



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/53
11 de febrero de 1998

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
54º período de sesiones
Tem 9 d) del programa provisional

INTENSIFICACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, EN PARTICULAR LA CUESTIÓN DEL PROGRAMA
Y LOS METODOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

DERECHOS HUMANOS, ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

Los desplazados internos

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng,
presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de
la Comisión de Derechos Humanos

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	2
I. EL MARCO NORMATIVO	4 - 25	3
A. El derecho a no ser desplazado arbitrariamente	9 - 14	4
B. Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos	15 - 25	5
II. EL MARCO INSTITUCIONAL	26 - 50	8
III. EL CONTEXTO NACIONAL	51 - 64	17
IV. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL MANDATO	65 - 72	22
V. CONCLUSIÓN	73 - 77	25

INTRODUCCIÓN

1. Desde que la Comisión de Derechos Humanos emprendió en 1992 el examen del tema de los desplazamientos internos, que llevó al nombramiento del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos ese mismo año, la comunidad internacional ha progresado considerablemente en su respuesta a esta crisis global. Sin embargo, los desplazamientos internos siguen constituyendo uno de los problemas más grandes y acuciantes a que se enfrenta la comunidad internacional. En parte, ello se debe a la magnitud del problema que afecta actualmente a, por lo menos, 25 millones de personas, así como a la gravedad de las necesidades de protección y asistencia. El hecho de que personas desplazadas internamente no hayan cruzado una frontera y, sobre todo, de que se encuentren con mucha frecuencia en situaciones de conflicto armado plantea problemas suplementarios en relación con la labor realizada por la comunidad internacional para satisfacer esas necesidades. Además, como síntoma seguro de una sociedad que se encuentra en grave crisis, suele suceder que el desplazamiento interno no sea más que el precursor de situaciones con ramificaciones internacionales mucho más amplias, que no solamente incluyen las salidas masivas de refugiados sino también la desestabilización política y económica de regiones o países enteros. Así pues, ocuparse del problema de los desplazamientos internos es tanto un imperativo de la paz y la seguridad regionales e internacionales como una cuestión de responder a las necesidades de asistencia humanitaria y protección de los derechos humanos de las personas afectadas.

2. Como primer paso para resolver el problema, el Secretario General, nombró un Relator sobre los desplazados internos en 1992 a petición de la Comisión de Derechos Humanos. Desde su nombramiento, el papel del Representante ha evolucionado y ha pasado a ser un catalizador para una mayor concienciación acerca de la suerte de los desplazados internos y para estimular una acción efectiva a fin de resolverlo. En el desempeño de esta función, el mandato del Representante ha cristalizado en tres esferas principales de trabajo:

- a) el desarrollo de un marco normativo apropiado para satisfacer las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos;
- b) el fomento de disposiciones institucionales eficaces para convertir esos derechos en realidades; y
- c) la concentración en situaciones específicas de desplazamientos internos con objeto de tratarlas eficazmente.

3. El presente informe hace inventario de la labor realizada durante los últimos años en cada una de estas tres esferas de actividad e identifica los problemas más importantes a que habrá que enfrentarse. En general, se han realizado progresos, especialmente en las dos primeras esferas de actividad con el desarrollo de marcos normativos e institucionales mejorados para abordar los problemas del desplazamiento interno. El problema que hay que resolver actualmente es en gran medida de carácter operacional, de vigilancia y de conversión de los progresos normativos e institucionales efectuados en acción eficaz sobre el terreno.

I. EL MARCO NORMATIVO

4. Cuando las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales participan en la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos, tienen que basar sus actividades en una multitud de disposiciones de legislación de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados, utilizándolas como analogía. No existen instrumentos específicos sobre los desplazados internos para orientarse por ellos. Así pues, un marco normativo adaptado específicamente a las necesidades de los desplazados internos es un elemento importante para mejorar la labor de prestación de protección y asistencia.

5. Durante los últimos tres años se han realizado esfuerzos considerables para desarrollar un marco normativo adecuado para la protección y la asistencia de los desplazados internos. En colaboración con un grupo de expertos jurídicos internacionales, el Representante ha preparado dos estudios que analizan las normas jurídicas actuales relacionadas con el desplazamiento interno y, sobre la base de estos estudios, ha desarrollado principios rectores para abordar de manera general y completa las necesidades de los desplazados internos. En los informes anteriores del Representante a la Comisión, se describen detalladamente las conclusiones de la compilación y el análisis de las normas jurídicas relacionadas con los desplazados internos presentados a la Comisión en su 52º período de sesiones (E/CN.4/1996/52/Add.2). Si bien se basa en esos datos, el presente informe se centra en especial en los nuevos acontecimientos acaecidos en el marco normativo, incluido un examen de la medida en que el derecho internacional ofrece protección contra el desplazamiento forzoso y de la preparación de principios rectores en relación con el desplazamiento interno.

6. En la compilación y el análisis de las normas jurídicas relacionadas con las personas desplazadas internamente se examinaron las disposiciones pertinentes de la legislación internacional de derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de refugiados, utilizándolas como analogía, para determinar si cubrían suficientemente las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos o si era necesario establecer nuevas normas. Con la compilación y el análisis se llegó a la conclusión de que si bien la legislación actual cubre muchos aspectos de especial importancia para los desplazados internos, existen sin embargo lagunas considerables y zonas poco definidas a causa de las cuales la legislación no ofrece suficiente protección. Así pues, en la compilación y el análisis se hicieron recomendaciones para tratar esas lagunas y zonas mal definidas y ofrecer un sistema de protección y asistencia más eficaz.

7. En la resolución 1996/52 de 19 de abril de 1996, la Comisión pidió al Secretario General que publicara la compilación y la difundiera ampliamente, lo cual se reiteró en la resolución 1997/39 de 11 de abril de 1997, en la cual la Comisión pidió que se publicara rápidamente la compilación en todos los idiomas de trabajo de las Naciones Unidas. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está finalizando actualmente el proceso de publicación de la compilación en inglés.

8. Asimismo, en las resoluciones 1996/52 y 1997/39, también pidió al Representante que, sobre la base de la compilación, preparase un marco normativo amplio para la protección y asistencia a los desplazados internos. Para facilitar la elaboración de un sistema completo de protección que abarque la prevención, y de nuevo en colaboración con un grupo de expertos jurídicos, el Representante preparó un estudio complementario en el que se examinaba la medida en que el derecho internacional ofrece protección contra el desplazamiento arbitrario y el derecho a no ser desplazado arbitrariamente (E/CN.4/1998/53/Add.1). Sobre la base de ambos estudios, el Representante elaboró un conjunto de principios rectores para abordar de manera completa las necesidades de los desplazados internos (E/CN.4/1998/53/Add.2).

A. El derecho a no ser desplazado arbitrariamente

9. El estudio complementario investigó la medida en que la legislación internacional actual ofrece protección contra el desplazamiento arbitrario y llegó a la conclusión de que si bien existen muchas normas jurídicas internacionales que, de ser observadas, reducirían el desplazamiento arbitrario, se podría fortalecer la base jurídica para ofrecer protección contra el desplazamiento considerablemente si se dispusiera claramente un derecho a no ser desplazado arbitrariamente.

10. Expresar claramente ese derecho serviría para definir de modo explícito lo que actualmente solo figura de manera implícita en el derecho internacional. Tal como se dijo en el estudio, el derecho humanitario y el derecho relacionado con las poblaciones indígenas contienen una prohibición expresa del desplazamiento arbitrario. Por contraste, esta prohibición solamente es implícita en ciertas disposiciones de la legislación de derechos humanos, en particular en los derechos a la libertad de circulación, a elegir residencia y vivienda y a no ser objeto de injerencia arbitraria en el propio domicilio. Sin embargo, estos derechos no ofrecen una cobertura adecuada y completa de todos los casos de desplazamiento arbitrario ya que no especifican las circunstancias en que se puede permitir un desplazamiento y además están sujetos a restricciones y a derogación. De todas formas, en conjunto indican una norma general según la cual el desplazamiento forzado sólo puede llevarse a cabo excepcionalmente y, aun así, no puede llevarse a cabo sobre una base discriminatoria ni de manera arbitraria.

11. Un análisis del derecho internacional descubre limitaciones en la permisibilidad del desplazamiento forzado. Solamente se puede llevar a cabo en las circunstancias específicas previstas, teniendo debidamente en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad, y no debería durar más de lo que exija la situación. Además, no debe llevarse a cabo sobre una base discriminatoria. Los desplazamientos causados por la "limpieza étnica", el apartheid u otras formas sistemáticas de discriminación, tortura o tratos inhumanos o degradantes, o de los que pueda esperarse razonablemente que causen un genocidio, están absolutamente prohibidos y pueden entrañar la responsabilidad penal individual en virtud del derecho internacional. Siempre que el desplazamiento forzado de personas sea ilegal y se deba a una política estatal, de carácter activo o pasivo, se plantean cuestiones de responsabilidad del Estado.

12. Se espera que antes de efectuar un desplazamiento forzoso las autoridades estudien todas las alternativas posibles a fin de evitarlo o por lo menos minimizarlo. En caso de reasentamientos, deberá garantizarse el suministro de alojamiento adecuado y condiciones de higiene satisfactorias y no se deberá separar a las familias. Los desplazados deberían tener acceso a información adecuada en relación con su desplazamiento, los procedimientos de indemnización y reasentamiento, recursos eficaces y, cuando así proceda, indemnización por pérdida de tierras u otros bienes. Debería hacerse todo lo posible para obtener el consentimiento libre e informado de quienes van a ser desplazados. Si no se cuenta con estas garantías, el desplazamiento sería arbitrario y por consiguiente ilegal. Así pues, al expresar este derecho a no ser desplazado arbitrariamente se deberían especificar los motivos y las condiciones de los desplazamientos que no serían permisibles, y las garantías de procedimiento mínimas que hayan de cumplirse en caso de que ocurra un desplazamiento.

