



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/43
4 de febrero de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
53° 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 1996/52 de la
Comisión de Derechos Humanos

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1	2
I. EL MARCO NORMATIVO	2 - 9	2
II. EL MARCO INSTITUCIONAL	10 - 26	4
III. VISITAS A LOS PAISES	27 - 36	11
IV. CONCLUSIONES	37 - 39	14

INTRODUCCION

1. Desde el nombramiento del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos en 1992, su papel se ha convertido en el de catalizador, con la doble función de estimular la toma de conciencia y de servir de abogado de los desplazados internos para promover medidas en su defensa. Las actividades del Representante se han centrado en tres principales esferas de acción. Primera, la elaboración de un marco normativo adecuado que responda a las necesidades de los desplazados internos. Segunda, el fomento de marcos institucionales eficaces que respondan al reto de proteger y ayudar a los desplazados internos. Tercera, la realización de visitas a los países que tienen graves problemas de desplazamiento interno con miras a promover el diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes para atender a las necesidades de los desplazados internos, con el fin de mejorar la situación. El presente informe actualiza las actividades del Representante en estas tres esferas.

I. EL MARCO NORMATIVO

2. La medida en que la normativa vigente responde a las necesidades de los desplazados internos ha sido objeto de estudio de este mandato desde su inicio. Tras varios años de intensa labor en colaboración con instituciones académicas y expertos, el Representante presentó una compilación y análisis de las normas jurídicas a la Comisión, en su 52º período de sesiones (E/CN.4/1996/52/Add.2). El estudio examinó las disposiciones pertinentes de la normativa internacional de derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de refugiados, para determinar si atendían debidamente las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos o si era necesario elaborar más normas. El estudio llegó a la conclusión de que si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos relevantes para los desplazados internos, hay varias esferas significativas en las que no brinda suficiente protección. Las materias insuficientemente protegidas pueden clasificarse en dos categorías principales, según que consistan en lagunas o en zonas indefinidas del derecho vigente.

3. La protección internacional presenta lagunas en algunas materias en las que no hay normas explícitas que atiendan a las necesidades evidentes de los desplazados internos, como las relativas a la documentación personal o la restitución o indemnización de los bienes perdidos durante el desplazamiento. Puede existir al respecto una norma de derechos humanos pero faltar en el derecho humanitario, o viceversa. En esos casos, sólo es posible invocar derechos por analogía con disposiciones vigentes del derecho aplicables exclusivamente a situaciones específicas, tales como los conflictos armados, o a distintas categorías de personas, como niños, refugiados o minorías.

4. La segunda categoría, es decir la de protección insuficiente, se da cuando existe una norma general pero no su corolario, es decir un derecho más específico que garantice la aplicación de la norma general en esferas que afecten particularmente a los internamente desplazados. Por ejemplo, puede haber una norma general sobre la libertad de circulación, pero no existe un

derecho explícito a encontrar refugio en una parte segura del país ni una garantía frente a la devolución forzosa de los desplazados internos a lugares de peligro. También hay en el derecho zonas indefinidas respecto a la protección frente a la violencia contra la mujer y al reclutamiento forzoso de niños. Aunque cabe inferir legítimos derechos específicos de las normas generales, la protección de los desplazados internos se aumentaría especificando los efectos específicos dimanantes de la norma general.

5. El derecho presenta también deficiencias intrínsecas. Por ejemplo, en algunas situaciones de tensión o disturbios que no llegan al conflicto armado, el derecho humanitario no es aplicable y la normativa de derechos humanos puede haber sido limitada o derogada, suspendiendo así garantías que son decisivas para el bienestar o la supervivencia de los desplazados internos. Además, la normativa de derechos humanos, con algunas excepciones, vincula sólo a los Estados, y no a los agentes no estatales, como los grupos insurgentes, bajo cuya autoridad puedan residir los desplazados internos. Además, algunos Estados no han ratificado tratados esenciales de derechos humanos o los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales y, por tanto, no están obligados oficialmente por sus disposiciones a menos que éstas sean también de derecho consuetudinario.

6. Partiendo de las conclusiones del estudio, en las que se reconoció que había importantes esferas en las que el derecho internacional no daba suficiente protección a los desplazados internos, el Representante recomendó refundir el derecho vigente y aclarar sus disposiciones en un documento único. Esta operación serviría a varios fines: refundiría en un texto las normas vigentes que actualmente están demasiado dispersas y son demasiado difusas para ser eficaces; recordaría la necesidad de aplicar mejor dichas normas, y contribuiría también al fin educativo de una mayor conciencia internacional de las tribulaciones de los desplazados internos y de la necesidad de nuevas medidas para responder con eficacia a la situación. Además, aportaría una valiosa ayuda a la labor de los gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales encaminada a promover y proteger los derechos de los desplazados internos.

7. La Comisión de Derechos Humanos, en su 52º período de sesiones, pidió que se difundiera ampliamente la compilación y análisis de la normativa vigente. El Alto Comisionado ha respaldado la publicación de la compilación, y espera que el estudio se publique y distribuya lo antes posible. La amplia difusión de la compilación entre gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales serviría para aumentar la conciencia de la necesidad de proteger a los desplazados internos y de normas jurídicas internacionales sobre ellos. En el caso de los gobiernos, podría ayudarlos a redactar leyes sobre el desplazamiento interno. La experiencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados demuestra la utilidad de la compilación para las organizaciones internacionales que trabajan sobre el terreno. Partiendo del estudio, el ACNUR ha elaborado un manual de referencia para su personal exterior sobre las normas internacionales aplicables a la protección de los desplazados internos¹. El Representante espera que otros organismos, así como organizaciones no gubernamentales, sigan el ejemplo del ACNUR y utilicen la compilación para que su personal comprenda mejor la normativa de derechos humanos y el derecho humanitario aplicable a la protección de los desplazados internos.

