



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2005/84  
31 de diciembre de 2004

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
61º período de sesiones  
Tema 14 c) del programa provisional

**GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS**

**ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS**

**Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos,  
Sr. Walter Kälin, presentado de conformidad con la resolución 2004/55  
de la Comisión de Derechos Humanos**

**Resumen**

En su 60º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Secretario General que instituyera un nuevo mecanismo para los desplazados internos a fin de consolidar la labor del Representante sobre los desplazados internos, Sr. Francis Deng, cuyo mandato finalizaba en julio de 2004, y prestara mayor atención a los derechos humanos de los desplazados internos. En septiembre de 2004, el Secretario General nombró al profesor Walter Kälin su Representante para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos.

En este su primer informe a la Comisión, el Representante describe las actividades emprendidas desde el último período de sesiones, en particular aquellas que ha podido llevar a cabo personalmente en el breve período transcurrido desde su nombramiento, así como las realizadas por el Sr. Deng antes del final de su mandato. No obstante, la mayor parte del presente informe se dedica a una reflexión sobre el significado de la expresión "protección" y los retos que plantea para los desplazados internos en el marco de su mandato.

El Representante señala que se han obtenido importantes progresos a nivel internacional en la definición del concepto de protección de los desplazados internos, en especial mediante una creciente aceptación de los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos y la adopción de una nueva política sobre los desplazados internos por parte del Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas en septiembre de 2004. Sin embargo, como pone de manifiesto un estudio sobre la labor de la comunidad internacional para proteger a los desplazados internos publicado recientemente siguen sin apreciarse en su justa medida las necesidades de protección específicas de los desplazados internos y la función de los organismos de las Naciones Unidas y los mecanismos de derechos humanos para atenderlas. Además, no se ha considerado debidamente si los Gobiernos, al plantear sus propias respuestas, podrían aplicar el marco conceptual de protección de la comunidad internacional y de qué manera lo harían. Y sin embargo, son los Estados los que tienen la responsabilidad primordial de proteger a los desplazados internos.

En el presente informe, el Representante examina las necesidades de protección específicas de los desplazados internos que deberían prever y abordar las actividades nacionales e internacionales. A continuación analiza la definición de protección adoptada por la política sobre desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos y sus tres categorías de actividad de protección: "medidas de respuesta", "creación de un entorno", y "medidas correctivas". El Representante propone una categorización complementaria de las actividades de protección, que tiene en cuenta la función y responsabilidad primordiales de los Estados: 1) medidas para prevenir la violación de los derechos de los desplazados internos consagrados en los instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario; 2) medidas para poner fin a la existencia o continuación de violaciones de los derechos de los desplazados internos consagrados en los instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario; 3) medidas para impedir que se repitan violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, y 4) medidas de reparación (incluidas la rehabilitación, restitución, indemnización y satisfacción) para aquellas personas cuyos derechos hayan sido violados.

El Representante expone para concluir un programa de actividades relacionadas con la protección que tiene previsto ejecutar en las cuatro categorías de protección de los derechos humanos de los desplazados internos que se han propuesto.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1 - 5	4
I. INFORME DE LAS ACTIVIDADES .....	6 - 33	5
A. Promoción, diálogo y apoyo a nivel nacional .....	6 - 16	5
B. Fortalecimiento de la respuesta internacional e incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos.....	17 - 33	7
II. RETOS QUE PLANTEA LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS .....	34 - 80	11
A. Los desplazados internos como grupo con necesidades especiales .....	38 - 41	12
B. Necesidades de protección de los desplazados internos .....	42 - 72	13
C. Marcos relativos a las actividades de protección.....	73 - 80	20
III. ACTIVIDADES DEL REPRESENTANTE RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN .....	81 - 89	23
IV. CONCLUSIÓN .....	90 - 92	25

