícula, o simplemente puede ser demasiado peligroso que los niños se desplacen hasta la escuela. Por otra parte, muchos niños desplazados deben ayudar a mantener a sus familias en lugar de asistir a clase. En otros casos, se han destruido o cerrado los colegios o los niños no poseen documentos de identidad, como por ejemplo los certificados de nacimiento, necesarios para inscribirlos en las escuelas. En el caso de los niños desplazados internos que hablan un idioma minoritario o no oficial, al reasentarse en nuevas zonas pueden tener graves dificultades para comprender a los maestros, cuyo idioma no conocen.

63. En su informe de 1995 a la Comisión de Derechos Humanos, el Representante hizo varias recomendaciones para mejorar la situación de los niños desplazados internos, en particular que los organismos que trabajan con los desplazados internos examinen la conveniencia, entre otras cosas, de supervisar la situación de los niños de conformidad con las Directrices del ACNUR sobre la Protección de los Niños Refugiados; documentar los atentados contra sus derechos e interceder en su favor ante las autoridades competentes, y velar por una distribución equitativa de alimentos y provisiones y la prestación de servicios de educación y asesoramiento a los niños.

64. En las consultas regionales relativas al estudio sobre los efectos de los conflictos armados en los niños, que se desarrollan bajo la dirección de la Sra. Graça Machel, se formularon varias recomendaciones importantes para proteger a los niños en situaciones de conflicto armado. La consulta celebrada en Addis Abeba en 1995 recomendó, por ejemplo, la promoción de la recuperación física y psicológica y la reintegración social de los niños, la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario y la protección de los niños en situaciones de conflicto armado. Tomadas de forma conjunta, estas iniciativas pueden ser importantes para desarrollar programas encaminados a intensificar la protección de los niños desplazados internos.

VII. EN BUSCA DE UNA ESTRATEGIA GLOBAL

65. La estrategia necesaria para los desplazados internos exige la adopción de medidas que no se limiten a dar protección y asistencia en casos de emergencia sino que atiendan a las causas del problema. Para ello, es menester ir más allá del mero hecho de que existen conflictos, situaciones de violencia comunitaria o violaciones de los derechos humanos y entender sus causas más profundas. Estas a menudo tienen su raíz en traumas del proceso de construcción de la nación: crisis de identidad, negación histórica de las libertades democráticas y los derechos humanos fundamentales y privaciones derivadas de la pobreza y un subdesarrollo profundo. Las consecuencias son las tragedias humanitarias provocadas por los conflictos violentos, las violaciones manifiestas de los derechos humanos y los repentinos desplazamientos en masa que éstas generan. Las medidas correctivas deben ser la respuesta a las necesidades de emergencia y la búsqueda de soluciones duraderas. Por consiguiente, los temas de la estrategia son la prevención, la protección y la asistencia y un proceso seguro de retorno o de asentamiento permanente en otra zona, la rehabilitación, la reintegración y el desarrollo sostenible. Estos temas constituyen la base de la labor del Representante y son las cuestiones examinadas con los gobiernos y las organizaciones internacionales.

A. Prevención

66. Las estrategias de prevención son esenciales para contener y reducir el creciente problema de los desplazamientos internos. Cabe a los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas una importante función en este sentido. Las medidas de prevención a las que se recurre en la actualidad comprenden el diálogo con los gobiernos, llamamientos urgentes, declaraciones públicas, reuniones de emergencia, envío sobre el terreno de personal especializado en cuestiones de derechos humanos, mecanismos de protección de las minorías y prestación de asistencia técnica. Los informes de la Comisión que se refieren a las causas profundas de los éxodos en masa constituyen otro ejemplo de medidas de prevención. Además, se ha pedido a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que examinen posibles medidas para impedir las violaciones de los derechos humanos y algunos han adoptado procedimientos de urgencia y emprendido misiones en diferentes países con fines de prevención. La creación del puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha impulsado la formulación de estrategias de prevención. Los funcionarios de derechos humanos desplegados sobre el terreno bajo sus auspicios podrían desempeñar una valiosa función preventiva. Los servicios de asesoramiento y los proyectos educativos son armas valiosas para promover los derechos humanos.

