



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83
20 de enero de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56º período de sesiones
Tema 14 c) del programa provisional

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: ÉXODOS EN MASA
Y PERSONAS DESPLAZADAS

Los desplazados internos

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng,
presentado de conformidad con la resolución 1999/47

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO		3
INTRODUCCIÓN	1 - 4	4
I. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS	5 - 35	4
A. Respuestas recientes de los Principios	7 - 22	5
B. Divulgación y aplicación de los Principios	23 - 34	11
C. Necesidad de un mecanismo de seguimiento	35	16

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. HACIA UN MARCO DE PROTECCIÓN CONVENIDO DE CARÁCTER SISTEMÁTICO.....	36 - 47	16
A. Documento sobre la protección de los desplazados internos	38 - 42	17
B. Base de datos mundial sobre los desplazados internos	43 - 47	18
III. EL ENFOQUE POR PAÍSES	48 - 65	20
A. Misión de seguimiento a Colombia.....	49 - 54	20
B. Seguimiento de la visita a Azerbaiyán	55 - 57	22
C. Misiones futuras	58 - 60	23
D. Declaraciones de preocupación: Kosovo, Timor Oriental, Chechenia	61 - 65	24
IV. EXAMEN DE NUEVAS CUESTIONES.....	66 - 76	26
V. ORIENTACIONES FUTURAS PARA EL MANDATO	77	30
VI. CONCLUSIÓN.....	78	30

RESUMEN EJECUTIVO

En 1992, en respuesta a la creciente preocupación internacional por el gran número de desplazados internos en todo el mundo y su necesidad de asistencia y protección, el Secretario General, a instancias de la Comisión de Derechos Humanos, designó por un año un Representante sobre los desplazados internos (resolución 1992/73 de la Comisión). El Representante debía preparar un informe amplio en el que se indicasen las leyes y mecanismos existentes para la protección de los desplazados internos, las posibles medidas adicionales para fortalecer la aplicación de esas leyes y mecanismos y las alternativas para satisfacer las necesidades de protección cuando fuesen insuficientes los instrumentos existentes. Desde entonces, el mandato del Representante se ha renovado tres veces (resoluciones 1993/95, 1995/57 y 1998/50) y se ha pedido al Representante que continúe analizando las causas de los desplazamientos internos, las necesidades de las personas desplazadas, las medidas de prevención y los medios para reforzar la protección, la asistencia y las soluciones destinadas a los desplazados internos. También se pidió al Representante que hiciera esto mediante un diálogo ininterrumpido con los gobiernos y todas las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales interesadas y teniendo en cuenta las situaciones concretas.

El Representante informa anualmente a la Comisión y cada dos años a la Asamblea General. El presente informe es una síntesis de la labor del Representante en ejercicio de su mandato desde el último informe de la Comisión (E/CN.4/1999/79 y Add.1 y 2). Con él se pretende completar el informe presentado a la Asamblea General en su último período de sesiones (A/54/409).

El informe principal ofrece un panorama general de la situación en las diversas esferas objeto del mandato, en particular: los Principios Rectores de los desplazamientos internos; el marco institucional, el enfoque por países; el examen de nuevos problemas; y el establecimiento de las directrices futuras para el mandato.

El informe contiene tres adiciones. La adición 1 consiste en un informe de la misión de seguimiento del Representante a Colombia para estudiar la situación del desplazamiento interno e incluye recomendaciones al Gobierno y a la comunidad internacional para hacer frente a esta situación con mayor eficacia. La adición 2 es un informe resumido de un Seminario sobre los desplazamientos internos, celebrado en Colombia, que tuvo lugar inmediatamente después de la misión oficial del Representante a este país. La adición 3, cuya publicación dependerá de las exigencias de los servicios de conferencias, consistirá en un informe sobre la misión del Representante a Timor Oriental, prevista para los meses de febrero y marzo de 2000.

INTRODUCCIÓN

1. En la portada de una publicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de diciembre de 1999 puede leerse el siguiente título: "La cuestión candente para un nuevo milenio: cómo ayudar a millones de personas entre las más vulnerables del mundo..." A decir verdad, la cuestión de los desplazamientos internos se ha convertido en una cuestión crítica en dos aspectos. En primer lugar, en años recientes se ha observado una mayor concienciación internacional del problema, no sólo de su alcance y magnitud sino también de la necesidad de abordarlo de manera efectiva. Al mismo tiempo, la protección y asistencia a las personas que permanecen dentro de las fronteras de su propio Estado sigue siendo una cuestión delicada y ardua para la que no existe una estrategia internacional fácilmente aplicable.

2. Las crisis de Kosovo, Timor Oriental y Chechenia, que han acaparado los titulares durante el último año, constituyen un ejemplo de que el problema mundial de los desplazamientos internos va en aumento; continúan surgiendo nuevas situaciones y las respuestas a estas situaciones varían considerablemente. Entretanto, otras situaciones de larga data, como las de Afganistán, Angola, Burundi, Colombia, Sri Lanka y Sudán, siguen agravándose. En otros países, como en Azerbaiyán y Georgia, por ejemplo, se ha producido un estancamiento. Finalmente en otros, como en Argelia, Myanmar y Turquía estas situaciones tienen lugar, en gran medida, al margen del escrutinio internacional.

3. Entre los elementos positivos, cabe señalar que, durante los últimos años, una mayor concienciación y comprensión de este trágico fenómeno ha dado lugar a iniciativas importantes en el marco normativo e institucional, lo que ha permitido mejorar las respuestas a nivel internacional, regional, nacional y local. No obstante, millones de desplazados internos en todo el mundo siguen necesitando desesperadamente asistencia y, sobre todo, protección. Su difícil situación es una indicación evidente de que, no obstante los progresos conseguidos hasta la fecha, todavía queda mucho por hacer.

4. El presente informe ofrece una reseña de la labor del Representante, en ejercicio de su mandato durante el último año, así como una indicación de los aspectos en que se exige un esfuerzo mayor. El informe se divide en cinco secciones sustantivas, que se refieren a los siguientes aspectos: los principios rectores de los desplazamientos internos; el marco institucional; el enfoque por países; un programa de investigación; y orientaciones futuras para el mandato.

I. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

5. La Comisión, recordando las normas pertinentes de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados, ha reconocido que la protección de los desplazados internos se ha fortalecido como consecuencia de haberse determinado, reafirmado y consolidado los derechos concretos relativos a su protección y asistencia, en particular gracias a los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2). Los Principios Rectores, cuya formulación y contenido ya se han detallado en anteriores informes, establecen los derechos y garantías, de conformidad con el derecho internacional, relativos a la protección de los desplazados internos en todas las fases del

desplazamiento. El año último, preparó una versión anotada de los Principios, en la que se explican las disposiciones jurídicas en que estos principios se basan, el Dr. Walter Kälin, Presidente del grupo jurídico que ayudó al Representante a redactar los Principios. Esta versión anotada ha sido publicada recientemente por la Asociación Americana de Derecho Internacional y por el Proyecto sobre desplazamientos internos de la Institución Brookings.

6. Además, el desarrollo de los Principios Rectores ha sido el objeto principal de uno de los muchos estudios monográficos realizados en el marco del Proyecto de política pública mundial, dirigido por el Representante y por Wolfgang Reinicke, del Banco Mundial, que forma parte del proyecto de la Fundación de las Naciones Unidas titulado "Visioning the UN". En este estudio monográfico, preparado por Simon Bagshaw, se examina el carácter colaborativo del proceso de preparación de los Principios Rectores, en el que participaron diversos agentes gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Sobre la base de las conclusiones de éste y de otros estudios, el Proyecto de política pública mundial tiene por objeto elaborar propuestas sobre la forma en que las Naciones Unidas podrían desempeñar un papel importante en el fortalecimiento o, en caso necesario, en el lanzamiento de redes similares para abordar cuestiones concretas de política.

A. Respuestas recientes a los Principios

7. En el último período de sesiones de la Comisión, y a instancia suya, el Representante informó de las opiniones sobre los Principios Rectores que le habían comunicado los gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) (E/CN.4/1999/79, párrs. 14 a 34). A continuación se exponen las opiniones expresadas posteriormente.

8. La Asamblea General ya había reconocido con anterioridad los Principios Rectores en el contexto de su examen de los temas del programa relativos a los derechos del niño y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹. Sin embargo, debido a que el tema del programa sobre los desplazados internos sólo se examina ahora cada dos años, la Asamblea únicamente comentó los principios con cierto detalle en su período de sesiones más reciente. En su resolución 54/167, aprobada en su quincuagésimo cuarto período de sesiones, la Asamblea General tomó nota de que el Representante había preparado, sobre la base de su recopilación y análisis de normas jurídicas, un marco general de protección de los desplazados internos, en particular los Principios Rectores de los desplazamientos internos². Al igual que había hecho la Comisión, la Asamblea acogió con satisfacción el hecho de que el Representante hubiese aprovechado los Principios Rectores en su diálogo con los gobiernos y las

¹ Véase resoluciones 53/128 y 53/125 de la Asamblea General, respectivamente.

² La compilación y análisis de las normas jurídicas se publicó como documento E/CN.4/1996/52/Add.2 (y también como Desplazados internos: compilación y análisis de normas jurídicas; serie de estudios de derechos humanos N° 9, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.97/XIV) y E/CN.4/1998/53/Add.1.

organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y le pidió que prosiguiese sus esfuerzos al respecto. Además, la Asamblea tomó nota con reconocimiento de que los gubernamentales están utilizando los Principios Rectores en su labor, y los alentó a que siguieran difundiendo y aplicando dichos principios.

9. El Consejo de Seguridad es otro foro en el que se han expresado opiniones acerca de los Principios. Así ocurrió durante el examen por el Consejo, el año último, de la cuestión de la protección de la población civil durante los conflictos armados. Como los conflictos armados son la causa principal de los desplazamientos y la protección es la mayor necesidad de las poblaciones afectadas, la difícil situación de los desplazados internos fue la principal preocupación expresada durante el examen de este tema. La declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/1999/6) hecha después del primer examen de la cuestión por el Consejo, en febrero de 1999, se refirió expresamente a los desplazados internos como los grupos de civiles más vulnerables. Algunos oradores pusieron de relieve la importancia de un marco normativo para garantizar su protección (véase el documento S/PV.3977). El representante del Canadá destacó la aparición de nuevas normas para abordar la nueva naturaleza del conflicto, por ejemplo con respecto a los desplazados internos. El representante del Reino Unido alabó la codificación de Principios relativos a los desplazados internos y destacó la necesidad de un mecanismo para garantizar que se respetasen estos Principios. El representante de Gambia expresó la esperanza de que en el cincuentenario de los Convenios de Ginebra, la comunidad internacional adoptase un marco normativo adecuado para los desplazados internos. El Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños destacó la gravedad de la situación de los desplazados internos y puso de relieve la urgencia de adoptar este marco normativo.

