

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

Distr. GENERAL E/CN.4/1995/50 2 de febrero de 1995 ESPAÑOL Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS

51º período de sesiones

Tema 11 d) del programa provisional

ULTERIOR PROMOCION Y FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS
LIBERTADES FUNDAMENTALES, CON INCLUSION DE LA CUESTION DEL PROGRAMA Y
LOS METODOS DE TRABAJO DE LA COMISION
DERECHOS HUMANOS, EXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

La cuestión de los desplazados internos

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado
con arreglo a las resoluciones 1993/95 y 1994/68 de la Comisión de Derechos
Humanos

(...)

II. LA EXPERIENCIA SOBRE EL TERRENO

A. Perfiles de países

(...)

Manifestación del problema

23. El desplazamiento interno se manifiesta de forma diferente según los países. En varios de los visitados, por ejemplo, Somalia, el Sudán, Sri Lanka, la ex Yugoslavia y Rwanda, 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 vitales y en condiciones precarias de seguridad. En Colombia, los desplazados, que representaban aproximadamente entre el 1% y el 3% de la población, hallaban la seguridad mediante la fusión con la comunidad para evitar que se los identificara claramente, pero como las comunidades con las que se fundían eran igual de pobres y estaban igual de mal protegidas, sus problemas y los de las comunidades de acogida no

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

eran muy diferentes. En cierto sentido, Burundi, donde nada menos que el 10% de la población está formada por desplazados, 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 al contrario que estos últimos no desaparecían en las comunidades rurales, sino que se dispersaban por los cerros, las zonas pantanosas o los valles lejos de las carreteras.

24. Las diferentes manifestaciones del desplazamiento interno tienen consecuencias para las soluciones del problema. Cuando, por ejemplo, se congrega a desplazados internos en campamentos o asentamientos, se les puede prestar asistencia como tales. Sin embargo, cuando se los integra en comunidades la asistencia está mejor organizada sobre una base de la comunidad, orientada hacia toda la población afectada y sin distinciones en cuanto a categorías. Cuando los desplazados internos están dispersos y ocultos, el acceso a ellos y la prestación de protección pueden resultar especialmente difíciles.

Causas

25. En todos los países visitados, la principal causa de los desplazamientos es la violencia en el contexto de conflictos internos. Sin embargo, esos conflictos tienen diferentes manifestaciones en los países afectados. Por ejemplo, en Sri Lanka la guerra civil y la violencia entre comunidades que duran desde hace 10 años explicaban casi todos los casos de desplazamiento interno y externo. En Colombia la guerra de guerrilla y las estrategias de contrainsurgencia del ejército, junto con la violencia relacionada con las drogas y criminal, han sido las causas más importantes de contravenciones de los derechos humanos y desplazamientos. En Burundi el estallido de matanzas por motivos étnicos cada pocos años ha causado desplazamientos generalizados. En Rwanda las matanzas y la represión reiteradas de la minoría tutsi fueron en el pasado las principales causas de desplazamientos internos y externos generalizados; en la actualidad la guerra civil ha llevado al desplazamiento masivo también de la mayoría étnica.

26. Los factores históricos, políticos y socioeconómicos subyacentes explican y determinan al mismo tiempo el carácter del conflicto en cada país. A menudo guardan relación con las diferencias entre grupos de distinto origen étnico, religioso, económico o político. En Sri Lanka se considera que los grupos están

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

divididos por fronteras étnicas, lingüísticas y religiosas que determinan las preocupaciones y los intereses de cada grupo en lo que respecta al poder y el control de la tierra. En Colombia esas fronteras son mucho menos evidentes, pues tienen que ver sobre todo con los antecedentes económicos y políticos de grupos que representan diferentes intereses (por ejemplo, fuerzas guerrilleras, grupos paramilitares, narcotraficantes, fuerzas armadas) y luchan por el control del poder y los recursos naturales. En Burundi se entiende que los dos grupos principales están diferenciados étnicamente, con la minoría en el poder y la mayoría pobre y sin poder. En Rwanda, donde los dos grupos principales también se consideran diferenciados étnicamente, fue la mayoría la que hasta hace poco tuvo el poder y la minoría la que estaba en situación de desventaja; hoy día la situación se ha invertido y es la minoría la que tiene el control.

(...)

Motivos de preocupación en materia de protección y asistencia

28. En los países visitados se advirtió que en general los desplazados internos tenían grandes necesidades de protección y asistencia y eran vulnerables a las violaciones de los derechos humanos. En general faltaban vivienda adecuada y salud básica, asesoramiento y servicios 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 sus vidas y bienestar; 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 a los tutsi desplazados protegidos por el ejército a menudo se les impedía regresar a sus casas. 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, y en el momento en que se realizó la misión corrían el peligro de que se los devolviera a zonas en las cuales la situación en materia de seguridad era precaria. La situación de los desplazados indígenas, en particular en Colombia y en menor medida en Sri Lanka, también era motivo de preocupación. En todos los casos las mujeres jefas de hogar eran numerosas y se enfrentaban con problemas especiales de protección.

(...)