13. La elaboración de normas referentes a la prevención del desplazamiento debería servir de recordatorio de la responsabilidad, no solamente de las autoridades en control sino también de la comunidad internacional, de no crear condiciones que causen desplazamientos. Por ejemplo, las instituciones financieras internacionales han comenzado a prestar mayor atención a los desplazamientos causados por proyectos de desarrollo y a tenerlos en cuenta cuando adoptan decisiones acerca de proyectos a los que van a conceder apoyo. Los principios rectores aplicables al desplazamiento interno deberían considerar el desplazamiento como arbitrario cuando sea causado por proyectos de desarrollo en gran escala que no estén justificados por intereses públicos acuciantes y supremos. Para los casos en que el desplazamiento se considera inevitable, tanto el Banco Mundial como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han formulado directrices que especifican los requisitos, incluida la participación comunitaria, las condiciones de reasentamiento y las disposiciones de indemnización para garantizar que se lleve a cabo de manera que respete el derecho internacional ¹.

14. Enunciar de manera clara un derecho a no ser desplazado arbitrariamente debería servir para despertar la conciencia acerca de la necesidad de ofrecer protección contra los desplazamientos ilegales y proporcionar una base de acción para su prevención.

B. Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos

15. En conjunto, el estudio sobre el derecho a no ser desplazado arbitrariamente y la compilación y el análisis de la normativa vigente aplicable a las personas una vez desplazadas, han ofrecido la base para elaborar una serie de principios rectores para tratar de manera general y completa el desplazamiento interno en todas sus fases, incluida su prevención, el suministro de protección y asistencia durante el desplazamiento y la promoción de soluciones duraderas.

16. En las resoluciones 1996/52 y 1997/39, la Comisión destacó la necesidad de que su cumpliera mejor la normativa internacional vigente aplicable a los

desplazados internos y también reconoció que la protección de los desplazados internos se vería reforzada si se determinaran, reafirmaran y consolidaran sus derechos especiales de protección.

17. Para lograr ambos objetivos, el representante emprendió la elaboración de un conjunto de principios rectores aplicables a los desplazamientos internos que constituye el primer intento de expresar el significado y el carácter de la protección a los desplazados internos. El documento que trata de ello (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo) refunde las múltiples normas pertinentes que actualmente están muy dispersas y difusas para poder ser efectivas y asegurar una protección y asistencia adecuadas a los desplazados internos. Al mismo tiempo, aclara las zonas indefinidas y rellena las lagunas que se han encontrado en la legislación.

18. Los principios se han redactado en estrecha colaboración con un grupo de expertos en derecho internacional y en consulta con representantes de los órganos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales en una serie de reuniones que comenzaron en junio de 1996. En una reunión final, que acogerá el Gobierno de Austria en enero de 1998, se encontrarán expertos jurídicos de diversas regiones geográficas, así como representantes de los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las organizaciones no gubernamentales para discutir los principios rectores y su aplicabilidad antes de que se presenten a la Comisión.

19. En la introducción a los principios rectores figura una definición revisada del desplazado interno, que se formuló tras examinar la definición de trabajo presentada en 1992². En su nueva fórmula, la definición elimina los criterios temporales y cuantitativos (por ejemplo "repentinamente o inopinadamente en gran número"). A continuación cita causas específicas de desplazamientos internos aun cuando no da una lista exhaustiva. Según la definición revisada, los desplazados internos son "personas o grupos de personas que han sido forzados u obligados a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, o abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que aún no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente entre Estados o que lo hacen a fin de evitar los efectos de todo ello". Esta es la fórmula más amplia y flexible de las que se utilizan tanto en el plano internacional como en el regional. Al mismo tiempo, la definición modificada es una tentativa de conseguir un equilibrio entre una definición demasiado estrecha que pueda excluir algunas categorías de personas y una definición demasiado amplia que no pueda aplicarse en la práctica.

20. En los principios rectores se define explícitamente y se detalla el derecho a la protección contra el desplazamiento arbitrario del hogar o el lugar de residencia habitual. Se enumeran también las garantías que las autoridades han de satisfacer cuando emprenden un desplazamiento después de haberse asegurado que no existen otras posibles alternativas. Se dice explícitamente que el desplazamiento no deberá llevarse a cabo de modo que infrinja los derechos a la vida, la dignidad, la libertad o la seguridad de

los interesados. Finalmente, los principios rectores subrayan que los Estados tienen la obligación particular de proporcionar protección contra el desplazamiento a los pueblos indígenas, las minorías, los campesinos, los pueblos de pastores y otros grupos que dependen especialmente de sus tierras o están particularmente apegados a ellas.

21. Los principios rectores también tratan de ocuparse de las necesidades especiales de las mujeres y niños desplazados internamente, así como de las de las categorías de personas especialmente vulnerables, entre las cuales figuran las mujeres embarazadas, las madres con niños pequeños, las mujeres cabeza de familia y los menores solos. Los principios relacionados con la documentación, la sanidad y la educación se refieren a las necesidades específicas de las mujeres y los niños, mientras que el principio referente a la asistencia humanitaria pide esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de los suministros de socorro. Respecto de la seguridad física de las mujeres y los niños, los principios rectores estipulan explícitamente la protección contra la violación, la violencia por motivos de sexo, la prostitución forzosa, las formas actuales de la esclavitud tales como la venta para el matrimonio, la explotación sexual y el trabajo forzoso de los niños, así como el reclutamiento forzoso de niños. También disponen que el derecho del respeto a la vida familiar para los desplazados internos incluye también la condición de permitir que los miembros de la familia permanezcan unidos durante el desplazamiento y de que se reúna tan pronto como sea posible a las familias separadas por los desplazamientos, en particular cuando haya niños afectados.

22. Además de su autoridad jurídica, los principios deberían contribuir con el tiempo a la creación del ambiente moral y político necesario para una protección mejor de los desplazados internos. También se prevé que se apliquen tanto a los gobiernos como a los protagonistas que no sean Estados. La amplia aceptación y difusión de los principios alentaría su utilización por todos los interesados en todos los niveles.

23. Los principios rectores ofrecen un punto de referencia para vigilar y medir el trato de los desplazados internos. La compilación y el análisis de normas jurídicas relacionadas con los desplazados internos sirven ya como punto de referencia útil para vigilar situaciones de desplazamiento, evaluar las necesidades de los desplazados y la medida en que éstas se están satisfaciendo. Vale la pena señalar en este sentido que la compilación ha sido utilizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como base para desarrollar un manual de referencia para su personal sobre el terreno en relación con las normas jurídicas internacionales pertinentes para la protección de los desplazados internos ³.

24. Los principios rectores también deberían facilitar estas actividades y deberían ser valiosos para los gobiernos, otras autoridades competentes, organizaciones internacionales, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales con miras a promover y proteger los derechos de los desplazados internos. Los principios rectores deberían aumentar la conciencia respecto de las necesidades de protección de los desplazados

internos y deberían servir como puntos de referencia útiles para la elaboración de legislación nacional pertinente para los desplazados internos. Para todos los que están interesados por los desplazados internos, deberían representar una guía práctica para la participación en las actividades a su favor.

25. Dado que una amplia difusión de los principios rectores entre los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los propios desplazados internos sería una ayuda para ocuparse de las necesidades de éstos, el Representante tiene la esperanza de que la Comisión pida que se publiquen y distribuyan lo mismo que promovió la publicación y difusión de la compilación y el análisis.

II. EL MARCO INSTITUCIONAL

26. Como sucede con el marco normativo, el análisis de los actuales acuerdos institucionales también ha revelado que existen graves insuficiencias. La más evidente es la falta de una organización internacional que se encargue exclusivamente de los desplazados internos. Si bien la asignación de esa responsabilidad a una organización nueva o existente como el ACNUR había parecido una solución lógica, actualmente no es viable. La opción preferida sigue siendo más bien la coordinación interinstitucional. De hecho, en la medida en que el problema de los desplazados internos rebasa la capacidad de una sola organización y trasciende los regímenes de derechos humanos, asistencia humanitaria y desarrollo, la continuación de la colaboración es ciertamente el marco institucional más realista para la acción. Sin embargo, la colaboración ha sido al mismo tiempo de carácter especial y se ha visto limitada por problemas de coordinación y falta de protección. La prestación de protección y asistencia a los desplazados internos, como lo destacara el Secretario General en su programa de reforma de julio de 1997, sigue siendo una cuestión humanitaria que se pierde entre las lagunas de los actuales mandatos de los diferentes organismos. No obstante una mayor dedicación a los desplazados internos por parte de muchas organizaciones, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, la existencia permanente de lagunas en el marco institucional ha dado lugar a una respuesta incongruente e inadecuada.