10. Para proseguir su examen de la cuestión, el Consejo pidió al Secretario General que preparase un informe con recomendaciones concretas sobre la forma en que podría mejorar la protección física y jurídica del personal civil en situaciones de conflicto armado y, en particular, que determinase las contribuciones que el Consejo podría hacer para la aplicación efectiva de la legislación humanitaria vigente, y que examinase si había lagunas importantes en las normas jurídicas actuales (véase S/PRST/1999/6). En su informe al Consejo (S/1999/957), el Secretario General se refirió a los desplazamientos internos como una de las esferas problemáticas en que el derecho internacional actual presentaba lagunas. Se señalaba que, en ausencia de un marco jurídico internacional en que se determinaran los derechos y las libertades de los desplazados internos, el Representante había recopilado los Principios Rectores sobre los desplazamientos internos sobre la base de los instrumentos vigentes de derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. El Secretario General recomendó que el Consejo de Seguridad alentase a los Estados a seguir las orientaciones jurídicas de los Principios Rectores en las situaciones de desplazamientos en masa.

11. Durante el debate del informe del Secretario General (S/VP.4046 y Resumption 1 y Corr. 1 y Corr. 2 y Resumption 2), el Canadá expresó su pleno apoyo al enfoque del Secretario General para abordar la cuestión de los derechos y necesidades de los desplazados internos en situaciones de conflicto armado. El representante de la India señaló que habría que contar con una amplia aceptación de los principios a nivel internacional para que el Consejo alentase a los Estados a respetarlos, y que los desplazamientos internos son problemas que incumben a la responsabilidad de los Estados interesados. Si bien estuvo de acuerdo en que la responsabilidad primordial de la protección y asistencia a los desplazados internos corresponde al gobierno del Estado interesado,

el representante de la Unión Europea, que habló también en nombre de Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania, se mostró partidario de aplicar en mayor medida los Principios Rectores en la labor de las Naciones Unidas en los distintos países.

12. En otro debate del Consejo, centrado en los niños y los conflictos armados, el Representante Especial del Secretario General sobre esta cuestión puso de relieve la necesidad y la urgencia de que la comunidad internacional encontrase la forma de ofrecer una protección y apoyo práctico más sistemáticos a los millones de personas, en su mayoría mujeres y niños, que actualmente se encuentran desplazadas dentro de sus propias fronteras. A tal efecto, propugnó una mayor difusión y utilización de los Principios Rectores por los gobiernos, las partes en los conflictos y la comunidad humanitaria en su conjunto (véase S/PV.4037).

13. El Consejo Económico y Social también ha seguido prestando atención a la cuestión de la normativa sobre los desplazamientos internos, en particular en el contexto de su segundo Segmento Humanitario, celebrado en Ginebra en julio de 1999. El Secretario General, en su informe al Consejo sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas (A/54/154-E/1999/94) señaló que los ataques directos contra la población civil, en flagrante violación del derecho humanitario internacional y de las leyes sobre los derechos humanos, que habían contribuido a desplazamientos forzados masivos y a pérdidas de vida en varios países, constituían los retos más graves para los organismos humanitarios. Después de destacar que el clima para la acción humanitaria podía mejorarse mediante el desarrollo y difusión de leyes y normas internacionales relativas a los derechos de la población civil, el Secretario General observó que los Principios Rectores han comenzado rápidamente en convertirse en norma internacional. Se hizo referencia a la difusión activa de los Principios, a la organización por el Representante, por los organismos internacionales y por las organizaciones no gubernamentales de reuniones regionales para discutir su aplicación sobre el terreno, y a la utilización de los Principios por las organizaciones regionales. El Consejo, en sus conclusiones convenidas 1999/1, pidió a todos los Estados que aplicasen normas internacionalmente reconocidas con respecto a los desplazados internos. También tomó nota de que el Comité Permanente entre organismos estaba utilizando los Principios Rectores.

14. El Comité Ejecutivo del ACNUR es otro foro en el que se han expresado opiniones sobre los Principios. El año último, en el 50º período de sesiones del Comité Ejecutivo, el representante de Noruega destacó la necesidad de garantizar el respeto del derecho internacional humanitario y la legislación sobre derechos humanos con el fin de proteger mejor a los desplazados internos, y se refirió a los Principios Rectores como un instrumento útil y bienvenido a este respecto. El representante de Suecia declaró que los Principios Rectores debían aplicarse efectivamente, e hizo un llamamiento al ACNUR para que mantuviese informado al Comité Permanente del Comité Ejecutivo acerca de esta cuestión. El representante de los Estados Unidos indicó que la difícil situación de los desplazados internos era una de sus preocupaciones prioritarias. En particular expresó su preocupación por la "protección desigual y con frecuencia inadecuada que se ofrece actualmente" a los desplazados internos, y destacó que el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros debían ofrecer una respuesta más previsible para garantizar que los desplazados internos recibiesen la atención y protección que necesitan. Se elogió el trabajo del Representante de elaborar los Principios Rectores y propugnar una estrecha cooperación entre las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las organizaciones no gubernamentales y los Estados.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su declaración al Comité Ejecutivo, también puso de relieve la utilidad de los Principios y se refirió a Colombia como un ejemplo donde la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el ACNUR cooperan estrechamente para prestar apoyo a los mecanismos nacionales de protección de los desplazados internos. El ACNUR, en su nota sobre la protección internacional (A/AC.96/914), se refirió más detenidamente al ejemplo de Colombia, y señaló que su programa para reforzar el marco jurídico, normativo e institucional que rige la situación de los desplazados internos en su país se centra en la aplicación de los Principios Rectores, y está relacionado con los esfuerzos más amplios encaminados a garantizar la aplicación del derecho internacional humanitario y a reforzar el respeto de los derechos humanos. En las Conclusiones sobre la protección internacional aprobadas por la reunión (A/AC.96/9928, sec. III. A), el Comité Ejecutivo reiteró la importancia de los Principios Rectores y reafirmó su apoyo a la función del ACNUR con respecto a las personas internamente desplazadas sobre la base de los criterios especificados por la Asamblea General (ibíd, párr. 20 t)).

15. La 27ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 31 de octubre al 6 de noviembre de 1999, que se centró en mejorar la atención y protección de las víctimas de conflictos armados y desastres naturales, también puso especial énfasis en el marco normativo para la protección de los desplazados internos. El Plan de Acción aprobado por la Conferencia establece una serie de medidas a este respecto³. En el desarrollo de las hostilidades, y además de la prohibición total de los ataques directos contra la población civil y los objetivos civiles, las partes en un conflicto deben hacer todo lo posible por evitar daños, proteger y respetar a la población civil, y adoptar medidas concretas en favor de los grupos especialmente vulnerables, incluidas las personas desplazadas. Las partes en un conflicto armado deben tomar medidas eficaces para tratar de evitar acciones que provoquen desplazamientos de población injustificados. Si se producen estos desplazamientos, deben garantizar que se respete y proteja a las personas desplazadas, que se les preste la asistencia adecuada y que se les permita regresar voluntariamente, en condiciones pacíficas y de seguridad, a sus hogares, o reasentarse voluntariamente en otro lugar. Con el objetivo de atender los derechos y las necesidades urgentes de las personas más vulnerables como primera prioridad de la acción humanitaria, el Plan de Acción declara que las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional y el CICR, teniendo en cuenta los Principios Rectores de los desplazamientos, podrán ofrecer sus servicios en favor de los desplazados internos y extenderán su apoyo a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones de asistencia y protección a los desplazados internos. El representante de Austria, en sus comentarios durante la sesión plenaria sobre el tema de la cooperación estratégica para mejorar la vida de las poblaciones vulnerables, hizo un llamamiento a todos los Estados para que aplicasen los Principios Rectores e intensificasen a tal efecto su cooperación con las Sociedades Nacionales.

16. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y los mecanismos especiales de la Comisión, por su parte, han seguido comprometidos en la promoción y aplicación de los Principios Rectores. Los Principios fueron presentados oficialmente por el representante a sus colegas en la reunión anual de relatores especiales/representantes y expertos independientes, celebrada en Ginebra en mayo. El debate sobre los Principios fue sumamente positivo y varios participantes señalaron la pertinencia y utilidad de los Principios para su labor así, como la

³ Disponible en <http://www.redcross.alertnet.org/en/conference/proceedings.asp>.

importancia de que se recurriese a los mecanismos de la Comisión para atender las necesidades de protección de los desplazados internos. Varios relatores especiales sobre países y sobre temas concretos, así como expertos independientes han comenzado a referirse a los Principios Rectores en sus informes y llamamientos urgentes. Se están tomando medidas para que el Representante presente también los Principios Rectores a los órganos creados en virtud de tratados y les faciliten información pertinente sobre la situación de los desplazados internos en los países que se examinen. La Comisión ha acogido favorablemente la atención prestada por los relatores especiales, grupos de trabajo, expertos y órganos creados en virtud de tratados a la cuestión de los desplazamientos internos, y les ha pedido que continúen recabando información sobre las situaciones que ya han ocasionado o podrían ocasionar desplazamientos internos, y que incluyan la información pertinente y las recomendaciones al respecto en sus informes y los faciliten al Representante.

17. Los Principios Rectores figuraron también en el programa de la segunda reunión anual de jefes de las operaciones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, celebrada en Ginebra en septiembre. Los Principios ya habían sido distribuidos el año pasado por la Oficina a todo el personal, incluido el personal de las operaciones sobre el terreno. El objetivo del debate sobre los Principios Rectores celebrado durante la reunión de jefes de las operaciones sobre el terreno era examinar la experiencia del personal sobre el terreno en su trato con los desplazados internos, la función que podrían desempeñar para mejorar la respuesta internacional a sus necesidades de protección y las necesidades operacionales y de otro tipo necesarias para fortalecer esta función. El examen de las operaciones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados llevado a cabo en 1998 por el Asesor Especial de la Alta Comisionada, Ian Martin, había recomendado que la Oficina del Alto Comisionado, en cooperación con el Representante, desempeñase un papel activo en los debates entre organismos, con el fin de mejorar la respuesta sobre el terreno a la difícil situación de los desplazados internos, y que esto debería reflejarse en el mandato y en la organización de las operaciones sobre el terreno. La Oficina está preparando un proyecto para apoyar las operaciones sobre el terreno a este respecto, cuyo elemento esencial sería la promoción y aplicación de los Principios Rectores. La Comisión ha hecho un llamamiento a la Alta Comisionada para que elabore proyectos en el marco del programa de servicios consultivos y de cooperación técnica de su Oficina, con el fin de promover los derechos humanos de los desplazados internos.

18. Las organizaciones regionales también han seguido prestando atención a los Principios. La Reunión Ministerial de la Organización de la Unidad Africana sobre Refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas en África, celebrada en Jartum en diciembre de 1998, recomendó que los Principios Rectores se sometieran a la consideración de la Comisión de Refugiados de la OUA en su próximo período de sesiones. De conformidad con esta solicitud, se invitó al Representante a que presentara los Principios Rectores a la Comisión de Refugiados de la OUA en su 30º período de sesiones, que se celebró en Addis Abeba en junio de 1999. El debate sobre los Principios Rectores se desarrolló en un ambiente positivo y constructivo, y prácticamente todos los oradores iniciaron sus observaciones con expresiones de agradecimiento al Representante por la preparación y la presentación de los Principios en ese foro. Se exhortó a que se incrementara la divulgación de los Principios en África y se sugirió que la OUA y otros agentes pertinentes lanzaran una campaña de promoción con ese fin que incluyera seminarios, cursos prácticos y mesas redondas. La Comisión concluyó su debate del tema tomando nota con interés y reconocimiento de los Principios Rectores.