Presencia de la comunidad internacional

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

36. Como ningún organismo tiene el mandato específico de atender a los desplazados internos, las necesidades de éstos suelen plantearse de forma desigual. En Sri Lanka, por ejemplo, el ACNUR atiende a un gran número de desplazados internos, junto con los refugiados que regresan al norte, mediante sus "centros de socorro abiertos", lo cual ha resultado un medio eficaz de prestar asistencia y protección a los desplazados. En cambio, en Colombia el nivel de asistencia material y de protección de los derechos humanos por la comunidad internacional era bastante limitado. Lo mismo ocurría en Burundi, donde el Gobierno destacaba la importancia de la participación de la comunidad internacional tanto en la asistencia como en la protección de los desplazados internos y los que regresaban a sus casas. Incluso en situaciones en que la comunidad internacional tiene amplias operaciones humanitarias, la medida en la que éstas se centran en los desplazados no es tan grande como sería de desear. La protección no parecía constituir una esfera primordial de atención para ninguno de los organismos internacionales que trabajaban con los desplazados.

37. Naturalmente, la acción humanitaria en las situaciones de desplazamiento interno suele estar sometida a diversas limitaciones, que en algunos casos explican la renuencia institucional a intervenir. Además del requisito del consentimiento gubernamental, entre esas limitaciones figuran las siguientes: negativa gubernamental a reconocer el problema; procedimientos burocráticos y administrativos que obstruyen los esfuerzos humanitarios; una situación precaria en materia de seguridad; falta de conocimientos prácticos en el trabajo con víctimas de conflictos armados; recursos limitados, y el hecho de que en varias situaciones los desplazados no se identifican como tales, sino que viven dispersos anónimamente en diferentes comunidades. Otra dificultad para que la comunidad internacional intervenga en las situaciones de conflicto interno es el mantenimiento de su condición de entidad neutral e imparcial. En medio de una guerra o una rivalidad étnica, los organismos de las Naciones Unidas se han enfrentado con dificultades para que se los perciba como valedores de una imagen plenamente neutral y no partidaria.

Actitud ante los gobiernos

38. Al ocuparse de las múltiples situaciones diversas de desplazamiento interno es importante comprender los problemas de éste en su contexto nacional, los obstáculos a la prestación de una protección y una asistencia adecuadas y lo que deben hacer tanto el gobierno como la comunidad internacional para poner remedio a la situación. La mejor forma de hacerlo es con un talante de cooperación con los

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

gobiernos mediante el reconocimiento de que los desplazados internos corresponden a la jurisdicción nacional y por lo tanto se hallan bajo la soberanía de los países interesados, pero que la soberanía nacional comporta determinadas responsabilidades para quienes se hallan bajo su jurisdicción. Si durante las crisis de desplazamientos internos los gobiernos no pueden cumplir con sus responsabilidades de prestar a sus ciudadanos una protección y una asistencia adecuadas, se espera de ellos que inviten, o por lo menos acepten, la cooperación internacional para complementar sus propios esfuerzos. Cuando los gobiernos o las autoridades que ejercen el control no pueden o no quieren cumplir con sus responsabilidades y no desean recibir asistencia internacional, debe preverse que la comunidad internacional afirme su preocupación y llene el vacío creado por el incumplimiento de las responsabilidades gubernamentales.

Zonas bajo control insurgente

39. Se plantean problemas especiales con respecto a situaciones en las que hay desplazados internos en zonas controladas por insurgentes. En algunas de esas situaciones el acceso es limitado o no es posible debido a los conflictos en curso. Así ocurrió, por ejemplo, en la península de Jaffna de Sri Lanka. El acceso también puede estar limitado debido a temores por parte del gobierno de que pudiera implicar el reconocimiento de las fuerzas rebeldes. Por otra parte, los organismos humanitarios como el UNICEF, el ACNUR y el CICR han logrado establecer 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 13/. Las ONG 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 humanitario internacional y los principios de los derechos humanos. De hecho algunos gobiernos han llamado la atención sobre el hecho de que a menudo las fuerzas insurgentes son culpables de violaciones del derecho humanitario y por lo tanto deben ser consideradas responsables.

40. En la supervisión de las condiciones de los desplazados internos el Representante ha aprovechado los accesos abiertos por las organizaciones humanitarias y ha recibido información de éstas y de ONG sobre el trato de que son objeto los desplazados internos en las zonas controladas por agentes no gubernamentales. El informe sobre Sri Lanka exhortaba a la fuerza insurgente a respetar los principios del derecho humanitario, cesar en los abusos de los derechos humanos y permitir la salida de personas de las zonas que controlaba. El informe

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

también pedía esfuerzos internacionales para llegar a una solución negociada, orientados tanto al Gobierno como a la fuerza insurgente.

41. Debe reconocerse que el contacto directo con las autoridades 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, una responsabilidad correlativa del Representante es, evidentemente, la de transmitir ese mensaje a las partes; en consecuencia, el contacto con ambos bandos puede ser un imperativo práctico.

