

A/50/558 Nota del Secretario General sobre el informe del
Representante Especial sobre la cuestión de los desplazados
internos

95-31169 (S) 211195 221195 *9531169* Asamblea General
Distr.GENERAL A/50/558 20 de octubre de 1995

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 112 c) del programa

**CUESTIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS: SITUACIONES RELATIVAS A
LOS DERECHOS HUMANOS E INFORMES DE RELADORES Y REPRESENTANTES
ESPECIALES**

Cuestión de los desplazados internos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe preparado por el Sr. Francis Deng (Sudán), representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en cumplimiento de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1995/57 de 3 de marzo de 1995 y de la decisión 1995/273 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1995.

ANEXO

Informe preparado por el Sr. Francis Deng, representante del Secretario General, para la cuestión de los desplazados internos, en cumplimiento del párrafo 16 de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1995/57 de 3 de marzo de 1995 y de la decisión 1995/273 del Consejo Económico y Social de 25 de julio de 1995

(...)

III. LA EXPERIENCIA SOBRE EL TERRENO

A. Perfiles de países

10. Uno de los principales elementos del mandato consiste en realizar visitas in situ a los países aquejados de graves problemas de desplazamiento interno con un doble objetivo: examinar directamente la situación a fin de decidir qué han de hacer los gobiernos y la comunidad internacional para ocuparse de los problemas existentes y adquirir información y un conocimiento directo que permitan comprender de manera más profunda los problemas genéricos de desplazamiento

interno y contribuir, tal vez, a formular normas y estrategias para su solución. Ambos objetivos cumplen una labor de catálisis para que se tome mayor conciencia en las instancias que corresponda, generar un diálogo funcional con todos los interesados e impulsar un proceso de colaboración entre los gobiernos, principales responsables, y la comunidad internacional en su papel complementario y suplementario.

11. Tras la designación del representante del Secretario General en 1992, éste visitó la ex Yugoslavia, la Federación de Rusia, Somalia, el Sudán y El Salvador, países sobre los cuales informó en su estudio amplio (E/CN.4/1993/35, anexo). Desde que su mandato fue prorrogado en 1993, el Representante ha visitado Sri Lanka (noviembre de 1993), Colombia (junio de 1994), Burundi (septiembre de 1994), Rwanda (diciembre de 1994) y el Perú (agosto de 1995), y ha preparado perfiles de cada uno de esos países sobre la base de las visitas (E/CN.4/1994/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1, 2 y 4; el informe sobre el Perú está en preparación). Esos informes aportan una visión panorámica de la crisis del desplazamiento interno, un análisis de las cuestiones humanitarias y de derechos humanos que se plantean y sugerencias acerca de las medidas que podrían adoptar los gobiernos y la comunidad internacional para mejorar la situación. A continuación se exponen los principales temas que aparecen en los informes en relación con el problema del desplazamiento interno.

Manifestación del problema

12. El desplazamiento interno se manifiesta de forma diferente según los países. En algunos de los visitados, Somalia, el Sudán, Sri Lanka, la ex Yugoslavia y Rwanda por ejemplo, los desplazados eran identificables como grandes grupos de personas que se hallaban en campamentos, desarraigadas de sus hogares y desprovistas de toda su base de recursos, como resultado de lo cual dependían totalmente de la asistencia humanitaria y de una protección precaria frente a las autoridades que controlaban su situación. En cambio, en El Salvador los desplazados internos tras el acuerdo de paz eran en gran parte aldeanos integrados en zonas rurales, pero todavía limitados por la falta de tierra y de servicios esenciales y en condiciones precarias de seguridad. En Colombia, los desplazados hallaban la seguridad mediante la fusión con otras comunidades, pero como éstas eran igual de pobres y estaban igual de mal protegidas poca ayuda podían prestarles. Burundi reunía esas diversas formas de desplazamiento interno: los "desplazados" en los campamentos protegidos por el ejército representaban la forma típica que se veía en muchos países, mientras que los "dispersos", que se habían fundido en zonas rurales para

eludir a las fuerzas de seguridad, eran hasta cierto punto comparables a los desplazados de El Salvador y Colombia, pero a diferencia de estos últimos no desaparecían en las comunidades rurales, sino que se dispersaban por las colinas, las zonas pantanosas o los valles lejos de las carreteras. En el Perú, como consecuencia de la reducción radical de la violencia terrorista, el fenómeno se manifiesta de diversas formas: hay desplazados instalados temporalmente en zonas rurales, la mayoría entre los habitantes originales, los hay instalados ilegalmente en centros urbanos y también los que vuelven queriendo reintegrarse en su zona de origen. Un rasgo que caracteriza el problema de los desplazados en el Perú es que los procedentes de zonas rurales pobres y marginalizadas suelen preferir reinstalarse en centros urbanos o en sus inmediaciones, donde tienen acceso a servicios sociales de enseñanza y salud y otras comodidades.