## INTRODUCCIÓN

1. En 1992, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1992/73, en la que pedía al Secretario General que nombrara un representante sobre la cuestión del desplazamiento interno. En respuesta a ello, el Secretario General nombró al Sr. Francis Deng su Representante sobre los desplazados internos. Durante los 12 años de su mandato, el Sr. Deng realizó importantes progresos en la sensibilización sobre el problema del desplazamiento interno: la elaboración y promoción de un marco normativo para abordarlo; la promoción de medidas que fortalezcan la respuesta institucional; la participación de las organizaciones regionales y los grupos locales de la sociedad civil como asociados para tratar el problema del desplazamiento interno; y la apertura del diálogo con los gobiernos y otros actores.
2. En 2004, la Comisión aprobó la resolución 2004/55, en la que se pedía al Secretario General que instituyera un nuevo mecanismo para los desplazados internos que aprovechara efectivamente la labor del Sr. Deng y también prestara mayor atención a la protección de los derechos humanos de los desplazados internos. En consecuencia, en septiembre de 2004, el Secretario General nombró al profesor Walter Kälin su Representante para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos.
3. En la resolución 2004/55 se solicitaba al Secretario General la creación de un nuevo mecanismo para llevar a cabo las siguientes tareas: 1) emprender actividades de promoción coordinadas a favor de la protección y el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos; 2) proseguir e intensificar el diálogo con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás actores; 3) reforzar la respuesta internacional al desplazamiento interno; y 4) incorporar los derechos humanos de los desplazados internos en todas las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.
4. Como se ha señalado anteriormente, en la resolución también se pedía que el mecanismo aprovechara la labor del Sr. Deng, cuyas actividades en las esferas de la sensibilización, la creación de un marco normativo para la protección de los desplazados internos basado en los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos (E.CN.4/1998/53/Add.2, anexo), la difusión y promoción de su uso a nivel nacional, regional e internacional, la apertura del diálogo con los gobiernos y demás actores pertinentes, la realización de misiones a los países, la celebración de seminarios nacionales y regionales, la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad de las ONG y otras instituciones interesadas, y la ejecución de investigaciones orientadas a las políticas se reconocieron específicamente.
5. A tenor del llamamiento de la Comisión para que se prosiguiera con la labor del Sr. Deng, el presente informe comienza con una descripción de las actividades llevadas a cabo desde su 60º período de sesiones, en particular las propias actividades del Representante, las actividades emprendidas por el Sr. Deng antes del final de su mandato en julio de 2004, y los proyectos en curso que el Representante seguirá ejecutando. A continuación se hace una reflexión sobre los retos que plantea la protección de los desplazados internos y lo que ello significa para los gobiernos y la comunidad internacional, en particular en lo que respecta a las necesidades de protección de los desplazados internos y los tipos de actividades necesarias para atenderlas. El informe concluye con el programa de actividades relacionadas con la protección elaborado por el Representante, que éste pondrá en práctica con arreglo a su reciente mandato.

## **I. INFORME DE LAS ACTIVIDADES**

### **A. Promoción, diálogo y apoyo a nivel nacional**

#### **1. Actividades de promoción en Darfur**

6. Una de las mayores crisis en materia de desplazamiento del último año ha tenido lugar en la región de Darfur, en el Sudán, donde ha habido más de 1,6 millones de desplazados internos y 200.000 desplazados que han cruzado la frontera con el Chad. Las informaciones indican que la situación de seguridad en Darfur ha seguido empeorando en los últimos meses ya que el Gobierno y las fuerzas rebeldes violaron los acuerdos de cesación del fuego y las milicias Janjaweed continuaron con sus ataques contra civiles, inclusive cometiendo agresiones sexuales a gran escala, aun cuando algunos de sus miembros estaban siendo integrados en la policía y las fuerzas militares regulares. Esta inseguridad ha limitado el acceso humanitario en varias zonas, lo que ha mermado todavía más los medios de subsistencia de una población ya desesperada. Además, según se informa, en algunos casos las autoridades han tratado de desalojar a los desplazados internos de las zonas de refugio para trasladarlos por la fuerza a zonas inseguras y ecológicamente insostenibles.

7. En julio de 2004, el Sr. Deng realizó su última misión al Sudán como Representante del Secretario General sobre los desplazados internos y prestó una especial atención a la situación de los desplazados internos en Darfur (véase el documento E/CN.4/2005/8).

8. El Sr. Deng comprobó que el Gobierno no había logrado desarmar a las milicias Janjaweed ni impedir que siguieran atacando a los civiles. El Representante informó de que ello se debía en gran medida a que, al parecer, el Gobierno no puede permitirse políticamente dar la impresión de que castiga a sus aliados en la guerra contra los rebeldes. En contra de las afirmaciones del Gobierno de que la situación de seguridad para los desplazados internos había mejorado considerablemente y de que ahora éstos podrían regresar a sus aldeas en condiciones de seguridad, el Sr. Deng encontró pruebas de que la inseguridad continúa, y de que sigue habiendo matanzas, violaciones y robos a mano armada, entre otros abusos.