Recomendaciones de acción en situaciones específicas

42. En los distintos perfiles de países preparados tras las visitas sobre el terreno, pueden hallarse recomendaciones detalladas a los gobiernos y a la comunidad internacional para mejorar la situación de los desplazados internos en determinados países. Sin embargo, resulta instructivo resumir a continuación algunas de esas recomendaciones.

a) En el informe sobre la visita al Sudán se recomendaba que a las personas desplazadas en campamentos fuera de la capital se les diera la opción de volver a sus zonas de origen o a los asentamientos más próximos a su contexto natural y se les concediera la protección y la asistencia necesarias para que reanudaran su vida rural normal y autónoma. Si optaban por no volver, se les debería ayudar para trasladarse libremente a cualquier zona del país, comprendidos los centros urbanos, y dárseles la asistencia necesaria para integrarse como ciudadanos corrientes. En el informe también se sugerían mejoras específicas en la entrega de los suministros necesarios de socorro a las zonas concretas visitadas y formas en que la comunidad internacional podría cooperar con el Gobierno en la prestación de asistencia a la población afectada;

b) En el caso de Sri Lanka, el informe se centraba en la necesidad de mejorar las condiciones y las garantías de seguridad antes de que los desplazados internos pudieran regresar a sus zonas de origen, así como el alojamiento y saneamiento para los desplazados, de intensificar los esfuerzos para identificar a las personas desaparecidas y para llegar a una solución pacífica, de adoptar medidas para hacer frente a las prácticas discriminatorias persistentes basadas en la etnia, la religión y el idioma;

c) Debido a la fluidez de los desplazamientos en Colombia, el informe sobre ese país

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

se centraba en la necesidad de una definición más clara del desplazado interno que pudieran utilizar tanto las autoridades como las ONG para seguir trabajando hacia una "despolitización" de la cuestión del desplazamiento, para reforzar la protección del derecho a la tierra y la propiedad, para hacer más rigurosa la observancia del derecho humanitario, en particular de las disposiciones que prohíben el desplazamiento y protegen el derecho a la vida y a la integridad personal, y para establecer una cooperación más estrecha entre las autoridades y las ONG en la prestación de asistencia y protección a los desplazados;

d) El informe sobre Burundi llamaba la atención sobre las grandes diferencias de trato entre refugiados y desplazados internos y pedía que se prestaran servicios concretos a los desplazados internos en las zonas visitadas, en particular el suministro de planchas de plástico y medicamentos, así como de conocimientos técnicos acerca de la organización de campamentos, más actividades de derechos humanos y educación para la paz, y una mayor coordinación entre las operaciones internacionales humanitarias, políticas y de derechos humanos en el país, además de un mayor desarrollo de enfoques amplios regionales. Los organismos humanitarios y de derechos humanos también sugirieron que el Representante contara con un delegado en el país para defender la causa de los desplazados;

e) En las conversaciones con las autoridades rwandesas se hizo hincapié en la importancia de garantizar la seguridad de los civiles en los campamentos y la de quienes querían regresar a sus casas, no sólo durante el proceso de regreso, sino también después de éste. La política gubernamental de dismantelar los campamentos, no sólo para normalizar las condiciones en el país, sino también para dejar sin cobertura a los elementos criminales que se ocultaban en los campamentos, hizo que resultara especialmente urgente un diálogo constructivo con el Gobierno. Se propugnó decididamente una estrecha cooperación entre el Gobierno y las Naciones Unidas, en particular la UNAMIR y los funcionarios de derechos humanos sobre el terreno, a fin de asegurar una protección y una asistencia adecuadas para los desplazados internos. También se subrayó la importancia de observar los derechos humanos y las normas humanitarias como bases de cooperación entre el Gobierno y la comunidad internacional.

(...)

B. Repercusiones y actividades complementarias de las visitas

46. Resulta imposible exagerar la importancia de las visitas sobre el terreno. De

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

hecho, es alentador que los gobiernos hayan sido muy receptivos a las visitas sobre el terreno y en general hayan 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 enfoque cooperativo idóneo. El mero hecho de una misión no sólo atrae la atención del gobierno, sino también la de otros elementos de la sociedad, y genera un discurso que estimula las iniciativas internas para afrontar el problema. El estudio hecho por el Consejo Noruego sobre los Refugiados (véase el párrafo 6) concluía que las misiones del Representante aumentaban la conciencia interna del problema y ayudaban a fomentar la búsqueda de soluciones por las autoridades gubernamentales, las ONG y los organismos de socorro. Los trabajadores sobre el terreno concluyeron que el diálogo entre las autoridades y el Representante servía para "abrir puertas": demostraba una genuina cooperación internacional en el suministro de protección y asistencia a los desplazados internos, alentaba a las autoridades a estudiar el problema de forma más seria y, con el tiempo, ayudaba a las organizaciones a trabajar con más eficacia. Según las ONG, tanto en Sri Lanka como en Colombia, las misiones del Representante a esos dos países elevaron el nivel interno de debate, alentaron a las ONG a seguir cooperando entre sí y con las Naciones Unidas y los donantes y también inspiraron iniciativas y proyectos regionales.