13. Al tratar de encontrar soluciones al problema del desplazamiento interno es importante tener en cuenta sus diferentes manifestaciones. Evidentemente la asistencia prestada a los desplazados internos en campamentos o asentamientos debe organizarse de forma diferente que cuando se integran en comunidades; en ese último supuesto, la asistencia está mejor organizada colectivamente. Cuando los desplazados internos están ocultos, se requieren estrategias especiales para llegar hasta ellos y brindarles protección. Por último, está la reacción de quienes buscan una vida mejor y prefieren no volver a su tierra de origen en donde su vida ha estado dominada por la pobreza, la marginación e incluso a veces la exclusión.

Las causas

14. La principal causa de desplazamiento común a todos los países visitados, es la violencia en un conflicto interno. En Sri Lanka, Burundi, Rwanda y la ex Yugoslavia, la raíz del conflicto es principalmente étnica. En Colombia y Perú, la raíz está menos clara y en general tiene que ver con las diferencias en las condiciones y los objetivos económicos y políticos entre grupos contendientes (v.gr. la guerrilla, los grupos paramilitares, los traficantes de droga, el ejército). Los factores históricos, políticos y socioeconómicos subyacentes explican y determinan al mismo tiempo el carácter del conflicto de cada país. Hay parámetros regionales, como la relación histórica y política con los países vecinos que afectan a menudo a la situación del país de que se trate.

Protección y asistencia

15. En los países visitados se advirtió que en general los desplazados internos

tenían grandes necesidades de protección y asistencia y estaban expuestos a que se vulneraran sus derechos. En general, faltaban vivienda adecuada y asistencia sanitaria básicas, asesoramiento y programas de generación de ingresos para los desplazados. En Colombia se percibía y trataba a los desplazados como grupo marginal, lo cual a menudo creaba un peligro para su seguridad y había momentos en que sus perseguidores los seguían incluso después de haber huido de sus casas. En Burundi muchos hutu desplazados pasaban semanas escondidos en las zonas pantanosas para evitar que el ejército dominado por los tutsi los encontrara y los matara, mientras que los tutsi desplazados bajo protección del ejército no regresaban a sus casas porque éste se lo impedía o bien por miedo a sus adversarios. En Sri Lanka los desplazados internos tenían más probabilidades de ser objeto de registros en las barreras de control y de operaciones de acordonamiento y búsqueda, corriendo el peligro de que se les devolviera a zonas donde la seguridad era precaria. En todos los casos las mujeres cabeza de familia eran numerosas y se enfrentaban con problemas especiales de protección. Como se vio en el Perú, los indígenas desplazados de su tierra a la fuerza sufren exageradamente, pues no sólo pierden la base de su subsistencia, sino también su forma tradicional de vida y al trasladarse a las ciudades, donde muchas veces prefieren quedarse en busca de mejores condiciones de vida, se ven expuestos a nuevas formas de discriminación.

(...)

Zonas bajo el control de insurgentes

23. Se plantean problemas especiales con respecto a situaciones en las que hay personas desplazadas en zonas controladas por insurgentes donde el acceso es limitado o imposible debido al conflicto en curso o el temor por parte del Gobierno de que pueda implicar el reconocimiento de las fuerzas rebeldes. Por otra parte, organismos humanitarios tales como el UNICEF, el ACNUR y el CICR han logrado entablar diálogos en diferentes países tanto con los gobiernos como con los agentes no gubernamentales a fin de negociar el acceso a personas pertenecientes a todos los bandos de las situaciones de conflicto. Las organizaciones no gubernamentales también han logrado trabajar tras las líneas insurgentes y en los últimos años han empezado a supervisar el cumplimiento por los agentes no gubernamentales del derecho internacional humanitario y de los principios de derechos humanos. De hecho, algunos gobiernos han sostenido que muchas veces las fuerzas insurgentes son culpables de violaciones del derecho humanitario y por lo tanto deben ser consideradas responsables. El representante ha aprovechado el camino abierto por las organizaciones humanitarias y las organizaciones no gubernamentales.

24. Debe reconocerse que el contacto directo con los mandos insurgentes en condiciones humanitarias apremiantes y adecuadas constituye un aspecto indispensable del mandato. Además, como la paz es la solución definitiva del problema del desplazamiento, el representante tiene evidentemente la obligación correlativa de transmitir ese mensaje a las partes; en consecuencia, el contacto con ambos bandos puede constituir un imperativo práctico.