8. Por su parte, y atendiendo a la petición de la Comisión, el Representante, partiendo de la compilación, ha seguido elaborando un marco apropiado para la protección de los desplazados internos. Ha venido estudiando la forma específica que podría adoptar ese marco, y actualmente está formulando una serie de principios rectores. En junio de 1996 se celebró en Ginebra una reunión de expertos jurídicos para comenzar a redactar los principios rectores. Estos se examinaron posteriormente en una segunda reunión, celebrada en 1996, en la que participaron también representantes de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. En abril de 1997 se celebrará un segundo seminario jurídico. Por último, el Gobierno de Austria acogerá en Viena en 1997 una reunión de expertos de diversas regiones geográficas, así como representantes de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales, para examinar y afinar los principios rectores.

9. Obsérvese que el marco normativo que ha de elaborarse será omnicompreensivo e incluirá todas las fases del desplazamiento y en particular su prevención. En la compilación y el análisis jurídicos elaborados por el Representante se examinaron las normas jurídicas aplicables a las personas una vez desplazadas. Actualmente se está efectuando otro estudio sobre el contenido y las limitaciones del derecho a no ser desplazado. Estos estudios aportarán conjuntamente la base para elaborar los principios rectores aplicables antes del desplazamiento, los aplicables en situaciones efectivas de desplazamiento interno, y los aplicables en la fase posdesplazamiento. Aunque las normas humanitarias mínimas que comprenden todas las situaciones, como la Declaración de Turku-Abo que actualmente estudia la Comisión (E/CN.4/1995/116), servirían para colmar algunas de las lagunas que presenta la protección jurídica de los desplazados internos, subsiste la necesidad de principios rectores que atiendan específicamente a sus necesidades particulares.

II. EL MARCO INSTITUCIONAL

10. El análisis y evaluación de las instituciones existentes para los desplazados internos revelan también graves lagunas. En la actualidad no hay una institución que se encargue exclusivamente de los desplazados internos y, a juicio de muchos, no debería haber una institución encargada de asumir esa responsabilidad, ya que el problema del desplazamiento interno rebasa la capacidad de una sola organización. Los desplazados internos tienen necesidades de asistencia humanitaria, de protección, de reintegración y de desarrollo. Responder con eficacia al desplazamiento interno requiere aunar los regímenes humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo en un marco global. Hay que reforzar la capacidad actual y la colaboración de los múltiples órganos y organizaciones cuyos mandatos y actividades tratan los problemas de desplazamiento interno. Dada la intensidad y el alcance de las crisis de desplazamiento interno, hay que introducir mejoras que den una respuesta más previsible y coherente. El actual sistema de relaciones especiales de colaboración suele verse frenado por problemas de coordinación, descuido de la protección de los derechos humanos e insuficiente apoyo a los aspectos de la reintegración y el desarrollo.

11. Una medida prometedora para fortalecer la colaboración es concluir acuerdos entre organizaciones internacionales que tengan por efecto repartir las diferentes tareas en situaciones de emergencia, según las competencias respectivas. Por ejemplo, entre el ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se firmó en 1996 un memorando de entendimiento según el cual el UNICEF asumía las tareas de proteger, ayudar y buscar a los niños no acompañados en sus países de origen. Esto contribuiría a aumentar la protección de los niños desplazados internos. Se precisan otros acuerdos que permitan lograr una división más racional del trabajo entre los organismos en materia de protección, asistencia y desarrollo para los desplazados internos. El memorando de entendimiento firmado por el Programa Mundial de Alimentos y el ACNUR sobre la entrega y distribución de alimentos a refugiados puede servir de ejemplo para elaborar un acuerdo similar sobre los desplazados internos. Los memorandos de entendimiento sobre países concretos y las cartas de acuerdo para actividades específicas también han resultado un medio eficaz de mejorar la colaboración. La creación de grupos mixtos de trabajo entre coparticipantes en una operación ha contribuido también a reducir las lagunas y eliminar la duplicación de esfuerzos en la movilización de recursos y actividades de los programas. Por ejemplo, en Somalia se creó un grupo de trabajo interinstitucional centrado específicamente en las necesidades de los desplazados internos. El Representante aplaude la celebración de esos acuerdos de cooperación y su fortalecimiento con disposiciones que atiendan a las necesidades específicas de los desplazados internos.

12. Por su parte, el Representante ha intercambiado una carta de entendimiento con el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios en la que se define un marco de cooperación entre ambos respecto del problema del desplazamiento interno. El acuerdo contiene el compromiso de elaborar un sistema para compartir información sobre los desplazados internos, que ha de administrar y mantener el Departamento de Asuntos Humanitarios. Prevé también la formulación de estrategias conjuntas para garantizar que se responda tanto a las necesidades de protección como de socorro humanitario de esos desplazados. Con este fin, el Departamento de Asuntos Humanitarios puede pedir al Representante que visite países concretos para dialogar con el gobierno interesado y destacar los problemas que requieran atención. El Representante y el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios convienen en organizar conjuntamente sesiones informativas para informar a los delegados de las Naciones Unidas de cuestiones importantes relativas al desplazamiento interno. Además, el acuerdo prevé que el Representante apoyará la función coordinadora global del Departamento de Asuntos Humanitarios, sobre todo respecto de las actividades de estudios relacionados con los desplazados internos, en tanto que ese Departamento organizará reuniones con los gobiernos para examinar la cuestión del desplazamiento interno y recabará apoyo para el Representante en el desempeño de su mandato.