47. Resulta especialmente significativo que esas misiones brinden oportunidades para celebrar conversaciones sobre cuestiones concretas con gobiernos y organizaciones internacionales y para llegar a acuerdos que pueden llevar a mejoras de hecho de la situación. Por ejemplo, durante la misión a Sri Lanka el Gobierno afirmó su compromiso de prestar asistencia alimentaria e impartir educación primaria a todos los desplazados, cualquiera fuese su origen étnico. El Gobierno de Colombia hizo hincapié en mejorar la situación de los derechos humanos y reforzar su cooperación con las ONG. El Gobierno de Rwanda se mantuvo firme en su política de cerrar los campamentos de los desplazados internos, pero dio seguridades en su compromiso de no emplear la fuerza ni otras formas de coacción y de cooperar con las Naciones Unidas en esta cuestión.

48. Sin embargo, no existe ningún procedimiento ni mecanismo establecido para supervisar las situaciones en los países visitados y asegurar que los acuerdos se lleven a la práctica; tampoco existen recursos para misiones de seguimiento. Queda mucho por hacer, tanto mediante la prestación de recursos para actividades complementarias como mediante la coordinación con organismos sobre el terreno para facilitar información complementaria pertinente procedente de sus zonas de

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

operaciones. La Comisión de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la importancia de las actividades complementarias en su resolución 1994/68, y los organismos de las Naciones Unidas han declarado su compromiso de cooperar con el Representante en esta esfera. El Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por ejemplo, pidió hace poco a los representantes residentes/coordinadores residentes sobre el terreno que aportasen información al Representante sobre la situación en sus países de residencia en materia de desplazados y sobre la medida en que se están llevando a cabo en los países visitados las propuestas para mejorar la prestación de asistencia y protección a los desplazados internos. Ello brinda un modelo que otros organismos podrían emular. El Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, presidido por el Departamento de Asuntos Humanitarios, también podría desempeñar un papel en cuanto a supervisar si se introducen mejoras en las condiciones de los desplazados internos, y mantener al Representante al tanto de las situaciones en los países. Lo mismo podrían hacer las ONG 15/.

49. Aunque las iniciativas ya adoptadas son muy limitadas, indican el potencial de lo que podría hacerse. Se refieren a la comunicación complementaria en tres de los países visitados: Colombia, Sri Lanka y el Sudán. Además de la información recibida de los Gobiernos de esos países en respuesta a peticiones específicas del Representante, los informes de los relatores especiales sobre países visitados anteriormente por el Representante contienen información detallada sobre desplazados internos que es pertinente para los fines de seguimiento del mandato. Entre esos países figuran el Sudán y la ex Yugoslavia.

50. Con respecto a Colombia, el 22 de agosto de 1994 el Representante hizo un llamamiento urgente al Gobierno de ese país para la protección de una serie de familias amenazadas de desplazamiento inminente en el departamento de Santander, pero como no se ha recibido respuesta del Gobierno, de momento no se puede dar más que esta breve información al respecto.

(...)

Información sobre alerta temprana

104. La alerta temprana ocupa un lugar en la lista de prioridades de muchas organizaciones desde hace algunos años, y las ONG y los gobiernos han exhortado reiteradamente a la creación de sistemas más desarrollados de las Naciones Unidas para la elaboración rápida de la información procedente de zonas con emergencias.

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

Sin embargo, su experiencia ha sido que la alerta temprana es vana salvo que exista una "escucha temprana" por parte de la comunidad internacional. Se prevé que la consulta especial sobre la alerta temprana relacionada con nuevas corrientes masivas de refugiados y personas desplazadas presente su informe final al Comité Administrativo de Coordinación (CAC) en 1995, y que en él se ocupe de algunas de las cuestiones pendientes relativas a este proceso. Se ha propuesto que se invite al Representante a participar en la labor de la consulta especial y que participe en las conclusiones de sus reuniones. El Representante debe estar estrechamente asociado a las actividades de alerta temprana y los mecanismos creados con objeto de hallarse en mejor posición para identificar las situaciones que podrían llevar a desplazamientos masivos y movilizar la acción para hacer frente a esas situaciones.

(...)

VII. ELABORACION DE ESTRATEGIAS

(...)

C. Abordar las causas profundas

258. Vincular las cuestiones tanto humanitarias como de derechos humanos y su relación con la solución de conflictos es la forma más eficaz de eliminar las causas que subyacen al desplazamiento. Sin la solución pacífica de los conflictos internos no pueden hallarse respuestas eficaces y duraderas a la mayor parte de los problemas de desplazamiento interno.

259. Cuando se abordan simultáneamente las dimensiones humanitaria, de derechos humanos, política y de seguridad de las situaciones de emergencia se crea un clima de confianza que a su vez afecta positivamente a la situación de los desplazados internos. En El Salvador, por ejemplo, los acuerdos de paz que pusieron fin a más de un decenio de guerra civil y que se negociaron bajo los auspicios de las Naciones Unidas tuvieron como resultado la introducción de importantes reformas en la vida política y de derechos humanos del país y su capacidad para hacer frente a la crisis del desplazamiento interno. En Burundi, el acuerdo que ha celebrado recientemente el Gobierno y la oposición, en el que desempeñó un papel principal el Representante Especial del Secretario General sobre Burundi, es otro ejemplo prometedor aunque precario. En Rwanda, es esencial que se aborden las causas profundas del conflicto genocida y que se adopten medidas encaminadas a la reconciliación nacional y el desarrollo del país.