B. Repercusiones y actividades complementarias

de las visitas

25. Las misiones ofrecen la oportunidad de hablar de temas concretos con los gobiernos y las organizaciones internacionales y de alcanzar acuerdos que pueden mejorar efectivamente la situación. Los gobiernos se han mostrado en general receptivos a las visitas sobre el terreno y han acogido complacidos los informes de esas visitas como contribuciones constructivas a la comprensión de la crisis en sus países y como medios de facilitar un buen sistema de cooperación. Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales consideran que las misiones del representante sirven para que se tome mayor conciencia en los países y para alentar la búsqueda de soluciones por los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones humanitarias. Más aún, el simple hecho de una visita no sólo atrae la atención del gobierno sino la de otros elementos de la sociedad y genera un discurso que estimula las iniciativas internas para abordar el problema.

26. Sin embargo, no existe ningún procedimiento ni mecanismo establecido para supervisar la situación de los países visitados y velar por que los acuerdos se lleven a la práctica. La Comisión de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la importancia de las actividades complementarias en sus resoluciones 1994/68 y 1995/57 y los organismos de las Naciones Unidas, en particular el PNUD, han declarado que están dispuestos a cooperar con el representante del Secretario General en la materia. El Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas, presidido por el Departamento de Asuntos Humanitarios, también podría desempeñar un papel a la hora de supervisar si se introducen mejoras en las condiciones de los desplazados internos y mantener al Representante al tanto de las situaciones en esos países; lo mismo podrían hacer las organizaciones no gubernamentales que operasen en el país.

27. También son esenciales las comunicaciones complementarias y, cuando sea

A/50/558 Nota del Secretario General sobre el informe del Representante Especial sobre la cuestión de los desplazados internos

posible, las visitas complementarias del representante del Secretario General, aunque esta posibilidad se ve entrabada por la limitación de recursos. La información complementaria se envía a los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales en los países visitados. Además, los informes preparados por los relatores de la Comisión de Derechos Humanos encargados de determinados países suelen contener datos actualizados sobre la situación de los desplazados internos.

28. A continuación se indican algunos ejemplos de intercambios producidos recientemente con posterioridad a las visitas sobre el terreno y algunos datos nuevos facilitados por fuentes en los países.

Colombia

29. El llamamiento urgente efectuado por el representante del Secretario General el 2 de junio de 1995 en relación con el desplazamiento de 15 familias del pueblo La Leal de la región de Santander fue respondido el 10 de julio de 1995 por el Gobierno, el cual señaló que el 20 de mayo de 1995 las familias habían regresado voluntariamente al pueblo bajo supervisión. El Gobierno también comunicó su intención de celebrar una reunión en julio con los dirigentes civiles, militares y religiosos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones locales para impedir que se repitieran incidentes similares. En una segunda respuesta de fecha 21 de julio de 1995 a un llamamiento urgente efectuado el 22 de agosto de 1994 para proteger a la población contra su desplazamiento forzoso por fuerzas militares y paramilitares en la región de Santander, se detallaban las medidas adoptadas, entre ellas una investigación de la situación de seguridad que provocaba el desplazamiento, una reunión con los desplazados que expresaron su deseo de regresar a sus lugares de origen y el compromiso del Gobierno de que el regreso tendría lugar en condiciones de seguridad.

30. El Gobierno también ha comunicado las medidas que ha tomado para aliviar los sufrimientos de los desplazados internos, entre ellas, crear una comisión de seguimiento encargada de examinar y promover el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el representante del Secretario General y otros relatores especiales, establecer un sistema de información sobre poblaciones desplazadas en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, encomienda al recientemente creado Ministerio del Interior que formulara un programa de protección y seguridad para las personas amenazadas por la violencia, poner en marcha una red nacional de información para la

protección de los derechos humanos con la finalidad de acabar con la impunidad y crear cooperativas de seguridad rural.

31. Algunas de estas iniciativas, sin embargo, han suscitado expresión de profunda preocupación. La creación de cooperativas de seguridad rural ha sido criticada incluso por algunos miembros del Gobierno por constituir un medio de legitimizar grupos paramilitares, mientras que la creación de una base de datos de personas desplazadas puede vulnerar su derecho a la intimidad si no va acompañada de las necesarias garantías. Más aún, el mecanismo establecido conjuntamente por el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales el año pasado para supervisar los progresos realizados en la atención a los desplazados parece haber dejado de funcionar.

32. Al mismo tiempo, según las organizaciones no gubernamentales, el tipo de ataques descritos en el informe del representante del Secretario General siguen ocurriendo y tienen lugar nuevos desplazamientos internos. La violencia política registrada en la región de Urabá habría desplazado hasta 15.000 personas desde finales del año pasado.