13. Aumentar la colaboración requiere no sólo mayor coordinación entre los organismos interesados sino también una respuesta más global a las necesidades de protección de los desplazados internos. La principal laguna en las instituciones existentes es la falta de atención suficiente a las necesidades de protección. Aunque las instituciones de asistencia a los

desplazados internos están bastante desarrolladas, subsiste la necesidad de atender con más eficacia a la protección. Forjar un planteamiento global ha resultado difícil porque sólo el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tienen amplia experiencia en la protección y asistencia a los desplazados internos. El ACNUR interviene en las situaciones de desplazamiento interno de forma específica, a petición del Secretario General o de la Asamblea General, cuando situaciones concretas guardan "relación directa" con su mandato respecto de los refugiados o cuando su competencia particular se requiere por otra razón ². Por otra parte, el CICR limita su participación a las situaciones de conflicto armado, cuando trata de dar protección y asistencia a las víctimas civiles, independientemente de que hayan sido desplazadas o no ³. El hecho de que el ACNUR y el CICR no estén presentes en todos los casos de desplazamiento interno exige que otros organismos del marco institucional atiendan también a las necesidades de protección. El Representante ha trabajado íntimamente con varias organizaciones humanitarias, tanto en la Sede como sobre el terreno, para alentarlas a prestar más atención a las necesidades de los desplazados internos, sobre todo en materia de protección. El UNICEF, por ejemplo, ha venido prestando más atención a las necesidades de protección de los niños desplazados internos en sus actividades para promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

14. Un estudio en marcha del Brookings Institution-Proyecto del Grupo de Políticas para los Refugiados sobre el desplazamiento interno, dirigido por el Representante, ya ha hecho sugerencias concretas de reforma institucional ⁴. Nuestras propuestas se han difundido ampliamente y se han resumido en los informes interiores del Representante a la Comisión. Una cuestión particular destacada en esos informes es la necesidad de un centro de coordinación en el sistema internacional que, en las situaciones de emergencia con desplazados internos, asigne la tarea a la institución correspondiente. Otra idea que se está estudiando actualmente es la de asignar a un organismo la responsabilidad global respecto de los desplazados internos en cada situación compleja de emergencia. En 1997 se publicará una serie final de propuestas, basada en un análisis más detenido de las instituciones pertinentes, en las visitas del Representante a los países, y en diez estudios monográficos por lo menos. Esas propuestas se resumirán en el informe del próximo año a la Comisión. En el presente informe, el Representante desea centrarse en la necesidad de aumentar la capacidad de las instituciones de derechos humanos de las Naciones Unidas para responder mejor a los problemas de protección de los desplazados internos y asumir una mayor responsabilidad frente a esos problemas. El ACNUR y otras organizaciones humanitarias han pedido reiteradamente una mayor participación de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas en las operaciones sobre el terreno en situaciones de emergencia.

15. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha declarado que está dispuesto a contribuir a los esfuerzos encaminados a dar protección sobre el terreno a los desplazados internos. Ha esbozado un programa de acción en el que destaca la importancia de atender los derechos humanos en las crisis de desplazamiento y de prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica en cuestiones de derechos humanos a los gobiernos interesados ⁵.

La aplicación de este programa dentro de un planteamiento omnicompreensivo se facilitaría invitando al Alto Comisionado y al Representante a desempeñar un papel más activo en el Comité Permanente entre Organismos (IASC) especialmente cuando examine y tome decisiones sobre las crisis humanitarias en las que el desplazamiento interno sea problema importante.

16. La reciente experiencia en la ex Yugoslavia y en Rwanda demuestra el importante efecto protector de enviar sobre el terreno personal de derechos humanos. En la ex Yugoslavia, el Relator Especial de la Comisión utilizó la información aportada por el personal sobre el terreno para fundamentar sus intercesiones ante las autoridades locales. Además, gracias al acopio de información por ese personal se produjeron cambios positivos en las prácticas relativas a los derechos humanos e incluso se rectificaron violaciones concretas ⁶. En Rwanda, el personal de derechos humanos, que ascendía a más de 100 personas, recibió el mandato de ir más allá de las funciones tradicionales de vigilancia e información y realizar además esfuerzos para resolver los problemas existentes de derechos humanos y prevenir las posibles infracciones ⁷. También se le pidió que facilitara el retorno de los desplazados internos y de los refugiados contribuyendo a crear condiciones de seguridad en las zonas de retorno. Esta última tarea señaló no sólo una nueva función para el personal de derechos humanos sino también fue la primera vez que en su mandato se incluyó específicamente la protección de los desplazados internos. Es cierto que las operaciones de vigilancia de los derechos humanos tanto en Rwanda como en Yugoslavia tropezaron con graves dificultades, atribuibles en gran parte a la demora en su envío y a las carencias de formación y de dirección. Incluso así, ofrecen ejemplos ilustrativos de la potencial función protectora de los vigilantes de los derechos humanos que debería estudiarse más detenidamente para aplicarla con más eficacia en otras situaciones.

17. Además del envío de vigilantes, el Alto Comisionado también puede enviar sobre el terreno personal de derechos humanos dentro de los servicios de asesoramiento y del programa de asistencia técnica que, entre otras cosas, promueve la protección de los derechos humanos fortaleciendo las instituciones nacionales. El programa de servicios de asesoramiento puede también aumentar la prevención y ayudar al Alto Comisionado a cumplir la petición de la Comisión de prestar especial atención a las situaciones que causen o amenacen con causar éxodos en masa ⁸. En los casos de desplazamiento efectivo, la protección de los refugiados y de los desplazados es uno de los objetivos explícitos del programa ⁹.