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

En los informes de misiones a Colombia, Sri Lanka y el Sudán se ha subrayado la importancia de la solución negociada de los conflictos. De hecho, las acciones humanitarias llevadas a cabo por la comunidad internacional a favor de las poblaciones afectadas podrían tener repercusiones de construcción de confianza que facilitasen el proceso de paz.

260. Las estrategias encaminadas a proteger a los desplazados internos deben tratar de promover una mayor coordinación entre los órganos políticos, humanitarios y de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de promover unas soluciones a las crisis de desplazamiento interno que se refuercen mutuamente y de esa forma contribuir a la causa de la paz y la seguridad. Si no se pueden abordar las causas profundas y hallar soluciones políticas a los conflictos, serán pocas las esperanzas de poner fin al conflicto o resolver el problema del desplazamiento interno. La asistencia humanitaria y la promoción de los derechos humanos no pueden sustituir a unos esfuerzos más amplios para promover la causa de la paz, la seguridad y la estabilidad de un país. La forma más eficaz de abordar el complejo y polifacético reto del desplazamiento interno es un esfuerzo coordinado.

(...)

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

270. Como observación general, debe señalarse en primer lugar que, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales exploran y desarrollan activamente nuevas formas de aumentar la asistencia y protección a los desplazados internos. El ACNUR, en particular, y otros organismos humanitarios, en general, han ampliado el ámbito de sus actividades para incluir muchas poblaciones de desplazamientos internos. También se han realizado esfuerzos en el plano legal para comprobar hasta qué punto las normas legales vigentes permiten atender las necesidades de los desplazados internos. Sin embargo, el reto excede con mucho de la respuesta de la comunidad internacional, que en la mayoría de los casos sigue siendo fragmentaria y totalmente inadecuada. Las crisis de desplazados internos, las necesidades apremiantes que estas crisis crean para las poblaciones afectadas y la falta de principios normativos y de mecanismos institucionales para ofrecer protección y asistencia a esta población, justifican una atención especial y urgente por parte de la comunidad internacional y una respuesta más coherente desde el punto de vista de la organización y la legislación.

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

271. Debe considerarse seriamente la posibilidad de desarrollar un marco jurídico para los desplazados internos. Aunque el derecho internacional se ocupa extensamente de los desplazados internos, no hay ningún instrumento que detalle estas disposiciones, y existen lagunas en la legislación que deben colmarse. Por lo tanto, es esencial reafirmar y aclarar la legislación actual en un solo documento, resolver las omisiones de la legislación y desarrollar un conjunto de principios adaptados específicamente a las necesidades de los desplazados internos. Esto sería de ayuda para todos los interesados en esta esfera, incluidas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en su diálogo con las autoridades competentes y contribuiría a una mayor sensibilización internacional acerca del problema y la necesidad de encontrar soluciones.

272. En principio, la creación de un nuevo organismo para los desplazados internos o la asignación de este mandato a un organismo existente o a un conjunto de organizaciones, para que se encarguen de su protección y atiendan sus necesidades de asistencia, siguen siendo opciones dignas de consideración, pero que no parecen contar con la voluntad política en el momento presente. Aunque se optase por designar a uno de los organismos existentes, la cuestión de decidir cuál sería el organismo adecuado para la tarea seguiría dando lugar a controversias. Ampliar el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tal vez parezca ser el camino más evidente a seguir, habida cuenta de su experiencia operacional, en materia tanto de protección como de asistencia, pero incluso esto plantea problemas. En todo caso, puesto que es poco probable que en un futuro próximo se establezca una nueva organización o que se asigne a una organización existente la responsabilidad de proteger y prestar asistencia a los desplazados internos, la adopción de medidas en colaboración entre los organismos cuyos mandatos y actividades se refieren a los desplazados internos parece ser la opción más práctica.

273. Pese a que los organismos de las Naciones Unidas se han mostrado más dispuestos a establecer acuerdos de colaboración más coherentes, con frecuencia existe un vacío de responsabilidad en los casos de desplazamientos internos. Sigue habiendo demasiadas situaciones en que un número considerable de desplazados internos carecen de protección o asistencia. Esto exige que se establezca un mecanismo central encargado de examinar las situaciones graves de desplazados internos y se asigne rápidamente la responsabilidad institucional en situaciones complejas de emergencia. El Comité Permanente entre Organismos ha aprobado una recomendación de su Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

sus países en el sentido de que el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia sirva de punto de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para recibir solicitudes de asistencia y protección sobre situaciones actuales o inminentes de desplazamientos internos que exijan una respuesta internacional coordinada. La aplicación efectiva de esta recomendación constituiría un primer paso hacia el establecimiento de un sistema más coherente para hacer frente al problema de los desplazados internos. Al mismo tiempo, debería prestarse mayor atención al fortalecimiento de la colaboración y coordinación sobre el terreno entre los organismos humanitarios que intervienen directamente y cuya función es esencial para abordar los problemas de los desplazados internos.