67. Sin embargo, el desarrollo de estas medidas no ha hecho sino comenzar y se debería alentar a los órganos de derechos humanos a que aumenten su capacidad de prevención. En particular, es preciso reforzar los mecanismos para la protección de las minorías, pues muchos desplazados son miembros de grupos minoritarios que han sido objeto de expulsiones o reasentamientos forzados y otras formas de persecución debido a su origen étnico o por otros motivos. Entre las recientes iniciativas prometedoras cabe mencionar la

aprobación por las Naciones Unidas de una declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y el establecimiento por la Subcomisión de un grupo de trabajo encargado de formular estrategias para proteger a las minorías y prevenir conflictos.

68. En el plano nacional, la promoción y protección de los derechos humanos mediante la aplicación de las normas internacionales y la creación de instituciones nacionales de vigilancia y promoción es la mejor garantía contra los desplazamientos involuntarios.

69. En sus informes sobre las misiones a los países, el Representante ha subrayado la importancia de apoyar las técnicas de prevención que apuntan a dar más poder a la población desde el nivel más bajo. Las comunidades locales con mucha frecuencia han elaborado estrategias eficaces para mitigar la repercusión del desplazamiento. Las organizaciones no gubernamentales y los organismos intergubernamentales deben examinar cuidadosamente las estrategias que han elaborado las poblaciones de desplazados para hacer frente a la situación, pues esos mecanismos pueden ser elementos esenciales de la prevención y la protección.

70. Cualquiera que sea el nivel en que se emprendan las estrategias de prevención, ha de procurarse que no dificulten la libertad de circulación. Es necesario conciliar estrategias que animen a la gente a quedarse en su país con otras encaminadas a proteger el derecho de abandonarlo y solicitar asilo para librarse de la persecución. Bajo ningún concepto, el deseo de impedir los desplazamientos de población a gran escala ha de tener prioridad sobre el objetivo de proteger la seguridad de las poblaciones desplazadas.

B. Protección y asistencia

71. La prestación de protección y asistencia a las poblaciones desplazadas corresponde ante todo a los Estados. Durante sus misiones, el Representante ha examinado minuciosamente esas cuestiones con los gobiernos y ha hecho varias recomendaciones, en particular para fortalecer las instituciones nacionales que protegen los derechos humanos y los organismos gubernamentales que dispensan socorro.

72. Entre las estrategias destinadas a brindar protección internacional a los desplazados internos figura una mayor coordinación de los organismos de las Naciones Unidas encargados de la política, el mantenimiento de la paz, los aspectos humanitarios y los derechos humanos a fin de contribuir a lograr soluciones, de las diversas crisis de desplazamiento interno, que se refuercen mutuamente y promover así la causa de la paz y la seguridad. Aunque el Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas favorece un enfoque global la integración de las cuestiones de derechos humanos en el programa humanitario en general y, más concretamente, integrar a los desplazados internos en la labor de los organismos humanitarios y de desarrollo sigue siendo un problema.

73. Por el momento, las cuestiones de derechos humanos y protección no figuran adecuadamente en el programa ni en las deliberaciones de las estructuras interinstitucionales, a pesar de que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Representante ya participan en ellas y plantean esas cuestiones. El ACNUR y el CICR, que tienen sendos mandatos de protección, no están presentes en todas las situaciones de desplazamiento interno, así que es fundamental que las estructuras interinstitucionales se ocupen de la protección.

74. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha declarado que está dispuesto a coadyuvar a proteger a los desplazados internos sobre el terreno. Como se ha señalado más arriba, en su informe a la Asamblea General (A/50/36) el Alto Comisionado afirmó que, en cooperación con los programas y organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en particular el ACNUR, y las organizaciones regionales y el Representante, está considerando las medidas que han de adoptarse a fin de crear el marco para la protección permanente de los derechos humanos de las personas desplazadas y los refugiados. Se está prestando particular atención a los siguientes objetivos: a) garantizar una presencia internacional de defensa de los derechos humanos en los países que tengan grandes poblaciones de refugiados y desplazados internos, especialmente en los lugares en donde suscite inquietud la protección de las personas desplazadas, por ejemplo, en campamentos y centros de repatriados; b) enviar funcionarios de derechos humanos que trabajen sobre el terreno para reunir información, determinar las necesidades de protección, supervisar la situación, facilitar la información al Representante del Secretario General y divulgar los conocimientos sobre los derechos humanos; c) elaborar directrices sobre la forma de vigilar e informar sobre la situación de los derechos humanos de las personas desplazadas e incluir normas de derechos humanos relativas a los desplazamientos en los manuales que se prepararán para el personal sobre el terreno; d) dar apoyo al Representante en sus actividades, especialmente en cuanto a sus misiones y el seguimiento de sus recomendaciones; e) asegurar la coordinación interinstitucional tanto en la sede como sobre el terreno; f) incrementar las actividades de capacitación en materia de derechos humanos para el personal de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz; g) organizar actividades de capacitación en materia de derechos humanos, especialmente en relación con las personas desplazadas, para dirigentes comunitarios y miembros de las fuerzas armadas y de la policía, y h) fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales con experiencia en la prestación de asistencia en materia de derechos humanos a personas desplazadas.

75. Pese a la disposición del Alto Comisionado para adoptar estas medidas y que muchos organismos humanitarios al parecer delegan funciones en él y en el Centro de Derechos Humanos, es una realidad que la actual falta de capacidad significa que los organismos y mecanismos de derechos humanos todavía no están enteramente en condiciones de funcionar ni pueden llevar a cabo partes importantes del programa. Por consiguiente, las organizaciones humanitarias deberán tratar de suplir las deficiencias que haya en materia de protección. Aunque los organismos de socorro y desarrollo tal vez no tengan el mandato ni los conocimientos para tratar las cuestiones de derechos humanos, pueden

facilitar protección por medio de consultas con los gobiernos, negociaciones para tener acceso y acuerdos con los organismos y las organizaciones no gubernamentales correspondientes.

76. Los organismos humanitarios y de derechos humanos deberían colaborar para lograr que se adopte un enfoque general en materia de protección y asistencia. La cooperación sobre el terreno, por medio de proyectos conjuntos o seminarios, podría aumentar mucho la disposición y capacidad de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz para participar más en las actividades de promoción de la protección de los desplazados internos. En las misiones enviadas para determinar las necesidades de los países debería haber personas versadas en la protección de los derechos humanos. Cuando es preciso prestar más atención a los derechos humanos en una situación determinada, el Coordinador Residente debería recomendar que el Representante efectuara una visita. Cuando los organismos de derechos humanos no pueden estar presentes o se les ha denegado la entrada a países concretos, los organismos de socorro y desarrollo deben encargarse de que se conozcan y se atiendan las necesidades de protección. Deberían aprovechar la credibilidad de que gozan para dar más protección física a los desplazados internos. También deberían dárseles a conocer mejor las conclusiones y recomendaciones pertinentes de los mecanismos de derechos humanos. Para lograrlo, habrá que modificar la "cultura" y la política de muchos organismos humanitarios y de desarrollo de las Naciones Unidas, y los órganos de derechos humanos tendrán que robustecer su capacidad y sus conocimientos para promover la protección en situaciones concretas.

C. Soluciones

77. El Representante ha recalcado en todas sus misiones la importancia de tratar las causas de los conflictos y de salvar las divisiones y todos sus interlocutores, tanto oficiales como no gubernamentales, han admitido que sólo los progresos hacia el logro de este objetivo producirán soluciones permanentes para los desplazados. Sin embargo, la información recibida acerca de los países visitados indica que en todos los casos es largo y difícil el camino hacia una paz y seguridad duraderas y que se requiere una más firme adhesión a la paz por parte de todos los afectados por esas situaciones. En Sri Lanka, por ejemplo, la situación política general, así como la situación más concreta de los desplazados, había dado muestras de mejorar significativamente en 1995, como se indicó en el informe del Representante (E/CN.4/1995/50). La ruptura del proceso de paz, la reanudación de los enfrentamientos violentos entre el Gobierno y los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE) y la reciente ofensiva militar en la península de Jaffna, tradicional plaza fuerte de los LTTE, han causado importantes desplazamientos en los últimos meses. En Colombia, Burundi y el Sudán la situación de seguridad también ha empeorado después de las visitas del Representante y muchas personas siguen estando desplazadas.