18. La función protectora del programa se extiende a la fase posdesplazamiento en la que ha sido particularmente activa. Por ejemplo, en Rwanda el personal de derechos humanos está ayudando a elaborar un sistema para resolver los litigios sobre bienes que debería facilitar el retorno y la reintegración. El Representante aplaude los esfuerzos realizados por el Centro de Derechos Humanos, mediante sus servicios de asesoramiento y el programa de asistencia técnica, para fortalecer las instituciones nacionales de los países afectados por el desplazamiento, así como para resolver los problemas específicos de los desplazados internos, y alienta al Alto Comisionado a iniciar proyectos de ese tipo en otras situaciones análogas.

En Tayikistán, por ejemplo, el programa de servicios de asesoramiento podría ayudar a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en el programa de formación y aplicación para fortalecer el sistema judicial. En Guatemala, los proyectos podrían abordar los problemas de los desplazados internos en materia de tierras, vivienda, documentación oficial, empleo y protección frente al hostigamiento ¹⁰. En Colombia, los programas para resolver el problema de la impunidad, la falta de seguridad física de los desplazados, y las cuestiones relativas a los derechos de propiedad podrían ampliarse al aumentar la protección y la asistencia de los desplazados internos.

19. Por consiguiente, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas cuentan con dos medios importantes para atender a la necesidad de los desplazados internos de una mayor protección de su seguridad física y sus derechos humanos en el terreno. El Alto Comisionado está facultado para enviar observadores con el fin de prevenir las violaciones de los derechos humanos en situaciones de emergencia y proteger a las personas de dichas violaciones. También puede destinar a funcionarios del Centro de Derechos Humanos a las oficinas regionales de las Naciones Unidas con el fin de impartir formación y prestar otro tipo de asistencia técnica a los gobiernos apoyando los planes de acción nacionales en la esfera de los derechos humanos.

20. Gracias a estas dos formas de presencia en el terreno los mecanismos de derechos humanos ya realizan contribuciones importantes para atender las necesidades de protección de los desplazados internos, pero es menester ampliarlas aún más. El Representante espera que la función de protección de los observadores de derechos humanos adquiera un mayor alcance y abarque no sólo los procesos de repatriación, sino también las situaciones que se registren en los campamentos. La matanza ocurrida en el campamento de Kibeho, en Rwanda, en abril de 1995, demostró trágicamente la necesidad de una presencia de personal de derechos humanos en los campamentos y asentamientos donde se congregan los desplazados internos. Con respecto al programa de servicios de asesoramiento y cooperación técnica, la Comisión reconoció en su último período de sesiones la necesidad de elaborar proyectos, en cooperación con los gobiernos, las organizaciones internacionales interesadas y el Representante, para promover los derechos humanos de los desplazados internos. Entretanto, el Alto Comisionado debe activar ambos mecanismos más a menudo para abarcar un mayor número de situaciones de desplazamiento interno. No obstante, sigue siendo cierto que los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en la actualidad carecen de medios para tener una presencia plenamente operativa en todas las situaciones que requieren su atención. El Representante insta a la Comisión a que respalde y fortalezca la capacidad del Centro de Derechos Humanos, permitiéndole atender más activamente a las necesidades de protección de los desplazados internos en el terreno.

21. Cuando los órganos de derechos humanos no pueden estar presentes o tienen prohibida la entrada en determinados países, recae sobre otros agentes la tarea de velar por que se conozcan y atiendan las necesidades de protección. En la ex Yugoslavia, por ejemplo, los funcionarios de protección del ACNUR

brindaron protección a los desplazados internos antes de que se produjera el retrasado envío de observadores de derechos humanos en el terreno, y siguieron haciéndolo después de la llegada de estos últimos. En Tayikistán, el ACNUR y entonces la OSCE asumieron la función de observación y protección de los derechos humanos in situ ante la ausencia de personal exterior del Centro de Derechos Humanos. En vista del grave deterioro de la situación de seguridad en ese país en los últimos meses, sigue siendo imperiosa la necesidad de contar con la presencia de personal de derechos humanos en el terreno.

22. Los organismos de socorro y desarrollo son a menudo los primeros en enterarse de los problemas en el ámbito de la protección, pero no siempre se ocupan de ellos porque no están incluidos en sus mandatos. En Rwanda, por ejemplo, la misión interinstitucional de evaluación de las necesidades enviada por el DAH no incluyó a un experto en derechos humanos, a pesar de que los problemas de protección eran enormes. En Liberia y Angola, el PMA asumió las funciones de organismo coordinador debido a que se consideró que la logística alimentaria era la necesidad primordial y se prestó mucha menos atención a los problemas de protección, que eran igualmente graves. Aunque los organismos de socorro y desarrollo pueden no tener el mandato ni la competencia profesional para ocuparse directamente de la protección de la seguridad física y los derechos humanos, desempeñan de todas maneras un papel importante al facilitar dicha protección celebrando consultas con los gobiernos y negociando el acceso a las poblaciones necesitadas de desplazados internos.