27. El programa de reforma del Secretario General ha asignado al Coordinador del Socorro de Emergencia la responsabilidad de garantizar que se aborden efectivamente la protección y la asistencia de los desplazados internos. El Representante debe trabajar en estrecha colaboración con el Coordinador del Socorro de Emergencia para garantizar una respuesta más rápida e integrada a las situaciones de desplazamiento interno. Con ese fin, se han iniciado consultas constructivas entre el Representante y el nuevo Coordinador del Socorro de Emergencia, que parecen prometedoras para el tipo de cooperación de que se necesita. La formalización de esta cooperación mediante una carta de entendimiento que defina sus respectivas funciones y determine esferas de acción conjunta constituiría una útil declaración de intención y un punto de referencia. Es necesario actualizar a la luz de la última revisión del sistema de las Naciones Unidas y del programa de reforma

del Secretario General una carta de entendimiento de 1996 entre el Representante y el anterior Coordinador del Socorro de Emergencia que disponía la formulación de estrategias conjuntas para garantizar que se atendieran las necesidades de protección y de asistencia de los desplazados internos.

28. Como parte del examen de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la asistencia humanitaria, emprendido de conformidad con la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1995, el Comité Permanente entre Organismos recomendó que la función del Coordinador del Socorro de Emergencia en relación con los desplazados internos llevase aparejadas varias responsabilidades: promoción de la asistencia y la protección, movilización de recursos y determinación de las insuficiencias de la respuesta internacional, asignación de responsabilidades entre los organismos, inclusive la gestión de campamentos, gestión de la información y apoyo a las operaciones sobre el terreno, incluso la negociación del acceso por razones humanitarias.

29. En cuanto a la gestión de la información, el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos que ha reemplazado recientemente al Equipo de Tareas Interinstitucional sobre los desplazados internos en calidad de foro interorganizacional para los desplazados internos, ha convenido en que el Coordinador del Socorro de Emergencia debería supervisar la creación, en consulta con instituciones externas, de una base de datos mundial sobre desplazados internos. El Representante ha propugnado desde hace mucho tiempo la elaboración de un sistema de información de esa índole puesto que no existe ninguna oficina en el sistema de las Naciones Unidas encargada de recopilar, recibir y analizar sistemáticamente información sobre el desplazamiento interno. Aunque la base de datos será gestionada por el Consejo Noruego para los Refugiados, institución ajena al sistema de las Naciones Unidas, por lo menos durante su fase experimental (prevista para el primer semestre de 1998), el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas a la base será crítico para su eficaz funcionamiento. Aparte del apoyo financiero que ya han ofrecido varios organismos, también se precisa cooperación en el intercambio de información. La base de datos debe servir de depósito central de información sobre el desplazamiento interno procedente de la Sede y de los países. En particular, los coordinadores residentes en los distintos países deben asumir la responsabilidad de informar periódicamente al Comité Permanente entre Organismos sobre las situaciones de desplazamiento interno, procedimiento que el Representante ha propugnado reiteradamente y que el Comité Permanente ha aprobado recientemente.

30. El Representante también ha sugerido que el fondo común de información de la base de datos incluya: las causas y manifestaciones de situaciones existentes, el grado de acceso de los desplazados a los servicios básicos, sus inquietudes en materia de protección, la capacidad y la voluntad de los gobiernos de hacer frente a sus necesidades y la respuesta de la comunidad internacional a su difícil situación (véase E/CN.4/1995/50, párrs. 98 y 99). Además, debe prestarse especial atención a los problemas específicos del sexo, sin olvidar el número de hogares en los que el cabeza de familia es una

mujer, las mujeres solteras que viven solas y las niñas en edad escolar y sus necesidades. A partir de la información reunida en la base de datos, la publicación de informes periódicos sobre las distintas situaciones sería muy útil para garantizar que no se pasaran por alto ni se olvidaran situaciones específicas de desplazamiento interno merecedoras de la atención de la comunidad internacional.

31. A pesar de las razones que justifican la colaboración interinstitucional y las recientes iniciativas para perfeccionarla, sigue siendo necesario velar por que las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos no sigan perdiéndose entre las lagunas de los mandatos institucionales actuales. Con este fin, en su reunión de septiembre de 1997, el Comité Permanente entre Organismos decidió cursar una invitación permanente al Representante para reforzar su participación en sus reuniones y las de sus órganos subsidiarios. En virtud de los arreglos anteriores, se podía invitar con carácter especial al Representante a las reuniones del Comité Permanente cuando figurasen en el programa cuestiones que guardaran relación con su mandato. Sin embargo, recientemente se ha reconocido como elemento que justifica la participación más sistemática del Representante en ese foro el hecho lamentable de que el desplazamiento interno sea un elemento prácticamente inevitable de todos los casos complejos de emergencia humanitaria en que el Comité Permanente debe intervenir.

32. La participación del Representante en las reuniones del Comité Permanente entre Organismos y de sus órganos subsidiarios deberá fomentar un enfoque más amplio de las situaciones de desplazamiento interno al centrar la atención en la problemática de la protección y de la asistencia. Tradicionalmente, las reuniones interinstitucionales se han centrado básicamente en la coordinación de la asistencia. Sin embargo, tanto la protección como la asistencia son componentes necesarios de la respuesta internacional al desplazamiento interno. El programa de reforma del Secretario General lo subraya claramente. La invitación permanente del Comité al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ayudará también a asegurar que se dedique más atención a las cuestiones relativas a la protección en las consultas entre organismos. Al mismo tiempo, todos los organismos deben tener una función que desempeñar en la prestación de protección a los desplazados internos.

33. Para que las consultas interinstitucionales conduzcan a una respuesta más amplia y coordinada al desplazamiento interno se precisará del firme liderazgo del Coordinador del Socorro de Emergencia en calidad de presidente del Comité Permanente. Mientras tanto, el Comité Permanente en conjunto tendrá que desempeñar una función más importante en diferentes aspectos: evaluar sistemáticamente la medida en que el sistema interinstitucional satisface las necesidades de los desplazados internos en situaciones específicas; hacer llamamientos a otros organismos para que apoyen con decisión el esfuerzo para satisfacer las necesidades de los desplazados internos; insistir para que se adopten medidas políticas a fin de resolver las crisis que generan emergencias humanitarias y los consiguientes desplazamientos, y poner de relieve las situaciones que no reciben atención suficiente. El Representante ha asumido el compromiso de colaborar

estrechamente con el proceso interinstitucional para asegurar que se tengan adecuadamente en cuenta las necesidades de los desplazados internos al elaborar acuerdos humanitarios para la cooperación sobre el terreno.

34. La tarea de coordinar la respuesta humanitaria internacional sobre el terreno suele ser desempeñada por el Coordinador residente/de asuntos humanitarios. También existe la posibilidad reconocida en el programa de reforma del Secretario General de que, según sean las circunstancias, se designe a un organismo principal para desempeñar esa función. Independientemente del mecanismo de coordinación que se adopte, se trata de asegurar que los desplazados internos reciban la debida protección y asistencia, así como ayuda para la reintegración y el desarrollo. Por lo tanto, la responsabilidad sobre el terreno debe incluir las actividades siguientes: atender a las necesidades humanitarias de los desplazados internos antes y después de una emergencia y durante ella; abogar por sus necesidades de asistencia y protección; y recomendar una división de responsabilidades entre organismos para satisfacer esas necesidades.

35. En relación con la última cuestión, muchos organismos de las Naciones Unidas han redoblado su interés por los desplazados internos en los últimos años. Además, han comenzado a definir claramente sus respectivas esferas de responsabilidad respecto de los desplazados internos mediante el intercambio de memorandos de entendimiento, lo que es una tendencia positiva. Sin embargo, incluso combinados, estos memorandos de entendimiento no constituyen todavía la respuesta amplia que se necesita.

36. Independientemente de que haya un Coordinador residente/de asuntos humanitarios o un organismo principal de carácter general en una emergencia, se puede promover la prestación de una mayor atención a las necesidades de los desplazados internos mediante la designación de un coordinador en cada crisis que asumiría la responsabilidad operacional básica respecto de esos desplazados. Un estudio de la respuesta internacional a diferentes situaciones nacionales realizado por el Representante pone de relieve las ventajas de este arreglo institucional ⁴. En la ex Yugoslavia y en Tayikistán la asignación de la responsabilidad primaria en materia de desplazados internos a un agente concreto, a saber, el ACNUR dio buenos resultados en ambos casos, consiguiéndose que se prestara la debida atención a sus distintas necesidades. En cambio, en Burundi, Rwanda y Liberia, donde no se había establecido un centro de responsabilidad por los desplazados internos, sus necesidades de protección y asistencia fueron peor atendidas. Con respecto a Liberia cabe señalar que el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos reconoció en su reunión de noviembre de 1997 la utilidad de nombrar a un coordinador u organismo principal en la esfera de los desplazados internos. De hecho, parecería adecuado que en cada emergencia compleja se encomendara a una entidad operacional la responsabilidad principal por los desplazados internos. En los casos en que las necesidades de protección sean las más importantes, podrían asumir esa función organismos tales como el ACNUR o el Comité Internacional de la Cruz Roja cuando caiga dentro de su mandato ⁵. Como se señala anteriormente, así ha procedido el ACNUR en la ex Yugoslavia y en Tayikistán; mientras que el CICR ha asumido en Afganistán la función de organismo de

"referencia" para las cuestiones relativas a los desplazados internos ⁶. Cuando sean los niños quienes estén especialmente en peligro, se supone que la función principal corresponde al UNICEF. Cuando las necesidades materiales para el desarrollo sean la principal preocupación, se puede asignar la responsabilidad por los desplazados internos a organizaciones tales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Independientemente de las circunstancias o de la organización que se escoja, es importante destacar que su designación le atribuirá la responsabilidad operacional primaria, aunque no exclusiva, por los desplazados internos. Sería de esperar que otros organismos pertinentes de las esferas humanitaria, de derechos humanos y de desarrollo emprendieran en un espíritu de colaboración actividades orientadas a las necesidades de los desplazados.