78. La asistencia humanitaria y la promoción de los derechos humanos no pueden sustituir los esfuerzos políticos más extensos para promover la causa de la paz, la seguridad y la estabilidad en un país. Hay que encontrar soluciones políticas. Los claros progresos de las negociaciones sobre la

antigua Yugoslavia muestran que no hay situación tan inabordable que no tenga solución. Al tratar simultáneamente los aspectos humanitarios, de derechos humanos, políticos y de seguridad de las situaciones de emergencia, se crea un clima de confianza que a su vez tiene un efecto positivo para la situación de los desplazados internos.

79. En los casos en que está próxima una solución política, se requieren programas de rehabilitación en gran escala que podrían superar considerablemente los recursos del Estado de que se trate. No hay que olvidar que a veces esos Estados salen de situaciones de guerra y destrucción. Desgraciadamente, en el caso de los desplazados internos y otras poblaciones desarraigadas, se suele dar menos importancia a la asistencia para el desarrollo que al socorro humanitario. A diferencia de los organismos humanitarios, los de desarrollo no tienen demasiados fondos que puedan dedicar a la rehabilitación y desarrollo de zonas a las que han de volver o en las que van a asentarse permanentemente los desplazados. Si bien los organismos de socorro tienen fondos de reserva que pueden utilizar en casos de emergencia, los organismos de desarrollo no suelen disponer de recursos que puedan utilizar para incrementar la capacidad de las zonas afectadas para acoger a las poblaciones desarraigadas más eficazmente.

80. Una manera de solucionar este problema sería que los organismos de desarrollo tuvieran un fondo de "rehabilitación" para uso discrecional del jefe del organismo, al igual que los organismos de socorro tienen fondos de emergencia. Ese fondo podría utilizarse en beneficio de toda la población de las zonas designadas, ya se trate de desplazados, pueblos indígenas, repatriados o refugiados. Por otro lado, el Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas debería dedicar su atención a encontrar formas de promover soluciones permanentes para los desplazados internos y fomentar la coordinación necesaria para lograrlo.

VIII. CONCLUSIONES

81. En los últimos años se han concretado tres esferas de actividad en relación con el mandato: la elaboración de normas jurídicas apropiadas para atender a las necesidades de los desplazados internos, la promoción de las instituciones internacionales más capaces de responder a las difíciles tareas de proteger y prestar asistencia a los desplazados internos y la realización de visitas a los países con graves problemas de desplazamientos para estudiarlos sobre el terreno. Juntas, estas esferas son los pilares del mandato, tanto por lo que respecta al estudio del problema que se está realizando como a la aplicación práctica de los resultados.

82. En cuanto a la normativa jurídica, después de recopilar y analizar las normas y determinar sus ambigüedades y lagunas y la necesidad de subsanarlas, ahora la comunidad internacional tiene que desarrollar un marco jurídico apropiado que sirva de base explícita, adecuada y firme para proteger y ayudar a los desplazados internos. Ese marco debería incluir las normas aplicables antes de que ocurran las situaciones de desplazamiento interno, las que se aplican en situaciones de desplazamiento interno y las que se

refieren a la solución de estas situaciones. Es imprescindible elaborar el marco jurídico a pesar de que todavía existan discrepancias acerca de la forma que debería tomar ese instrumento.

83. Análogamente, el análisis y la evaluación de los acuerdos institucionales existentes ponen de manifiesto una laguna en el sistema internacional que aún hay que subsanar a pesar de los progresos logrados. Evidentemente, no hay ninguna institución que tenga un mandato exclusivo o total en relación con los desplazados internos. También es evidente que no existe la voluntad política de crear una nueva institución o de pedir a una institución existente que asuma por mandato la plena responsabilidad al respecto. La única opción es la colaboración, que a menudo entorpecen los problemas de coordinación, difusión de las actividades, atención insuficiente a la protección y falta de dirección. Teniendo en cuenta la intensidad y el alcance de la crisis del desplazamiento interno, se precisan mejoras para centrar más la atención, especialmente en materia de protección, a la vez que se aprovecha la diversidad de recursos institucionales de que dispone el sistema internacional. Cabe esperar que el análisis de los acuerdos institucionales que lleva a cabo la Brookings Institution-Refugee Policy Group Project on Internal Displacement propugna algunas medidas de orden práctico a este respecto.