23. Los organismos humanitarios deben colaborar estrechamente con las organizaciones de derechos humanos para que la situación de los desplazados internos se aborde de forma integrada y general, teniendo en cuenta las necesidades de asistencia y de protección. En las misiones interinstitucionales de evaluación de las necesidades enviadas a los países que atraviesan crisis humanitarias debe haber siempre especialistas en derechos humanos y protección. Cuando se necesita prestar más atención a los derechos humanos en una situación determinada de desplazamiento interno, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas debe recomendar la visita del Representante. Tras la misión de éste sus conclusiones se deben poner en conocimiento de los organismos humanitarios y de derechos humanos presentes en el país, quienes deberán supervisar la aplicación de las recomendaciones que formule el Representante. Los casos concretos de desplazamiento interno deben ser objeto de examen para determinar una distribución adecuada de las responsabilidades, que podrían definirse en memorandos de entendimiento entre los organismos humanitarios y de derechos humanos. El memorando de entendimiento acordado entre el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el ACNUR con el fin de distribuir las tareas de protección en Rwanda es un modelo útil para establecer una colaboración entre los organismos de derechos humanos y humanitarios en otras situaciones.

24. También es necesaria una estrecha colaboración entre los programas de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y desarrollo económico para enfocar el problema del desplazamiento interno de manera integral, desde la etapa de emergencia hasta el retorno y la reintegración. La Comisión ha alentado al

Centro de Derechos Humanos a que coopere con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con miras a integrar los proyectos destinados a fortalecer los derechos humanos en los programas generales por países del PNUD ¹¹. El Representante considera que la inclusión de temas de derechos humanos en los proyectos de retorno y reintegración es requisito indispensable para alcanzar soluciones duraderas de los problemas de desplazamiento interno, e insta a que en dichos proyectos se incluyan medidas específicas sobre la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos. Los derechos de la mujer a la propiedad de la tierra y a la herencia merecen ser objeto de especial atención, como también los proyectos destinados a ayudar a las mujeres cabezas de familia a alcanzar la autosuficiencia.

25. El énfasis que pone el Representante en la necesidad de promover la capacidad de las organizaciones de las Naciones Unidas de atender a la protección y asistencia de los desplazados internos de forma coordinada coincide con una resolución reciente del Consejo Económico y Social sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas ¹². Varias de las cuestiones mencionadas en el anexo a la resolución, por ejemplo el papel y las funciones operacionales de cada organización, el desarrollo de memorandos operativos de entendimiento entre diferentes organizaciones y la capacidad de cada organización de actuar en forma oportuna y eficaz, se relacionan con el desplazamiento interno. Por otra parte, los desplazados internos son la única categoría de víctimas señaladas en una lista, que por lo demás contiene sólo cuestiones temáticas, que deberá examinar el Secretario General de conformidad con esta resolución ¹³. Se presta especial atención al problema de las lagunas y los desequilibrios en la capacidad de las organizaciones, la coordinación interinstitucional y las cuestiones de información incluidas en los arreglos institucionales existentes que guardan relación con los desplazados internos. El personal de apoyo del Representante ha participado en este proceso de examen y el Representante espera que las conclusiones y recomendaciones que se darán a conocer en breve aumentarán al máximo la capacidad de las organizaciones internacionales de actuar con eficacia y en forma integrada y exhaustiva ante el problema de los desplazados internos.

26. En el marco institucional, el Representante desearía destacar la importancia creciente de las iniciativas regionales. Incumbe a las organizaciones regionales un papel de vital importancia en la promoción de la protección, la asistencia y el apoyo para el desarrollo de los desplazados internos. Están en condiciones de adaptar las políticas a las realidades regionales; sus enfoques innovadores pueden transmitirse a los países afectados de sus regiones y al sistema internacional en general. Varios hechos recientes a nivel regional son dignos de mención. La OSCE ha participado directamente en la protección de los desplazados internos en Bosnia y Herzegovina, el Cáucaso y Tayikistán. Otro hecho importante en la región de la OSCE fue la organización en mayo de 1996 de una conferencia regional sobre las migraciones forzadas en la Comunidad de Estados Independientes ¹⁴. El Programa de Acción elaborado en ella es especialmente importante por la amplitud de las medidas propuestas con relación a los desplazamientos internos, así como por la importancia que se da a la

promoción y protección de los derechos humanos en general. Si se aplica realmente como marco para la cooperación, este documento podría promover el desarrollo de políticas, legislación e instituciones a nivel nacional, para prevenir, gestionar y resolver las situaciones de desplazamiento de poblaciones. También son dignas de mención las medidas tomadas por la Organización de la Unidad Africana, mediante su mecanismo de prevención de conflictos, para distender las tensiones antes de que se produzcan posibles situaciones de desplazamiento. La Conferencia Regional de asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en la región de los Grandes Lagos (de Africa), celebrada en Bujumbura en 1995, subrayó la importancia de elaborar programas integrados que se ocupen de las necesidades de socorro y desarrollo de las poblaciones desplazadas cuando los esfuerzos por prevenir las crisis no han surtido efecto. En el continente americano ese mismo año el Representante se reunió con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. Posteriormente, dicho órgano tomó la importante medida institucional de nombrar a un relator sobre la cuestión de los desplazados internos. El Representante recomienda que otros órganos regionales contemplen también la posibilidad de crear mecanismos institucionales para observar las situaciones de desplazamiento interno y promover soluciones para las víctimas.

III. VISITAS A LOS PAISES

27. Puesto que incumbe principalmente a los gobiernos la responsabilidad de solucionar el problema de los desplazados internos, las visitas del Representante a los países son uno de los aspectos más importantes del mandato. Centran la atención en situaciones concretas de crisis en los países afectados y, al promover un diálogo con los gobiernos orientado hacia las soluciones, permiten al Representante recomendar medidas correctivas que el país afectado puede tomar en cooperación con la comunidad internacional, en particular las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Las visitas a los países también tienen por fin alcanzar el objetivo más general de comprender mejor los diversos aspectos del problema del desplazamiento interno y elaborar normas y estrategias mundiales y específicas de cada región para solucionarlo.