33. El representante del Secretario General había pedido en su informe sobre la misión que se afianzara la protección del derecho a la tierra y a la propiedad, se respetara con mayor rigor el derecho humanitario, en particular las disposiciones que prohíben los desplazamientos y protegen el derecho a la vida y la integridad física, y que las autoridades colaborasen más estrechamente con las organizaciones no gubernamentales para facilitar asistencia y protección a los desplazados. El representante del Secretario General sigue sin recibir respuesta a la nota verbal que envió el 31 de mayo de 1995 para pedir que se le informara del grado de cumplimiento de sus recomendaciones. Se está estudiando la posibilidad de efectuar una visita complementaria a Colombia por invitación del Gobierno.

(...)

VIII. CONCLUSIONES

103. Como observación general, hay que señalarse en primer lugar que, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales estudian y desarrollan activamente nuevas formas de aumentar la asistencia y protección a los desplazados internos. Sin embargo, el problema excede con mucho de la capacidad

de acción de la comunidad internacional, en la mayoría de los casos fragmentaria y muy insuficiente.

104. Desde que la Comisión de Derechos Humanos comenzara a examinar el tema en 1992, se ha aprendido mucho sobre el problema mundial del desplazamiento interno, pero todavía falta mucho por aprender: el número de personas afectadas en todo el mundo, su distribución geográfica, sus necesidades concretas, cómo se atienden y por quién, la situación jurídica del desplazado interno en derecho internacional y el alcance de los acuerdos institucionales vigentes en el ámbito internacional para su protección y asistencia. El conocimiento profundo y cabal del problema constituye una condición previa para formular normas, instrumentos y estrategias apropiadas de protección y asistencia internacionales en favor de los desplazados internos.

105. A petición del Secretario General, y con el apoyo financiero de su oficina y de varios gobiernos y fundaciones, el representante del Secretario General, en cooperación con varias instituciones de investigación acreditadas, especialistas en la materia y expertos en derechos humanos ha emprendido un importante proyecto de investigación de estos aspectos del problema, además de una docena de casos representativos. El estudio no solo busca profundizar en la comprensión del problema, sino también formular recomendaciones de cómo debe ser la acción adecuada, legal e institucional, para atender a las necesidades de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. Aparte de constituir una fuente útil de información para la comunidad internacional, las conclusiones del estudio probablemente afianzarán y favorecerán el mandato de impulsar una reacción internacional más concertada ante esta crisis mundial.

106. Entretanto, debe destacarse que el clima internacional imperante hace que el modo más efectivo de concebir el mandato y cumplir sus obligaciones sea considerado un pacto catalizador. Si bien puede estimarse a grandes rasgos que entraña una mayor toma de conciencia del problema a escala internacional, defender la causa de los desplazados internos y alentar la cooperación complementaria entre todas las organizaciones competentes, gubernamentales y no gubernamentales, su aplicación más efectiva corresponde a las misiones a países. Dichas misiones siempre empiezan con amplias conversaciones con autoridades de gobierno, funcionarios encargados de los desplazados, representantes de los organismos de las Naciones Unidas que actúan en el país, organizaciones humanitarias y de derechos humanos y autoridades locales. A esta fase suceden extensas visitas a la población desplazada en campamentos, pueblos

A/50/558 Nota del Secretario General sobre el informe del Representante Especial sobre la cuestión de los desplazados internos

y centros urbanos. Las visitas van acompañadas de conversaciones con mandos militares, autoridades civiles y representantes sobre el terreno de organismos humanitarios. A continuación tiene lugar un amplio proceso de información que incluye nuevas conversaciones con las autoridades de gobierno y los representantes de la comunidad internacional, entre ellos los embajadores o representantes de países donantes. A menudo estas actividades son recogidas por los medios de comunicación que señala a la atención pública la crisis del desplazamiento en el país. A veces, como consecuencia del diálogo en todos los niveles, se llega a un acuerdo o un entendimiento sobre las medidas concretas que deben adoptarse para intensificar la protección y la asistencia a los desplazados internos. Las visitas a países, por tanto, constituyen uno de los pilares del mandato merecedores de aliento y apoyo.

107. Aunque el mandato ha evolucionado hasta adoptar un carácter más catalizador, la crisis del desplazamiento interno sigue siendo un problema de primer orden para la comunidad internacional y requiere urgentemente la adopción de disposiciones legales e institucionales más efectivas para brindar protección, asistencia y desarrollo adecuados y generales a las poblaciones desplazadas de todo el mundo. El estudio en profundidad que ha comenzado el representante del Secretario General con un amplio círculo de instituciones y especialistas y otras personas dotadas de los conocimientos pertinentes apunta a facilitar la consecución de este objetivo.