84. Tal vez la actividad más concreta que ofrezca posibilidades de utilizar eficazmente el mandato como agente catalizador es el programa de visitas a los países y conversaciones con los gobiernos y otros agentes pertinentes que ha estado ejecutando el Representante desde su nombramiento. Como se ha explicado repetidas veces, esas visitas no sólo contribuyen a elevar el grado de conciencia del problema dentro del país, sino que también brindan la oportunidad de un intercambio constructivo de opiniones en que se equilibra el respeto de la soberanía nacional con las responsabilidades correspondientes, en especial por lo que se refiere a garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, entre los cuales los desplazados internos son un grupo especialmente vulnerable. Las visitas a los países también son una oportunidad de determinar los hechos y arrojar luz sobre los problemas especiales que plantea una situación y los problemas generales del desplazamiento interno en el mundo. Sin embargo, para ejecutar el programa de visitas de manera correcta y eficaz, vigilar los problemas de desplazamiento en todo el mundo, realizar estudios a fondo de sus diversas manifestaciones, adoptar medidas oportunas en las zonas que requieren atención urgente y, en general, desempeñar la función de defensa y mediación que requiere el mandato, hay que incrementar considerablemente la capacidad en lo relativo a recursos humanos y materiales. También se necesitarán recursos para hacer visitas complementarias y para mantener, independientemente de las visitas, un diálogo frecuente y dinámico entre los gobiernos y el Representante, en particular cuando se le comuniquen a éste situaciones concretas de desplazamiento interno y se haga patente que hay que adoptar determinadas medidas para remediar esas situaciones. Para sostener un diálogo constante, será preciso hacer investigaciones, elaborar la información y realizar actividades de seguimiento. Dados los escasos recursos de las Naciones Unidas, hay que tratar de conseguir recursos fuera del sistema, de los distintos gobiernos, fundaciones privadas, instituciones

de investigación y organizaciones no gubernamentales, para cumplir el mandato. El apoyo de la Comisión a este respecto sería útil para alentar a quienes podrían contribuir a incrementar la capacidad del mandato.

85. Durante sus visitas a los países, el Representante ha descubierto que queda mucho por hacer para atender satisfactoriamente a las necesidades de protección especial, asistencia y desarrollo de las mujeres y niños, que son la inmensa mayoría de los desplazados internos. En la compilación y análisis de la normativa vigente se recomienda que el amparo jurídico de las mujeres y los niños desplazados se formule más explícitamente. También se necesitan una mayor protección sobre el terreno y una mejor aplicación del derecho vigente. Concretamente, hay que aumentar la vigilancia y preparar informes bien documentados acerca de la condición de las mujeres y los niños desplazados de manera que se puedan adoptar las medidas correspondientes y elaborar otras estrategias pertinentes. Hay que prestar atención a las dificultades especiales de las mujeres cabezas de familia y su necesidad de independencia económica, que deberían ser la preocupación fundamental de los organismos internacionales de desarrollo y las instituciones financieras.

86. Si bien los aspectos descritos constituyen el marco normativo institucional y operacional de este mandato, aun así es preciso desarrollar una estrategia que los ponga en práctica para hacer frente de manera eficaz y global a la crisis del desplazamiento interno en general y en cada contexto. Esa estrategia debería abordar el problema del desplazamiento en sus tres fases evidentes: causas, consecuencias y soluciones. Las respuestas correspondientes consistirían en desarrollar medidas para prevenir y evitar el desplazamiento, proporcionar medios suficientes de protección y socorro durante el desplazamiento, y buscar soluciones permanentes por medio del regreso voluntario y seguro, el reasentamiento, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo autónomo. La formulación de esa estrategia global es uno de los principales objetivos del estudio que está realizando la Brookings Institution con la participación de varias instituciones de investigación y muchos estudiosos y expertos.