274. La mayor colaboración entre organismos exige también que en los organismos cuyos mandatos y actividades se refieren a los desplazados internos se designe a personal que actúe como punto de coordinación de la labor relacionada con los desplazados internos. En particular es necesario fortalecer la capacidad del Departamento de Asuntos Humanitarios para hacer frente a las situaciones de desplazados internos. En estrecha cooperación con el Comité Permanente entre Organismos, con el Representante del Secretario General y con los coordinadores residentes sobre el terreno, la oficina del Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia podría desempeñar una función eficaz como punto de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para los desplazados internos. Esta oficina debería tratar de integrar las actividades de asistencia y protección, coordinando los diferentes componentes del sistema de las Naciones Unidas que son capaces de acometer esta doble tarea de manera más práctica desde el punto de vista operacional.

275. Dentro del marco de colaboración establecido, la función del Representante es y debe ser una función esencialmente catalizadora. Incluso si se establece un punto de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para coordinar la respuesta a las situaciones de desplazamientos internos, seguirá necesitándose un mecanismo que centre la atención en el aspecto de la protección, que no es de la competencia del mandato del Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia tal como está definido actualmente. Una posibilidad sería, desde luego, redefinir el mandato de este Coordinador para incluir la protección. El argumento que actualmente se esgrime contra esta idea es que esto podría socavar la base humanitaria de su actual mandato. En consecuencia, el mandato del Representante puede considerarse como complementario del mandato del Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia por lo que respecta a los

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

desplazados internos. A decir verdad, aunque se ampliase el mandato del Departamento de Asuntos Humanitarios para incluir la protección, existen múltiples razones para recomendar la creación de un mecanismo separado dentro del sistema que se centre exclusivamente en las necesidades de protección de poblaciones importantes de desplazados internos en todo el mundo, respaldado por la autoridad del Secretario General. El mandato del Representante del Secretario General satisface esta necesidad.

276. Para que el Representante pueda desempeñar eficazmente esta función catalizadora, debe reforzarse considerablemente su capacidad. A reserva de que se hagan nuevos estudios sobre la cuestión, debería considerarse la posibilidad de un Representante a tiempo completo, en vez del actual cargo voluntario a tiempo parcial. En cualquier caso, deben fortalecerse los medios para aplicar el mandato, que en la actualidad son muy limitados, con los recursos humanos y financieros adecuados, para desempeñar las múltiples tareas estipuladas en su mandato: vigilar las situaciones graves de desplazamientos internos a nivel mundial, llevar a cabo misiones de investigación, entablar diálogos con los gobiernos, coordinar las actividades con los organismos humanitarios, movilizar la opinión y la acción internacionales, preparar informes generales y específicos sobre países, elaborar estrategias de prevención, preparar una compilación crítica de disposiciones legales, revisar los acuerdos institucionales, promover el desarrollo de las capacidades nacionales y regionales, participar en los sistemas de alerta temprana, promover un mejor trato a las mujeres y los niños, señalar casos concretos a la atención del Secretario General, la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, y elaborar estrategias a largo plazo para atender más eficazmente las necesidades de los desplazados internos.

277. Es esencial efectuar más visitas sobre el terreno en los países afectados por el problema de los desplazados internos, a fin de comprender mejor las necesidades de asistencia y protección de estas personas. Sólo una información de primera mano, basada en contactos directos con los gobiernos interesados, con las autoridades de facto, con los funcionarios sobre el terreno de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales y, sobre todo, con las propias poblaciones desplazadas, puede permitir al Representante alcanzar el objetivo de retransmitir a la Sede de las Naciones Unidas sugerencias con respecto a la acción de las Naciones Unidas en la esfera política, humanitaria y de derechos humanos en relación con los desplazados internos.

278. El establecimiento de un centro de información sobre los desplazados internos,

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

similar al centro de documentación del ACNUR, es necesario para obtener datos sobre las poblaciones de desplazados internos a nivel mundial. La falta de un punto central dentro del sistema de las Naciones Unidas donde se pueda reunir la información sobre los desplazados internos constituye una laguna grave. Se requieren personal y recursos adecuados para que el Representante pueda establecer un centro de información sobre los desplazados internos. Esto constituiría un paso importante para garantizar que las situaciones de desplazamiento interno no sean descuidadas u olvidadas y que todas las situaciones graves sean detectadas y estén bien documentadas. Las agrupaciones no gubernamentales y los institutos de investigación podrían contribuir al establecimiento del centro de información y, en particular, a elaborar metodologías para la recopilación de estadísticas precisas.