19. La decisión de la Comisión de Refugiados de la OUA fue presentada más tarde al Consejo de Ministros de la OUA en su 70º período ordinario de sesiones, celebrado en Argel en julio. El Secretario General de la OUA, en su informe sobre dicho período de sesiones de la Comisión de Refugiados de la OUA relativo a la situación de los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en África, destacó la decisión de tomar nota con interés y reconocimiento de los Principios Rectores. El informe también proporcionaba una sinopsis del mencionado seminario celebrado en Addis Abeba en octubre de 1998 y hacía referencia expresa al hecho de que en él se había subrayado la necesidad de promover la difusión y la aplicación de los Principios Rectores en toda África y de analizar el papel de las organizaciones regionales y subregionales de África en el tratamiento del problema de los desplazados internos.

20. En América, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) acogió con agrado los Principios Rectores, manifestó que los apoyaba plenamente y señaló que, por ser la recopilación más amplia de normas aplicables a los desplazados internos, proporcionaban una orientación autorizada a la Comisión sobre la forma de interpretar y aplicar la ley durante todas las etapas del desplazamiento. La Comisión y su Relator sobre los desplazados internos han comenzado a aplicar los Principios Rectores en su labor⁴.

21. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha difundido los Principios entre sus Estados miembros y entre los participantes en un seminario sobre "Dimensión Humana" en que se analizó el papel de las misiones de la OSCE sobre el terreno en al aspecto relativo a los derechos humanos. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE está cooperando con el Representante en la organización de seminarios sobre los Principios en los Estados miembros de la OSCE afectados por desplazamientos internos (véase la subsección C *infra*). Además, se ha pedido al Representante que el año próximo presente oficialmente los Principios ante la OSCE.

22. Las organizaciones no gubernamentales han seguido mostrando una especial actividad en la promoción de los Principios Rectores y en su aplicación en la labor desplegada respecto de los desplazados. Amnistía Internacional ha comenzado a aplicarlos sistemáticamente en su labor de supervisión y en la formulación de recomendaciones para dar una mejor respuesta a las situaciones de los desplazamientos internos en todo el mundo⁵. El Consejo Noruego para los Refugiados sigue promoviendo los Principios mediante diversas actividades relacionadas con los

⁴ Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (26 de febrero de 1999), cap. VI.

⁵ Véanse, por ejemplo, los informes de Amnistía Internacional siguientes: República Federativa de Yugoslavia. Crisis de derechos humanos en la provincia de Kosovo - Documentos, serie B4: continúan los trágicos acontecimientos: La protección de los desplazados y refugiados de Kosovo, índice A.I.: EUR 70/73/98 (octubre de 1998); Uganda. Breaking the Circle: Protecting Human Rights in the Northern War Zone, índice A.I. AFR 59/01/99 (17 de marzo de 1999); Timor Oriental. Seize the Moment, índice A.I. ASA 21/49/99 (21 de junio de 1999); Myanmar. Aftermath: Three Years of Dislocation in the Kayah State, índice A.I. ASA/16/14/99 (junio de 1999); Federación de Rusia: República de Chechenia. La humanidad es indivisible, índice A.I., EUR 46/38/99 (noviembre de 1999).

desplazamientos internos, varias de las cuales se reseñan en el presente informe. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales de ámbito nacional han trabajado activamente en la promoción y la aplicación de los Principios Rectores en el contexto de cada país. Por ejemplo, en Filipinas la Comisión Ecuménica para las Familias y las Comunidades Desplazadas ha celebrado un foro para debatir los Principios⁶ y, recientemente, ha organizado en colaboración con el Consejo Noruego para los Refugiados un seminario de capacitación sobre el tema (véase subsección C infra).

B. Divulgación y aplicación de los Principios

23. Tanto la Comisión como la Asamblea General han tomado nota con reconocimiento de que los organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las no gubernamentales están aplicando los principios rectores en su labor y estimulan a que sigan divulgándose y aplicándose. En lo relativo a la divulgación de los Principios, diversas iniciativas emprendidas durante el año anterior dan fe de que se trata de un esfuerzo de ámbito mundial que implica el establecimiento de relaciones de asociación entre los organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) ha publicado los Principios Rectores en forma de folleto en español, francés, inglés y portugués y lo ha difundido por todo el mundo. Además, se han enviado varias copias del folleto en los idiomas pertinentes a aquellos lugares en los que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos mantiene una presencia sobre el terreno. En Georgia, la OCAH ha publicado el año pasado un folleto con los Principios, traducidos al georgiano por una organización no gubernamental de Georgia con apoyo del ACNUR. En Sri Lanka, el ACNUR ha colaborado con la OCAH en la edición del folleto en cingalés y tamil. En Colombia, el ACNUR y la Oficina del Defensor del Pueblo han hecho una edición conjunta del folleto en español, como parte de una campaña de concienciación pública sobre la grave situación que plantean al país los desplazamientos internos. En Filipinas, la Comisión Ecuménica para las Familias y las Comunidades Desplazadas, una organización no gubernamental de ámbito local, han reeditado el folleto con el apoyo del ACNUR, la Oficina del Asesor Presidencial sobre el Proceso de Paz, el Centro de Información de las Naciones Unidas y el Centro de Información sobre los Derechos Humanos de Filipinas, con la finalidad expresa de divulgar su contenido entre los dirigentes gubernamentales, los legisladores, las partes en conflictos armados y ocupaciones de tierras, las organizaciones no gubernamentales y todos aquellos a quienes afecte el fenómeno de los desplazamientos internos.

24. En el plano mundial, el año pasado se prepararon diversos materiales informativos para promover la aplicación de los Principios. A petición de algunas organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, el Representante encargó un Manual (Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement), en donde se describe en términos no especializados el significado de los Principios Rectores. Este Manual, fue elaborado por la Dra. Susan Forbes Martin, una experta en migración forzada, contó con el respaldo del

⁶ Véase Monitor, la publicación de la Comisión Ecuménica para las Familias y las Comunidades Desplazadas, vol. 13, N° 6 (noviembre-diciembre de 1998), págs.12 a 17.

Proyecto sobre los desplazados internos de la Institución Brookings, y fue examinado por representantes de los organismos de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales en una reunión organizada por la OCAH en Nueva York en el mes de abril. La Oficina publicará el Manual, con un prólogo del Representante.

25. La OCAH distribuirá el Manual como parte de un conjunto en el que figura también el Manual of Field Practice in Internal Displacement: Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field Based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons. El Manual, en el que figuran más de 60 ejemplos de iniciativas del programa sobre el terreno donde se apoya la aplicación de los Principios Rectores, tiene como objetivo alentar a los especialistas a que incluyan en sus propios programas los medios para hacer frente a las necesidades de los desplazados internos. Esta publicación fue supervisada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el apoyo de la OCAH y la Oficina del Representante y se ultimó en una reunión de expertos celebrada en marzo. El Manual está siendo publicado por la OCAH con un prólogo del Coordinador del Socorro de Emergencia.

26. Una de las recomendaciones hechas por el Comité de Coordinación entre Organismos en su examen de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la prestación de asistencia humanitaria de 15 de octubre de 1998 se refería a la necesidad de capacitación en las normas jurídicas que tratan de la protección y de la asistencia humanitaria a las personas desplazadas internamente. Poco después de que se ultimaran estas recomendaciones, el Grupo de Tareas sobre capacitación del Comité de Coordinación entre Organismos reiteró la necesidad de contar con material de capacitación sobre personas desplazadas internamente. El año pasado, se tomaron medidas concretas para preparar dicho material de capacitación. Se solicitó a la OCAH que compilase y evaluase el material ya existente en la materia y que, en colaboración con el Representante, formulase una propuesta acerca de lo que hiciera falta preparar. Los proyectos de módulos elaborados por el Consejo Noruego para los Refugiados y el ACNUR, que fueron puestos a prueba durante el ya mencionado seminario celebrado en Uganda, son uno de los materiales existentes en los que se basará la elaboración de un conjunto de materiales interinstitucionales de capacitación. En mayo, se celebró una reunión entre los centros de coordinación del Comité de Coordinación entre Organismos sobre el tema de las personas desplazadas internamente, y en esa ocasión se examinó la propuesta y se convino en que el UNICEF y el Consejo Noruego para los Refugiados actuaran conjuntamente como centros de coordinación en lo referente a la elaboración del material de capacitación.

27. Los objetivos del material de capacitación son promover los Principios Rectores, aumentar el interés por la protección, la asistencia y las necesidades de desarrollo de las personas desplazadas internamente y mejorar las iniciativas para satisfacerlas. Los destinatarios son los cuadros medios y el personal sobre el terreno de los programas de los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, así como las autoridades gubernamentales con responsabilidades en lo referente a personas desplazadas internamente. Los temas tratados en los módulos son la definición de las personas desplazadas internamente, las bases jurídicas de los Principios Rectores, el marco institucional, las distintas fases del desplazamiento, la protección contra los desplazamientos arbitrarios, la protección durante el desplazamiento y las soluciones duraderas para el regreso o el reasentamiento y la reinserción. Los funcionarios de varios miembros del Comité de Coordinación entre Organismos y de algunos organismos asociados, incluido el ACNUR, participan en la preparación de los módulos, que serán sometidos a una reunión de expertos y presentados al Comité de Coordinación entre Organismos para su examen

en la primavera del año 2000. Naturalmente, la capacitación en materia de los Principios Rectores y el desplazamiento interno debe rebasar el marco del Comité de Coordinación entre Organismos e impartirse a todos los agentes que desempeñen una función en el alivio de la difícil situación de los desplazados internos. En este sentido, resulta pertinente la reciente petición del Consejo de Seguridad de que el Secretario General vele por que el personal de las Naciones Unidas que participa en actividades de establecimiento de la paz, de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz tenga la formación apropiada en derecho internacional humanitario y en el derecho relativo a los derechos humanos y los refugiados (resolución 1265 (1999) del Consejo de Seguridad).

28. Los seminarios y los cursos prácticos sobre los Principios Rectores son otra forma de promover su divulgación y aplicación. La Comisión ha acogido con beneplácito el que el Representante haya recurrido a los Principios Rectores en su diálogo con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, en particular en el marco de seminarios sobre los desplazamientos, y le ha pedido que siga recurriendo a ellos en lo sucesivo. En el seminario celebrado bajo la égida de la OUA en 1998 en Addis Abeba se mencionaron de manera específica los Principios Rectores. El informe sobre este seminario se presentó a la Comisión en su último período de sesiones (E/CN.4/1999/79/Add.2). Dicho informe también figura, junto con las ponencias que se presentaron y una introducción del Representante, en una edición especial de Refugee Survey Quarterly, publicado por el ACNUR⁷.