87. Como nota final, cabe reiterar que la comunidad internacional ha progresado mucho en su respuesta a la creciente crisis del desplazamiento interno. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Basándose en las actividades correspondientes al mandato en los últimos años, ahora hay que dedicarse a elaborar un marco jurídico apropiado, concretar las opciones institucionales que ofrece el sistema internacional e incrementar la capacidad del mandato para desempeñar su función catalizadora con más eficacia. En vez de dejarse abrumar por la desesperanza ante la magnitud de la tarea, el mandato tiene que atenerse al principio de que hay que hacer lo posible a pesar de todas las limitaciones.

Notas

1/ Las excepciones son: conflictos armados no internacionales a que se refiere el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y/o el Protocolo II Adicional de los Convenios de Ginebra.

2/ Véase, por ejemplo, "Improving institutional arrangements for the internally displaced", Brookings Institution - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement, octubre de 1995.

3/ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, conclusión N° 64 (XLI) sobre las mujeres refugiadas y la protección internacional.

4/ Véase también E/CN.4/1996/105.

5/ Véase "Refugee and internally displaced women", The Brookings Institution - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement, noviembre de 1995.

Anexo

CONCLUSIONES DE LA COMPILACION Y ANALISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE
(E/CN.4/1996/52/Add.2)

"V. CONCLUSIONES

410. El propósito del presente informe es compilar las normas que protegen las necesidades de los desplazados internos y determinar sus lagunas. En su informe amplio a/, el Representante sobre la cuestión de los desplazados internos se preguntaba si los instrumentos jurídicos internacionales actuales ofrecen suficiente protección a los desplazados internos y si lo que se necesita es una mayor reglamentación o sencillamente una mejor aplicación de la legislación actual. Sobre la base del análisis precedente, en ese informe se llega a la conclusión de que, si bien las normas en vigor se refieren a muchos aspectos especialmente pertinentes a los desplazados internos, sigue habiendo algunos en que no les ofrecen suficiente protección.

411. Cabe distinguir dos casos principales en que la protección de los desplazados internos es insuficiente. Uno de ellos es el resultante de lagunas en la protección jurídica que se producen cuando no existen normas explícitas que traten de las necesidades identificables de los desplazados. En algunos supuestos puede haber una norma en el derecho relativo a los derechos humanos, mas no así en el derecho humanitario y viceversa b/. En esos supuestos, sólo es posible formular los derechos por analogía con disposiciones existentes que se aplican únicamente en situaciones limitadas o sólo a determinadas categorías de personas como niños, refugiados o minorías. El otro caso de protección insuficiente se produce cuando existe una norma general sin que se haya formulado como corolario un derecho más concreto que garantice la aplicación de la norma general cuando lo requieran especialmente los desplazados internos c/. En tales supuestos, es posible deducir de las normas generales vigentes derechos concretos; sin embargo, la protección de los desplazados internos tendría más fuerza si esas garantías se especificaran en un instrumento internacional.

412. Como la legislación relativa a los derechos humanos en general es obligatoria únicamente para los Estados, los desplazados internos carecen de protección suficiente en situaciones de tirantez y disturbios si las violaciones son cometidas por agentes no estatales; lo mismo sucede durante los conflictos armados sin carácter internacional respecto de los actos de las fuerzas disidentes no comprendidos en el Protocolo II. Otro caso de

a/ E/CN.4/1993/35.

b/ Por ejemplo, la prohibición de las desapariciones.

c/ Un ejemplo es la falta de una declaración en el sentido de que "otras situaciones" en que se prohíbe la discriminación incluyen la de los desplazados.

