



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/558
20 de octubre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

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

I. INTRODUCCIÓN

1. En los últimos años la comunidad internacional ha avanzado considerablemente en el contexto de la manera de resolver la cuestión de los desplazados internos, pero falta todavía mucho para crear y afianzar los marcos normativo, institucional y operativo necesarios para establecer un sistema efectivo de protección, asistencia y desarrollo sostenible de los desplazados internos. Si bien no se puede predecir como evolucionará la actitud de la comunidad internacional ante la crisis epidémica del desplazamiento interno, se observan ya algunos indicadores. Evidentemente no existe hoy en día la voluntad política de crear un mecanismo especial para los desplazados internos comparable al que existe para los refugiados. Tampoco es probable que se designe un organismo existente para que asuma todas las competencias en la materia. Por tanto, en un futuro previsible la alternativa más práctica consistirá probablemente en que colaboren los distintos organismos cuyos mandatos y ámbito de operaciones guardan relación con las necesidades de los desplazados internos. Lo importante sigue siendo la responsabilidad del Estado respecto de los ciudadanos y la función de la comunidad internacional es la de apoyar y sancionar esa responsabilidad.

2. Teniendo presente lo que antecede, la función del representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, definida en las diversas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General y las directrices del Secretario General, ha evolucionado en los últimos años para convertirse en un factor catalizador, de enlace y de defensa de los desplazados internos. En la práctica, ello significa lograr que se tome mayor conciencia del problema en los planos nacional y mundial, impulsar el diálogo entre todos los interesados y facilitar la cooperación nacional e internacional.

3. El presente documento se basa en el informe más reciente preparado por el representante del Secretario General para la Comisión de Derechos Humanos en febrero de 1995, que resume las principales conclusiones a que ha llegado en los tres últimos años, las actividades realizadas, los progresos realizados, las dificultades con que se ha tropezado y las conclusiones preliminares a que se ha llegado en el tema de la asistencia a los desplazados internos y su protección. En ese informe, que tal vez la Asamblea desee consultar (E/CN.4/1995/50 y Add.1 a 4), pasaba revista a las misiones efectuadas en nueve países y las actividades complementarias posteriores, examinaba detalladamente la normativa legal, los mecanismos y capacidades institucionales correspondientes y las estrategias en curso para facilitar un mayor grado de asistencia y protección. Por último, trazaba las líneas básicas de un plan de acción para atender las necesidades de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos.

/...

4. Se recordará que la Comisión de Derechos Humanos en su 48º período de sesiones (1992), pidió al Secretario General que designara a un representante para que estudiara las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos y que, a raíz de la presentación de su estudio amplio en 1993 (E/CN.4/1993/35, anexo), la Comisión prorrogó su mandato durante dos años y posteriormente, en 1995, otros tres años. De conformidad con las resoluciones más recientes de la Comisión (1994/68 y 1995/57) y de la Asamblea General (48/135) el representante del Secretario General presentó informes a ésta última en sus períodos de sesiones cuadragésimo octavo (A/48/579, anexo) y cuadragésimo noveno (A/49/538, anexo), así como a la Comisión de Derechos Humanos en sus períodos de sesiones 50º (E/CN.4/1994/44 y Add.1) y 51º (E/CN.4/1995/50 y Add.1 a 4).

II. ASPECTOS GENERALES DEL PROBLEMA

5. Los desplazamientos internos se han convertido en una crisis monumental, tanto por su alcance como por su intensidad. Entre sus causas se hallan los conflictos internos, los enfrentamientos étnicos, los reasentamientos forzados y las violaciones graves de los derechos humanos. Cuando la Comisión examinó por primera vez el tema en 1992, se calculaba que el número de desplazados internos ascendía a unos 24 millones. En la actualidad se cree que el total asciende ya a 30 millones, superando el número de refugiados. Según los datos disponibles, existen aproximadamente 16 millones de desplazados internos en África, 6 a 7 millones en Asia, más de 5 millones en Europa y un máximo de 3 millones en América. Es posible que de hecho la cifra sea todavía más alta, dada la resistencia de los gobiernos a admitir la existencia del problema y la falta de una institución encargada de reunir información al respecto. Tampoco hay una metodología coherente compartida por los diversos grupos que reúnen datos. Además, en países o zonas de países en los que no existen operaciones de las Naciones Unidas o de otros organismos internacionales, o esas operaciones son mínimas, los desplazados pueden permanecer ocultos a la comunidad internacional o quedar olvidados por ésta¹.

6. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calcula que una de cada 130 personas en el mundo se ve obligada a huir y se ha convertido en desplazada externa o interna². Los conflictos internos, que en la era posterior a la guerra fría resultan mucho más frecuentes que las guerras entre Estados, son un importante motivo del aumento del número de desplazados³. Según se cree, los conflictos internos están obligando a huir a 10.000 personas al día⁴. Otro importante factor que explica el gran número de desplazados internos es la creciente preocupación internacional por evitar que se produzcan corrientes de refugiados. La renuencia cada vez mayor de los Estados a admitir grandes números de refugiados o financiar su estancia en terceros países está obligando a un número cada vez mayor de personas a permanecer como desplazadas en sus propios países.

7. Como los desplazados internos permanecen bajo el control de las autoridades nacionales, al contrario que los refugiados, a menudo no reciben la asistencia y la protección de la comunidad internacional. En su gran mayoría viven en las condiciones negativas de un medio nacional hostil, en el cual su acceso a la protección y la asistencia se ve limitado. Además, si bien todas las víctimas de las situaciones de conflicto interno se hallan en peligro grave, los

desplazados internos suelen ser más vulnerables. Algunas de las tasas de mortalidad más altas jamás registradas durante emergencias humanitarias se han dado en situaciones en las que había desplazados internos cuyas tasas de mortalidad han sido nada menos que 60 veces superiores a las de los no desplazados en el mismo país⁵. Se los puede someter con mayor facilidad a redadas, reasentamientos forzosos, detenciones o arrestos arbitrarios, reclutamiento forzoso o agresiones sexuales y privados con más frecuencia de alimento y servicios de salud.

8. En los últimos años han sido cada vez más los organismos de las Naciones Unidas, organizaciones humanitarias y grupos no gubernamentales que han ampliado sus esferas de operaciones para atender las necesidades de los desplazados internos. En particular, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han aumentado considerablemente su actividad con las poblaciones desplazadas internas. También la han aumentado otros organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), mientras que el Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría ha adoptado medidas, en particular por conducto del Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, para reforzar la coordinación. Esos sistemas de colaboración pueden mejorar considerablemente la asistencia y la protección a los desplazados internos y su desarrollo. Sin embargo, la acción internacional suele tener una orientación específica y a menudo no alcanza a grandes números de los desplazados internos en peligro. Asimismo se centra más en el socorro que en la protección.

9. Una de las principales razones por las que se designó un representante del Secretario General era "la falta de un centro de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas" (resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1993/95) que llamara la atención sobre la necesidad de aumentar la protección y la asistencia de los desplazados internos y ocuparse de los aspectos humanitarios y de derechos humanos del problema. En los tres últimos años, el Representante ha tratado de aumentar el grado de conciencia, sobre todo de la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General, organismos humanitarios y organizaciones no gubernamentales, de lo que en general se considera uno de los problemas más difíciles de nuestra época.

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, desarraigados de sus hogares y desprovistos 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.

Necesidades de las mujeres

16. En la mayoría de los casos la mayoría de los desplazados son mujeres y los hijos a su cargo. Sin embargo, por lo general las mujeres son marginadas, especialmente en los campamentos, y se les consulta menos que a los hombres en

el reparto de asistencia material, lo cual puede constituir un grave obstáculo para que les llegue suficiente ayuda de urgencia. Las desplazadas internas también se enfrentan con graves peligros para su seguridad, siendo a menudo víctimas de agresiones sexuales que, según consta documentadamente en los informes de las Naciones Unidas sobre las mujeres de la ex Yugoslavia, a veces son sistemáticas y buscan provocar los desplazamientos. Muchas han presenciado matanzas y atrocidades y pueden padecer traumas psicológicos y físicos.

17. Muchas mujeres desplazadas dentro de su país por conflictos armados se han convertido en el único sustento de sus familias porque sus maridos han muerto, han quedado inválidos, han desaparecido o han sido enrolados a la fuerza. Sin embargo, las soluciones económicas viables para las mujeres cabeza de familia suelen verse complicadas por la limitación de recursos y oportunidades y las prácticas discriminatorias en materia de herencia de la tierra.

Necesidades de los niños

18. El desplazamiento también tiene graves efectos negativos para los niños y su desarrollo porque padecen la falta de cobijo, calor, comida, atención sanitaria y enseñanza. La separación de sus familias o el hecho de quedarse huérfanos deja a muchos niños en la soledad, sin nadie que atienda sus necesidades. Según consta en informes sobre Liberia, Mozambique y el Sudán, los niños desplazados son muchas veces enrolados por la fuerza en grupos armados que los obligan a cometer atrocidades contra civiles. Los problemas con que se enfrentan esos niños son inmensos, especialmente si han crecido separados de sus familias y han sido combatientes durante la mayor parte de su vida. En el Perú, por ejemplo, se sabe que algunos niños muestran un grado de violencia desusado años después de haber vuelto a la vida "normal".