37. La colaboración para responder al desplazamiento interno también debe ser amplia en función de las necesidades que se trata de satisfacer. Como se ha señalado anteriormente, aunque los acuerdos institucionales para la prestación de asistencia a los desplazados internos están razonablemente bien desarrollados, la falta de atención a las necesidades de protección significa que la respuesta comunitaria global sigue siendo incompleta. Si bien el ACNUR y el CICR tienen mucha experiencia en la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos, en razón de su mandato no están presentes en todas las situaciones de desplazamiento interno, e incluso en las que intervienen, la magnitud de las necesidades de protección puede rebasar sus capacidades individuales. Por lo tanto, es esencial que los demás organismos operacionales contribuyan a los esfuerzos para satisfacer las necesidades de protección de los desplazados internos. Para ello, el Representante ha colaborado estrechamente con varios organismos humanitarios, tanto en la Sede como sobre el terreno, alentándoles a que presten más atención a las necesidades de protección de los desplazados internos en sus actividades. Por ejemplo, el UNICEF, después de reconocer su función de protección en la promoción del respeto por la Convención sobre los Derechos del Niño, ha venido centrando más atención en las necesidades de protección de los niños desplazados internos, y actualmente está terminando un manual de emergencia en que se establecen estrategias específicas sobre el terreno con ese propósito. En general, debe tomarse nota de que el Secretario General ha destacado en su programa de reforma la importancia de que se integre la protección de los derechos humanos en todos los aspectos de las operaciones de las Naciones Unidas. Los organismos humanitarios y de desarrollo están empezando a reconocer que ello es esencial para la eficacia de sus programas.

38. Al tiempo que los organismos operacionales desarrollan su función de protección, también es necesario que el sistema de derechos humanos incremente su propia capacidad operacional. Las violaciones de los derechos humanos no son solamente causa fundamental del desplazamiento sino que siguen amenazando a los desplazados después de que han huido y con frecuencia pueden impedir su regreso. La atención de los problemas de derechos humanos es un aspecto esencial de toda respuesta amplia al desplazamiento interno. En consecuencia, el régimen de derechos humanos debe desempeñar una función

importante de protección en las tres fases del desplazamiento: la prevención; el desplazamiento, incluidas las situaciones de los campamentos; y la solución mediante el regreso o el reasentamiento.

39. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, basándose en la promesa de su predecesor de contribuir a los esfuerzos destinados a proporcionar protección sobre el terreno a los desplazados internos, ha expresado la intención de fortalecer la capacidad operacional de su oficina en situaciones de desplazamiento⁷. En particular, ha solicitado asistencia del ACNUR para determinar cuáles son las situaciones de desplazamiento en que convendría establecer una presencia de derechos humanos, para sugerir la forma en que esas operaciones podrían complementar las del ACNUR, y para proporcionar apoyo logístico a las actividades sobre el terreno de su oficina. La Alta Comisionada también ha destacado que la presencia de derechos humanos sobre el terreno podría colmar una laguna de protección en la fase posterior al conflicto, cuando el mandato del ACNUR limita su propia participación, en particular apoyando el regreso y la reintegración. Por ejemplo, el personal de derechos humanos de las Naciones Unidas que está en Rwanda recibió un mandato que incluía el ayudar a facilitar el regreso de los desplazados internos y de los refugiados. Análogamente, en Abjasia (Georgia) la misión de vigilancia de los derechos humanos tiene el mandato específico de facilitar la creación de condiciones para el regreso de las 275.000 personas que se calcula están desplazadas internamente de esa región. En otras situaciones incluso los gobiernos han pedido a las oficinas locales de derechos humanos que vigilen el regreso de los desplazados internos. La respuesta de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a esas solicitudes dependerá de que se satisfagan ciertos criterios, tal como se definen en los principios rectores sobre el desplazamiento interno anteriormente mencionados. Según estos principios los regresos deben llevarse a cabo en condiciones de seguridad y dignidad. Si no se satisfacen esas condiciones, el personal local de derechos humanos no podrá intervenir. La experiencia reciente ha demostrado que el personal de derechos humanos también puede desempeñar una importante función de protección en los campamentos, los asentamientos y zonas seguras donde se congregan los desplazados internos. La Comisión, en su resolución 1996/52, pidió al Alto Comisionado que, en colaboración con los gobiernos, las organizaciones internacionales pertinentes y el Representante del Secretario General, elaborara proyectos con objeto de promover los derechos humanos de los desplazados internos, como parte del programa de servicios de asesoramiento y cooperación técnica. Sería oportuno que el Alto Comisionado recurriera con más frecuencia al personal local de derechos humanos y al programa de servicios de asesoramiento y cooperación técnica, para cubrir un mayor número de situaciones de desplazamiento interno. Ello exige su vez el fortalecimiento de la capacidad del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas de modo que pueda asumir una función más activa para hacer frente a las necesidades de protección de los desplazados internos sobre el terreno.

40. Es necesario fortalecer la capacidad para ofrecer protección a los desplazados internos no sólo en materia de recursos sino también en materia de servicios de expertos. Tiene una importancia crítica la capacitación del

personal sobre el terreno del Alto Comisionado para los Derechos Humanos así como de todas las dependencias operacionales pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los organismos humanitarios, los organismos de desarrollo, la policía civil y las fuerzas de mantenimiento de la paz, en cuanto a los derechos de los desplazados internos. Por recomendación del Comité Permanente entre Organismos, y en consulta con el Representante, la iniciativa de formación para emergencias complejas ha comenzado a desarrollar un módulo de capacitación sobre desplazados internos. Los principios rectores deberían proporcionar una base firme para este módulo de capacitación puesto que puntualizan las normas jurídicas sobre la protección y asistencia a los desplazados internos. Sin embargo, el módulo de capacitación también deberá incluir medidas prácticas y estrategias para atender a las necesidades de los desplazados. En el estudio realizado por el Representante, Masses in Flight (Masas en fuga), antes mencionado, se sugieren varias de esas estrategias ⁸. Más tarde se manifestarán nuevas estrategias como resultado de otra iniciativa que están emprendiendo actualmente en el marco del Comité Permanente el UNICEF, el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Representante, para determinar "directrices para mejores prácticas" en la esfera a fin de satisfacer las necesidades de los desplazados internos. El uso de estas directrices y del módulo de capacitación por elementos gubernamentales y no gubernamentales a nivel internacional, regional, nacional y local debería promover una mayor previsibilidad así como un criterio más amplio en relación con la protección y las necesidades de asistencia de los desplazados internos.

41. Así como la protección de los derechos humanos debe ser parte integrante de los programas de asistencia, también deben fortalecerse los vínculos entre los organismos de socorro y de desarrollo en situaciones de desplazamiento interno. En lugar de "un continuo secuencial del socorro al desarrollo" se precisa de un "paralelismo" que permita a las organizaciones de desarrollo participar en la respuesta humanitaria desde un principio. La integración de una perspectiva de desarrollo en la organización de las operaciones de socorro hará posible planificar el programa de reconstrucción durante la fase de emergencia del desplazamiento y propiciará soluciones a más largo plazo ⁹. Reconociendo la necesidad de ese enfoque, el Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas está elaborando actualmente un marco conceptual para integrar más eficazmente el socorro y el desarrollo. El nuevo fondo de rehabilitación del PNUD para situaciones de emergencia, de 50 millones de dólares, representa una buena medida en la misma dirección. Aún es más prometedora la decisión del Banco Mundial de incluir la reintegración de las personas desplazadas entre los componentes de su nueva esfera de actividad en la reconstrucción posterior al conflicto y en su actual consideración de la posibilidad de establecer un fondo fiduciario para la reconstrucción mundial para este propósito ¹⁰

42. La magnitud y la complejidad del problema del desplazamiento interno exigen que el marco de colaboración para hacerle frente vaya más allá del sistema de las Naciones Unidas, para encuadrar también a organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales. Durante los últimos años,

ambos grupos de agentes, en una tendencia similar a la discernible entre los organismos de las Naciones Unidas, han ampliado sus funciones en relación con los desplazados internos.

43. Como parte de la tendencia más amplia en virtud de la cual se espera que las organizaciones regionales desempeñen una función más importante en relación con las emergencias en sus respectivas zonas geográficas, se está reconociendo cada vez más la necesidad de que asuman también más responsabilidad con respecto al desplazamiento interno. Recalca la necesidad de un enfoque regional la existencia de situaciones graves de desplazamiento interno en todas las regiones del mundo así como particularidades regionales en la manifestación del problema. Además, en la medida en que las organizaciones regionales pueden darse cuenta antes que la comunidad internacional de situaciones de desplazamiento interno inminentes o actuales así como de los problemas que éstas pueden plantear para la estabilidad y la seguridad regionales, serán capaces de entender mejor esas situaciones y de hacerles frente más rápidamente.