29. Desde el último período de sesiones de la Comisión se han previsto e incluso organizado ya otros seminarios y cursos prácticos semejantes en otras regiones del mundo. Del 27 al 29 de mayo de 1999, se celebró en Bogotá (Colombia) un "Seminario sobre la aplicación de los Principios Rectores de los desplazamientos internos", copatrocinado por el Proyecto sobre los desplazados internos de la Institución Brookings, un consorcio de organizaciones no gubernamentales colombianas denominado Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) y el Comité Estadounidense para los Refugiados. El seminario contó con la participación de funcionarios del Gobierno, organizaciones no gubernamentales locales, organismos y organizaciones no gubernamentales internacionales y representantes de las comunidades internamente desplazadas con la finalidad de analizar la situación de los desplazamientos internos en Colombia sobre la base de los Principios y examinar estrategias para fomentar su aplicación. En una declaración final, preparada por el GAD, el seminario reconoció la importancia de los Principios Rectores en el contexto de los desplazamientos internos en Colombia, señaló que éstos establecían las normas mínimas que debían respetarse y garantizarse y subrayó la necesidad de ponerlos en práctica. Los representantes del Gobierno que asistieron al seminario se comprometieron a celebrar reuniones con las organizaciones no gubernamentales

⁷ Refugee Survey Quarterly, vol. 18, N° 1 (ACNUR, Centro de Documentación e Investigación y Oxford University Press, 1999).

para elaborar estrategias con ese fin. Las actas del seminario han sido publicadas por el GAD en español, en el volumen Memorias⁸. En la Adición 2 figura un resumen en inglés del informe del seminario, que también ha sido publicado por el Proyecto sobre los desplazados internos de la Institución Brookings.

30. En febrero del año 2000, se celebrará en Bangkok una conferencia internacional sobre los desplazamientos internos en Asia. Copatrocinada por el ACNUR, el Proyecto sobre los desplazados internos de la Institución Brookings, el consorcio de organizaciones no gubernamentales Forum Asia, el Consejo Noruego para los Refugiados y el Comité Estadounidense para los Refugiados, la conferencia será organizada por el Centro Asiático de Investigación de las Migraciones de la Universidad de Chulalongkorn y Forum Asia. Los objetivos de la conferencia serán promover la divulgación y la aplicación de los Principios Rectores, intercambiar información sobre los desplazamientos internos en la región asiática, con inclusión de sus causas y repercusiones, determinar unas "prácticas idóneas" para ocuparse del problema en el plano local, nacional, subregional y regional, alentar a las organizaciones regionales y subregionales para que presten mayor atención al problema y promover vínculos y redes asociativas en el seno de la región para que la documentación y el seguimiento del problema sean más regulares y sistemáticos. Se invitará a participar en la conferencia a representantes de organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, así como a instituciones académicas y de investigación, además de periodistas de 15 países y territorios de Asia (Afganistán, Bangladesh, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Myanmar, Nepal, Pakistán, la República Democrática Popular Lao, Sri Lanka, Tailandia y Timor Oriental), además del Representante, representantes de organizaciones regionales, organizaciones internacionales y expertos internacionales. En la próxima edición del Refugee Survey Quarterly se publicará el informe correspondiente, en el que figurarán las ponencias presentadas. Asimismo, el informe se presentará a la Comisión en su próximo período de sesiones.

31. En mayo, está previsto celebrar en Tbilisi un seminario regional sobre los desplazamientos internos en Cáucaso meridional. Copatrocinado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y el Proyecto sobre los desplazados internos de la Institución Brookings, el seminario estará centrado en la situación de los desplazados internos en Azerbaiyán, Armenia y Georgia que, según los cálculos, ascienden a 800.000 y llevan varios años desarraigados sin que se haya encontrado una solución duradera. Los objetivos concretos del seminario son informar a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales de la región acerca de las normas internacionales relativas a los desplazamientos internos y promover su aplicación en la zona, alentar el establecimiento de marcos institucionales y jurídicos que permitan solucionar la cuestión de los desplazamientos internos y apoyar la labor de los agentes del Gobierno y la sociedad civil interesados en fortalecer la capacidad local y nacional, determinar las "prácticas idóneas" en el plano local, nacional, regional e internacional y concentrar la atención de la comunidad internacional en la penosa situación de los desplazados internos de la región. Entre las cuestiones concretas que se tratarán están la libertad de movimiento, el regreso en condiciones de seguridad, las alternativas al regreso, la compensación

⁸ Memorias: Seminario de divulgación en Colombia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Santa Fe de Bogotá, 27 a 29 de mayo de 1999 (Santa Fe de Bogotá: Editorial Códice, 1999).

por los bienes perdidos y su restitución, la participación política y las necesidades particulares de las mujeres y los niños que son desplazados internos. Cuando se celebre este seminario, el Representante habrá visitado los tres países considerados, por lo cual podrá exponer las conclusiones de sus misiones nacionales acerca de estas y otras cuestiones (véase E/CN.4/1999/79/Add.1 y la sección IV *infra*). Además del Representante, participarán en el seminario organizaciones no gubernamentales locales, académicos y juristas, funcionarios del Gobierno que se ocupan de los desplazamientos internos o las migraciones forzadas, representantes de comunidades desplazadas, representantes de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades en la región y expertos internacionales en las cuestiones concretas de que se tratará. Se espera que este seminario cumpla la importante función de estimular el diálogo entre los funcionarios del gobierno y las organizaciones no gubernamentales y contribuya también a despolitizar la cuestión, promover soluciones duraderas para los desplazados y fortalecer la capacidad de las organizaciones locales.

32. En la actualidad, se está estudiando la celebración en África de otros cursos prácticos y seminarios subregionales o nacionales dedicados a los desplazamientos internos, como medida complementaria del seminario sobre desplazamientos internos en África que se celebró en octubre de 1998 en Addis Abeba. En el reciente debate sobre los Principios Rectores de la Comisión de Refugiados de la OUA, ya mencionado, se subrayó la necesidad de que se incrementara la divulgación de los Principios en África, en particular, por medio de una campaña de promoción que incluyera seminarios, cursos prácticos y mesas redondas.

33. La organización de seminarios regionales sobre los desplazamientos internos seguirá constituyendo una prioridad entre las actividades del Proyecto sobre los desplazados internos de la Institución Brookings, de la que el Representante es codirector. Además, el Representante está animando a otras organizaciones a que organicen seminarios similares. En este sentido, el Consejo Noruego para los Refugiados ha trabajado de manera particularmente activa. A petición del Gobierno de Uganda, y en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Consejo Noruego para los Refugiados organizó el pasado mes de marzo en Kampala un seminario sobre los Principios Rectores⁹. Los objetivos de este seminario eran promover, divulgar y poner en práctica los principios en Uganda, fomentar el diálogo entre los miembros de la comunidad de desplazados internos, las organizaciones no gubernamentales locales, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las autoridades gubernamentales acerca de la protección y las necesidades de asistencia de los desplazados internos del país, así como alentar a las organizaciones que se ocupan de los desplazados a que compartan su experiencia sobre el terreno y sus prácticas idóneas. Los participantes en el seminario, entre los que había autoridades políticas y militares, organizaciones no gubernamentales de ámbito local, expertos en derechos humanos, representantes de comunidades de desplazados internos y representantes de organismos internacionales humanitarios y de desarrollo con actividades en el país, coincidieron en que los Principios debían divulgarse ampliamente entre todos los agentes pertinentes, incluso por medio de programas de radio y la traducción de los Principios a las lenguas vernáculas. Además, se sugirió que se celebrasen seminarios locales de capacitación destinados a militares, representantes de comunidades de desplazados internos, dirigentes religiosos y organizaciones

⁹ Véase A Workshop on the Guiding Principles on Internal Displacement, 29 a 31 de marzo de 1999, Kampala, Uganda: Final Report (Consejo Noruego para los Refugiados, 1999).

no gubernamentales, en los que se propugnaran los Principios Rectores y los derechos humanos. Asimismo, se exhortó a la comunidad internacional a que cooperara con estas actividades de promoción y capacitación movilizandando recursos y brindando asistencia técnica.

34. Tras el éxito del seminario celebrado en Uganda, el Consejo Noruego para los Refugiados organizó seminarios similares en otros países. En noviembre, copatrocinó con la Comisión Ecuménica para las Familias y las Comunidades Desplazadas, una organización no gubernamental de ámbito local, un seminario en Filipinas sobre los Principios Rectores¹⁰. Entre los participantes en el seminario había funcionarios del Gobierno, organizaciones no gubernamentales locales y representantes de los organismos internacionales pertinentes. Tanto el Representante como el funcionario de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el país encargado de sus funciones habían sido invitados a este seminario y, como se indica en el informe del Representante a la Asamblea General (A/54/409, párr. 49), ambos tenían previsto participar. Sin embargo, a petición del Gobierno hubo que suspender su viaje al país y su participación en el seminario. El seminario recomendó, entre otras cosas, que se invitara al Representante a realizar una visita oficial a Filipinas para entablar un diálogo con el Gobierno sobre la situación de los desplazados internos y estudiar conjuntamente formas de contribuir a la aplicación de los Principios Rectores.

C. Necesidad de un mecanismo de seguimiento

35. Si bien se siguen alentando las diversas iniciativas encaminadas a verificar y promover la aplicación de los Principios, ha llegado también el momento de estudiar qué mecanismos permitirían que esta labor fuese más sistemática. Durante el debate del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, el representante del Reino Unido subrayó la necesidad de un mecanismo que vele por la aplicación de los Principios. En un artículo reciente en la Forced Migration Review (enero de 2000), el Representante pide oficialmente que se establezca un mecanismo de verificación de los Principios. De hecho, cabe esperar que durante el próximo decenio se cree un mecanismo de verificación en el plano internacional, regional y nacional que promueva una aplicación mundial de los Principios lo más amplia y efectiva posible. Existen ya diversas clases de mecanismos para fomentar y verificar la aplicación de las normas no vinculantes. En la reunión de expertos que organizará el Gobierno de Austria en septiembre del año 2000, se estudiarán opciones en este sentido, así como nuevas medidas para promover la aplicación de los Principios en todo el mundo.

II. HACIA UN MARCO DE PROTECCIÓN CONVENIDO DE CARÁCTER SISTEMÁTICO

36. Como se afirma en los Principios Rectores, la responsabilidad de asegurar la protección de los desplazados internos corresponde sobre todo a las autoridades nacionales. El Consejo de Seguridad lo reafirmó recientemente en su resolución 1265 que aprobó después de examinar la cuestión de la protección de los civiles en los conflictos armados. Sin embargo, como lo ha señalado el Secretario General en su informe sobre esta cuestión, muchas veces se hace caso omiso de las garantías prescritas en las normas internacionales de derechos humanos y del

¹⁰ Próximamente los coorganizadores publicarán un informe completo sobre este seminario.

derecho humanitario sobre la protección de las personas desplazadas. Las autoridades nacionales pueden inclusive negarse a reconocer la existencia de los desplazados internos, lo cual representa un obstáculo a los esfuerzos internacionales encaminados a prestarles ayuda y protección. Por su parte, muchas veces los agentes no estatales no quieren o no pueden satisfacer las necesidades de las personas desplazadas en materia de protección. Más aun, en muchos casos recientes, los combatientes han contado con los desplazamientos de civiles y se han beneficiado con ellos. En estas circunstancias, los desplazados internos se encuentran en un vacío de responsabilidad nacional y se convierten en una causa de preocupación para la comunidad internacional.