Diferencias en el trato de desplazados y refugiados

19. Existen grandes diferencias entre la forma en que la comunidad internacional mira a los refugiados y a los desplazados internos y el trato que les dispensa, incluso cuando se enfrentan a problemas similares en prácticamente las mismas circunstancias. Ello queda especialmente de manifiesto en Burundi, donde era mayor la intervención internacional en favor de los refugiados rwandeses que de los desplazados internos. En el Sudán, los desplazados internos carecen a menudo de protección y padecen necesidad, mientras que los refugiados puedan tener acceso a un sistema internacional bien desarrollado de protección y asistencia. La disparidad de trato entre personas igualmente necesitadas puede prolongar los sufrimientos de los desplazados internos, engendrar conflictos con los que gozan de mayor atención internacional y socavar los esfuerzos encaminados a la reconciliación y al desarrollo nacionales. Evidentemente, hay que encontrar la manera de lograr una distribución más equitativa de los recursos internacionales.

Presencia de la comunidad internacional

20. De no haber un organismo que tenga el mandato específico de atender las necesidades de los desplazados internos, la reacción internacional ante sus sufrimientos resulta muy desigual. En algunos casos, se atiende a sus necesidades en diverso grado pero en otros se descuidan o no se atienden en absoluto. Incluso en situaciones en que la comunidad internacional emprende

amplias operaciones humanitarias, la atención que presta a los desplazados internos puede ser inferior a la requerida. La protección no parece constituir un tema de especial interés para muchos de los organismos internacionales que trabajan con los desplazados.

21. Las limitaciones que pesan sobre la acción humanitaria en situaciones de desplazamiento interno explican en parte la renuencia internacional a intervenir. Entre los factores inhibidores cabe señalar: la negativa gubernamental a reconocer el problema o a permitir la entrada a las organizaciones internacionales; procedimientos burocráticos y administrativos que obstruyen los esfuerzos humanitarios; una situación precaria en materia de seguridad; falta de conocimientos prácticos a la hora de trabajar con víctimas de los conflictos armados; recursos limitados y el hecho de que los desplazados en algunos casos no se identifican como tales sino que viven dispersos anónimamente en diferentes comunidades. Otra dificultad para que la comunidad internacional intervenga en 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 han tenido dificultades para dar una imagen absolutamente neutral y no partidista.

Actitud ante los gobiernos

22. Habida cuenta de la multiplicidad de situaciones diferentes de desplazamiento interno, es importante comprender el contexto nacional, los obstáculos que se oponen a 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 fórmula es actuar con un espíritu de cooperación con los gobiernos y reconocer que los desplazados internos están sometidos a la jurisdicción nacional y, por lo tanto, a la soberanía de los países interesados, pero que la soberanía nacional comporta determinadas responsabilidades para quienes se hallan sometidos a ella. Si durante las crisis de desplazamientos internos los gobiernos no pueden cumplir con su responsabilidad 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 obligaciones y tampoco desean recibir asistencia internacional, cabe esperar que la comunidad internacional afirme su interés y llene el vacío creado por el incumplimiento por los gobiernos de sus obligaciones.

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 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.

Sri Lanka

34. La observación de la situación en Sri Lanka reveló en un primer momento que se habían producido acontecimientos alentadores desde los dos informes del representante del Secretario General (E/CN.4/1994/44/Add.1 y E/CN.4/1995/50)⁶. El Gobierno adoptó medidas para proteger a los desplazados internos, consistentes en minimizar las operaciones militares y de seguridad cerca de los centros de acogida donde están albergados, investigar los miles de casos de personas desaparecidas durante el conflicto armado en curso, cooperar con operaciones humanitarias internacionales en favor de los desplazados y prestar por sí mismo ayuda de urgencia, que ha prometido aumentar, a las personas sometidas al control del principal grupo de oposición. Sin embargo la reciente ruptura del proceso de paz y la reanudación de los choques de violencia entre el Gobierno y los Tigres de Liberación de Tamil Ealam (LTTE) han provocado nuevos desplazamientos. La ofensiva militar a gran escala lanzada por el Gobierno el 9 de julio de 1995 contra el norte de la ciudad de Jaffna, acompañada de intensos bombardeos artillero y aéreo, provocó instantáneamente la huida de decenas de miles de personas de la zona⁷. Además, la seguridad en el Este y en Colombo se ha deteriorado considerablemente debido a la intensificación de la actividad insurgente que, a su vez, ha atrasado enormemente el reasentamiento y el regreso de los desplazados en estas zonas.

El Sudán

35. En 1992, el representante del Secretario General emprendió una misión al Sudán, que alberga una de las mayores poblaciones de desplazados internos del mundo, visitando campamentos situados fuera de Jartum donde el Gobierno había trasladado a los desplazados que habían huido del sur a la capital. En sus conversaciones con el Gobierno, el representante del Secretario General reconoció los servicios facilitados a los desplazados internos pero también señaló la persistente gravedad de la situación, según se refleja en los informes más recientes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán (A/49/539, anexo y E/CN.4/1995/58) y en la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1995/77. El representante del Secretario General ha seguido instando al Gobierno a que aplique las recomendaciones formuladas tras su misión (véase el documento E/CN.4/1993/35, anexo, párrs. 202 a 235), en particular la de que se diera a los desplazados internos trasladados a campamentos situados fuera de la capital la opción de volver a sus zonas de origen o a asentamientos que estuvieran lo más cerca posible de su contexto natural y la protección y la asistencia necesarios para que reanudaran una vida normal y autónoma. Otra posibilidad era que quienes optaran por no regresar recibieran asistencia para ir libremente a cualquier zona del país, comprendidos los centros urbanos, y que se les prestara la asistencia necesaria para integrarse en ellas. Si bien el

representante del Secretario General recibió una respuesta del Gobierno en la que éste reafirmaba su preocupación por los desplazados internos y su intención de mejorar las condiciones en que vivían, no le ha llegado comunicación alguna de que se hayan adoptado medidas concretas en ese sentido.

Burundi

36. En el informe preparado tras su misión en Burundi en septiembre de 1994 (E/CN.4/1995/50/Add.2 y Corr.1), el representante del Secretario General señaló que si no se lograba una paz sostenible, era probable que continuase la violencia étnica y, por tanto, la crisis de desplazamientos. Con posterioridad a esa visita, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Burundi informó de que la violencia étnica en la ciudad de Bujumbura había causado numerosos desplazamientos, especialmente de la comunidad hutu en las zonas de Bwiza, Buyengi, Kinama y Kamenge. Sólo durante las dos primeras semanas de junio de 1995, se calcula que entre 50.000 y 100.000 hombres, mujeres y niños huyeron de Kamenge a las colinas y las plantaciones de plátanos circundantes, en donde escasean el agua potable, los alimentos y los refugios habitables y se han registrado casos de paludismo y disentería bacteriana. Al mismo tiempo llegan noticias de una situación de quebrantamiento del orden público y de parálisis del sistema judicial que permite cometer impunemente graves actos de violencia contra la población civil.

37. Tras su misión al país en abril de 1995, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias informó de que la ayuda internacional para muchos desplazados internos había sido interrumpida con el objeto de evitar una situación de dependencia y alentar el retorno a sus lugares de origen (véase el documento E/CN.4/1996/4/Add.1). Esta situación ha exacerbado la tensión entre los desplazados internos y los refugiados rwandeses en Burundi, los cuales siguen recibiendo ayuda internacional. La disparidad de trato, también señalada en el informe del representante del Secretario General ha terminado provocando por desgracia más violencia. Por ejemplo, se tienen noticias de que en abril de 1995, en Muyinga, desplazados internos interceptaron 18 camiones del PMA que transportaban suministros para los refugiados. A pesar de la creación en octubre de 1994 de un Ministerio para la reintegración de personas desplazadas y retornadas a fin de buscar soluciones a estos problemas, preocupan al Representante Especial las quejas que le llegan de los desplazados por la falta de medidas concretas para ayudarles o facilitar su retorno y reintegración en sus comunidades de origen. El representante del Secretario General ha planteado estas cuestiones con las organizaciones internacionales, concretamente en reuniones del Comité Permanente entre Organismos (IASC), a fin de que se preste mayor atención a los desplazados y, como resultado, varias organizaciones internacionales de carácter humanitario han decidido estudiar esos problemas.

Rwanda

38. En 1994 el Gobierno de Rwanda anunció su intención de cerrar por la fuerza los campamentos de desplazados internos. Durante su misión a Rwanda en diciembre de 1994 (véase el documento E/CN.4/1995/50/Add.4), el representante del Secretario General llegó a la conclusión de que si bien el Gobierno tenía razones legítimas para cerrar los campamentos, era evidente que la situación de las zonas de retorno distaba mucho de ser segura. Por lo tanto, instó al

Gobierno a que no obligara a los desplazados a trasladarse a zonas no seguras o en donde fuera imposible asegurarse el sustento. En abril de 1995, sin embargo, el Gobierno cerró los campamentos mediante un excesivo uso de la fuerza por parte del ejército, lo que habría causado la muerte de hasta 2.000 personas desplazadas en el campamento de Kibeho, la mayor matanza de desplazados internos en un campamento de los últimos tiempos.

39. En una declaración pública formulada el 24 de abril de 1995, el representante del Secretario General deploró el cierre de los campamentos por la fuerza y reiteró su llamamiento al Gobierno para que respetara el derecho de los desplazados a retornar en condiciones de seguridad y dignidad y a que se respetaran sus derechos a la vida, la libertad y la seguridad. Resaltó la necesidad de que el Gobierno se comprometiera inequívocamente a poner fin a las muertes causadas por el uso de la fuerza militar y a cooperar con la comunidad internacional para prestar protección y asistencia a los desplazados.