44. En anteriores informes del Representante se han destacado iniciativas regionales sobre los desplazados internos en América, África y Europa, incluida la presentada a la Comisión en su último período de sesiones (E/CN.4/1997/43, párr. 26). El estudio anteriormente mencionado del Representante, titulado Masses in Flight, contiene un examen más detallado de la función de las organizaciones regionales, incluidas las de Asia y del Oriente Medio, así como las de las organizaciones subregionales con respecto a los desplazados internos ¹¹. Del estudio se desprende claramente que en términos de mecanismos institucionales específicos del desplazamiento interno, éstas están más desarrolladas en América, sobre todo gracias al nombramiento por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de un relator sobre los desplazados internos, tras consultas con el Representante del Secretario General. Además, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales han creado una Consulta Permanente sobre Desplazamiento interno en las Américas para enviar misiones a diferentes países en un esfuerzo por proteger y asistir mejor a las poblaciones desplazadas. Mientras tanto, a nivel operacional, sólo se ha desplegado personal sobre el terreno en Europa, en particular personal de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y de la Comunidad Europea, para aliviar las tensiones que suelen producir desplazamientos y proteger a los internamente desplazados

45. No obstante estas importantes iniciativas, en general, las capacidades regionales para responder efectivamente al desplazamiento interno permanecen en una fase de desarrollo incipiente, en particular en las esferas de la prevención y de la protección, en las que además la respuesta internacional es más débil. Sólo en Europa y África se han creado mecanismos a nivel regional para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz con capacidad para erradicar no sólo el conflicto sino también los consiguientes desplazamientos y, ni siquiera allí, no reúnen toda la capacidad necesaria. Además, como se señala antes, las organizaciones regionales solamente han comenzado a asumir una función operacional en materia de protección en

Europa. Mientras tanto, la participación en la rehabilitación y la reintegración de los desplazados internos a nivel regional solamente ha tenido lugar en América. Un obstáculo importante para el desarrollo de las funciones de los órganos regionales en las diversas esferas del tratamiento del desplazamiento interno es la falta de recursos y de conocimientos especializados. Así pues, está claro que si se espera que los órganos regionales compartan con la comunidad internacional las responsabilidades de hacer frente al problema del desplazamiento interno, precisarán apoyo internacional a fin de desarrollar las capacidades necesarias para desempeñar esta función.

46. Los órganos internacionales y regionales ya han comenzado a cooperar en el desarrollo de marcos regionales para estudiar el problema del desplazamiento y para idear estrategias para resolverlo y contenerlo. Las conferencias regionales sobre desplazamientos de población, organizadas juntamente por las Naciones Unidas y las regiones en América, en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en la región de los Grandes Lagos, tienen gran importancia por cuanto que han permitido llegar a acuerdos sobre marcos regionales amplios, que incluyen estrategias de prevención y desarrollo, para hacer frente a situaciones actuales y futuras de desplazamiento interno. Sin embargo, en la CEI y en los Grandes Lagos aún se necesita apoyo para los mecanismos de seguimiento, con miras a lograr la aplicación efectiva de las disposiciones de esos acuerdos. Mientras tanto, en Asia y el Oriente Medio no existen marcos regionales específicos para hacer frente a los problemas del desplazamiento interno, pese al considerable número de desplazados internos de esas regiones. Las conferencias sobre los desplazamientos de población celebradas en ambas regiones el año pasado dan pie a cierto optimismo. Aunque ambas se centraron en los refugiados y se limitaron a mencionar el problema del desplazamiento interno, este reconocimiento del problema puede señalar el comienzo de una mayor atención al desplazamiento interno en esas regiones ¹². El apoyo internacional al seguimiento de todas esas actividades es esencial si se desea que una mayor concienciación de las organizaciones regionales respecto del problema del desplazamiento interno haga que, tal como es necesario, asuman mayores responsabilidades a fin de resolverlo.

47. Por su parte, el Representante se propone intensificar la cooperación con las organizaciones regionales para que participen en mayor medida en la solución de los problemas del desplazamiento interno. Se ha invitado a Representantes de la OUA, de la OEA y de la OSCE, así como a expertos jurídicos y de derechos humanos de Asia y del Oriente Medio a participar en la reunión convocada en Viena en enero de 1998 para concluir los principios rectores sobre el desplazamiento interno. La participación de Representantes de todas las regiones no solamente debería servir para garantizar que los principios rectores sean de carácter universal sino también para estimular una mayor actividad en cada una de las diversas regiones para la aplicación de los principios.

48. La importante función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales, destacada anteriormente por el Representante (véase en particular el documento E/CN.4/1995/50, párrs. 228 a 242) también se examina más a fondo en el estudio del Representante, que incluye sugerencias específicas para reforzar las actividades de las organizaciones no gubernamentales, en especial en la esfera de la protección¹³. Ello requerirá la capacitación del personal operacional de las organizaciones no gubernamentales en la esfera de la protección, para lo cual podrán servir como instrumentos de referencia los principios rectores y la compilación y el análisis. También reforzaría esas actividades una mejor coordinación entre las organizaciones no gubernamentales. Además, es preciso forjar vínculos más estrechos entre las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales. Ello sería una valiosa contribución al fortalecimiento de las capacidades locales, en especial en casos como el de la antigua Unión Soviética, donde no existe ninguna tradición de organizaciones no gubernamentales autóctonas, y también sería una importante fuente de protección para las organizaciones no gubernamentales locales.

49. Una esfera en la que ya están cooperando estrechamente las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales es el desarrollo de un sistema de información mundial sobre el desplazamiento interno. A este respecto es digno de mención el estudio mundial sobre desplazados internos emprendido por el Consejo Noruego para los Refugiados, que se publicará en 1998. Se han creado redes de información mundiales en previsión del estudio. Las Naciones Unidas y el Consejo Noruego para los Refugiados utilizarán esas redes para establecer la base de datos sobre desplazamiento interno mencionada anteriormente. Para conseguir asistencia en esta tarea, el Consejo Noruego para los Refugiados ha formado un consorcio con el Comité de refugiados de los Estados Unidos y del Brookings Institution - Proyecto sobre el Desplazamiento Interno.

50. En otra iniciativa de cooperación que se está estudiando actualmente, la Norwegian Church Aid (Ayuda eclesiástica noruega para los refugiados), organización no gubernamental activa en varios países, y el Representante han iniciado conversaciones con miras a la participación del personal sobre el terreno de esa organización en programas especiales en pro de los desplazados internos, en especial en el proceso de regreso, con posibilidades de financiación del Gobierno de Noruega. En armonía con su función de catalizador, el Representante se ha ofrecido para ayudar a determinar posibles proyectos y facilitar las consultas entre la Norwegian Church Aid y los gobiernos, a fin de formalizar acuerdos para que la organización emprenda esas actividades. Aunque esta iniciativa conjunta todavía está en fase de planificación, tal vez valga la pena que el Representante la repita en cooperación con otras organizaciones no gubernamentales y otras fuentes de financiación.

III. EL CONTEXTO NACIONAL

51. Por supuesto, las condiciones sobre el terreno serán la mejor prueba de la eficacia de la evolución de los marcos normativo e institucional en la

prestación de protección y asistencia a los desplazados internos. Por ello, las visitas a los países son un elemento especialmente importante del mandato. Centran la atención en situaciones específicas de desplazamiento interno y, mediante un diálogo con el gobierno interesado para encontrar soluciones y la cooperación con los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales presentes sobre el terreno, permiten al Representante recomendar las medidas que deben aplicar las autoridades nacionales y la comunidad internacional para ocuparse con mayor eficacia de la situación. Las visitas a los países también promueven los propósitos de carácter más general de mejorar la comprensión del problema del desplazamiento interno en sus distintas dimensiones así como elaborar estrategias mundiales y regionales para su solución.

52. Desde su nombramiento, el Representante ha realizado misiones en 12 países, a saber, Burundi, Colombia, El Salvador, la antigua Yugoslavia, Mozambique, Perú, la Federación de Rusia, Rwanda, Somalia, Sri Lanka, el Sudán y el Tayikistán, y ha presentado su información y recomendaciones a la Comisión y la Asamblea General en distintos informes. Dado que existen problemas graves de desplazamiento interno en más de 35 países de todo el mundo se requieren muchas más visitas a los países, incluidas visitas complementarias a países ya visitados. En particular, habida cuenta de que en la actualidad los marcos normativo e institucional para los desplazados internos se han desarrollado de manera razonable, es necesario que el mandato se concentre fundamentalmente en las visitas a los países para evaluar la medida en que esos adelantos se convierten en acciones eficaces sobre el terreno. Sin embargo, para atribuir mayor importancia a las visitas a los países será necesario poner a disposición del Representante mayores recursos humanos y naturales de los que dispone actualmente.

53. También será necesario para ello la cooperación de los gobiernos de todos los países en los que existan problemas de desplazamiento interno. Para emprender una visita, al igual que otros Representantes y relatores del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Representante precisa una invitación de las autoridades nacionales del país interesado. Si bien el Representante ha recibido invitaciones de ese tipo de varios países, no ha recibido invitaciones de algunos países en los que el problema del desplazamiento interno es grave. Así pues, paradójicamente, los países en que el Representante ha podido concentrar su atención hasta la fecha por medio de sus visitas son los que más cooperación ofrecen, en la medida en que el gobierno reconoce la existencia del problema del desplazamiento interno en el país e invita al Representante a que lo estudie. Debería recordarse que en su resolución 1997/39, aprobada en su último período de sesiones, la Comisión pidió a todos los gobiernos que facilitaran las actividades del Representante, en particular a los gobiernos con situaciones de desplazamiento interno que aún no habían enviado invitaciones o respondido positivamente a las solicitudes de información enviadas por el Representante.