37. Sin embargo la respuesta internacional no ha sido lo bastante efectiva, sobre todo tratándose de la protección de la seguridad física y los derechos humanos. En su Programa de Reforma de 1997, el Secretario General puso de relieve que la protección y asistencia de los desplazados internos era un problema humanitario que no estaba comprendido en ninguno de los mandatos de los diversos organismos. Ciertamente, como se dijo en el informe presentado el año pasado a la Comisión, se han tomado una serie de medidas importantes para llenar esta laguna, en especial mediante la acción del Comité Permanente entre Organismos bajo la dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia. Sin embargo, como se subrayó en los recientes debates del Consejo de Seguridad acerca de la protección de los civiles en los conflictos armados, subsiste la necesidad de elaborar un marco convenido a fin de proteger de manera más sistemática a los desplazados internos.

A. Documento sobre la protección de los desplazados internos

38. Un primer paso en la elaboración de dicho marco es entender claramente lo que significa la protección de los desplazados internos. A esta conclusión llegaron el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Representante en la reunión que celebraron en 1998 a fin de examinar sus funciones respectivas en la protección de las personas desplazadas. Un documento conjunto sobre la protección de los desplazados internos, preparado más adelante por sus oficinas y compartido con el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en enero de 1999, ha servido desde entonces de base para la preparación de un documento de política del Comité Permanente entre Organismos sobre esta cuestión¹¹. El documento, que el Comité Permanente entre Organismos hizo suyo en diciembre de 1999 representa una iniciativa nueva e importante en la respuesta internacional al problema de los desplazamientos internos.

39. La comunidad internacional se enfrenta a la tremenda realidad de poblaciones civiles que sufren graves violaciones de los derechos humanos de un alcance y horror inimaginables y muchas veces se le encomienda la solución del problema; por lo general, se reconoce que las respuestas internacionales a las situaciones de crisis entrañan no sólo necesidades en materia de asistencia sino también en lo relativo a la seguridad física. La creación de una presencia sobre el terreno encargada de los derechos humanos cuando se producen estas situaciones refleja estas preocupaciones. Sin embargo, los recursos en extremo limitados y las dificultades de acceso a las poblaciones que requieren ayuda hacen indispensable que otros agentes participen activamente en la protección. Sin embargo, aunque muchas organizaciones humanitarias y de

¹¹ El documento será publicado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) a comienzos de 2000.

desarrollo se han convencido de la necesidad de ampliar sus actividades en tal sentido, sólo ahora comienza a formularse con exactitud, el papel que pueden desempeñar en esta esfera. El documento de política del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los desplazados internos representa el primer esfuerzo concertado de parte de las organizaciones internacionales de derechos humanos, humanitarias y de desarrollo para tratar este problema.

40. Partiendo del significado de la protección de los civiles en los conflictos armados y, por analogía, de la protección de los refugiados, el documento representa un primer intento de la comunidad internacional de definir la protección de las personas desplazadas, sobre la base de las garantías enunciadas en los Principios Rectores. Luego se determinan una serie de actividades encaminadas a asegurar que estas normas se cumplan en la práctica, tratándose en particular los aspectos siguientes: difusión y aplicación de los Principios Rectores; promoción; supervisión y presentación de informes; alerta temprana y respuesta; apoyo y fortalecimiento de la capacidad de protección local y nacional; formación en materia de desplazamientos internos; integración de la protección en la organización de la asistencia así como programas de retorno o de reasentamiento y reintegración; y establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación.

41. Al tiempo que reitera que la primera y más importante responsabilidad de las autoridades nacionales consiste en asegurar la protección de los desplazados internos, así como de las personas que corren peligro de ser desplazadas, y en prestarles asistencia, el Comité Permanente entre Organismos también asigna una función de protección a los organismos internacionales y a las organizaciones no gubernamentales señalando, por ejemplo, que todos los organismos que prestan asistencia humanitaria a los desplazados internos deben examinar la mejor manera cómo la organización y ejecución de sus actividades de asistencia puede contribuir a proteger a los desplazados internos. En un anexo al documento, las distintas organizaciones del Comité Permanente entre Organismos describen la función de protección que ahora desempeñan en relación con las personas desplazadas. Tras reconocer que el alcance y el carácter multifacético de las crisis de desplazamiento interno requieren un planteamiento cooperativo entre los agentes internacionales, el documento del Comité Permanente entre Organismos termina estableciendo los principios fundamentales orientados a hacer más predecibles y completas las respuestas a las situaciones surgidas en los distintos países.

42. La formulación y aprobación del documento es un paso importante que permite centrar la atención en la protección y alentar mayores actividades internacionales de protección en favor de los desplazados internos. Como se dice en la introducción, el documento es parte de un esfuerzo cada vez mayor de las organizaciones internacionales por tratar más activamente las necesidades de las personas desplazadas, evaluar y analizar sus necesidades, y actuar cuando se violan los derechos de esas personas. En realidad, se trata de las respuestas de la comunidad internacional a determinadas situaciones de desplazamiento interno cuando éstas tienen mayores repercusiones a nivel de las políticas. El examen por países de la eficacia de las disposiciones de coordinación internacional en materia de desplazamiento interno que ha iniciado la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios debe resultar muy útil para evaluar la medida en que la política del Comité Permanente entre Organismos permite ofrecer una protección efectiva sobre el terreno.

B. Base de datos mundial sobre los desplazados internos

43. Otro acontecimiento importante que forma parte de una respuesta más sistemática a la crisis mundial de desplazamientos internos es la creación de un sistema mundial de gestión de

informaciones sobre las personas desplazadas. La creación de un mecanismo para reunir, recibir y divulgar de manera sistemática informaciones acerca del desplazamiento interno fue propuesta desde hace tiempo por el Representante y apoyada por la Comisión. Durante el último año ha empezado a aplicarse este proyecto, sobre todo con el lanzamiento público, el 10 de diciembre de 1999, de la Base Mundial de Datos sobre los Desplazados Internos. La base de datos, cuyo estudio fue encomendado por el Comité Permanente entre Organismos al Consejo Noruego para los Refugiados, tiene por objeto servir de centro de información sobre el desplazamiento interno así como constituir un archivo central de materiales de referencia sobre el tema. Más concretamente, sus objetivos son los siguientes: ofrecer acceso centralizado a la información sobre personas desplazadas internamente; apoyar las funciones del Comité Permanente entre Organismos, el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Representante, proporcionándoles información actualizada y precisa sobre los desplazamientos internos, en un formato estandarizado; prestar asistencia a las organizaciones humanitarias en las actividades que realizan sobre el terreno, complementando la red de información existente sobre los desplazamientos internos; contribuir a la armonización de las prácticas de gestión de la información sobre los desplazamientos internos mediante la elaboración de normas comunes para la reunión de datos, la definición común de indicadores y una metodología estandarizada; funcionar como un importante centro de enlace de las organizaciones no gubernamentales para las actividades de promoción e información sobre las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas internamente; y prestar asistencia en la evaluación de las repercusiones de los Principios Rectores mediante la supervisión de situaciones de desplazamiento interno en todo el mundo.

44. En el proceso de recopilación de datos se aplica el método del análisis diferencial. En la primera etapa la información se obtiene de fuentes existentes en el dominio público, incluidos los informes del Representante sobre las misiones a los países. En la segunda etapa, que ya ha comenzado, se aplicará un método más dinámico de recopilación de datos, en particular mediante la ampliación de las fuentes de información y el establecimiento de una red de información como centro de enlace de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones académicas y organizaciones regionales que se ocupan de la cuestión de los desplazamientos internos. Se alentará a los centros de enlace a que presenten informes para su inclusión en la base de datos. Actualmente se están estudiando las posibilidades de compartir la información con los miembros del Comité Permanente entre Organismos, en particular la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

45. La base de datos se ha organizado con reseñas por países. Éstas, a su vez, se clasifican en una serie de temas, a saber: antecedentes y causas de los desplazamientos; reseñas y cifras sobre la población; modalidades de los desplazamientos; cuestiones relativas a la protección; necesidades para la subsistencia; acceso a la educación; cuestiones de autosuficiencia y participación pública; necesidades relativas a la documentación y la ciudadanía; cuestiones relativas a la unidad familiar, la identidad y la cultura; cuestiones relativas a la propiedad; modalidades del retorno y el reasentamiento; acceso a la ayuda humanitaria; y respuestas a nivel nacional e internacional. Se ha elaborado un resumen general para cada país en que se describen cada uno de esos temas. Se proporcionan enlaces a otras fuentes citadas en la reseña del país (incluido el texto completo de los enlaces electrónicos, cuando se dispone de ellos), lo que ha convertido la base de datos en un valioso instrumento de investigación.

46. En diciembre se lanzó públicamente la base de datos en la red Internet (www.idpproject.org) con 14 reseñas por países: Afganistán, Angola, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Colombia, Myanmar (Birmania), Perú, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda. Se seguirán añadiendo otras reseñas por países durante el próximo año y eventualmente deben quedar incluidos todos los países afectados por desplazamientos internos (que, según se estima, ahora son más de 50). Se espera que las reseñas por países relativas a situaciones de crisis se actualizarán periódicamente, mientras que las demás situaciones se revisarán por lo menos dos veces al año.

47. Para que no se pasen por alto ni se olviden las situaciones concretas de desplazamientos internos que requieren la atención de la comunidad internacional, es fundamental disponer de información actualizada periódicamente. El Representante, tras haber promovido durante mucho tiempo la creación de un sistema integrado de información sobre desplazados internos y, en particular, después de haber asistido a una demostración de la base de datos, está más convencido que nunca de que un sistema integrado de información mundial sobre desplazamientos internos, como el de la base de datos, es un instrumento necesario para responder mejor a las necesidades de las personas desplazadas en el mundo entero. Por consiguiente, resulta indispensable contar con apoyo financiero a fin de mantener y seguir ampliando la base de datos.

III. EL ENFOQUE POR PAÍSES

48. La eficacia de las actividades realizadas para responder a la crisis mundial de desplazamientos interno se apreciará sobre todo en relación con las condiciones reales que existen sobre el terreno. Las misiones por países ofrecen al Representante la oportunidad de conocer directamente las condiciones de las personas desplazadas y de proponer nuevas medidas. Hasta la fecha, el Representante ha realizado 14 visitas a los siguientes países: Azerbaiyán, Burundi, Colombia (dos veces), El Salvador, la Federación de Rusia, Mozambique, Perú, Rwanda, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán y la ex Yugoslavia.