40. En abril de 1995, el Gobierno anunció la creación de una comisión internacional independiente de investigación sobre los acontecimientos de Kibeho e invitó a representantes de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y de varios países a colaborar en su labor. En su informe de mayo de 1995, la Comisión recomendó, entre otras cosas, que las autoridades rwandesas examinaran los errores producidos al preparar y llevar a cabo el cierre de los campamentos y practicasen una investigación de los miembros de las fuerzas armadas que pudieran ser responsables de haber participado en los hechos. También deploró que los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales no hubiesen podido contribuir con más eficacia a una rápida evacuación de los desplazados del campamento de Kibeho. Por último, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios pidió al Comité Permanente entre Organismos para los desplazados internos, del que forma parte el representante del Secretario General que estudiara la situación en Kibeho y formulara recomendaciones para impedir que se repitieran en el futuro hechos de esta índole.

La ex Yugoslavia

41. Desde la misión conjunta realizada por el representante del Secretario General y el Relator Especial sobre la ex Yugoslavia en 1992, la situación se ha deteriorado considerablemente. Las nuevas ofensivas contra las seis zonas seguras designadas por las Naciones Unidas, Sarajevo, Srebrenica, Zepa, Gorazde, Tuzla y Bihać, pusieron en peligro a gran número de desplazados internos que habían buscado refugio en ellas. La caída de Srebrenica en julio de 1995 obligó a desplazarse a un total estimado de 23.000 mujeres y niños, mientras que otras 11.000 personas, en su mayoría hombres, continúan desaparecidos. La ofensiva posterior contra Zepa provocó la huida de 16.000 personas.

42. Mencionando en particular el hecho de que las Naciones Unidas habían permitido la caída de Srebrenica y Zepa, el Relator Especial para la ex Yugoslavia, Sr. Tadeusz Mazowiecki, anunció su dimisión en una carta dirigida al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos el 27 de julio de 1995 (E/CN.4/1995/9, anexo I). Aunque el hecho de que el Sr. Mazowiecki deje su cargo es sumamente penoso, cabe esperar que, como reacción la comunidad internacional proteja efectivamente a la población civil, comprendidos los desplazados internos, de las atrocidades perpetradas en esos lugares.

43. En cuanto a Croacia, el Relator Especial sobre la ex Yugoslavia comunicó el 5 de julio de 1995 (véase el documento E/CN.4/1995/6) que la ofensiva croata del 1º de mayo contra el sector occidental de la zona protegida por las Naciones Unidas había causado la huida de 10.000 personas de esa zona de población serbia a las zonas de Bosnia y Herzegovina controladas por esa etnia y también originó graves atentados contra los derechos humanos. También informó del desplazamiento a través de Croacia de miles de personas que huían del sector occidental al oriental controlado por los serbios.

C. Países no visitados

44. El problema de los desplazados internos afecta a muchos más países de lo que indicaría las misiones del representante del Secretario General. Se trata de un fenómeno mundial que exige un sistema más amplio de vigilancia sobre el terreno de lo que permiten los recursos puestos a disposición del representante; éste agradece la información suministrada sobre desplazamientos internos por otros relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos sobre los países que no ha visitado, en particular el Afganistán, Camboya, el Iraq, Myanmar y el Zaire. La información sobre los desplazamientos internos de esos países se recoge en el informe del representante a la Comisión (E/CN.4/1995/50, párrs. 80 a 86). El representante del Secretario General exhorta a los gobiernos a tener debidamente en cuenta las recomendaciones de los Relatores Especiales, así como de otros mecanismos de derechos humanos y órganos establecidos por tratados que se ocupan, directa o indirectamente, de los sufrimientos de los desplazados internos. Agradece asimismo la valiosa información aportada al respecto por los relatores para temas especiales.

45. En muchos otros países, el desplazamiento interno constituye también un grave problema, pero no hay un mecanismo de las Naciones Unidas que se ocupe concretamente de ellos. El representante del Secretario General tiene la intención de visitar algunos de estos países en un próximo futuro para comprender mejor la situación de los desplazados internos.

Kenya

46. En Kenya, el PNUD, en colaboración con el Gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, ha ideado un programa de apoyo al retorno de un total estimado de 300.000 personas desplazadas desde 1991 dentro del país por la violencia étnica. El programa prevé la mediación entre grupos étnicos, la prestación de asistencia material y la iniciación de programas de desarrollo. Se tienen noticias de que su puesta en práctica ha sido lenta y la mayoría de los desplazados no ha podido regresar a su tierra. El representante del Secretario General ha mantenido conversaciones con los organismos de las Naciones Unidas en Nairobi sobre el programa y ha expresado su interés por ver sus progresos; en la actualidad está a la espera de la respuesta del Gobierno a su solicitud de emprender una misión a Kenya.

Tayikistán

47. La guerra civil que en 1992 afectó a Tayikistán durante seis meses provocó el desplazamiento de más de 500.000 personas, la mayoría de ellas dentro del país. Desde marzo de 1993, con la asistencia del ACNUR y el CICR, la mayoría de

los desplazados internos habrían regresado a sus lugares de origen. Debido al temor de que parte de los problemas de protección pudieran empeorar con la retirada prevista del ACNUR, es necesario seguir supervisando la situación. El ACNUR ha conseguido que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el CICR aceptarán asumir algunas funciones de protección de quienes regresaban. Resulta también tranquilizador que el PNUD y otros organismos de desarrollo prosigan los proyectos de reintegración iniciados por el ACNUR en las zonas de regreso. El representante del Secretario General está debatiendo actualmente con el Gobierno la posibilidad de realizar una misión a Tayikistán.

Federación de Rusia (Chechenia)

48. El estallido del conflicto en Chechenia en diciembre de 1994 provocó desplazamientos masivos dentro de la Federación de Rusia. En enero de 1995, 150.000 personas habían huido de la zona de conflicto a las regiones autónomas vecinas de Ingushetia, Dagestán y Osetia del Norte y a la región rusa de Stavropol, mientras que 260.000 desplazados seguían en Chechenia. En mayo de 1995 un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emprendió una misión a la Federación de Rusia, Chechenia e Ingushetia inclusive, para evaluar de forma global la situación de los derechos humanos en Chechenia y las necesidades en la materia y analizar la posible contribución de las Naciones Unidas a la promoción y protección de los derechos humanos en la región. El representante del Secretario General ha seguido de cerca el diálogo que sostienen el Alto Comisionado y las autoridades de la Federación de Rusia sobre la protección de los derechos humanos en Chechenia, en particular de los desplazados internos.

Turquía

49. Se calcula que en el sudeste de Turquía existen 2 millones de personas desplazadas cuyo desarraigo se debe en gran medida a las campañas del Gobierno del país contra la guerrilla del Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK). En respuesta a la invasión turca de Iraq el 20 de marzo de 1994, el representante del Secretario General, el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre la Tortura y el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias emitieron el 4 de abril de 1995 un llamamiento conjunto y urgente al Gobierno para que adoptara todas las medidas necesarias a fin de proteger los derechos, en particular a la vida y la integridad física y mental, de la etnia kurda turca e iraquí. El Gobierno, en su respuesta de 6 de abril, declaró que los firmantes del llamamiento carecían de mandato para supervisar la actuación de los Estados en conflictos armados, alegando que estas circunstancias pertenecen al ámbito del derecho humanitario internacional. Subrayando que las normas de derechos humanos son aplicables en todas las circunstancias, comprendidos los conflictos armados con independencia de que se desarrollen en zonas sometidas a control del Estado o donde operan sus agentes, se envió una carta el 10 de mayo en que se reiteraba el llamamiento conjunto y urgente del 4 de abril. En su respuesta del 16 de junio, el Gobierno indicaba que su posición en el tema no había variado. Mientras tanto, el representante del Secretario General ha iniciado un diálogo con el Gobierno sobre la posibilidad de realizar una misión en Turquía.

III. ACOPIO DE INFORMACIÓN

A. Fuentes de información

50. La disponibilidad de información creíble y actualizada es un requisito para el desempeño del mandato. En la actualidad, las principales fuentes de información disponibles sobre los desplazados internos son las misiones de determinación de hechos, los informes de otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, los informes de organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno, los informes de organizaciones no gubernamentales y las comunicaciones de gobiernos. Una posible fuente de información son los funcionarios de derechos humanos enviados por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos a zonas en que hay gran número de personas desplazadas.

B. Establecimiento de un sistema de información

51. Es necesario sistematizar el acopio de información con objeto de establecer un fondo común de información acerca de las diversas dimensiones del desplazamiento interno, incluida la forma en que este problema se manifiesta en los distintos países, las medidas correctivas adoptadas por los gobiernos y la comunidad internacional y las lagunas existentes que es necesario colmar. La inexistencia de un punto central en el sistema de las Naciones Unidas para reunir la información sobre los desplazados internos constituye una grave laguna. Un centro de información del estilo del Centro de Documentación sobre Refugiados creado por el ACNUR, pero adaptado específicamente a las necesidades de los desplazados internos, sería útil para lograr que todas las situaciones de desplazamiento interno estén detectadas y bien documentadas. Se ha sugerido también que las organizaciones no gubernamentales establezcan redes de información en colaboración con el representante del Secretario General y que se creen redes regionales de intercambio de información. Hay que alentar los acuerdos de colaboración. Un sistema de información que acopie datos sistemáticamente sobre casos graves de desplazamiento interno contribuiría en gran medida a detectar problemas y a alertar a los organismos de las Naciones Unidas sobre situaciones que requieren atención.