54. En este sentido, quizá conviniera recordar que el enfoque adoptado por el Representante respeta la soberanía del Estado al tiempo que destaca las responsabilidades que esta soberanía entraña respecto de todos quienes están bajo la jurisdicción estatal. Específicamente, la soberanía entraña

responsabilidades por la seguridad y el bienestar de la población que, teóricamente, deberían garantizar las normas más elevadas de dignidad humana y si no, como mínimo, garantizar los derechos humanos, los alimentos, la vivienda, la seguridad física y los servicios sanitarios básicos. Cuando el Estado no es capaz de desempeñar estas funciones se espera que pida o que por lo menos acepte cooperación internacional para cubrir las necesidades de protección o asistencia de la población que está bajo su jurisdicción. Basándose en estas dos premisas de respeto de la soberanía nacional junto con un recordatorio de sus responsabilidades, las conversaciones del Representante con los gobiernos y otras autoridades han sido relativamente cordiales y constructivamente sinceras, y los gobiernos y otros partícipes nacionales han considerado el diálogo de interés mutuo. Por supuesto, este intercambio se ha limitado a los países que han recibido las misiones del Representante. Se necesita el apoyo de la Comisión para inducir a los países más renuentes a responder a las solicitudes del Representante para estudiar la situación del desplazamiento interno directamente o incluso para que faciliten información sobre la medida en que se satisfacen las necesidades de las poblaciones afectadas. Como punto de partida, una referencia a los principios rectores podría ser un medio útil para hacer que los gobiernos y los participantes no estatales tengan una mayor responsabilidad por el trato de las poblaciones desplazadas internamente que estén bajo su jurisdicción.

55. Así pues, los esfuerzos internacionales en favor de los desplazados internos pretenden complementar la capacidad de los gobiernos de ofrecer protección y asistencia a sus propias poblaciones desplazadas. En la medida en que los gobiernos son los principales responsables de ocuparse de la suerte de las poblaciones desplazadas internamente en el propio país, una de las recomendaciones que el Representante ha hecho después de todas las visitas a los países es que se establezcan o se fortalezcan instituciones nacionales con ese fin. También cabe preverse que esa recomendación sea pertinente para todos los países que el Representante aún no ha podido visitar. Una de las formas de alentar a los gobiernos a reconocer y asumir sus responsabilidades respecto de los desplazados internos es promover la creación de centros de coordinación para tratar las cuestiones de desplazamiento en marcos nacionales particulares. La existencia de mecanismos nacionales específicos relacionados con las cuestiones de desplazamiento facilitan la comunicación y la coordinación entre los gobiernos y la comunidad internacional respecto de esta cuestión. Al mismo tiempo, debe reconocerse que la simple existencia de un centro de coordinación para los desplazados internos no indica necesariamente que exista un marco nacional que se ocupe de su difícil situación de manera completa y eficaz.

56. Aun cuando las instituciones nacionales que se ocupan de los desplazamientos internos estén respaldadas por suficiente voluntad política, recursos y expertos es posible que su alcance no sea verdaderamente completo. Por ejemplo, en el Perú, el Gobierno ha adoptado diversas medidas concretas desde la visita realizada por el Representante en 1995 para mejorar la situación de los desplazados internos. Entre esas medidas figuran el nombramiento de un ombudsman para investigar los abusos de los derechos

humanos, el comienzo de una campaña nacional para proporcionar documentación a los desplazados internos, y el suministro de mayor apoyo financiero al Programa del Apoyo para el Repoblamiento (PAR) con lo cual, tal como había instado el Representante (E/CN.4/1996/52/Add.1, párrs. 104 a 106), este programa puede emprender actividades en más partes del país. Si bien todas estas iniciativas son ciertamente encomiables, el quinquenio fijado para concluir el programa de documentación parece excesivo y sigue siendo necesario que el PAR extienda sus actividades y no se limite a apoyar el regreso estrictamente y preste también ayuda a los esfuerzos de reintegración. Así pues, si bien el Gobierno ha realizado progresos importantes, es necesario que las medidas convenidas durante la visita del Representante se apliquen de manera más eficaz y rápida.

57. Por muy bien desarrolladas que estén, es inevitable que las instituciones nacionales se vean limitadas en su eficacia por la existencia de conflictos armados. Por ejemplo, en Sri Lanka los considerables esfuerzos realizados por el Gobierno para proporcionar a los desplazados internos asistencia humanitaria se han visto contrarrestados con frecuencia por la reanudación de hostilidades en gran escala en el norte del país después de la visita que realizó el Representante en 1993. A causa de ello, se comunica que hay grandes números de desplazados internos que no reciben asistencia del Gobierno y que, en particular, los suministros médicos llegan en cantidades insuficientes y después de grandes retrasos ¹⁴. Tal como sucede en muchas otras situaciones de desplazamiento interno, una mayor participación de las organizaciones humanitarias internacionales podría ayudar a rellenar las lagunas críticas de los esfuerzos que realizan los países para ocuparse de los problemas de los desplazados.

58. Aparte de la esfera de la asistencia, quizás sea necesario también apoyo exterior para reforzar los mecanismos nacionales de protección. El programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos puede hacer una importante contribución en este sentido, aunque será necesario reforzarlo para que pueda ser utilizado con mayor frecuencia y pueda concentrarse más aún en las necesidades de protección de los desplazados internos ¹⁵. La comunidad internacional no solamente debe prestar apoyo a las instituciones nacionales sino también vigilar su efectividad.

59. Un medio importante para vigilar las situaciones de desplazamiento interno sería una presencia internacional en materia de derechos humanos sobre el terreno. La creación o el fortalecimiento de una presencia internacional sobre el terreno en materia de derechos humanos ha sido una recomendación constante del Representante después de sus visitas a los países. Aun cuando en el Tayikistán no se cuenta con una presencia de derechos humanos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha comenzado a responder a esta recomendación del Representante (véase A/51/483/Add.1, anexo, párr. 125) con el envío de una misión para evaluar las necesidades en materia de derechos humanos y el comienzo de planes de desarrollo en cooperación con el Gobierno para hacer frente a los problemas de derechos humanos, incluidos los problemas específicos de los desplazados. En Rwanda, el mandato de la operación sobre el terreno para los derechos humanos del

Alto Comisionado incluye la responsabilidad específica de facilitar el regreso de los desplazados internos. También es de celebrar la importancia especial que el mandato de la oficina de derechos humanos de Abjasia, Georgia, del Alto Comisionado asigna al establecimiento de condiciones que permitan el regreso de los desplazados internos. Sin embargo, se requiere una mayor presencia internacional que el simple funcionario de derechos humanos de las Naciones Unidas que se asigna actualmente si se quiere llevar a cabo este mandato eficazmente.

60. La atención que las misiones sobre el terreno del Alto Comisionado prestan a las necesidades de protección de los desplazados internos podría mejorarse mediante la formación. Los funcionarios sobre el terreno del Alto Comisionado deberían recibir formación como cosa normal y deberían prestar gran atención a las necesidades de los desplazados internos. En verdad deberían ponerse a la vanguardia de la promoción de la aplicación de los principios rectores sobre desplazamiento interno, que también deberían servir de base para su vigilancia y presentación de informes acerca de la medida en que se satisfacen las necesidades de los desplazados internos. La atención que la misión sobre el terreno en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas ha prestado en Burundi ha servido para aumentar la conciencia internacional sobre la reagrupación forzosa de los hutus, que se ha convertido en una práctica común después de la visita del Representante. También podría desempeñar una función igualmente importante para garantizar que el retorno de los interesados se produzca en condiciones de seguridad y dignidad, aunque para asumir esta función adicional necesitaría una ampliación comparable del número de personal sobre el terreno. En Colombia, donde al parecer el desplazamiento interno afecta a un millón de personas aproximadamente, la oficina establecida recientemente por el Alto Comisionado ha hecho una importante contribución al fortalecimiento del marco jurídico nacional para la protección de los derechos humanos en general, pero aún podría hacerse operacional sobre el terreno donde podría satisfacer la urgente necesidad de vigilancia de los derechos humanos con fines tanto preventivos como curativos, en particular en la promoción del regreso voluntario y en condiciones de seguridad de los desplazados internos. Al mismo tiempo, también es necesario que las organizaciones humanitarias y de desarrollo, en particular el ACNUR, el PNUD y el UNICEF, participen más intensamente en la labor con los desplazados internos de Colombia. Para dar una respuesta concreta a las necesidades de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos que aún no se han atendido de manera adecuada y que han proliferado más aún desde la visita realizada por el Representante en 1994, se requiere una mayor participación de los regímenes de derechos humanos, humanitarios y de desarrollo de las Naciones Unidas.

61. Para garantizar que las recomendaciones que haga el Representante después de una visita a un país sean llevadas a cabo es esencial una vigilancia constante de la situación. Sería particularmente útil en este sentido que los organismos de derechos humanos y humanitarios de las Naciones Unidas que están presentes en los países visitados por el Representante presten su ayuda para vigilar e informar acerca de la medida en que se aplican las recomendaciones y en caso de un cambio o deterioro de la situación, si es necesaria una visita complementaria o se necesitan nuevas recomendaciones.

En los países acerca de los cuales se carece de información en cuanto a la medida en que se aplican las recomendaciones del Representante o en los que el problema de los desplazamientos internos sigue siendo especialmente grave, tal como sucede en el Sudán, país al que corresponde la mayor población de desplazados internos del mundo, podría ser conveniente otra visita o una reiteración y, en caso necesario, una revisión de las recomendaciones.