279. Será necesario establecer una relación de trabajo más amplia con las organizaciones no gubernamentales, que con frecuencia desempeñan una función eficaz sobre el terreno en su trabajo con los desplazados internos y que tienen un conocimiento de las condiciones locales que es esencial para movilizar una respuesta temprana. Las ONG pueden ayudar en particular al Representante y a los organismos de las Naciones Unidas como mecanismos de alerta temprana y en la reunión de información, y el Representante y estos organismos a su vez pueden prestar apoyo a estas agrupaciones sobre el terreno. También se puede recurrir a las ONG para que establezcan los mecanismos locales encargados de poner en práctica las ideas y recomendaciones resultantes de las misiones al país, con el fin de mejorar las condiciones de los desplazados internos. Además, a través de este sistema de colaboración, el Representante podría beneficiarse de las misiones sobre el terreno llevadas a cabo por las ONG y otros órganos de expertos. También puede alentarse a las ONG a que participen en la solución de conflictos y en la reducción de tensiones entre comunidades, lo que a su vez puede contribuir a crear unas condiciones más seguras para el retorno de los desplazados a sus hogares. La colaboración con las ONG es esencial para el desarrollo de una estrategia mundial destinada a mejorar la protección y asistencia a los desplazados internos.

280. También debería considerarse la posibilidad de enviar a funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas sobre el terreno a zonas con graves problemas de desplazados internos, para que ayuden a atender las necesidades de protección de los desplazados prestando así apoyo operacional a la labor del Representante y de las organizaciones activas sobre el terreno. Los funcionarios sobre el terreno pueden resultar útiles creando la confianza necesaria para hacer

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

posible el retorno y ayudando a los desplazados internos a regresar a sus hogares. Los funcionarios sobre el terreno desplegados por el Centro de Derechos Humanos en la antigua Yugoslavia y en Rwanda participan ya activamente en la supervisión de las condiciones de los desplazados internos. Esta función debería también formar parte del mandato de otros supervisores de derechos humanos, ya destinados o que puedan ser destinados a lugares en que existe un número considerable de desplazados internos. A los supervisores desplegados a raíz de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas también debería confiárseles la tarea de facilitar información sobre las poblaciones de desplazados internos. La presencia de supervisores, además de atender las necesidades de protección, puede contribuir también a prevenir violaciones y a señalar a la atención de la comunidad internacional las necesidades de asistencia que no hayan sido atendidas en las zonas concretas que supervisan. En resumen, el Representante debe estar dotado de una mayor capacidad operacional si se quiere que sea un mecanismo significativo de protección y prevención.

281. Debe fortalecerse la coordinación entre el Representante y las organizaciones humanitarias. La Asamblea General ha pedido al Representante que coordine sus actividades con los organismos de las Naciones Unidas, y a estos organismos se les ha pedido que le proporcionen toda la asistencia posible. Debe definirse más exactamente la naturaleza específica de la cooperación. El Comité Permanente entre Organismos aprobó recientemente una propuesta en el sentido de que se invitara al Representante a participar en sus reuniones cuando se examinasen cuestiones relacionadas con los desplazados internos. En particular, el Representante podría señalar a la atención del Comité Permanente entre Organismos las situaciones de desplazados internos que requieran una mayor intervención internacional, especialmente en materia de protección, e informar sobre los problemas en los países visitados por él. Es importante que los casos graves de desplazados internos se incluyan en el programa del Comité Permanente entre Organismos a fin de que estas situaciones puedan ser examinadas a fondo y de que sea posible elaborar estrategias para atender las necesidades de asistencia y protección. La participación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el Comité Permanente debería también resultar valiosa para garantizar que se tengan debidamente en cuenta los aspectos de derechos humanos de las situaciones de emergencia.

282. La labor del Representante se facilitaría considerablemente si todas las organizaciones humanitarias que trabajan con los desplazados internos informasen

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

a su personal sobre el terreno del mandato del Representante y les pidieran que compartieran con él, regularmente, la información acerca de las poblaciones de desplazados internos en sus zonas de actividad. La información requerida debería centrarse en las situaciones en que los desplazados internos experimentan problemas graves de asistencia y protección. La información sobre estas situaciones permitiría al Representante decidir la conveniencia de enviar misiones, así como el tipo de programas que convenga recomendar. Los diálogos que el Representante establezca con los gobiernos podrían resultar útiles a su vez para los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno. Para las organizaciones humanitarias puede ser conveniente que una personalidad del exterior, con la autoridad moral de la comunidad internacional, se encargue de llevar a cabo los diálogos sobre cuestiones de protección, en especial cuando se consideran en la imposibilidad de hacerlo en razón de su función de asistencia.

283. Se necesita un mecanismo más adecuado para dar seguimiento a las visitas del Representante del Secretario General, a fin de asegurarse de que las recomendaciones formuladas se aplican sobre el terreno. El Representante ha podido recurrir al personal de las organizaciones humanitarias sobre el terreno por lo que respecta a los aspectos logísticos y a las medidas de apoyo a sus visitas. Convendría también que esta ayuda se hiciera extensiva a las actividades de seguimiento. Los representantes residentes, los coordinadores residentes y demás personal de las Naciones Unidas podrían proporcionar información sobre la medida en que se llevan a cabo o tienen en cuenta en el país interesado las propuestas formuladas. Cuando las circunstancias impidan al coordinador residente desempeñar esta función, otras alternativas podrían ser funcionarios de protección sobre el terreno del ACNUR, supervisores de derechos humanos u ONG. El Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de sus países también podría contribuir a organizar la labor de supervisión de la situación en determinados países. Esta supervisión en colaboración debería resultar beneficiosa tanto para el personal sobre el terreno como para el Representante en el desempeño de sus objetivos comunes de tratar de garantizar que se atiendan las necesidades esenciales de los desplazados internos.