A. Misión de seguimiento a Colombia

49. El año pasado el Representante llevó a cabo una visita de seguimiento a Colombia, sobre la cual ya se han presentado dos informes que figuran en las adiciones 1 y 2 al presente informe. Desde la visita inicial del Representante a Colombia en 1994, la situación de las personas internamente desplazadas ha empeorado significativamente hasta afectar en la actualidad hasta 1,5 millones de personas. Según las cifras publicadas recientemente por el ACNUR, la población de desplazados internos de Colombia es ahora la tercera del mundo en orden de importancia, después de las de Sudán y Angola¹². Más aún, en Colombia sigue aumentando el número de desplazados internos. Sin embargo, aunque el problema del desplazamiento es mayor, en términos del número de personas, que el de otras situaciones tales como las de Timor Oriental, Kosovo y Chechenia, en Colombia se trata sobre todo una crisis "silenciosa", que es objeto de atención insuficiente tanto en el plano nacional como el internacional.

¹² ACNUR, "Principal countries for the world's internally displaced persons", *Refugees*, vol. 4, N° 117 (1999), pág. 16.

Tras evaluar la situación directamente y asistir a su rápido deterioro durante los últimos años, el representante está más convencido que nunca que no es posible seguir pasando por alto esta crisis¹³.

50. Durante los últimos años, el Gobierno de Colombia ha tomado varias medidas para responder mejor a la situación de las personas internamente desplazadas, en particular al reconocer que la violencia es la causa de los desplazamientos, aprobar nueva legislación, designar mecanismos institucionales para abordar el problema y solicitar asistencia internacional. Sin embargo, el Representante ha comprobado que la mayoría de las recomendaciones que hizo en su visita en 1994 (véase el documento E/CN.4/1995/50/Add.1) siguen teniendo vigencia en la actualidad. La legislación aprobada no se ha aplicado ni tampoco abarca todas las necesidades de las personas desplazadas. Las responsabilidades institucionales, en particular las relativas a la protección y la prevención, deben definirse con más claridad. Son poco razonables las normas que rigen el proceso por el que se "certifica" el carácter de persona desplazada, lo que traba el acceso de muchos a la asistencia, la atención médica, la educación y otros servicios públicos. Sigue existiendo la necesidad de una mayor descentralización de la responsabilidad y de recursos suficientes para hacer frente a la situación de las personas internamente desplazadas.

51. Dado que el desplazamiento forzado se usa ahora como una estrategia de guerra, es esencial que se ponga fin al conflicto para detener la tendencia ascendente del número de personas desplazadas en Colombia y encontrar una solución duradera para los cientos de miles ya desarraigadas. A este respecto, el proceso de paz iniciado por el Presidente Pastrana y su opinión coincidente con la del Representante de que los desplazamientos deberían considerarse como un elemento fundamental de los componentes de derechos humanos y humanitarios del proceso de paz, constituye una medida audaz que es motivo de satisfacción y merece el apoyo internacional. Al mismo tiempo, hay que tomar medidas para abordar las urgentes necesidades actuales de las personas internamente desplazadas. Los elementos de una estrategia global para ese fin deberían incluir: respuestas eficaces por parte de las autoridades para prevenir los desplazamientos arbitrarios y proteger a las personas contra ellos, en particular cuando se les pueda prever; el respeto por parte de los combatientes del derecho humanitario internacional y la protección que ofrece a las poblaciones civiles; la protección de la seguridad física de las personas desplazadas y de quienes las apoyan; una asistencia oportuna y adecuada para abordar las necesidades de las personas desplazadas, incluidas las de alimentación, agua, alojamiento, atención médica, documentación, educación, capacitación y generación de ingresos, prestando especial atención a las necesidades particulares de las mujeres y los niños que componen la mayor parte de las personas desplazadas; proporcionar garantías de seguridad física para la repatriación o reasentamiento de las personas desplazadas; y el resarcimiento o la compensación por las tierras y bienes perdidos a consecuencia del desplazamiento.

52. Por su parte, la comunidad internacional debe responder mejor a lo que es evidentemente una crisis humanitaria. Especial importancia tiene una mayor presencia internacional en el país, sobre todo fuera de la capital, como medio de contribuir a la protección contra el desplazamiento arbitrario y supervisar las condiciones de seguridad en las zonas de regreso o reasentamiento. La labor del CICR y de las Brigadas Internacionales de Paz de las organizaciones no

¹³ Véase Francis M. Deng, "Don't Overlook Colombia's Humanitarian Crisis", Christian Science Monitor (6 de octubre de 1999).

gubernamentales ha demostrado que la presencia de personal internacional entre las poblaciones que corren peligros tiene efectos de protección. Se requiere una mayor presencia internacional, en particular en las regiones más alejadas. La reciente decisión del ACNUR de ampliar su presencia fuera de Bogotá mediante la creación de tres oficinas sobre el terreno, es una iniciativa que debe acogerse con el mayor agrado. Se alienta a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a que, como lo había recomendado anteriormente el Representante, estudie activamente con el Gobierno la posibilidad de tomar una medida semejante.

53. La necesidad de aumentar la presencia internacional se contaba entre las recomendaciones que el Representante hizo al Grupo de Trabajo del Comité entre Organismos en su reciente debate sobre la situación del desplazamiento interno en Colombia. Entre otras de las principales recomendaciones a la comunidad internacional figuraba la de reconocer la situación como una crisis humanitaria y prestar mayor atención a las necesidades de protección y de asistencia. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, que había acompañado al Representante en su misión, presentó al Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos un informe que contenía recomendaciones para mejorar las disposiciones de coordinación internacional encaminadas a hacer frente a la situación de los desplazados internos. Después de celebrar un debate a fondo de las conclusiones y recomendaciones del Representante y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos observó que debía fortalecerse el componente humanitario del equipo que prestaba servicios en el país. Alentó a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios a que apoyara al ACNUR facilitando la coordinación entre organismos con respecto al desplazamiento interno. Además, el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos reconoció la importancia fundamental de la función desempeñada en Colombia por el CICR y puso de relieve la importancia de evitar la duplicación de esfuerzos, sobre todo en cuanto a la protección y a la difusión del derecho humanitario internacional. Un hecho importante ocurrido después de celebrarse este debate, es que dos funcionarios del cuadro orgánico de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, encargados de prestar apoyo al ACNUR a fin de facilitar la coordinación de la respuesta internacional a la situación de los desplazamientos internos, deben empezar a trabajar sobre el terreno a comienzos de 2000.

54. Cabe esperar que se tendrán debidamente en cuenta y se aplicarán sin demora todas las recomendaciones del Representante al Gobierno y a la comunidad internacional para tratar más eficazmente la situación de los desplazamientos internos en Colombia. La Comisión agradeció a los gobiernos que invitaron al Representante a visitar sus países y los ha alentado a que tomen medidas de seguimiento sobre la aplicación de sus recomendaciones y sugerencias y a que comuniquen las informaciones disponibles acerca de las medidas adoptadas.

B. Seguimiento de la visita a Azerbaiyán

55. El año pasado, el Representante presentó a la Comisión un informe sobre su misión en Azerbaiyán, que se llevó a cabo en mayo de 1998 (E/CN.4/1999/79/Add.2). Al momento de examinar el informe la Comisión, el Representante se entrevistó en Ginebra con funcionarios del Gobierno a fin de examinar las conclusiones del informe y recibir informaciones sobre los hechos ocurridos desde que se efectuara la misión. Se informó al Representante que el 17 de septiembre de 1998 el Presidente de Azerbaiyán dictó un decreto en el que se establecía la estrategia revisada del Gobierno para tratar la situación de los cientos de miles de personas desplazadas internamente en el país. A este respecto tienen especial interés dos hechos recientes.

En primer lugar, las personas internamente desplazadas que residen en campamentos, asentamientos o edificios públicos y que provienen de zonas que siguen ocupadas en parte tendrán oportunidad de reubicarse en asentamientos compactos situados en partes "liberadas" de esos distritos, es decir, cerca de sus zonas de origen, con acceso a tierras aptas para la agricultura y la cría de ganado. En segundo lugar, se mejorarán las condiciones de vida de las personas desplazadas internamente que permanezcan en los campamentos y en los edificios públicos, creando oportunidades de generación de ingresos y, cuando sea necesario, continuando el suministro de asistencia humanitaria. Todo esto se hace de conformidad con una serie de recomendaciones del Representante, quien señaló que deben apoyarse las soluciones duraderas, en particular el reasentamiento y la autonomía; que deben crearse oportunidades de generación de ingresos; y que debe seguirse prestando asistencia humanitaria a quienes la necesiten.

56. Se ha seguido examinando la respuesta nacional así como internacional al desplazamiento interno, en particular con objeto de apoyar las soluciones más duraderas, en el contexto de una reunión convocada conjuntamente por el Gobierno, las organizaciones de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. La celebración de dicha reunión, en la que participaron funcionarios públicos, organismos internacionales humanitarios de desarrollo y miembros del cuerpo diplomático interesados, con objeto de elaborar una estrategia común a fin de hacer frente a las necesidades inmediatas y a mediano y largo plazo de los desplazados internos, había figurado entre las principales recomendaciones de la misión del Representante.

57. El Representante se siente alentado por estas medidas y espera con interés recibir información más detallada sobre su ejecución, en particular tratándose de los preparativos para el seminario sobre los desplazamientos internos en el Cáucaso meridional, en el cual participará el próximo mes de mayo.

C. Misiones futuras

58. Para el futuro, se prevé que se llevarán a cabo una serie de misiones por países durante el año próximo. Una misión conjunta en Georgia y Armenia, que debía efectuarse en el otoño de 1999 pero que se aplazó a petición del Gobierno de Georgia, se realizará en mayo de 2000 después de celebrado el seminario sobre los desplazamientos internos en el Cáucaso meridional.

59. En febrero, el Representante piensa llevar a cabo una misión en Timor Oriental, como lo solicitó la Comisión en su período extraordinario de sesiones sobre esa situación. La Comisión, en su resolución S-4/1 expresó su grave preocupación por el traslado y dispersión forzados en gran escala de personas a Timor Occidental y otras zonas cercanas, así como por la grave situación humanitaria de la población desplazada de Timor Oriental, privada de alimentos y de acceso a los servicios básicos de salud, en particular en la medida que afecta a los niños y a los otros grupos vulnerables. Exhortó al Gobierno de Indonesia a que garantice el retorno voluntario de todos los refugiados y desplazados, incluso de los que han sido desplazados por la fuerza a campamentos situados en Timor Occidental y que asegure el acceso inmediato a los organismos humanitarios a los desplazados y garantice la seguridad y la libre circulación del personal internacional. Si bien ha comenzado el proceso de retorno, varias de las preocupaciones de la

Comisión, en particular la relativa al acceso de los organismos humanitarios a las personas desplazadas en los campamentos de Timor Occidental, seguían vigentes a fines de 1999. El Representante compartirá las conclusiones de su misión con la Comisión en su actual período de sesiones (adición 3 al presente documento).