9. El Sr. Deng informó de que las autoridades sudanesas le habían asegurado que no se obligaría a los desplazados internos a regresar a su hogar contra su voluntad. El Representante consideró muy importante el despliegue de la fuerza para el mantenimiento de la paz de la Unión Africana (UA), que definió como esencial para devolver la sensación de seguridad y confianza a la zona, y lanzó un llamamiento en favor de un mayor apoyo internacional a la labor de la UA. El Representante acogió con satisfacción el acuerdo entre el Gobierno y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que preveía la actuación de un equipo de observadores de derechos humanos, si bien señaló que se precisaba de manera urgente una mayor presencia de protección internacional.

10. El 11 de noviembre de 2004, el Representante hizo pública una declaración que incluía un llamamiento al Gobierno para que pusiera fin de manera inmediata a los reasentamientos forzosos y otras violaciones graves de los derechos de los desplazados cometidas por sus propios funcionarios y actuara para impedir los actos perpetrados por las milicias Janjaweed y otros grupos, de conformidad con su responsabilidad primordial de procurar la seguridad y el bienestar de su propia población, llamamiento que reitera en el presente informe. En esa declaración, el

Representante también instó a la UA y a la comunidad internacional a que aumentaran su capacidad para la protección de los civiles sobre el terreno lo antes posible, aunque sin reducir los recursos necesarios para abordar otras situaciones de emergencia apremiantes que plantean las condiciones existentes en el norte de Uganda, Côte d'Ivoire y Somalia.

## **2. Fomento de la capacidad nacional en materia de derechos humanos**

11. El Representante cree que el fomento de la capacidad en materia de derechos humanos de los gobiernos y la sociedad civil a nivel nacional constituye un medio esencial para prevenir crisis como la de Darfur. Es evidente que esta labor debe ser realizada e impulsada fundamentalmente por los propios actores nacionales, aunque los actores internacionales desempeñan una importante función complementaria. A tal efecto, se ejecutan ambiciosos programas gracias a organismos como el ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y, de manera más general, mediante el sistema de las Naciones Unidas en relación con la iniciativa sobre la medida 2 del Secretario General (véanse los documentos A/57/387 y Corr.1). Por su parte, el Representante trata de proponer algunos proyectos específicos por lo que se refiere a las normas sobre desplazados internos.

12. Un importante indicio de si los gobiernos están cumpliendo sus responsabilidades nacionales para con los desplazados internos lo constituye la existencia y aplicación de políticas y leyes nacionales adecuadas. Durante su mandato, el Sr. Deng brindó asistencia técnica a varios gobiernos en la elaboración de nuevas políticas y leyes, y el Representante pretende proseguir con esta importante actividad, en particular la elaboración de una guía en materia de legislación y políticas (véase la sección IV más adelante).

13. Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un enorme potencial para mejorar las políticas y leyes relativas a la protección de los desplazados internos y supervisar su aplicación de manera efectiva. En 2004, el Proyecto de la Brookings Institution y de la School of Advanced Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins sobre Desplazamiento Interno puso en marcha un programa de varios años de fomento de la capacidad sobre la cuestión del desplazamiento interno dirigido a las instituciones nacionales de derechos humanos en la región de Asia y el Pacífico en colaboración con el Foro Regional de Instituciones de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico. El programa ha realizado visitas de evaluación inicial de las necesidades a seis instituciones (en la India, Indonesia, Filipinas, Nepal, Sri Lanka y Tailandia), y ahora se dedicará a esferas de cooperación y asistencia técnica específicas, en particular la celebración en 2005 de una reunión regional de las instituciones nacionales de derechos humanos para intercambiar experiencias obtenidas al trabajar con desplazados internos.

14. El Representante tratará asimismo de mantener y ampliar el apoyo brindado por el Proyecto de la Brookings Institution-SAIS a las organizaciones locales de la sociedad civil, en particular la colaboración en proyectos para traducir y difundir los Principios rectores e integrarlos en los discursos nacionales sobre desplazamiento interno. Con el fin de alentar a los defensores de los desplazados internos para que hagan un mayor uso del mecanismo internacional y regional de derechos humanos, el Representante está supervisando la elaboración de una guía sobre esta cuestión, cuya publicación está prevista en 2005.