28. En los últimos años, el Representante visitó la ex Yugoslavia, la Federación de Rusia, Somalia, el Sudán, El Salvador, Sri Lanka, Colombia, Burundi, Rwanda y el Perú y presentó sus conclusiones y recomendaciones en sus informes anteriores a la Comisión. Desde el último período de sesiones de la Comisión, realizó dos misiones: una a Tayikistán en junio de 1996, sobre la cual presentó un informe al último período de sesiones de la Asamblea General (A/51/483/Add.1 y 2), y otra a Mozambique en diciembre, cuyo informe se presenta como adición al presente informe.

29. Las visitas realizadas por el Representante a los países durante el último año proporcionan una valiosa información sobre los problemas, pero también sobre la auspiciosa evolución que se registra en la etapa del retorno, la reintegración y el desarrollo posterior al desplazamiento.

En su informe sobre Tayikistán, el Representante señaló que, aunque la mayoría de las 600.000 personas que resultaron desplazadas por la guerra civil en 1992 habían regresado a sus lugares de origen, el éxito de su reintegración dependerá de que el país logre superar los problemas de la reconstrucción económica y social de posguerra, resolver pacíficamente las causas subyacentes del conflicto y solucionar el reciente deterioro de la situación de seguridad que está provocando nuevos desplazamientos. Así pues, los problemas de protección aún persisten mientras que se observan también los planteados por la reintegración y el desarrollo. En Mozambique, por el contrario, el acuerdo de paz de 1992 que puso fin a 16 años de conflicto se mantiene y, por tanto, aparte del grave peligro de las minas terrestres, las cuestiones de protección al parecer no impiden el proceso de retorno y reintegración. A pesar de estas diferencias en las situaciones de los dos países, algunos puntos comunes importantes sugieren la probabilidad de que determinados temas puedan ser pertinentes también a la etapa posterior al desplazamiento en otras situaciones análogas.

30. Ambas situaciones señalan la necesidad de aplicar un criterio global a la etapa de retorno, reintegración y desarrollo posterior a las situaciones de desplazamiento. En particular, subrayan la necesidad de que la asistencia de socorro y la planificación de proyectos de desarrollo se refuercen mutuamente. En Mozambique y Tayikistán, para facilitar la reintegración el ACNUR presta una gran asistencia a los repatriados y al mismo tiempo promueve proyectos de efecto rápido (PER), cuyo objetivo es estimular la recuperación y reconstrucción de comunidades enteras. No obstante, como su nombre lo sugiere, estos PER deben combinarse con iniciativas de desarrollo que, de forma más precisa, garanticen la viabilidad y sostenibilidad económica e impidan que se cree en la población receptora una relación de dependencia de la comunidad internacional.

31. Por consiguiente, para asegurar la sostenibilidad de las actividades de reintegración realizadas por los organismos humanitarios es necesaria desde un comienzo mismo una mayor cooperación y unidad de objetivos con los organismos de desarrollo. Los organismos humanitarios y de desarrollo deben basar sus programas de socorro para situaciones de emergencia en la capacidad de los desplazados y en los mecanismos de supervivencia de las comunidades afectadas. Entretanto, los organismos de desarrollo deben utilizar la etapa de emergencia para trazar planes encaminados a aumentar la capacidad de las zonas afectadas de hacer frente a la situación y absorber a las poblaciones desarraigadas. En Tayikistán y Mozambique, habría sido conveniente que los proyectos orientados hacia el desarrollo que puso en marcha el ACNUR hubieran contado en una etapa mucho más temprana con la experiencia y los conocimientos del PNUD para lograr la sostenibilidad y la participación de los beneficiarios en la planificación del desarrollo. Debe examinarse más a fondo si la participación temprana del PNUD hace necesaria su presencia en el país o puede resolverse mediante consultas en la etapa de concepción de los proyectos orientados al desarrollo.

32. La necesidad de aplicar un criterio global se hace extensiva también a la protección. Reconociendo esta necesidad, los funcionarios de la OSCE que trabajan sobre el terreno en Tayikistán, y que se hicieron cargo de la función de protección que puso en marcha el ACNUR, centran sus esfuerzos en los desplazados internos y los repatriados, pero también se ocupan de los derechos humanos de la población en general. Por consiguiente, al tiempo que atiende a las necesidades de protección de los desplazados internos, la OSCE trabaja por alcanzar el objetivo general de desarrollar el sistema democrático en uno de sus Estados miembros. Debido al deterioro de la situación de seguridad en Tayikistán desde la visita del Representante, se ha agudizado la necesidad de trabajar en todo momento por fortalecer las instituciones nacionales para proteger los derechos humanos y el imperio de la ley, por lo que el Centro de Derechos Humanos debería enviar una misión para evaluar la situación en su ámbito de acción.