Información sobre alerta temprana

52. Si bien los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales han pedido reiteradamente la creación de sistemas más desarrollados de alerta temprana dentro de las Naciones Unidas, la experiencia ha sido que dicha información resulta vana si no existe una "escucha temprana" por parte de la comunidad internacional. Este año la consulta especial sobre la alerta temprana relacionada con nuevas corrientes masivas de refugiados y desplazados presenta su informe final al Comité Administrativo de Coordinación para que examine sus conclusiones y recomendaciones. El representante del Secretario General desea 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.

IV. NORMAS JURÍDICAS

53. En la actualidad no existe una formulación clara de los principios jurídicos aplicables a los desplazados internos ni ningún instrumento centrado en sus necesidades especiales. La formulación de un instrumento de esa índole será particularmente útil a los efectos de los diálogos entre el representante del Secretario General y las organizaciones humanitarias con las autoridades de los países. Tanto la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados como el Secretario General de Asuntos Humanitarios han insistido en la importancia de establecer un marco jurídico para las personas desplazadas internamente.

A. Elaboración del marco jurídico

54. En su estudio amplio de 1993, el representante del Secretario General llegaba a la conclusión de que sería útil preparar una compilación o un comentario de las normas internacionales existentes más pertinentes para la protección de los derechos de los desplazados internos, así como su ulterior elaboración e inclusión en un cuerpo de principios. A petición del representante del Secretario General, tres instituciones muy acreditadas se dedicaron a la compilación de las normas: El Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos (Viena), que preparó uno de los documentos, y la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional, junto con el Grupo Internacional de Legislación sobre Derechos Humanos (Washington, D.C.), que preparó otro (ambos figuran en los documentos E/CN.4/1995/50/Add.3 y E/CN.4/1995/CRP.1). Una mesa redonda de juristas, de la que fue anfitrión el Gobierno de Austria en octubre de 1994, brindó a expertos y a representantes de organismos internacionales la oportunidad de comentar ambos documentos. En esa reunión se decidió fundir ambas compilaciones en un solo documento en el que se definiesen las necesidades de los desplazados internos y las correspondientes normas legales relativas a su protección. El documento fue preparado y presentado en dos nuevas mesas redondas, una en Ginebra en mayo de 1995 y otra en Washington D.C. en septiembre de 1995, para un examen más detallado y será presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 52º período de sesiones. En otra reunión de expertos, que se celebrará en Viena en 1996, se iniciarán los trabajos de elaboración de un marco jurídico aplicable a los desplazados internos sobre la base de la compilación o el comentario.

55. En su informe a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1995/50, párrs. 111 y 112), el representante del Secretario General indicó algunas materias en las que existen lagunas en el derecho internacional y otras en las que podrían enunciarse normas concretas para facilitar una protección más completa (E/CN.4/1995/50, párr. 135). Por ejemplo, hay casos en las que el derecho no protege debidamente a los desplazados internos, como en el del regreso forzoso a condiciones de grave peligro; la necesidad de identificación personal, documentación y registro a fin de garantizar los medios de ejercer los derechos; la protección del personal de socorro, sus medios de transporte y sus mercancías y el acceso de los organismos humanitarios para brindar protección y asistencia a los desplazados internos. Por último, el Comité sobre Desplazados Internos de la Asociación de Derecho Internacional ha observado que el derecho internacional aplicable a los desplazados internos puede clasificarse en las normas aplicables antes de que ocurran situaciones de desplazamiento interno, las normas

aplicables en situaciones de desplazamiento interno y las que deben aplicarse a fin de resolver las situaciones de desplazamiento interno (E/CN.4/1995/50, párr. 137). En el marco jurídico que se elabore se tomará de esas diferentes categorías.

56. La labor realizada por el representante del Secretario General para recopilar las normas internacionales existentes en relación con los desplazados internos y elaborar un marco jurídico ha recibido un amplio apoyo, en particular del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, el Comité Ejecutivo del ACNUR (Conclusión aprobada en octubre de 1994), el Documento de Addis Abeba sobre los refugiados y los traslados forzosos de poblaciones en África (aprobado en un seminario conjunto de la OUA y el ACNUR en 1994), la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (aprobado por expertos de todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos en diciembre de 1994, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que ha destacado la importancia de que el representante reúna la legislación en materia de derechos humanos, humanitaria y de refugiados en la elaboración de normas aplicables a los desplazados internos (E/CN.4/1995/50, párr. 138). Por último, cabe señalar que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías aprobó recientemente la resolución 1995/13, relativa a la libertad de circulación, que, entre otras cosas, afirma el derecho de las personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra y en su propio país, así como el derecho de los refugiados y de los desplazados a volver, con seguridad y dignidad, a su país de origen o, dentro de éste, a su lugar de origen o de elección, e insta a los gobiernos y otros interesados que hagan cuanto sea posible para que cesen inmediatamente todas las prácticas de desplazamiento forzoso, traslado de poblaciones y "limpieza étnica".

B. Cuestiones de definición

57. La descripción en el informe del Secretario General de 1992 (E/CN.4/1992/23, párr. 17) de los desplazados internos como "personas que han sido obligadas a huir de su hogar repentina o inopinadamente en gran número, como resultado de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que se hallan dentro del territorio de su propio país" ha servido como definición de trabajo a los efectos del mandato del representante del Secretario General, pero es preciso revisarla. La mesa redonda de juristas celebrada en Viena impugnó la inclusión de las expresiones "su hogar", "en gran número" y "su propio país" y propuso, a título de nueva definición: "personas o grupos de personas que han sido obligadas a huir de su hogar o lugar de residencia habitual repentina o inopinadamente como resultado de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han traspasado una frontera estatal internacionalmente reconocida".

58. Ambas definiciones tienen en común los dos elementos indispensables del desplazamiento interno: la coacción en el traslado y la permanencia dentro de las fronteras nacionales. Ambas enumeran también las diversas causas de desplazamiento, aunque han surgido algunas diferencias al respecto. En opinión de algunos, debe limitarse el alcance de la definición a aquellos que, de haber salido de su propio país, se habrían considerado refugiados⁸ con arreglo a las

definiciones de refugiado más amplias contenidas en la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana y la Declaración de Cartagena de 1984, empleada por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de 1989⁹ y la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas¹⁰. En esas definiciones se hace hincapié en un presunto elemento de temor a la persecución y en la consiguiente necesidad de protección contra las violaciones de los derechos humanos en gran escala debidas a enfrentamientos internos o conflictos armados; coinciden con el interés de la propia Comisión en relación con los desplazados internos y su labor al respecto. La comparación con los refugiados, en cambio, no es objeto de aceptación unánime pues excluye a las personas desplazadas por los desastres naturales y otras categorías sugeridas, como los trasladados por proyectos de desarrollo o por causas económicas y ambientales.

59. Otros no están de acuerdo en que haga falta una definición, aduciendo que el derecho a la asistencia y la protección debe basarse no en el cumplimiento de criterios formales sino en la necesidad. No cabe duda de que en las situaciones en que toda la población está en peligro, debe prestarse asistencia y protección a quienes lo necesitan, sin tener en cuenta a qué categoría pertenecen. Al mismo tiempo, debe reconocerse que los desplazados internos a menudo comparten ciertos problemas y características que es preciso definir. Con demasiada frecuencia, la población destinataria de la asistencia y la protección no incluye, como debería, a los desplazados internos. Es indiscutible, por ejemplo, que la comunidad internacional tiene una actitud muy distinta respecto de los refugiados y de los desplazados internos y les dispensa un trato diferente, aunque se enfrenten a problemas análogos y a menudo se encuentren prácticamente en las mismas circunstancias. El objeto principal de la definición no es crear una nueva categoría de personas con derechos especiales, sino velar por que las protecciones reconocidas como derechos de las personas en ciertas situaciones se extiendan a otras que se encuentran en circunstancias análogas, y con ello se promueva un enfoque más armonioso y coherente de los derechos humanos.

V. MECANISMOS INSTITUCIONALES

60. Como no existe un organismo operacional único del sistema internacional que se encargue de los desplazados internos, el mecanismo más eficaz en este momento es el que aproveche la capacidad y las instituciones existentes. En los últimos años, la comunidad internacional se ha mostrado cada vez más dispuesta a asumir una mayor responsabilidad respecto de los desplazados internos. Naturalmente, la responsabilidad de ayudar y proteger a los desplazados internos incumbe en primer lugar al propio país. Sin embargo, si este último no puede o no está dispuesto a satisfacer las normas mínimas que exige el derecho humanitario o de derechos humanos, entonces habrá que hacerlo mediante la asistencia internacional. Tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, los órganos intergubernamentales, regionales y no gubernamentales están examinando y elaborando activamente nuevos sistemas para aumentar la asistencia y la protección a los desplazados internos y se está avanzando claramente en la elaboración de un sistema más coherente.

61. El mandato relativo a los desplazados internos se ha cumplido en estrecha cooperación con los organismos internacionales. El representante del Secretario General se ha mantenido en estrecho contacto con el Secretario General, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, el Administrador del PNUD y el Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como con altos funcionarios y directores de oficinas regionales de esas organizaciones para fomentar la cooperación e intercambiar información sobre las novedades ocurridas sobre el terreno y en materia de política. Ha participado activamente en la labor del Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, presidido por el Departamento de Asuntos Humanitarios. En sus misiones sobre el terreno, ha celebrado extensas consultas con funcionarios de los organismos residentes de las Naciones Unidas y otros organismos humanitarios.