protección insuficiente se da en situaciones en las que corresponde aplicar el derecho humanitario pero que permiten la limitación o aun la suspensión de las garantías de los derechos humanos: en algunas situaciones de tirantez y disturbios, o desastres que provoquen el desplazamiento de personas, las restricciones pueden limitar determinados derechos humanos indispensables para el bienestar o hasta la supervivencia de los desplazados. En el caso excepcional de una verdadera situación de emergencia que no llega a constituir un conflicto armado, los desplazados internos pueden quedar sin protección jurídica porque un Estado puede suspender algunas obligaciones en materia de derechos humanos que son esenciales para la protección fundamental de la existencia. En situaciones de conflicto armado sin carácter internacional, el artículo 3 común o el Protocolo II a veces no ofrecen protección y, simultáneamente, se limitan o suspenden las garantías de los derechos humanos. Una vez más, los desplazados internos enfrentan una situación de falta de protección que demuestra que el alcance de los derechos inalienables establecidos en los instrumentos de derechos humanos no basta para atender a todas las necesidades críticas de los desplazados. Por último, hay un vacío en la protección jurídica de los desplazados internos en los Estados que no han ratificado los principales tratados de derechos humanos o los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

413. En los casos en que el análisis revela que el derecho internacional en vigor no protege debidamente las necesidades de los desplazados internos, es importante reafirmar de un modo más pormenorizado los principios generales de la protección y abordar las evidentes deficiencias en un futuro instrumento internacional relativo a la protección de los desplazados internos. Habría que decidir la forma precisa que hay que dar a dicho instrumento de acuerdo con los resultados de la compilación y análisis y con la reforma indispensable. Por el momento, basta resumir los resultados del presente estudio a continuación.

414. Cabe llegar a la conclusión de que en muchos aspectos relativos al derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la prohibición de la toma de rehenes, la prohibición de las formas contemporáneas de la esclavitud, los derechos a la subsistencia y muchos aspectos de los derechos religiosos, el derecho internacional actual parece proteger debidamente la mayoría de las necesidades específicas de los desplazados internos. Si la violación de esos derechos es frecuente, no se debe a una protección jurídica insuficiente sino más bien a la falta de disposición de los Estados o, en caso de conflictos sin carácter internacional, de las fuerzas disidentes, para observar las obligaciones vinculantes.

415. Son innumerables los casos de protección insuficiente en que existe una norma general sin el corolario de un derecho más concreto pertinente a la protección de las necesidades especiales de los desplazados internos:

- a) Con respecto a la discriminación, sería conveniente declarar que el concepto de otras situaciones en que se prohíbe la discriminación incluye la de los desplazados internos.

- b) Por lo que se refiere a la protección de la vida, en los conflictos armados internacionales, habría que aclarar que, como disponen el Protocolo I y las disposiciones relativas a los derechos humanos que no pueden suspenderse, los desplazados internos siempre están protegidos contra los actos de violencia que comete su propio gobierno. Asimismo, cabe destacar que están estrictamente prohibidos los ataques contra campamentos o asentamientos de desplazados internos y la creación de zonas de operaciones bélicas en esos lugares.
- c) Con respecto a la violencia de carácter sexual, en principio existe una protección jurídica adecuada. Sin embargo, habría que adoptar medidas concretas que garanticen la protección de las necesidades específicas de las mujeres desplazadas.
- d) En cuanto a la detención, es preciso aclarar y restringir las condiciones previas para la detención legal de desplazados internos en campamentos cerrados.
- e) En lo referente a la utilización de escudos, cabría especificar que ninguna de las partes en un conflicto armado del tipo que sea puede recurrir jamás al uso de desplazados internos como "escudos" humanos.
- f) En lo que se refiere al reclutamiento forzoso, las directrices existentes sobre el reclutamiento forzoso de niños refugiados podrían inspirar principios relativos al reclutamiento forzoso de niños desplazados internamente. Como los adultos desplazados son especialmente vulnerables a las prácticas discriminatorias de reclutamiento, un futuro instrumento también debería tratar de las necesidades especiales de éstos.
- g) Por lo que atañe a las necesidades de subsistencia, no están claros muchos aspectos de los derechos a la alimentación, el abastecimiento de agua, el vestido y la vivienda en situaciones de conflicto armado no internacional.
- h) En cuanto a la atención médica, un futuro instrumento internacional debería tratar de las necesidades especiales de las desplazadas internas en relación con la atención de su salud mental y de su fecundidad, así como de los discapacitados que se encuentren en los campamentos para desplazados.
- i) Por lo que respecta a la libertad de circulación, los desplazados internos necesitan garantías específicas relativas al derecho a dirigirse a un lugar seguro dentro de su país o pedir asilo en el extranjero en todas las situaciones o de regresar a su lugar de residencia voluntariamente y en condiciones de seguridad. También es preciso que tengan la garantía específica de que no serán obligados a volver a lugares peligrosos para su salud o su seguridad.