60. Como se indica en el informe del año pasado, el Representante ha escrito a los Gobiernos de Angola y Turquía para solicitar se le permita estudiar sobre el terreno la situación de los desplazados internos en esos países. El pasado año el Representante hizo una petición similar al Gobierno de México. También ha mostrado su interés por realizar una visita de seguimiento a Sri Lanka. Hasta la fecha no se han recibido respuestas a estas peticiones. La Comisión ha hecho un llamamiento a todos los gobiernos para que faciliten las actividades del Representante, y en particular a los gobiernos que se enfrentan a situaciones de desplazamiento interno y que aún no han enviado invitaciones ni respondido de manera positiva a las peticiones de información del Representante.

D. Declaraciones de preocupación: Kosovo, Timor Oriental, Chechenia

61. Como se ha señalado a la atención de la Comisión en ocasiones anteriores, los países en los que el Representante ha podido centrar su atención mediante visitas al país son, paradójicamente, los que reconocen el problema y cooperan en la medida en que permiten al Representante estudiar la situación sobre el terreno. En cambio, los países que afrontan situaciones graves de desplazamiento interno y niegan la existencia del problema o prohíben el acceso no pueden eludir totalmente la supervisión internacional. En efecto, a menudo, el rechazar el acceso suele producir el efecto contrario por cuanto agrava la preocupación de que existen lagunas en la respuesta del gobierno, lo que no hace sino realzar la necesidad de atención internacional. Para atraer la atención sobre dichas situaciones se necesitan diferentes enfoques (véase el capítulo IV infra). Uno de los enfoques que ha empezado a utilizar el Representante es la publicación de declaraciones de preocupación.

62. Cuando la Comisión examinó este tema del programa el año pasado, el Representante hizo pública una declaración en la que pedía mayor atención hacia lo que se denominaba el "lado oculto" de la tragedia de Kosovo¹⁴. Mientras la atención del mundo se centraba -con razón- en las imágenes conmovedoras del éxodo masivo de Kosovo a Albania y a la antigua República Yugoslava de Macedonia, más allá del alcance de las cámaras de televisión había centenares de miles de desplazados internos atrapados dentro de Kosovo que necesitaban desesperadamente protección y asistencia internacional. El destino trágico de muchas de esas personas únicamente se está empezando a conocer ahora. Así pues, aunque la crisis de Kosovo se convirtió en la máxima prioridad de la agenda internacional y suscitó una respuesta sin precedentes por parte de los Estados ajenos al conflicto, también reveló la existencia de una importantísima laguna en la protección internacional de los desplazados internos.

63. La crisis de Kosovo también dejó al descubierto la selectividad de las respuestas internacionales ante las situaciones de desplazamiento forzoso, en dos sentidos importantes. En primer lugar, en términos generales, el hecho de que se dejaran de lado los intereses

¹⁴ "El Representante del Secretario General hace referencia a los desplazados internos como el "lado oculto" de la tragedia de Kosovo", comunicado de prensa HR/99/29 (16 de abril de 1999).

regionales significaba que se estaba prestando atención y asistencia sin precedentes a esta crisis, mientras que otras más alejadas geográficamente, especialmente en África, seguían resintiéndose de la grave escasez de recursos. En segundo lugar, los acontecimientos posteriores al éxodo masivo de albaneses kosovares la pasada primavera han reforzado la necesidad de una mayor seguridad y reconciliación en unas sociedades arruinadas por la violencia étnica, si se quiere evitar nuevos desplazamientos: aunque la mayoría de los refugiados regresaron rápidamente durante el verano, posteriormente se produjo el desplazamiento masivo de serbios étnicos y romaníes, cuyo derecho a permanecer en condiciones de seguridad y a volver a sus hogares también justifica la preocupación internacional.

64. En el caso de Timor Oriental, el 8 de septiembre de 1999, el Representante, junto con otros órganos temáticos de la Comisión, a saber, la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre la tortura y el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria hicieron conjuntamente un llamamiento urgente al Gobierno de Indonesia y emitieron un comunicado de prensa sobre la situación¹⁵. Se expresó preocupación por las violaciones masivas de los derechos humanos que se estaban produciendo en Timor Oriental y la supuesta connivencia entre elementos de las fuerzas de seguridad y las milicias. Se hizo referencia en particular a la información recibida sobre las matanzas que se estaban produciendo, el recurso generalizado a la tortura y otras formas de malos tratos, las desapariciones involuntarias o forzosas, el desplazamiento forzoso de unas 200.000 personas a la sazón y los informes de particulares a los que se impedía la huida. Se señalaban a la atención, entre otros, los Principios Rectores de los desplazamientos internos, con especial referencia a la disposición relativa a la protección contra los desplazamientos arbitrarios, la protección y asistencia durante los desplazamientos, el regreso y el reasentamiento en condiciones de seguridad y el acceso a la asistencia humanitaria. Se pedía al Gobierno información sobre las medidas adoptadas para garantizar la protección del derecho a no ser arbitrariamente desplazado, el derecho a la integridad física y mental y el derecho a la vida. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna del Gobierno.

65. El 20 de diciembre de 1999 el Representante emitió una declaración sobre la situación en Chechenia, que en aquel momento había tenido como consecuencia el desplazamiento forzoso de más de 250.000 personas¹⁶. Dado que la abrumadora mayoría de los desplazados permanecía dentro de las fronteras de la Federación de Rusia, principalmente en Chechenia e Ingushetia, el Representante señaló que la responsabilidad de satisfacer sus necesidades en materia de asistencia y protección recaía ante todo y sobre todo en el Gobierno de la Federación de Rusia. Por consiguiente, el Representante instó al Gobierno a que asumiese sus responsabilidades e hiciese frente a las diversas preocupaciones relacionadas con su protección y seguridad y el acceso a suministros adecuados de artículos básicos tales como alimentos, ropa, cuidados médicos y vivienda adecuada en Ingushetia y Chechenia. El Representante instaba a las

¹⁵ Llamamiento de los expertos de las Naciones Unidas a Indonesia para que garantice la protección de los derechos de los habitantes de Timor Oriental, comunicado de prensa HR/99/85 (8 de septiembre de 1999).

¹⁶ Llamamientos del representante del Secretario General sobre los desplazados internos a las autoridades rusas para que respeten los Principios Rectores aplicables de los desplazamientos internos, comunicado de prensa HR/99/121, (20 de diciembre de 1999).

autoridades de Rusia a que observasen los Principios Rectores de los desplazamientos internos. Posteriormente, en el mes de enero, el Representante se entrevistó en Nueva York con representantes del Gobierno para hablar sobre las preocupaciones planteadas en su declaración y sobre la situación de los desplazados internos como resultado del conflicto en Chechenia. Se facilitó por escrito al Representante información sobre las operaciones militares llevadas a cabo por Rusia en la región y sobre la respuesta del Gobierno en lo referente al aspecto humanitario del conflicto.

IV. EXAMEN DE NUEVAS CUESTIONES

66. Aunque la tarea principal relacionada con el estudio de la crisis mundial provocada por el desplazamiento interno y de los actuales marcos jurídicos e institucionales para abordar esa crisis está mayormente completada, existen no obstante cuestiones que requieren estudio y reflexión adicionales. En los párrafos que figuran a continuación se examinan algunas de ellas.

67. En primer lugar, es preciso realizar una reflexión estratégica sobre el modo de abordar el problema del desplazamiento interno cuando ese fenómeno se produce en países que o bien no reconocen el problema o bien no permiten la participación internacional en lo que respecta al desplazamiento dentro de sus fronteras. Desde luego, no es aceptable que los países que están experimentando graves problemas de desplazamiento interno puedan eludir la supervisión internacional y, en algunos casos, también negar a sus poblaciones de desplazados internos la asistencia y protección internacionales. Esta cuestión se examinó en una conferencia copatrocinada por el Proyecto sobre desplazamientos internos de la Institución Brookings y el Comité Estadounidense para los Refugiados, que se celebró en Washington, D.C., en enero de 1999. Estos debates, en los que participaron representantes de diversos organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e instituciones docentes, se centraron en la situación de los desplazados internos en Argelia, la India, Myanmar y Turquía, respecto de los cuales se habían preparado documentos de antecedentes. Desde entonces el Comité de los Estados Unidos para los Refugiados ha publicado el informe sobre Turquía titulado The Wall of Denial: Internal Displacement in Turkey (El muro de la negación: el desplazamiento interno en Turquía), que contiene varias recomendaciones para que el Gobierno y la comunidad internacional puedan abordar el problema de manera más eficaz¹⁷. Próximamente se publicarán los informes sobre la India y Myanmar. Además en enero de 2000 se publicará un artículo sobre la conferencia en la Forced Migration Review (Revista sobre migración forzada).

68. Otro de los temas que requieren examen es el modo de abordar el problema de los desplazamientos internos en las zonas que no están bajo control del gobierno. En particular, se plantea la cuestión de cómo lograr que las entidades no estatales observen las normas y los principios internacionales. Los Principios Rectores reconocen que no sólo los Estados, sino también otras autoridades, grupos y personas, son responsables de la protección y prestación de asistencia a las poblaciones internamente desplazadas. No obstante, aún es necesario elaborar estrategias eficaces para difundir y promover la aplicación de los Principios entre los agentes no

¹⁷ The Wall of Denial: Internal Displacement in Turkey (El muro de la negación: el desplazamiento interno en Turquía) (Washington, D.C.: Comité Estadounidense para los Refugiados, 1999).

estatales. Esta cuestión ha empezado a debatirse en los seminarios regionales sobre los Principios Rectores, por ejemplo en el seminario de Addis Abeba, en el que se recurrió a la experiencia del CICR en la materia.

69. Se han celebrado nuevas deliberaciones sobre la cuestión en relación con un seminario sobre las responsabilidades de los grupos armados con respecto a los civiles, que convocó en Ginebra, en diciembre de 1999, el Henri Dunant Centre for Humanitarian Dialogue (Centro para el Diálogo Humanitario Henri Dunant) en cooperación con el Human Security Programme of the Harvard Centre for Population and Development Studies (Programa de Seguridad Humana del Centro para la Población y el Desarrollo de Harvard). Este seminario, en el que participó la oficina del Representante, reunió a representantes de los gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y organizaciones no gubernamentales con objeto de examinar tres cuestiones principales relacionadas con el papel que incumbe a las entidades no estatales en la protección de los civiles, a saber: cómo garantizar el cumplimiento de los principios humanitarios; cómo aplicar dichos principios en los casos de violaciones, y cómo negociar el acceso humanitario. El Proyecto de la Institución Brookings examinará este año la cuestión relativa al cumplimiento por las entidades no estatales de los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

70. Un tercer tema de estudio lo constituye actualmente el examen de las políticas de los donantes con respecto a la cuestión del desplazamiento interno, en particular mediante el examen del carácter de las actividades específicas que ellos financian por conducto de la asistencia bilateral y multilateral, con objeto de hacer frente a la difícil situación de los desplazados internos. Como primera medida, el Proyecto de la Institución Brookings encargó la elaboración de un documento sobre la respuesta del Gobierno de los Estados Unidos al fenómeno del desplazamiento interno¹⁸. Este documento se examinó en una reunión celebrada con representantes del Gobierno de los Estados Unidos, en la que participó el Representante, que se celebró en Washington, D.C., en septiembre de 1999, y fue copatrocinada por el Proyecto de la Institución Brookings y el Comité Estadounidense para los Refugiados. Entre las recomendaciones formuladas en ese documento figuran las siguientes: la celebración de audiencias en el Congreso para determinar las lagunas en la respuesta del Gobierno de los Estados Unidos; una directriz de política del Poder Ejecutivo a fin de aclarar los objetivos y responsabilidades institucionales de los Estados Unidos, y la selección de una destacada institución gubernamental para promover un plan de respuesta coordinado cuando se den situaciones de desplazamiento interno masivo. Se están celebrando otras consultas con funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos acerca de estas recomendaciones en relación con la revisión por el Gobierno de su estructura de respuesta humanitaria. Merced a estas consultas se está sensibilizando cada vez más a los funcionarios sobre la necesidad de integrar más plenamente el fenómeno del desplazamiento interno en las iniciativas de derechos humanos, humanitarias y de desarrollo. Para el año próximo se prevén actividades similares con respecto a otros donantes.