A. Las Naciones Unidas y otras entidades

62. Aunque el sistema de las Naciones Unidas todavía no ha elaborado un plan amplio para mejorar su capacidad de acción en situaciones de desplazamiento interno, han ocurrido importantes novedades en la labor de todos los organismos humanitarios que trabajan con los desplazados internos. En el informe presentado por el representante del Secretario General a la Comisión de Derechos Humanos se pasaba revista al papel que desempeñan las instituciones existentes en favor de los desplazados internos y a la capacidad que tienen a esos efectos (E/CN.4/1995/50, párrs. 139 a 174)¹¹. A continuación se ofrece un breve resumen, en el que se presta particular atención a la protección.

63. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Aunque su mandato no incluye a los desplazados internos, el ACNUR ha intervenido cada vez más en situaciones que los afectan, tanto a petición del Secretario General como de la Asamblea General. En 1993 el ACNUR adoptó criterios para su trabajo con los desplazados internos, que establecen que asumirá la "responsabilidad primordial" en situaciones en las que exista un vínculo directo con sus actividades básicas para los refugiados. Aunque el ACNUR no interviene en todas las situaciones de desplazamiento interno, cuando lo hace su actividad suele abarcar la asistencia, la protección y el apoyo a la reintegración. El ACNUR ha observado que las actividades de protección en los países de origen, a saber, la defensa de los derechos humanos y de la integridad física de los desplazados internos, plantean numerosos problemas, que se detallan en un informe reciente sobre la experiencia operacional del ACNUR en materia de desplazados internos¹². Suscita particular preocupación la posibilidad de que el aumento de las actividades del ACNUR con los desplazados internos desvíe al organismo de su responsabilidad primordial de ayudar a los refugiados en los países de asilo. Sin embargo, el ACNUR reconoce que no siempre es razonable ni viable establecer distinciones entre los desplazados internos y los refugiados en sus operaciones. La Asamblea General ha alentado al organismo a que continúe llevando a cabo actividades de protección y asistencia de desplazados internos y ha reconocido además la importancia de que el ACNUR coopere estrechamente con el representante del Secretario General y con el CICR en esas cuestiones.

64. Comité Internacional de la Cruz Roja. De todas las instituciones que se ocupan de los desplazados internos, el CICR, que no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, es la que tiene el mandato más claro de ayudarlos y protegerlos, al menos en la medida en que son víctimas civiles de conflictos armados. En esos casos, el CICR procura que se apliquen los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949. Una de las ventajas del CICR como organización es que brinda protección a ambos bandos en situaciones de conflicto y trata de llegar a quienes no pueden ser protegidos por otras organizaciones humanitarias. Al mismo tiempo, no todos los Estados permiten la entrada del CICR o reconocen que se está produciendo un conflicto armado no internacional en su territorio. Otras veces se impide al CICR intervenir cuando el desplazamiento interno no guarda relación con una guerra. Aunque la independencia del CICR a veces complica su capacidad para colaborar con otros organismos, en los últimos años el organismo ha encontrado medios para colaborar eficazmente y en estrecha consulta con organismos de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia humanitaria.

65. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En la mayoría de las situaciones de emergencia, los representantes residentes del PNUD actúan como coordinadores residentes del sistema de las Naciones Unidas. En su calidad de coordinadores residentes, están encargados de coordinar la asistencia a las personas desplazadas internamente, en estrecha cooperación con los gobiernos, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno (resolución 44/136 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1989). Cuando se trata de hacer frente a los aspectos de la protección, muchos coordinadores residentes temen que esos problemas de protección no sean compatibles con su responsabilidad principal como representantes residentes que colaboran estrechamente con los gobiernos en programas de desarrollo. Además, algunos gobiernos han formulado objeciones a que las cuestiones humanitarias y de derechos humanos se entrelacen con cuestiones de desarrollo¹³. Al mismo tiempo, cada vez son más los coordinadores residentes que opinan que la prestación de asistencia a menudo está vinculada con los problemas de protección y que, de conformidad con la Carta, las cuestiones de protección de los derechos humanos pertenecen al ámbito de todas las actividades de las Naciones Unidas. Cuando los coordinadores residentes no están en condiciones de plantear cuestiones de protección, debe esperarse de ellos que establezcan unas relaciones de trabajo más estrictas con quienes pueden hacerlo. En el caso particular de los desplazados internos, habrán de ponerse en contacto con el representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos y con el Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países. El Administrador del PNUD ha mostrado considerable interés por la labor del representante y se ha entablado una relación de cooperación con los coordinadores residentes que promete facilitar notablemente la ejecución del mandato.

66. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El UNICEF ha intervenido en numerosas situaciones de desplazamiento interno en sus esfuerzos por mejorar la calidad de vida de las mujeres y los niños mediante la prestación de servicios en las esferas de atención de salud, educación, nutrición y saneamiento. Aunque su interés básico sigue siendo el socorro y el desarrollo, se ha ocupado de los problemas de protección cuando afectan a la prestación de asistencia mediante el establecimiento de acuerdos sobre corredores de socorro, como en la Operación Supervivencia en el Sudán, u organizando operaciones transfronterizas.

El UNICEF ha venido promoviendo de manera destacada la Convención sobre los Derechos del Niño y, sobre la base de esa Convención, podría ejercer mayor autoridad en materia de protección del niño. En 1995, el UNICEF estableció un conjunto de principios rectores para todos los organismos en la asistencia a los desplazados internos que comprenden la protección de éstos contra las violaciones de los derechos humanos.

67. Programa Mundial de Alimentos. Los desplazados internos representan la categoría más grande de beneficiarios de socorro del PMA, alrededor del 35% del total de 57 millones de personas a las que presta asistencia. El PMA también presta ayuda alimentaria en los proyectos de retorno, reintegración y desarrollo destinados a desplazados internos. Aunque las cuestiones de protección no están incluidas en su mandato, negocia el acceso y el paso sin riesgos de su personal y de los alimentos que distribuye y en ocasiones ha presentado protestas, aunque en general recurre a otros organismos para que intercedan.

68. Organización Mundial de la Salud. La OMS vigila la situación sanitaria y los sistemas de prestación de atención de salud en los Estados Miembros, con lo que interviene en las situaciones de desplazamiento interno cuando los servicios de salud se han visto interrumpidos o cuando se determina que un grupo concreto de desplazados internos tiene carácter de grupo "especial" que exige los conocimientos de la OMS para la prestación de servicios de salud. La OMS ha comenzado a participar en situaciones de emergencia en los últimos años. En 1991, puso en pie un programa de preparación para emergencias, Salud y Desarrollo para las Poblaciones Desplazadas, y en 1993 reorganizó su División de Operaciones de Emergencia y Acción Humanitaria. El Consejo Ejecutivo y la Asamblea Mundial de la Salud han aprobado que la Organización asuma un papel más activo durante las situaciones de emergencia y en la adopción de iniciativas en beneficio de los desplazados internos y otras poblaciones.

69. Organización Internacional para las Migraciones. Con arreglo a su Constitución, la OIM tiene el mandato concreto de prestar asistencia en materia de migración a "personas desplazadas", tanto internas como externas, con el consentimiento del Estado de que se trate. Sus actividades comprenden la organización de transporte, evacuaciones y retornos, el análisis de corrientes migratorias, la elaboración de sistemas de información demográfica y la prestación de asistencia técnica. Últimamente ha comenzado a colaborar en las operaciones para el regreso y la reintegración de personas desplazadas, por ejemplo en el Perú. Para la OIM la protección y la asistencia están estrechamente vinculadas, pero algunas de sus actividades plantean problemas de protección que deben ser examinados tanto por la OIM como por otras organizaciones que toman parte en esas tareas. Por ejemplo, la repatriación de personas a países asolados por la guerra o el traslado de grupos étnicos de una región de un país a otra plantea la duda de si esos movimientos son voluntarios y de si las condiciones son lo bastante seguras como para permitir el regreso. Aunque la OIM está obligada por varias salvaguardias y directrices constitucionales, debería examinarse la posibilidad de aumentar la vigilancia en colaboración con órganos de derechos humanos para velar por la protección efectiva durante el proceso de regreso y reasentamiento. Del mismo modo, debería examinarse la posibilidad de aplicar nuevos criterios y directrices.

70. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que tiene un mandato general de prevención, promoción y protección en materia de derechos humanos, puede dar autoridad y apoyo a las medidas encaminadas a mejorar la protección que se ofrece a los desplazados internos y está en condiciones de plantear casos particulares de desplazamiento interno en sus diálogos con los gobiernos. En particular, ha participado activamente en los preparativos de la próxima Conferencia sobre los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y movimientos migratorios conexos en la Comunidad de Estados Independientes y los Estados vecinos afectados. Ha mostrado un gran interés en velar por que se apliquen las recomendaciones formuladas por los representantes y relatores especiales de la Comisión y en particular ha expresado su apoyo a la labor del representante del Secretario General. El Alto Comisionado ha dado especial importancia al fortalecimiento de la capacidad del Centro de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos para reaccionar rápidamente ante emergencias de derechos humanos. Bajo su autoridad, los funcionarios sobre el terreno se están ocupando de cuestiones de derechos humanos en los desplazamientos internos en Rwanda, Camboya, Croacia, Bosnia y Herzegovina y Burundi.