62. La cooperación entre el Representante y el Coordinador del Socorro de Emergencia en la vigilancia de situaciones de desplazamiento interno y en el seguimiento a las visitas del Representante quedó establecida en una carta de entendimiento que se intercambiaron ambos en 1996. Además, la presentación periódica de informes sobre la situación de los desplazados internos por los Coordinadores Residentes podría desempeñar una utilísima función de seguimiento en los países visitados por el Representante. Al mismo tiempo, facilitaría un medio importante para determinar las situaciones de desplazamiento interno que exijan mayor atención por parte del Representante y del sistema de las Naciones Unidas en general.

63. Al margen del sistema de las Naciones Unidas existen también oportunidades de seguimiento con las organizaciones regionales y no gubernamentales. En iniciativas que pueden presentarse como ejemplo en el plano regional, el Relator para los desplazados internos nombrado por la Organización de los Estados Americanos realizó recientemente una visita a Colombia a modo de seguimiento de la misión efectuada en ese país por el Representante en 1994, y la Consultoría permanente sobre desplazamientos internos en América ha emprendido una misión en Guatemala, país que el Representante no ha tenido aún oportunidad de visitar.

64. Las organizaciones no gubernamentales también pueden desempeñar una importante función en el seguimiento contribuyendo a vigilar y a evaluar regularmente la medida en que se satisfacen las necesidades reconocidas de los desplazados internos. La base de datos que están organizando juntamente las Naciones Unidas y el Consejo Noruego para los Refugiados debería ser un instrumento especialmente útil para vigilar las situaciones específicas de desplazamiento interno en los países de todo el mundo. Las misiones a los países realizadas por organizaciones no gubernamentales tales como Human Rights Watch, el Comité de los Estados Unidos para los Refugiados y la Comisión de Mujeres para las mujeres y los niños refugiados, están centrando cada vez más su atención en los desplazados internos y gracias a ello constituyen otra valiosa fuente de información de seguimiento acerca de los países que ya ha visitado el Representante.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL MANDATO

65. A falta de una reacción general, sistemática y eficaz del sistema de las Naciones Unidas ante situaciones de desplazamiento interno, parece que continuará necesitándose la función catalizadora que ha venido desempeñando el Representante. Partiendo de esta hipótesis, los retos que afrontará el mandato en su tercera fase deberían centrarse en garantizar que el desarrollo de los marcos normativo e institucional se traduzca en medidas eficaces sobre

el terreno. Esto entrañará un ámbito de actividades que rebasa el mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas para abarcar el marco entre organismos en su conjunto. Entre la gama de actividades previstas figuran: difusión de normas tipo sobre el desplazamiento interno y promoción de su utilización por los gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales; asistencia al desarrollo y entrega del módulo de formación de la Iniciativa para la formación en el contexto de situaciones de crisis con objeto de que los funcionarios de las Naciones Unidas estén mejor informados sobre cómo abordar situaciones de desplazamiento interno; fomento de acuerdos institucionales de carácter más colaborador, tanto en la sede como en el terreno, con respecto a los desplazados internos; presentación de casos de desplazamiento interno en reuniones entre organismos, especialmente del IACC y de su Grupo de Trabajo, que es actualmente el foro designado para consultas entre organismos sobre desplazados internos; estrecha vigilancia de más de 35 países con graves problemas de desplazamiento interno; promoción de reacciones más eficaces ante situaciones de desplazamiento interno por parte de agentes nacionales, regionales e internacionales, en particular mediante el desarrollo de relaciones más estrechas con organizaciones regionales; realización de misiones a países donde la situación del desplazamiento interno es especialmente grave; realización de actividades complementarias de esas misiones; dedicación de una atención concreta a las necesidades de las mujeres y los niños; y preparación de informes periódicos a la Comisión y a la Asamblea General en los que se detalle la evolución en todas estas diversas esferas de actividades.

66. La ejecución de esta amplia diversidad de actividades exigirá un nivel correspondiente de recursos, tanto humanos como materiales. Esto suscita la cuestión de cuál es el arreglo institucional más adecuado a las necesidades del mandato y por conducto del cual pueden ponerse recursos a disposición del Representante. El presente arreglo en virtud del cual el Representante es ajeno al sistema de las Naciones Unidas y presta servicios con carácter voluntario presenta ciertas ventajas y desventajas. En cuanto al aspecto positivo, el presente arreglo otorga al Representante un grado considerable de autonomía, que le ha permitido exponer con libertad sus conclusiones, presentar enfoques innovadores de su mandato, colaborar estrechamente con expertos e instituciones fuera del sistema de las Naciones Unidas y pedir apoyo externo a gobiernos, fundaciones, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación.

67. El apoyo de gobiernos, fundaciones e instituciones de investigación ha permitido, por ejemplo, compilar y analizar normas jurídicas relativas a los desplazados internos, redactar los Principios Rectores y proceder a un análisis a fondo de los acuerdos institucionales. El principal proyecto de investigación, que será publicado en este año por la Institución Brookings, con los títulos de Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement y The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced, ha tenido también que depender de la financiación externa. Dicho estudio, acometido por el Representante a petición del Secretario General, fue llevado a cabo por la Institución Brookings - Proyecto del Grupo de Política de Refugiados sobre los Desplazados Internos y contó con los

conocimientos técnicos de gran número de funcionarios de las Naciones Unidas, académicos, abogados, especialistas en refugiados y derechos humanos y numerosas instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales.

68. Al mismo tiempo, el presente arreglo presenta limitaciones: el carácter voluntario y a tiempo parcial del cargo obstaculiza el grado en que el Representante puede intervenir sistemática y activamente en el proceso entre organismos, participar en la vigilancia o realizar misiones y seguimiento. La falta de aportación de suficientes recursos al mandato obstaculiza igualmente la capacidad del limitado personal que presta servicio al mandato en el seno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Para cumplir incluso las exigencias mínimas del mandato, según lo especificado por la Comisión, el Representante ha tenido que depender del apoyo exterior, consistente en un principio en una interna de Harvard, cuyo nombramiento se prorrogó por cortos plazos hasta su partida el pasado año. Este puesto fue complementado mediante un experto asociado, prestado generosamente por el Gobierno de Noruega, pero cuyo contrato ha expirado desde entonces. Para compensar esta pérdida, la Oficina del Alto Comisionado ha nombrado recientemente a un nuevo funcionario a corto plazo, cuyo futuro, aunque renovable, es incierto.

69. Prescindiendo del limitado apoyo disponible en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el hecho de que el mandato y el ámbito de las actividades del Representante conciernen a una amplia gama de organismos del sistema de las Naciones Unidas requiere que se busquen fuentes de apoyo fuera del mecanismo de derechos humanos. Una fórmula que se ha sugerido y que parece recibir amplio apoyo como medio de prestar asistencia al Representante y de acrecentar la colaboración entre organismos consiste en que cada uno de los diferentes órganos humanitarios y de desarrollo relacionados con el mandato asigne a un funcionario para que preste servicio al mandato del Representante desde su respectiva base institucional. Este sistema de centros de coordinación sería acorde con la naturaleza del problema de los desplazados internos y con la idea expresada por el Secretario General en su Programa de reforma de que los derechos humanos deben integrarse también en las esferas humanitaria, de desarrollo, económica y social y de seguridad del sistema de las Naciones Unidas.

70. Además, sería fundamental que un funcionario superior de la Secretaría supervisara la gestión del mandato y la red de centros de coordinación establecidos en los diferentes organismos. Ese funcionario estaría autorizado a desempeñar una función activa en el proceso de adopción de decisiones entre organismos y a actuar en nombre del Representante siempre que sus otros compromisos le impidieran a éste asistir a sesiones que requiriesen un nivel superior de representación.

71. Una cuestión que tendrá que examinarse es la cantidad de tiempo que el Representante puede dedicar a las responsabilidades de su mandato. En la actualidad, el cargo del Representante es voluntario y, según su acuerdo con su empleador, la Institución Brookings, en la que es miembro superior del Programa de Estudios de Política Exterior, la cantidad de tiempo que puede dedicar a la labor del mandato no debe exceder de la cuarta parte de su

tiempo de trabajo. Esto es muy inadecuado, habida cuenta del ámbito de actividades previsto para el mandato. Para subsanar este inconveniente, se ha sugerido que el cargo sea de dedicación completa, que se integre en la Secretaría de las Naciones Unidas y se le dote de personal y fondos adecuados. Prescindiendo de las limitaciones presupuestarias con que tropezaría esta propuesta, suscita la preocupación de que privaría al mandato de su independencia, lo que en general se considera conveniente. Una solución que podría armonizar estas consideraciones al parecer contradictorias consistiría en que las Naciones Unidas definieran de nuevo el cargo para que el Representante pudiera dedicar más tiempo a las responsabilidades de su mandato, permaneciendo siempre al margen del sistema de las Naciones Unidas para mantener la apreciada autonomía del mandato. Esto puede realizarse por conducto del presupuesto ordinario de la Organización o de uno o varios de sus organismos, o como parte de los fondos que el Representante pudiera obtener de gobiernos, fundaciones y otros posibles contribuyentes.

72. Si se permitiera al Representante dedicar más tiempo a las responsabilidades de su mandato y se pusiera también a su disposición personal asignado en comisión de servicios, se satisfacerían de manera innovadora las necesidades del mandato, acrecentando así considerablemente su capacidad, sin establecer una nueva institución ni introducir grandes cambios de organización. Como se ha indicado anteriormente, hasta el momento en que el sistema de las Naciones Unidas pueda abordar más eficazmente las situaciones de desplazamiento interno que el enfoque de cada caso concreto que ha caracterizado hasta la fecha la reacción internacional, la función catalizadora del Representante sigue pareciendo fundamental. Con independencia de que su cargo esté o no incluido en el sistema de las Naciones Unidas, sea a tiempo parcial o a jornada completa, voluntario o remunerado, es igualmente fundamental aportar un apoyo sostenido y reforzado para que el Representante pueda cumplir su mandato de manera eficaz.