284. Aunque actualmente se reconoce en general que la cooperación entre organismos, para ser eficaz, debe tener en cuenta las necesidades tanto de asistencia como de protección de los desplazados internos, hay que hacer un mayor esfuerzo para integrar las actividades de protección y asistencia y fortalecer la coordinación entre los organismos humanitarios y de derechos humanos. Las

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

relaciones entre los organismos humanitarios que prestan asistencia y los organismos de los que se espera que presten protección se siguen caracterizando por una cautela excesiva. Es necesario examinar entre organismos cada uno de los casos de desplazamiento interno a fin de que puedan elaborarse estrategias sobre la mejor forma de asegurar tanto la protección como la asistencia. Se reconoce generalmente que la falta de protección de los desplazados internos, en particular de las mujeres y de los niños, es una de las lagunas del sistema internacional que requieren atención más urgente.

285. También hay que elaborar estrategias para enfocar con criterios orientados al desarrollo las situaciones de desplazados internos. La solución de conflictos internos mediante la eliminación de sus causas profundas implica la promoción de estructuras democráticas, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. En particular, significa que hay que dotar de los medios necesarios a las comunidades desfavorecidas y marginadas para que puedan asumir el control de los asuntos locales y de su propio desarrollo desde el interior. Para ello, el mejor complemento consiste en inyectar recursos destinados a objetivos bien definidos en los proyectos económicos y sociales que permitan aprovechar las estructuras y organizaciones sociales existentes y las formas de vida establecidas. Cuando las poblaciones de desplazados internos se entremezclan con refugiados, repatriados y residentes locales igualmente necesitados, los proyectos deben diseñarse en beneficio de todas las comunidades. El apoyo a los proyectos de desarrollo a nivel local debe considerarse como algo más que una ayuda a los pobres o marginados. Debe considerarse como una inversión en el orden social en sus propios cimientos. Habrá que prestar especial atención a proyectos de desarrollo que puedan llevarse a cabo en situaciones que no responden a las necesidades de desarrollo tradicionales, y garantizar que las necesidades económicas de las mujeres, especialmente de las que son jefas de hogar, reciban atención y recursos adecuados. La transferencia de técnicas de desarrollo, las oportunidades de generación de ingresos y el restablecimiento de la infraestructura básica podrían contribuir a transformar las comunidades marginadas y estimular su recuperación y reconstrucción. Será esencial una mayor participación del PNUD, del UNIFEM y de las instituciones financieras internacionales.

286. Conviene reiterar la importancia de abordar las causas profundas de los desplazamientos. Sólo mediante un esfuerzo para promover la solución pacífica de los conflictos internos es posible encontrar respuestas eficaces y duraderas a los problemas de los desplazamientos internos que permitan a la población regresar a

E/CN.4/1995/50 Informe del Representante Especial del
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados
internos al 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos
Humanos

sus hogares y reanudar sus vidas normales. Se requiere una mayor coordinación entre los organismos políticos, humanitarios y de derechos humanos de las Naciones Unidas para promover soluciones a las crisis de desplazamientos internos que se refuercen mutuamente. Además de promover los objetivos de asistencia humanitaria y derechos humanos, el mandato del Representante podría contribuir también a promover soluciones pacíficas de los conflictos. Un enfoque en colaboración es el único medio eficaz de resolver las graves situaciones que implican las crisis de desplazamientos internos.

287. A modo de resumen final, debe reiterarse que durante los últimos años se han logrado progresos considerables por lo que respecta a generar una respuesta internacional a las crisis crecientes de desplazamientos internos. No obstante, este problema sigue planteando a la comunidad internacional retos legales e institucionales que deben afrontarse con un sentido de urgencia apremiante. Por lo que respecta a la cuestión de las normas aplicables, en las resoluciones de la Comisión sobre los desplazados internos ya se ha pedido que se compilen y evalúen las disposiciones legales vigentes, que se determine si existen lagunas en la legislación, y que se elaboren principios orientadores para colmar estas lagunas. También debe resolverse la cuestión de la responsabilidad institucional, a fin de que la respuesta internacional sea más eficaz cuando la situación de los desplazados internos exija rapidez en la prestación de asistencia y protección. Una vez que se hayan solucionado las cuestiones legales e institucionales, la tarea de los responsables directos consistirá en elaborar estrategias de acción internacional en respuesta a las crisis de desplazamientos internos y, en cooperación con los órganos competentes, contribuir a resolver los problemas subyacentes de seguridad nacional y regional, estabilidad y desarrollo, que generan los trastornos que dan lugar a la aparición de refugiados y desplazados internos y, a su vez, se ven agravados por estos trastornos.