71. Departamento de Asuntos Humanitarios. La necesidad de coordinar más eficazmente la asistencia humanitaria llevó a la creación del puesto de Coordinador del Socorro de Emergencia (o Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios) en 1991 y, más adelante, del Departamento de Asuntos Humanitarios. Entre las funciones del Departamento están las de determinar en qué emergencias humanitarias se precisa la coordinación por las Naciones Unidas, asignar funciones a los organismos sobre el terreno y coordinar el proceso de llamamientos unificados para movilizar fondos. Como ya se ha indicado, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios mantiene un enlace directo con el terreno por conducto de los coordinadores residentes, que le rinden cuentas en materia de cuestiones humanitarias. Una de las funciones más importantes del Secretario General Adjunto es la de actuar como promotor de las causas humanitarias dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las situaciones de desplazamiento interno. Aunque el Departamento no tiene responsabilidades de protección en sí, no puede coordinar eficazmente la asistencia en casos de emergencia ni negociar el acceso a zonas de emergencia si no se reconoce el vínculo integral que existe entre la asistencia humanitaria y la protección.

B. Fortalecimiento de los acuerdos de colaboración

72. La movilización y coordinación oportunas y eficaces de la capacidad existente contribuirá a atender más adecuadamente las necesidades de las poblaciones de desplazados internos. En un intento por coordinar mejor la atención de las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos, el Comité Permanente entre Organismos designó en diciembre de 1994 al Coordinador del Socorro de Emergencia como punto de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para examinar las peticiones de asistencia y protección acerca de situaciones ya existentes o incipientes de desplazados internos que requieren una acción coordinada. Esta fue una de las principales recomendaciones formuladas por el representante del Secretario General en su informe amplio a la Comisión de Derechos Humanos en 1993 y constituye un primer

paso hacia la elaboración de un sistema más coherente para hacer frente a los problemas de las poblaciones de desplazados internos. El Comité Permanente también reconstituyó su Grupo de Tareas entre organismos sobre personas desplazadas dentro de sus países, en el que participa el representante, y aprobó un nuevo mandato para él. El Grupo de Tareas ha recibido autorización para, entre otras cosas, examinar las situaciones reales o potenciales de desplazamiento interno, evaluar las necesidades de asistencia y protección de las poblaciones afectadas y recomendar una división del trabajo entre las instituciones y organizaciones competentes para hacer frente a esas necesidades. Solamente en caso de que el Grupo de Tareas no pueda llegar a un consenso se señalará la cuestión al Comité Permanente o su grupo de trabajo para que adopte una decisión. En el terreno, el Coordinador del Socorro de Emergencia envió el 31 de julio de 1995 una carta en la que asignaba la responsabilidad de la coordinación dentro de los países al Equipo de gestión de actividades en caso de desastres encabezado por el representante/coordinador residente, o a cualquier otro mecanismo establecido para hacer frente a crisis humanitarias concretas. Si se aplican eficazmente, esas medidas encaminadas a mejorar la coordinación podrían mejorar de modo considerable la forma en que se atienden las necesidades de los desplazados internos.

C. Planteamiento general de la asistencia y la protección

73. Aunque los desplazados internos suelen tener necesidades tanto de asistencia como de protección, la labor internacional realizada hasta la fecha para ayudarlos se han centrado en su mayor parte en la prestación de socorro. En las situaciones de emergencia, las evaluaciones de las necesidades que hacen los organismos a menudo no prestan atención a la seguridad física de la población afectada. En general, los enviados para evaluar las situaciones de emergencia tienen experiencia en la distribución de alimentos, la nutrición, la salud y la vivienda pero no saben cómo hacer frente a los problemas de derechos humanos y de protección de la población afectada.

74. El Comité Permanente entre organismos reconoció la necesidad de integrar mejor los elementos de derechos humanos y humanitarios en las actividades de asistencia de sus miembros cuando en diciembre de 1994 decidió invitar al representante del Secretario General y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a participar en sus reuniones cada vez que se examinaran cuestiones relativas a sus respectivos mandatos. Se está avanzando considerablemente hacia el logro de un planteamiento general que comprenda tanto los problemas de protección como los de asistencia.

75. No obstante, es necesario que los organismos humanitarios y las organizaciones de derechos humanos celebren conversaciones más amplias para encontrar el mejor modo de prestar protección en las situaciones de emergencia que afectan a desplazados internos. En lugares como Rwanda y Bosnia y Herzegovina, las dificultades que entraña proteger los derechos humanos han quedado dolorosamente de manifiesto. Es importante que los organismos de socorro y desarrollo estudien hasta qué punto pueden participar más activamente en la solución de los problemas de protección que influyen en la prestación de asistencia y que las organizaciones de derechos humanos aumenten su capacidad operacional en la materia.

D. Un papel más amplio para los órganos de derechos humanos

76. En la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en 1993, se subrayó la importancia de que los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos prestaran particular atención a la cuestión del desplazamiento interno. En consecuencia, el Centro de Derechos Humanos, a reserva de la disponibilidad de recursos, se ha comprometido a asumir un papel más activo en la solución de las causas profundas y los efectos del desplazamiento así como en la prestación eficaz de protección y asistencia a las personas desplazadas¹⁴.

77. La intensificación de la presencia internacional en los lugares donde existan problemas de protección es uno de los principales modos en que los órganos de derechos humanos pueden contribuir a mejorar la protección de los desplazados internos. Como ha demostrado la experiencia en El Salvador, la ex Yugoslavia y Rwanda, los funcionarios de derechos humanos pueden realizar una importante labor de acopio de información, verificación de necesidades en materia de protección, contacto con las autoridades locales sobre los problemas de protección y alerta a los gobiernos y a la comunidad internacional sobre los problemas que precisan atención y asistencia en el proceso mismo de regreso. A medida que aumente su experiencia operacional y se intensifique la capacitación, los órganos de derechos humanos serán capaces de subsanar las deficiencias del sistema actual de protección sobre el terreno. Además, por medio de su programa de asistencia técnica y servicios de consultoría, el Centro de Derechos Humanos podrá fortalecer las instituciones nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos y apoyar la creación de puestos de mediadores y otros mecanismos para proteger a los desplazados internos. El Centro también podría ofrecer capacitación en leyes y prácticas en materia de derechos humanos al personal de organizaciones humanitarias y a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a fin de que estén mejor equipadas para ocuparse de los desplazados internos.

E. Opciones para la reforma institucional

78. El hecho de que la comunidad internacional esté cada vez más dispuesta a asumir una mayor responsabilidad respecto de los desplazados internos no debe ocultar el hecho de que muchas situaciones de desplazamiento interno quedan desatendidas o reciben una atención insuficiente del sistema de las Naciones Unidas debido a que todavía no existe una organización o un grupo de organizaciones que tenga el mandato de atender las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos. Sin embargo, actualmente no existen ni la voluntad política ni los recursos necesarios para apoyar la creación de un nuevo organismo que se ocupe de ese problema. Cabe señalar además que los desplazados internos tienen necesidades que incumben a todos los organismos de las Naciones Unidas y que la creación de un nuevo organismo entrañaría el riesgo de duplicar los recursos y las capacidades existentes.

79. Una solución alternativa a la creación de una nueva entidad sería ampliar el mandato de uno de los organismos ya existentes para incluir las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Desde los puntos de vista jurídico y operacional, se ha considerado que en general el ACNUR es la institución mejor preparada para hacer frente a esos problemas. Sin embargo, la

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ha indicado que la magnitud del problema excede con creces la capacidad de esa organización. El ACNUR definió muy claramente la medida y las condiciones en las que tiene el mandato de realizar actividades en favor de los desplazados internos y ha pedido que se adopte un planteamiento de colaboración¹⁵.

80. Sin embargo, si se va a apoyar la opción de un enfoque que abarque todo el sistema, una primera y decisiva medida ha de ser la creación de un mecanismo de coordinación eficaz que asigne la responsabilidad cuando se plantea una situación grave de desplazamiento interno y garantice que se atienden debidamente las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. La reciente designación por el Comité Permanente entre organismos de un Coordinador de Actividades de Socorro en casos de emergencia como punto de referencia para la recepción de solicitudes de asistencia y protección y el restablecimiento del Grupo de Tareas sobre personas desplazadas dentro de sus países con un mandato reforzado podrían llevar a una respuesta coordinada más eficaz. Puesto que esos arreglos son muy recientes, aún es pronto para evaluar su eficacia o para saber si las otras opciones darían mejores resultados.

F. Alcance del mandato

81. En el enfoque actual que abarca todo el sistema, el papel del representante del Secretario General consiste en actuar como catalizador y vínculo entre las diversas organizaciones de las Naciones Unidas que participan en la formulación de la política y de los programas operacionales en relación con los desplazados internos. Por conducto de su participación en el Comité Permanente y en el Grupo de Tareas, puede mediar en favor de los desplazados internos y velar por que los criterios de protección y de derechos humanos se comprendan debidamente y se tengan en cuenta en la planificación y la ejecución de actividades en favor de las personas desplazadas. Puesto que la protección no figura entre las tareas del mandato del Coordinador de Actividades de Socorro en casos de emergencia en su definición actual, puede considerarse que el mandato del representante lo complementa en la esfera de los desplazados internos.