V. CONCLUSIÓN

73. Cuando la Comisión examinó por primera vez la cuestión del desplazamiento interno en 1992 y pidió al Secretario General que nombrara un representante para estudiar el problema y recomendar la manera en que el sistema de las Naciones Unidas podría responder mejor a las necesidades de los desplazados internos, el Representante examinó varios arreglos posibles, que iban desde la creación de un nuevo organismo a la atribución de plenas responsabilidades a un organismo ya existente y a una utilización más eficaz de las capacidades existentes en el sistema de las Naciones Unidas mediante un enfoque en colaboración. A lo largo del tiempo, se ha visto que esta última opción era la más realista, pero que debía ser reforzada y perfeccionada para garantizar que se trataran adecuadamente las necesidades de los desplazados internos. Dentro del marco del enfoque en colaboración, se caracterizó la función del Representante del Secretario General como elemento catalizador necesario. En consecuencia, se renovó el mandato en 1993 y 1995, y la Comisión debe examinar una nueva renovación en su actual período de sesiones.

74. Aunque estudios recientes indican alguna fluctuación en el número de los desplazados internos, debido en parte a la modificación de las condiciones sobre el terreno a raíz de causas principales -conflictos internos, luchas intestinas, violaciones de los derechos humanos y otras catástrofes naturales y provocadas por el hombre-, el número de personas afectadas sigue siendo muy elevado, ascendiendo, según un cálculo moderado, a unos 25 millones en 35 a 40 en todos los continentes, con diversos grados de intensidad. Desde la creación del mandato, la comunidad internacional ha adquirido cada vez mayor conciencia del problema y ha acrecentado considerablemente su capacidad de responder de manera eficaz. Sin embargo, aunque muchas organizaciones se ocupan actualmente de los desplazados internos a nivel nacional, regional e internacional, se ha reaccionado ante casos concretos y gran número de desplazados internos continúa sin recibir una protección y asistencia adecuadas o incluso no recibe ninguna de sus autoridades nacionales o de la comunidad internacional. Al tratar de hacer frente a este reto, el mandato del Representante se ha centrado en elaborar marcos normativos e institucionales para una reacción internacional eficaz, haciendo intervenir a gobiernos y otros agentes pertinentes en un diálogo constante en nombre de los desplazados internos y movilizándolo de otro modo el apoyo internacional hacia su causa para prestarles una protección y asistencia adecuadas.

75. La labor del mandato ha sentado, en particular, un sólido fundamento para elaborar una respuesta normativa eficaz al desafío mundial del desplazamiento interno. Basándose en la compilación y análisis de las normas jurídicas existentes, se ha desarrollado un conjunto de principios rectores que suministran la base jurídica para garantizar la protección y asistencia a nivel nacional e internacional. Mediante análisis comparados de los arreglos internacionales de organización existentes y de la manera de acrecentar su eficacia se han formulado propuestas destinadas a desarrollar una reacción institucional en colaboración más concertada ante las necesidades de los desplazados a todos los niveles, desde el local al mundial. Sin embargo, esos arreglos normativos e institucionales deberán tener carácter operacional para poder hacer frente detallada y eficazmente a los desafíos del desplazamiento.

76. Si se renueva el mandato, su función catalizadora se centrará en promover la aplicación práctica de los principios rectores por parte de todos los que se ocupan de los desplazados internos y, mediante el enfoque en colaboración, generar una reacción institucional y operacional a escala del sistema frente a los padecimientos de los desplazados internos en todo el mundo.

77. Cuando la Comisión examinó por primera vez el problema del desplazamiento interno, había una considerable aprensión sobre su participación en lo que, a juicio de algunos, era un delicado problema interno. En la actualidad, la envergadura de la crisis no permite albergar dudas sobre la necesidad de la participación internacional, ya que el desplazamiento interno es una tragedia humana de gran magnitud y de dimensiones mundiales. No es sólo un síntoma de la incapacidad del Estado en varios grados, ya se refiera a la voluntad política o a la pura falta de capacidad, sino que con frecuencia es también una crisis con graves consecuencias regionales y mundiales.

El desplazamiento interno es la primera manifestación de una perturbación demográfica que rebasa las fronteras internacionales, generando refugiados, con el potencial de desestabilizar no sólo sus países de origen, sino también los países de acogida. El desafío consiste en desarrollar un sistema eficaz de reacción basado en la cooperación internacional. Los marcos normativo e institucional para esa respuesta en colaboración han sido razonablemente bien detallados. Lo que queda por hacer es conferirles carácter operacional para aportar una protección y asistencia adecuadas a millones de desplazados internos que tienen una necesidad desesperada de ayuda en todo el mundo. La Comisión asumió la función dirigente en 1992 y dispone actualmente de la base normativa e institucional sobre la que establecer un sistema más eficaz y sostenible de reacción internacional ante la crisis mundial del desplazamiento interno.

1. Banco Mundial, Operational Directive (O.D.) N° 4.30 de 29 de junio de 1990, párr. 8; OCDE, directrices para los organismos de ayuda en relación con los desplazamientos involuntarios y el reasentamiento, OECD/GD(91) 201, 1991.

2. En la definición de trabajo el concepto de desplazado interno se refiere a "las personas que han sido obligadas a huir de su hogar repentinamente o inopinadamente en gran número, como resultado de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que se hallan dentro del territorio de su propio país". Véase el informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos (E/CN.4/1992/23), párr. 17. Para un examen preliminar de las cuestiones de definición basado en esta definición, véase el informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos (E/CN.4/1995/50), párrs. 116 a 127. Otros puntos que han de examinarse y la justificación del perfeccionamiento de la definición de trabajo figuran en: Roberta Cohen y Francis Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), cap. 2.

3. ACNUR, International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons: A Reference Manual for UNHCR Staff (Normas jurídicas internacionales aplicables a la protección de personas desplazadas internamente: manual de referencia para el personal del ACNUR), 1996 (en inglés solamente).

4. Véase Cohen y Deng, op. cit. y The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998).

5. Las directrices 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 el 28 de abril de 1993. Véase UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Ginebra: ACNUR, septiembre de 1994), anexo I. Por el momento, el

Comité Internacional de la Cruz Roja limita su intervención a las situaciones de conflicto armado, en que procura ofrecer protección y asistencia a las víctimas civiles, prescindiendo de que sean o no sean desplazados. Para conocer mejor la relación entre esta función y los desplazados internos, véase Jean-Philippe Lavoyer "Refugees and Displaced Persons - International Humanitarian Law and the Role of the ICRC", International Review of the Red Cross, N° 305, marzo a abril de 1995, págs. 162 a 180.

6.ACNUK, "The Dilemma of the Internally Displaced", Refugees, Focus: Afghanistan, N° 108 (1997), pág. 7.

7.Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de 14 de octubre de 1997. Las sugerencias concretas de su predecesor para el establecimiento de un marco para la protección permanente sobre el terreno de los derechos humanos de desplazados y refugiados pueden consultarse en los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a la Asamblea General, Documentos oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento N° 36 (A/50/36), párrs. 86 y 87; y a la Comisión de Derechos Humanos en su 51° período de sesiones (E/CN.4/1995/98).

8.Véase supra, nota 3.

9.Randolph Kent, "Building Bridges", Crosslines, vol. 5 (enero de 1997), Suplemento de WorldAid'96, pág. 14. Si se desea información más amplia sobre este tema, incluido el establecimiento de estrategias específicas, véase Cohen y Deng, Masses in Flight, cap. 7.

10.Véase Cohen y Deng, Masses in Flight, cap. 7, en que se cita a Steven Holtzman, "Conflict-Induced Displacement Through a Development Lens", documento preparado para el Bookings Institution - Proyecto del Grupo de Políticas para los Refugiados sobre el Desplazamiento Interno.

11.Cohen y Deng, Masses in Flight, cap. 6.

12.En julio de 1997 se celebró en Bangkok una reunión de expertos sobre políticas regionales para los refugiados y los desplazados en Asia, copatrocinada por el ACNUR y el Gobierno de Tailandia, a la que asistieron 18 Estados de la región y de la OIM, para examinar el carácter, las causas y las consecuencias de los movimientos de población y para promover el intercambio de información a nivel regional. El ACNUR organizó en marzo de 1997 en Jordania una consulta regional sobre los desplazamientos causados por conflictos en Asia central y sudoccidental y en el Oriente Medio en la que, pese a centrarse en los refugiados, se hizo también referencia al problema del desplazamiento interno. Véase, respectivamente, "Asia: Regional Approaches to Refugees and Displaced Persons", IOM News, N° 3/97, págs. 4 y 8; "UNHCR holds regional meeting on population displacement", Comunicado de prensa del ACNUR, Washington, 10 de marzo de 1997.

13.Cohen y Deng, Masses in Flight, cap. 5.

14. Comité de los EE.UU. para los refugiados, Preliminary Observations on the Situations of Internally Displaced Persons in Sri Lanka (Washington D.C., 16 de diciembre de 1996).

15. Uno de los objetivos explícitos del programa en las situaciones de desplazamiento es la protección a los refugiados y desplazados. Véase el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la Comisión de Derechos Humanos en su 51º período de sesiones (E/CN.4/1995/98).