33. En el curso de sus visitas a los países, el Representante observó que las necesidades especiales de asistencia, protección y desarrollo de las mujeres y los niños, que constituyen la amplia mayoría de los desplazados internos, están lejos de atenderse como es debido, tanto durante el desplazamiento como durante el proceso de reintegración. En sus informes anteriores se hicieron varias recomendaciones para mejorar la situación de estos grupos ¹⁵. Algunas se refieren a la necesidad de elaborar medidas para que las mujeres participen en la planificación y distribución del socorro, que se las proteja de la violencia y que las mujeres cabezas de familia reciban una formación y asistencia especiales para alcanzar la autosuficiencia y mantener a sus familias. En muchos países, como por ejemplo en Tayikistán, el peligro, así como las consecuencias, de perder el trabajo son especialmente graves para las mujeres, quienes pueden ser víctimas de una doble discriminación debido a su origen étnico y a su sexo. También experimentan más problemas si desean emprender otras actividades para lograr el sustento, porque la falta de créditos suele afectar más a las mujeres. Estas circunstancias a menudo obligan a los hijos de madres cabeza de familia a contribuir al mantenimiento de la familia lo que, a su vez, reduce los niveles de asistencia escolar. Se trata de un problema que se ha exacerbado en la región de Kurgan-Tyube de Tayikistán por la práctica de imponer trabajos forzados a maestros y alumnos durante la cosecha del algodón.

34. Además de verse a menudo privados de educación y de servicios de salud adecuados, los niños desplazados internos en situaciones de conflicto armado pueden padecer un grave desgaste emocional provocado por la guerra. En el estudio reciente de la Sra. Graça Machel sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (A/51/306 y Add.1), en cuya elaboración el Representante participó activamente, se señaló que las necesidades de asistencia y protección de los niños refugiados y desplazados internos no eran tomadas debidamente en cuenta por los organismos humanitarios. Se mencionaron diversas esferas en que cabía hacer progresos, en particular la protección de los niños desplazados contra la violencia sexual y el reclutamiento forzado en las fuerzas armadas, así como medidas prácticas para asegurar la supervivencia y protección de los niños no acompañados.

35. Aunque los organismos humanitarios y de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, han trabajado por reducir la vulnerabilidad especial de las mujeres y los niños desplazados internos, la elaboración de estrategias para atender sus necesidades de asistencia, protección y desarrollo debe ser objeto de mayor atención. El ACNUR ha tomado medidas prácticas para mejorar la situación de estas categorías vulnerables de personas, de conformidad con sus directrices sobre la protección de las mujeres y los niños refugiados y la violencia sexual contra los refugiados. Dichas medidas deberían difundirse entre los organismos que trabajan con las mujeres y los niños desplazados internos, en la esperanza de que hagan lo necesario para aplicar sus disposiciones. El Representante ve con agrado las recientes disposiciones del UNICEF que le darán más medios para satisfacer las necesidades especiales de protección y de asistencia de los niños desplazados internos y las mujeres desplazadas internas que los atienden, y alienta a otros organismos humanitarios a que sigan su ejemplo. Respecto de la coordinación de estas actividades, el Grupo de Tareas entre Organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países debería evaluar en qué medida se atiende a las necesidades de asistencia y protección de las mujeres y los niños desplazados internos en el terreno y elaborar acuerdos de colaboración para realizar esa tarea con más eficacia.

36. Como ha destacado reiteradamente el Representante en informes anteriores, las visitas a los países son una buena oportunidad para un intercambio de opiniones constructivo con los gobiernos y para sensibilizar al país sobre el problema de los desplazamientos internos. Sin embargo, para que estas misiones a los países logren su objetivo central de mejorar la situación de los desplazados internos, es esencial el debido seguimiento. Se necesita una supervisión in situ minuciosa y frecuente para determinar si la situación de hecho ha mejorado y si se están aplicando las recomendaciones surgidas de los intercambios con los gobiernos y las organizaciones internacionales. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha expresado un profundo interés en asegurar la aplicación de las recomendaciones de los representantes y relatores de la Comisión ¹⁶. En Tayikistán y Colombia, la creación de una presencia de personal de derechos humanos en el terreno podría ser una significativa aportación en este sentido. El Representante alienta al Centro de Derechos Humanos a que participe en el proceso de seguimiento en los otros países que el Representante también ha visitado.

IV. CONCLUSIONES

37. Aprovechando las actividades desplegadas en el marco del mandato durante los últimos años, en el curso del próximo año el Representante seguirá centrando su atención en las tres esferas principales de su labor: elaborar un marco normativo; mejorar los arreglos institucionales en los niveles internacional, regional y nacional; y realizar visitas a países con situaciones graves de desplazamientos internos, en particular aquellos que enfrentan problemas de reintegración de los desplazados, con el fin de elaborar estrategias para su solución, en cooperación con los gobiernos interesados y organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales. Sin embargo, comparada con la magnitud y complejidad

crecientes del problema de los desplazamientos internos, la capacidad del Representante de desempeñar esta función catalizadora de forma total y eficaz, es limitada y debe fortalecerse. Al tiempo que señala esta necesidad a la atención de la Comisión, el Representante reconoce que los recursos siempre limitados del sistema de las Naciones Unidas exigen soluciones creativas. Habida cuenta de ello, el Representante ha solicitado y obtenido apoyo externo para llevar a cabo su mandato. El apoyo prestado por gobiernos y fundaciones le ha permitido realizar una investigación a fondo de la posición jurídica de los desplazados internos, analizar arreglos institucionales, en particular las organizaciones regionales y las organizaciones no gubernamentales, y elaborar un panorama general de estadísticas y distribución geográfica de los desplazados internos. En el estudio que, bajo la dirección del Representante realiza el Brookings Institution-Refugee Policy Group Project on Internal Displacement (Proyecto sobre desplazamientos internos del Grupo de Política sobre Refugiados de la Brookings Institution) se han aprovechado los conocimientos de un gran número de académicos, abogados, especialistas en refugiados y derechos humanos e instituciones como la Asociación Americana de Derecho Internacional, el Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos, el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos, el Consejo Noruego para los Refugiados, el Comité Estadounidense para los Refugiados y la Facultad de Derecho de Washington de la Universidad estadounidense. Se prevé que el estudio estará listo para su publicación en 1997.