82. Para que el representante del Secretario General pueda desempeñar sus funciones con eficacia, no obstante, es preciso fortalecer su capacidad. Como ya se ha señalado, existe una considerable disparidad entre las aspiraciones de su mandato y su capacidad para concretarlas. Por esa razón, el representante del Secretario General ha tenido que recurrir a personas e instituciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas para que le ayuden en el cumplimiento de su mandato. A pesar de la importancia de esa asistencia, algunas de esas medidas deberían ser adoptadas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Se necesitan más recursos y personal para aumentar el número de misiones de constatación de hechos y misiones de seguimiento que puede emprender el representante, su personal o expertos voluntarios. El despliegue de funcionarios sobre el terreno en las zonas en las que hay grandes poblaciones desplazadas también sería de gran ayuda para el cumplimiento del mandato. Además, sería útil contar con un funcionario de experiencia que asistiera en la gestión de las tareas del mandato, desempeñara un papel en la adopción de decisiones colectivas de los organismos y acudiera en nombre del representante del Secretario General a reuniones que exijan un nivel apropiado de representación. También se necesita apoyo administrativo y un nivel adecuado de asistencia de secretaría. Se trata

/...

de servicios mínimos pero indispensables que podrían aumentar considerablemente la eficacia del mandato.

VI. ORGANIZACIONES REGIONALES Y NO GUBERNAMENTALES

83. El carácter mundial del desplazamiento interno hace esencial que la comunidad internacional recurra a iniciativas, no sólo dentro del sistema de las Naciones Unidas sino también fuera de él, para cerciorarse que se atiendan suficientemente las necesidades de los desplazados internos. En particular, se precisa una mayor colaboración del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones regionales y las organizaciones no gubernamentales, las cuales están desempeñando funciones cada vez más importantes en lo que respecta al desplazamiento interno. El informe del representante del Secretario General a la Comisión describía importantes acontecimientos regionales, especialmente en América (E/CN.4/1995/50, párrs. 213 a 242). Desde entonces, se han emprendido nuevas iniciativas en África, el mundo árabe y Europa, que se resumen a continuación.

84. El plan de acción de la Conferencia Regional sobre asistencia a los refugiados, personas desplazadas y repatriadas de la región de los Grandes Lagos, celebrada en Bujumbura en febrero de 1995 bajo los auspicios de la OUA y el ACNUR, estableció algunos principios para la repatriación voluntaria de los desplazados internos a sus zonas de origen y recomendó a los gobiernos medidas para crear condiciones favorables al retorno voluntario de los refugiados y desplazados internos. En fecha más reciente, agosto de 1995, una Conferencia Regional sobre la situación jurídica de las mujeres refugiadas y desplazadas internas en África, patrocinada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Comisión Económica para África, la OUA y el ACNUR y celebrada en Addis Abeba, pidió que se reforzaran la protección legal dispensada a las mujeres desplazadas y las medidas institucionales de protección y promoción de sus derechos.

85. En junio de 1995, se celebró en Trípoli un seminario regional sobre desplazamiento interno de poblaciones en los países árabes, derechos humanos y derecho internacional humanitario, que contó con el respaldo de la OIM, el Comité para la mujer, la población y el desarrollo (UNFPA), el ACNUR y el CICR. La conferencia formuló diversas recomendaciones, entre otras pedir a los Estados árabes que no hubiesen ratificado aún la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como los dos Protocolos adicionales de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, que lo hicieran y proponer que se estudiaran instrumentos complementarios de protección y asistencia de personas desplazadas en la región. Por último, se recomendaba a todos los Estados de la región que crearan un ministerio encargado de ayudar a sus nacionales a permanecer en sus comunidades suprimiendo las posibles causas de desplazamiento, es decir, el grado insuficiente de servicios públicos y desarrollo.

86. En cuanto a Europa, el representante del Secretario General y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos participaron en los preparativos de la Conferencia de la Comunidad de Estados Independientes sobre refugiados, personas desplazadas, repatriadas y movimientos migratorios conexos, prevista para 1996. En julio de 1994, la Asamblea Parlamentaria de la

Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE, en la actualidad conocida con el nombre de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa u OSCE), aprobó la Declaración de Viena en la cual se recomendada en las situaciones en que hubiese fracasado la labor preventiva, buscar la protección de los desplazados involuntarios y soluciones duraderas y de largo plazo para salvaguardar su bienestar. Además, el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales constituye un mecanismo importante de alerta temprana y diplomacia preventiva con el objetivo de evitar conflictos de minorías, que suelen terminar en desplazamientos.

87. Habría que alentar y ampliar las iniciativas regionales, pues pueden resultar un poderoso estímulo para resolver problemas de desplazamiento interno. En Asia, sería provechoso que este tema se incluyera en el programa de organizaciones regionales como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y en las reuniones organizadas en la región por el Centro de Derechos Humanos. El representante del Secretario General ha iniciado consultas encaminadas a organizar un seminario y fomentar actividades referentes al desplazamiento interno en el Asia Sudoriental.

88. El representante del Secretario General ha señalado a la atención de la Comisión y la Asamblea General, en sus informes el importante papel que cabe a las organizaciones no gubernamentales en la asistencia y protección a los desplazados internos. Con frecuencia, las organizaciones están en contacto más directo con ellos y en relación más estrecha con las autoridades locales que los organismos internacionales, cuya tendencia es trabajar con el gobierno central. Suelen mantener su presencia en situaciones en que los organismos internacionales todavía no están presentes o se han retirado por razones de seguridad, por lo cual a veces representan la única fuente de protección y asistencia a los desplazados internos. Por último, a menudo se ocupan de abrir "espacios humanitarios", que en muchos lugares han allanado el camino a las operaciones de las Naciones Unidas.

89. La coordinación entre las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales o entre ellas, el representante del Secretario General y la comunidad internacional es importante para promover la cooperación en beneficio de los desplazados internos. La voluntad de crear estos lazos se puso de manifiesto en la Declaración y el Plan de Acción de Oslo adoptada en junio de 1994 por las organizaciones no gubernamentales y el ACNUR en la Conferencia de Unión para la Acción.

VII. ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS

90. Está claro que el alcance y la intensidad del desplazamiento interno justifican que se elabore una estrategia mundial para dar más eficacia a la protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. En el curso de las misiones del representante del Secretario General en distintos países y de las numerosas consultas celebradas con organismos y expertos, se han puesto de manifiesto alguno de los elementos de esa estrategia.

A. Estrategias en materia de información

91. Conocer con exactitud el número de desplazados internos, país por país, es una cuestión estratégicamente importante pero que presenta gran dificultad. La frecuente falta de presencia en zonas donde hay poblaciones de desplazados internos, junto con una falta de definición clara de lo que es el desplazamiento interno, ha hecho con frecuencia difícil conocer el número de personas en esa situación y sus necesidades concretas de asistencia y protección. Es preciso también resolver algunos problemas conceptuales y técnicos, por ejemplo la duración del desplazamiento y si se debe seguir incluyendo entre los desplazados a personas ya asentadas en otro sitio. Como no hay ninguna institución que se encargue de acopiar información sobre los desplazados internos, no existe una metodología coherente que se pueda aplicar a los diversos grupos que recopilan los datos.

92. En el estudio del Consejo Noruego sobre los Refugiados se comprobaba que los organismos, en su mayor parte, no establecían de manera independiente el número de desplazados internos en un país dado. Lo que suelen hacer es recurrir a las estadísticas del ACNUR, en gran medida basadas en cifras gubernamentales, que a su vez son discutibles por cuanto pueden estar manipuladas por motivos políticos o económicos.

93. La adecuada evaluación de las necesidades de los desplazados internos es evidentemente un requisito previo de todo intento de tratar de atenderlas electivamente. La evaluación de las necesidades exige una capacidad sobre el terreno y la recopilación de información procedente de fuentes gubernamentales y no gubernamentales. En algunas regiones, los organismos intergubernamentales han solicitado de las organizaciones no gubernamentales que realicen evaluaciones de las necesidades¹⁶. En otras zonas, sin embargo, sólo una parte de las organizaciones no gubernamentales locales poseen la capacidad operativa y los conocimientos técnicos suficientes que exigen los organismos de las Naciones Unidas para las operaciones de evaluación. Se tiende a establecer cada vez más vínculos institucionales entre los planos internacional y local con fines de evaluación, de los cuales las organizaciones no gubernamentales nacionales, regionales e internacionales son componentes importantes. La elaboración de metodologías para la recopilación de información y la evaluación de las necesidades debe ser parte importante de la estrategia mundial respecto de los desplazados internos.

B. Estrategias de prevención

94. Las estrategias de prevención son esenciales para contener y reducir el creciente problema del desplazamiento interno. Cabe a los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas una importante función en este sentido. Las medidas de prevención suelen comprender un sistema de alerta temprana, llamamientos urgentes de los relatores de la Comisión encargados de determinados países o de determinados temas, diálogo con los gobiernos, mecanismos para la protección de las minorías y despliegue de los funcionarios de derechos humanos sobre el terreno. Los informes de la Comisión que se refieren a las causas profundas de los éxodos masivos constituyen otro ejemplo de estrategias de

prevención. Asimismo, se ha pedido a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que examinen posibles medidas para impedir violaciones de los derechos humanos y algunos han adoptado procedimientos de urgencia y emprendido misiones a países con fines de prevención. La creación del puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debe impulsar de manera especial la formulación de estrategias de prevención. Los funcionarios de derechos humanos desplegados sobre el terreno bajo sus auspicios podrían desempeñar una valiosa función preventiva. Todas estas medidas, sin embargo, están en una fase muy temprana de desarrollo y se debería alentar a los órganos de derechos humanos a que aumentaran su capacidad de prevención.