¹⁸ James Kunder, "The U.S. Government and Internally Displaced Persons: Present, But Not Accounted For" (El Gobierno de los Estados Unidos y los desplazados internos: están allí pero se ignora la suerte que han corrido) (Washington, D.C.: La Institución Brookings y el Comité Estadounidense para los Refugiados, noviembre de 1999).

71. Las necesidades particulares de las mujeres y niños internamente desplazados siguen siendo pertinentes, ya que las mujeres y los niños constituyen la mayoría de las poblaciones desplazadas internas. Cabe señalar que la Comisión ha acogido con satisfacción la atención específica que ha prestado el Representante durante todo su mandato a las necesidades especiales de asistencia, protección y desarrollo de las mujeres y niños internamente desplazados, y lo ha alentado a que siga prestando atención a estas necesidades. Ello se produce con mayor frecuencia en el curso de las misiones a los países, durante las cuales el Representante insiste en reunirse por separado con las mujeres desplazadas para examinar con ellas sobre sus preocupaciones específicas y las de sus hijos. El informe sobre la misión a Colombia (adición 2), por ejemplo, contiene información y recomendaciones en este sentido.

72. No obstante, es preciso prestar una atención más sistemática y exhaustiva a las necesidades especiales de las mujeres y los niños y a las estrategias con miras a abordar esos problemas. Con tal fin, los talleres y seminarios regionales sobre el desplazamiento interno dedican sesiones a las necesidades especiales de las mujeres y niños internamente desplazados. Otra iniciativa importante fue la Expert Meeting on Gender Dimensions on Internal Displacement (Reunión de expertos sobre las dimensiones relativas al género del desplazamiento interno) que organizó el UNICEF en junio de 1999 y en la que participó la oficina del Representante¹⁹. También es importante la labor realizada el pasado año por el subgrupo de trabajo sobre el género y la asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos, en la que participó la oficina del Representante. En el documento de antecedentes que lleva por título "Mainstreaming gender in the humanitarian response to emergencies" (La integración de las cuestiones relativas a la mujer en la respuesta humanitaria), que el subgrupo de trabajo y preparó y presentó al Comité Permanente entre Organismos, se presta gran atención a la cuestión del desplazamiento interno, al igual que en la declaración de política sobre la cuestión, que aprobó posteriormente el Comité. Será importante que el Grupo de Trabajo del Comité se base en estas iniciativas al llevar a cabo la labor relacionada con la recomendación de métodos y procedimientos para facilitar una asistencia y protección más eficaces a los desplazados internos, y en particular a los grupos más vulnerables de esos desplazados, incluidas ciertas categorías de mujeres y niños. Los desplazados internos discapacitados, así como los que necesitan asistencia psicológica, son otros de los grupos vulnerables a quienes el Representante piensa prestar atención mayor.

73. Otra cuestión que también requiere examen es la relativa a la participación política. En la primera parte de la Compilation and Analysis of Legal Norms (Compilación y análisis de las normas jurídicas) se señala que, entre las muchas privaciones a que se enfrentan, se niega con frecuencia a los desplazados internos la posibilidad de participar en los asuntos gubernamentales y comunitarios, y la pérdida o confiscación de sus documentos de identidad y/o sus bienes puede agravar aún más la situación²⁰. La posibilidad de participar en los asuntos oficiales y públicos puede tener consecuencias importantes en la medida en que ello permite a los desplazados internos ejercer influencia en las respuestas de las autoridades a sus necesidades y, posiblemente, mejorar esas respuestas. Actualmente la oficina del Representante está preparando un

¹⁹ UNICEF, Reunión de expertos sobre las dimensiones relativas al género del desplazamiento interno, Nueva York, 14 y 15 de junio de 1999 (Nueva York, UNICEF, Oficina de Programas de Emergencia, 1999).

²⁰ Desplazados internos: compilación y análisis de normas jurídicas, op. cit., párr. 350.

documento de investigación sobre esta cuestión de importancia fundamental que, mayormente, ha sido pasada por alto. El documento, que será publicado por el Proyecto sobre desplazamientos internos de la Institución Brookings, tendrá importancia particular para la próxima misión a Georgia del Representante en la que uno de los motivos de preocupación es el derecho al voto de los desplazados internos, así como para el seminario regional sobre el desplazamiento interno en el sur del Cáucaso, en el que también se examinará la cuestión de la participación política.

74. La cuestión de la vivienda y la restitución de bienes a los desplazados internos también requiere una investigación adicional. La Subcomisión ha tomado nota de la importancia de esta cuestión al confirmar que la promulgación o aplicación por los Estados de leyes cuyo objetivo o consecuencia sea la pérdida o la supresión de los derechos de arrendamiento, disfrute o propiedad u otros derechos sobre la vivienda o el patrimonio, la supresión efectiva del derecho a residir en un determinado lugar y la aplicación de leyes sobre bienes de relictos contra los refugiados o desplazados internos constituyen graves obstáculos para el regreso y la reintegración de los refugiados y desplazados internos y para la reconstrucción y la reconciliación (resolución 1998/26). La Subcomisión ha instado a todos los Estados a que velen por que todos los refugiados y desplazados internos ejerciten libre y equitativamente el derecho a regresar a sus hogares y lugares de residencia habitual, y a que adopten disposiciones jurídicas, administrativas y de otra índole que sean eficaces y expeditivas para garantizar el ejercicio libre y equitativo de ese derecho, lo que incluye el establecimiento de mecanismos equitativos y eficaces para resolver problemas pendientes en relación con la vivienda y el patrimonio.

75. La Comisión, en su resolución 1999/47 sobre las personas desplazadas internamente, tomó nota de la resolución de la Subcomisión y alentó a ésta a que continuase la labor sobre esta cuestión. En este sentido, es de destacar la invitación de la Subcomisión al ACNUR a que, previa consulta con la OACDH, elabore directrices de política para fomentar y facilitar el ejercicio del derecho de todos los refugiados y, cuando corresponda a su mandato, de los desplazados internos a regresar a sus hogares y lugares de residencia habitual de manera libre, segura y voluntaria (resolución 1998/26). Con tal fin, el ACNUR convocó en noviembre de 1999 una consulta de expertos sobre cuestiones relativas a la restitución de la vivienda y los bienes a los refugiados y a los desplazados internos. La oficina del Representante participó en esa reunión y distribuyó una nota oficiosa en la que se señalaban, basándose en la Compilación y análisis, las normas jurídicas pertinentes para los desplazados internos, y se proporcionaban ejemplos de las conclusiones pertinentes extraídas de las visitas realizadas por el Representante a los distintos países.

76. En perspectiva, las cuestiones relativas a la restitución de la vivienda y los bienes se examinarán durante la misión del Representante a Georgia, donde la ocupación secundaria de las viviendas de las personas desplazadas internamente representa un obstáculo importante para el logro de soluciones duraderas. Estas cuestiones también se debatirán en el curso del seminario regional sobre desplazamiento interno que se celebrará en el sur del Cáucaso.

V. ORIENTACIONES FUTURAS PARA EL MANDATO

77. En el informe del año pasado a la Comisión se hacía referencia a una serie de consultas, realizadas bajo los auspicios del Proyecto de la Institución Brookings, con objeto de debatir nuevas estrategias y orientaciones para la labor prevista en el mandato. Este proceso, de base amplia, en el que se aprovecharon los conocimientos y las ideas de los expertos y los oficiales que se ocupan de la cuestión del desplazamiento interno tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, permitió formular diversas ideas innovadoras que han servido al Representante para llegar a dos conclusiones principales. En primer lugar, es preciso prestar mayor atención a las situaciones específicas de desplazamiento interno, en particular aumentando el número de visitas a los países y prestando mayor atención al seguimiento de las recomendaciones formuladas. Con este fin, el Representante, cuyo cargo es voluntario y a tiempo parcial, proyecta dedicar, con el consentimiento de la Institución Brookings, en la que trabaja como Miembro Asociado Superior para África, más tiempo al mandato en el año 2000. También está recabando apoyo adicional que le permita emprender más misiones que las dos o tres que hace posible el presupuesto de la OACDH para los mecanismos de procedimiento especiales de la Comisión. En segundo lugar, como cuestión relacionada, se requiere mayor apoyo, por lo que al personal se refiere, para respaldar las actividades del Representante. En este sentido, el Representante agradece al Gobierno de Noruega el apoyo que le ha prestado (un ayudante de investigación) en el desempeño de su mandato, así como también al ACNUR por haber secundado recientemente a un profesional, perteneciente a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, para apoyar durante un año las actividades del Representante en Nueva York. El apoyo que presta actualmente el Proyecto de la Institución Brookings sigue siendo inestimable para el cumplimiento del mandato, y sobre todo en lo que respecta al patrocinio, con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las organizaciones no gubernamentales asociadas, de los seminarios y talleres sobre los Principios Rectores, así como también a la determinación y el análisis de nuevas cuestiones que han de ser investigadas.

VI. CONCLUSIÓN

78. Partiendo de la concienciación que se ha operado respecto de la crisis mundial del desplazamiento interno, la comunidad internacional debe ahora velar por que se apliquen sistemáticamente los Principios Rectores, cuya observancia es necesaria en las situaciones de desplazamiento interno, según está ampliamente reconocido. Ha llegado el momento de ir más allá de las meras respuestas y acordar un marco jurídico e institucional claro que permita proteger a las personas desplazadas internamente. Su precaria situación, como se hace constar en las situaciones de los países a que se hace referencia en el presente informe y como se desprende del carácter imprevisible de las respuestas nacionales e internacionales, pone de manifiesto la urgencia de traducir los marcos normativos e institucionales que se han creado hasta la fecha en una protección efectiva sobre el terreno. Este es el reto al que se enfrentan en los próximos años el mandato del Representante y sus asociados en el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales y el sector gubernamental.