- j) En lo referente a las necesidades relacionadas con la familia, hay que aclarar la cuestión de la reunión de las familias en situaciones de conflicto armado no internacional.
- k) Por lo que se refiere al uso del propio idioma, un futuro instrumento internacional debería tratar de las necesidades concretas relacionadas con el idioma de los desplazados internos que se encuentran en lugares en donde se habla principalmente otro idioma.
- l) En lo relativo a la religión, sería conveniente que en un futuro instrumento internacional se abordaran las necesidades religiosas concretas de los desplazados internos.
- m) Por lo que respecta al trabajo, habría que tratar de las necesidades especiales de las desplazadas internas y de los desplazados internos en general para obtener la igualdad de oportunidades en el empleo y otras actividades económicas.
- n) En materia de enseñanza, hay que explicar la importancia de esta garantía para los desplazados internos en cualquier situación de desplazamiento.
- o) Por lo que atañe a la asociación, es preciso aclarar en qué medida está protegido el derecho de asociación de los desplazados internos en las situaciones de conflicto armado.
- p) En cuanto a la participación en la vida política, es necesario recalcar que los desplazados internos no pierden su derecho de participación política por haber tenido que abandonar sus hogares y hay que salvaguardar los medios para que participen, incluido el acceso a los procedimientos de inscripción de votantes.
- q) Por lo que respecta a la necesidad de acceso a la asistencia internacional, el derecho internacional vigente reconoce el derecho de los desplazados internos a pedir y obtener protección y asistencia de su gobierno y, en cierta medida, el derecho de los agentes internacionales de dispensar servicios humanitarios en su favor a los gobiernos y autoridades afectados, pero en cambio no se ha reconocido expresamente el deber correspondiente de los Estados de aceptar las ofertas de asistencia de las organizaciones humanitarias y de otorgar y facilitar la libertad de tránsito del socorro.

416. Por último, hay ciertas lagunas claras en la protección jurídica de las necesidades de los desplazados internos:

- a) En lo que respecta a las desapariciones, hay que aclarar que está prohibido que los desplazados internos desaparezcan en cualquier circunstancia, los conflictos armados inclusive, y que esta prohibición se aplica a todas las partes en el conflicto.

- b) En relación con los desaparecidos y los muertos, el derecho internacional actual no prevé la obligación de buscar a los desplazados internos desaparecidos, reunir información acerca de su paradero y buscar y enterrar con el debido respeto a los que han fallecido.
- c) Por lo que respecta a la utilización de minas terrestres y dispositivos análogos, es necesario prohibir claramente que toda parte en un conflicto armado del tipo que sea despliegue o utilice dichas armas contra los desplazados internos.
- d) Por lo que respecta a la detención, en situaciones de conflicto armado no internacional no hay salvaguardias contra la detención arbitraria de desplazados internos;
- e) En cuanto a las necesidades de identificación, documentación e inscripción de las personas, en un futuro instrumento habría que formular los deberes concretos de los Estados o los agentes no gubernamentales de atender a estas necesidades en el contexto del desplazamiento.
- f) Por lo que se refiere a las necesidades relacionadas con los bienes, no se reconoce cabalmente el derecho a la restitución de los bienes perdidos a consecuencia del desplazamiento o a obtener indemnización por su pérdida; hay una clara laguna al respecto en las situaciones de conflicto armado, interno o internacional.
- g) En lo relativo a los trabajadores y organizaciones de socorro, el derecho humanitario no ofrece la debida protección para el transporte de trabajadores y suministros de socorro. En un futuro instrumento internacional debería colmarse esta laguna."