95. Es preciso también reforzar los mecanismos para la protección de las minorías, pues muchos desplazados son miembros de grupos minoritarios que se han visto sometidos a expulsión o reasentamiento forzoso y otras formas de persecución debido a su origen étnico o de otro tipo. Entre las últimas iniciativas prometedoras cabe citar la aprobación por las Naciones Unidas de una declaración sobre los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas y el establecimiento por la Subcomisión de un grupo de trabajo encargado de formular estrategias para proteger minorías y prevenir conflictos.

96. En los informes sobre sus misiones a países, el representante del Secretario General ha subrayado la importancia de apoyar las técnicas de prevención que apuntan a dar más poder a la población desde el nivel más bajo. Esas comunidades con mucha frecuencia han elaborado estrategias eficaces para mitigar la repercusión del desplazamiento. Las organizaciones no gubernamentales y los organismos intergubernamentales deben examinar cuidadosamente las estrategias correctivas que han elaborado las poblaciones de desplazados, pues son elementos esenciales de la prevención y la protección.

97. Cualquiera que sea el grado en que se emprendan las estrategias de prevención, ha de procurarse que la protección y la asistencia a los desplazados internos no interfieran con su libertad de circulación. Es necesario conciliar estrategias que animen a la gente a quedarse en su país con otras encaminadas a proteger los derechos de abandonarlo y solicitar asilo para librarse de la persecución. Bajo ningún concepto, el deseo de impedir los desplazamientos de población a gran escala ha de tener prioridad sobre el objetivo de proteger la seguridad a largo plazo de las poblaciones desplazadas.

C. Activar en las causas profundas

98. Si no se activa en las causas profundas y no se encuentran soluciones políticas a los conflictos, no habrá remedios duraderos a la mayor parte de los problemas de desplazamiento interno. La asistencia humanitaria y la promoción de los derechos humanos no pueden servir de sustituto de una labor más amplia para promover la causa de la paz, la seguridad y la estabilidad en un país. 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. Las estrategias encaminadas a proteger a estas personas deben tratar de promover una mayor coordinación entre los órganos políticos,

humanitarios y de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de promover soluciones a las crisis de desplazamientos internos que se refuercen mutuamente y de esa forma contribuir a la causa de la paz y la seguridad.

D. Estrategias de desarrollo

99. En las situaciones de emergencia, los organismos de socorro se han seguido centrando más en atender las necesidades a corto plazo que en desarrollar una capacidad que contribuya al logro de soluciones a largo plazo. Los organismos de desarrollo, por otra parte, no siempre han estado dispuestos a prestar asistencia a personas desarraigadas o no han estado en condiciones de hacerlo, especialmente cuando los gobiernos receptores se niegan a incluir a los refugiados o desplazados en la asistencia ordinaria para el desarrollo que proporciona. En muchos casos, los programas basados en las comunidades, que despiertan más eco en las autoridades nacionales y locales constituyen un medio eficaz de prestar asistencia en situaciones en que la comunidad local está igualmente necesitada.

100. En el Programa de Acción aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) se recomendaba tomar medidas para velar por que todas las personas desplazadas recibieran educación básica, oportunidades de empleo, formación profesional y otros servicios básicos, y se instaba a los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales a que intensificaran su asistencia para el desarrollo destinada a los desplazados internos para que pudieran regresar a sus lugares de origen. Es esencial que los organismos de socorro y desarrollo, junto con las instituciones financieras internacionales, elaboren estrategias y programas para los desplazados internos, muchos de los cuales poseen aptitudes y experiencia laboral y cuya supervivencia se garantizaría mejor mediante proyectos de generación de ingresos y de desarrollo que mediante la asistencia de socorro. Debe prestarse asimismo más atención a la introducción de procesos regionales, como el CIREFCA¹⁷, en zonas adecuadas de manera que se logre la participación de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de desarrollo en la tarea de integrar a las personas desarraigadas en los planes nacionales de desarrollo.

E. Estrategias dirigidas a las mujeres y los niños

101. Aunque la población de desplazados internos está constituida en su mayor parte por mujeres y niños, es poca la atención que se ha prestado tanto a documentar los abusos específicos a que han sido sometidos como a elaborar estrategias para remediar su situación. En su informe de 1995 a la Comisión de Derechos Humanos, el representante del Secretario General formuló diversas recomendaciones para mejorar la situación de las mujeres y los niños víctimas de desplazamientos internos. En particular, los organismos que trabajan con los desplazados internos deberían examinar la conveniencia de: supervisar la situación de mujeres y niños de conformidad con las Directrices del ACNUR sobre la Protección de las Refugiadas y sobre la Protección de los Niños Refugiados; documentar los atentados contra sus derechos e interceder en su favor ante las autoridades competentes; ofrecer asesoramiento, como en la antigua Yugoslavia donde las mujeres han sufrido agresiones sexuales y, por último, velar por una

distribución equitativa de alimentos y provisiones y una mayor representación de las desplazadas en la administración y la toma de decisiones en los campamentos. Además, deberían emprenderse programas y estrategias especiales de capacitación y generación de recursos destinados especialmente a las mujeres cabeza de familia para lograr su independencia económica.

102. Mayor atención requiere sin embargo la formulación de estrategias para atender las necesidades de protección y desarrollo de mujeres y niños en situaciones de desplazamiento interno. Si bien es importante la existencia de programas del UNICEF, UNIFEM y de las organizaciones no gubernamentales destinados a paliar la especial vulnerabilidad de las mujeres y los niños, se necesitan estrategias complementarias. La citada Conferencia de Addis Abeba sobre Refugiadas y Desplazadas recomendaba que se dictaran normas adaptadas específicamente a las especiales necesidades de las mujeres. El Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) incluía, entre sus recomendaciones para atender a las necesidades de los desplazados, la de que las mujeres desplazadas participaran en la planificación y ejecución práctica de las actividades de asistencia. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995, también ha formulado recomendaciones específicas para aumentar el grado de protección y asistencia de las desplazadas internas. La consulta regional relativa al estudio de la experta Sra. Graça Machel sobre los efectos de los conflictos armados en los niños, celebrada en Addis Abeba en 1995, formuló varias recomendaciones importantes para proteger a los niños en situaciones de conflicto armado. Tomadas de forma conjunta, estas iniciativas pueden ser importantes para desarrollar programas encaminados a intensificar la protección de las mujeres y los niños desplazados internos.

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 mas 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 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.

Notas

¹ Consejo Noruego sobre los Refugiados, "Institutional arrangements for internally displaced persons: the ground level experience" (1995) pág. 14.

² ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo (1993), pág. 1.

³ Documento de posición del Secretario General con ocasión del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas: Suplemento de "Un programa de paz" (A/50/60-S/1995/1), 25 de enero de 1995.

⁴ "Displacement or development: bridging the gap", intervención de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ante el Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 8 de junio de 1994.

⁵ Dr. Michael Toole, Centros para el control de enfermedades, Departamento de Salud y Servicios Humanos, testimonio ante el Senado de los Estados Unidos, 3 de abril de 1990, citado en "Internally displaced women and children in Africa", Grupo de Política sobre los Refugiados, Washington, D.C., febrero de 1992.

⁶ En una carta fechada el 12 de abril de 1995, el Gobierno de Sri Lanka hizo llegar al representante del Secretario General sus comentarios sobre las conclusiones contenidas en sus informes. En su respuesta de 4 de mayo de 1995, el representante expresó su agradecimiento al Gobierno por haber aclarado varias cuestiones planteadas en los informes.

⁷ CICR, "Sri Lanka: displaced civilians killed in air strike", comunicado de prensa No. 95/30, 11 de julio de 1995.

⁸ UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (septiembre de 1994). Véase también el Informe amplio preparado por el Sr. Francis Deng, representante del Secretario General sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos (E/CN.4/1993/35, anexo, párr. 50).

⁹ "... se considera desplazadas a las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la violación masiva de los derechos humanos, el conflicto prevaleciente u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, pero que han permanecido dentro de sus países". Citado en el Informe amplio, op. cit., párr. 39.

¹⁰ Citado en el documento E/CN.4/1995/50/Add.1, párr. 12.

¹¹ El representante del Secretario General recibió del Grupo de Política sobre los Refugiados un informe relativo al mejoramiento de los arreglos institucionales para las personas desplazadas internamente que fue utilizado para esta sección del informe.

¹² Véase UNHCR's Operational Experience, op. cit.

¹³ Representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: un criterio más unitario: Nota del Secretario General (A/49/133 y Add.1 y E/1994/49 y Add.1).

Notas (continuación)

¹⁴ "Plan of Activities of the Centre for Human Rights for the implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action", anexo II, Ginebra, 10 de noviembre de 1993 (documento interno).

¹⁵ Véase el informe del 45º período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (A/AC.96/839), 11 de octubre de 1994.

¹⁶ En Centroamérica y la región andina, en particular, hay muchos ejemplos de esfuerzos encaminados a institucionalizar una capacidad a nivel de base en materia de evaluación. El ACNUR, por ejemplo, pidió a la Comisión Andina de Juristas que efectuara una evaluación y análisis de la situación del desplazamiento interno en el Perú, y recientemente pidió asimismo a organizaciones no gubernamentales internacionales y a la Consulta Permanente para los Desplazados en las Américas que hicieran lo mismo en Guatemala.

¹⁷ En la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), convocada en 1989, se reunieron gobiernos, donantes, organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y representantes de los desplazados y elaboraron un plan amplio para ayudar a los refugiados, desplazados y repatriados e integrarlos en los planes de desarrollo de los países de que se tratara.