38. Si bien el Representante seguirá promoviendo este tipo de acuerdo de colaboración con expertos externos e instituciones especializadas, no deja de ser necesario que el sistema de las Naciones Unidas preste un mayor apoyo a su mandato. Debe recordarse que el problema del desplazamiento reviste gran magnitud y, con su dimensión mundial, afecta a entre 35 y 40 países. Por eso es necesario supervisar estrechamente los acontecimientos en dichos países para detectar crisis graves que justifiquen la intervención de la comunidad internacional. También es menester reunir y elaborar información, planificar y llevar a cabo misiones en los países, realizar actividades de seguimiento, coordinar actividades con agentes intergubernamentales y no gubernamentales y, sobre todo, promover una acción internacional. Estas actividades exigen la atención activa del Centro de Derechos Humanos, que presta servicios al mandato. En la actualidad, existe una grave escasez de recursos en el Centro para hacer frente a estas obligaciones. No se ha reemplazado al funcionario que prestaba servicios al mandato y abandonó el Centro después del último período de sesiones de la Comisión. En el Centro el Representante cuenta con el apoyo de dos expertos asociados financiados por los Gobiernos de Noruega y Alemania, respectivamente, quienes además de trabajar para el mandato, a menudo deben desempeñar otras funciones en el Centro y cuyos contratos vencen en los próximos meses. Dado que el Representante ocupa este puesto de manera voluntaria y con dedicación parcial, sería especialmente útil contar con un funcionario superior que lo asistiera en la gestión del mandato, adoptara decisiones a nivel interinstitucional y actuara en nombre del Representante cuando los compromisos de éste le impidieran asistir a reuniones que exigieran la presencia de un funcionario superior. También sería conveniente para el mandato contar con un coordinador encargado de promover la colaboración sobre los desplazamientos internos con organismos

intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, para alentar una mayor participación de éstos en el terreno y supervisar y reunir información sobre situaciones graves de desplazamientos internos. El mandato requiere como mínimo los servicios de dos funcionarios de derechos humanos, apoyo administrativo adecuado y un nivel acorde de servicios de secretaría.

39. Hace varios años la Comisión estimó que la cuestión de los desplazados internos suscitaba la suficiente inquietud a nivel internacional como para justificar la creación de este mandato. Desde entonces, el problema de los desplazamientos internos no ha hecho más que aumentar en gravedad y magnitud. Si los últimos años sirven de indicio, es probable que, lamentablemente, esta tendencia continúe. Al mismo tiempo, varios hechos positivos en la etapa posterior al desplazamiento que el Representante presencié en Tayikistán y Mozambique demuestran que las soluciones son posibles. El hecho de que el problema de los desplazamientos internos siga existiendo, junto con la necesidad permanente de buscar soluciones, exigen el fortalecimiento de la capacidad del mandato del Representante y del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas en general para abordar estos problemas de forma total y eficaz.

1. ACNUR, International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons: A Reference Manual for UNHCR Staff, 1996.

2. Las directrices operacionales del ACNUR con respecto a los desplazados internos figuran en el Inter-Office Memorandum N° 33/93 y el Field Office Memorandum N° 33/93 publicados por el Alto Comisionado para los Refugiados, 28 de abril de 1993. Véase UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Ginebra), ACNUR, septiembre de 1994, anexo II).

3. Jeand-Philippe Lavoyer, "Refugees and displaced persons - International humanitarian law and the role of the IRD, International Review of the Red Cross, N° 305, marzo a abril 1995, págs. 162 a 180.

4. Véase, por ejemplo, Roberta Cohen y Jacques Cuenod, "Improving institutional arrangements for the internally displaced". Brookings Institution - Proyecto del Grupo de Políticas para los Refugiados sobre el Desplazamiento Interno, octubre de 1995.

5. En los informes del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a la Asamblea General (A/50/36) y a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1995/98) se hacen sugerencias concretas de crear un marco para la protección permanente sobre el terreno de los derechos humanos de los desplazados y los refugiados.

6. Situación de los derechos humanos en el territorio de la ex Yugoslavia, décimo informe periódico del Sr. Tadeus Mazowiecki, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1995/57), pág. 122.

7. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la Operación de Derechos Humanos en Rwanda (A/50/743, anexo).
8. Párrafo 8 de la resolución 1995/88 de la Comisión de Derechos Humanos.
9. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1995/98).
10. Asistencia a Guatemala en materia de derechos humanos: informe de la Experta independiente, Sra. Mónica Pinto, a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1994/10, párr. 185).
11. Resolución 1994/69 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 18.
12. Resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1995.
13. Las siguientes son las cuestiones planteadas de conformidad con la resolución: 1) coordinación; 2) movilización de recursos; 3) desarrollo de recursos humanos y seguridad del personal; 4) socorro, rehabilitación y desarrollo; 5) evaluación; 6) fortalecimiento de la capacidad local; y 7) desplazados internos. Estas cuestiones se basaron en la lista indicativa de cuestiones que figura en el anexo a la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social y, como se dispone en ella, teniendo en cuenta la sección VII del anexo a la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991.
14. El nombre completo de la reunión es "Conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados".
15. Véase en particular el informe del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos al 52º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1996/52).
16. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (E/CN.4/1995/98), op. cit.