15. A fin de mejorar los conocimientos sobre el tema entre los niveles superiores del gobierno, el Representante tiene previsto organizar un curso sobre derecho internacional del desplazamiento interno, que se impartirá a altos funcionarios gubernamentales y militares y representantes de la sociedad civil en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (Italia), para aprovechar los logros obtenidos por el Instituto en el pasado, tanto por lo que respecta a la formación de los participantes como a la apertura de un diálogo entre ellos y los expertos en relación con la aplicación práctica de las normas sobre refugiados y conflicto armado. Ello podría ser también de extrema utilidad en el ámbito de la protección de los desplazados internos.

### **3. Solicitudes de misión a los países**

16. Las misiones a los países serán una forma importante de que el Representante prosiga el diálogo con los gobiernos, las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y otros agentes a nivel del país. El Representante ha solicitado realizar misiones a Bosnia y Herzegovina, Croacia, Nepal, Nigeria y Serbia y Montenegro en 2005, y está previsto que por lo menos, efectúe otra solicitud más.

## **B. Fortalecimiento de la respuesta internacional e incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos**

### **1. Acuerdos de colaboración**

17. Con arreglo a su mandato, el Representante actuará de forma independiente en aras de la protección de los derechos humanos de los desplazados internos. Al mismo tiempo, el Representante considera que es fundamental, si quiere tener éxito en sus tareas, colaborar con otros agentes que desempeñan funciones en la protección y asistencia a los desplazados internos, y establecer coordinación con ellos.

18. Por consiguiente, el Representante seguirá recibiendo apoyo del ACNUDH, que presta servicios a su mandato, y de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH de las Naciones Unidas). También proseguirá la colaboración iniciada por el Sr. Deng con el Proyecto de la Brookings Institution-SAIS sobre Desplazamiento Interno, un proyecto de investigación independiente creado en 1994 para respaldar la labor del mandato, que ofrece apoyo en materia de personal y un acervo de experiencia que puede mejorar la capacidad del Representante. A partir del 1º de enero de 2005, el Representante actuará como codirector del Proyecto, que pasará a denominarse Proyecto de la Brookings Institution-Universidad de Berna sobre Desplazamiento Interno.

19. Además, en noviembre de 2004, el Representante firmó un memorando de entendimiento con la División Interinstitucional de Desplazados Internos de la OCAH y el Proyecto Global sobre los desplazados internos del Consejo Noruego para los Refugiados, que busca aunar fuerzas y evitar que se dupliquen las actividades de esos importantes copartícipes.

20. El Representante también seguirá participando en el Comité Permanente entre Organismos, un foro de alto nivel dedicado a la formulación de políticas que integran entidades de las Naciones Unidas que actúan en la esfera de los derechos humanos, la asistencia humanitaria y el desarrollo, otras organizaciones internacionales y consorcios de ONG, en el que el Representante

tiene la intención de plantear cuestiones relacionadas con su mandato, a fin de incorporar los derechos humanos de los desplazados internos en todo el sistema de las Naciones Unidas, así como hacer un llamamiento para que se dé respuesta a las actuales necesidades de protección.

## **2. Divulgación a nivel regional**

21. El Representante cree que las organizaciones regionales tienen una función esencial que desempeñar al promover la cooperación entre sus miembros para que aborden de manera eficaz las cuestiones del desplazamiento interno y al mejorar su cooperación con las Naciones Unidas. El Representante tratará de colaborar con éstas para desarrollar este potencial, en particular mediante la organización de seminarios regionales y la participación en ellos.

22. A este respecto, el Representante desea señalar a la atención el Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, organizado por el Sr. Deng y el Proyecto de la Brookings Institution-SAIS sobre Desplazamiento Interno, en colaboración con el Gobierno de México, en Ciudad de México en febrero de 2004 (véase el documento E/CN.4/2005/124). El Seminario reunió a representantes de los gobiernos, ONG, organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y órganos regionales, dirigentes de las comunidades de desplazados internos y otros asociados interesados, a fin de debatir las tendencias actuales del desplazamiento interno en la región y la respuesta a nivel nacional, regional e internacional.

23. El Seminario elaboró un marco de acción, que estableció la importancia de la responsabilidad nacional y las medidas que los gobiernos deberían adoptar para proteger, asistir y aportar soluciones a los desplazados internos. Las organizaciones de la sociedad civil ya han comenzado a utilizar este marco que, con su alcance global y enfoque práctico, debería ser un instrumento valioso para la elaboración de medidas nacionales y la cooperación regional también en otras partes del mundo. En su resolución AG/RES.2055 (XXXIV-O/04), la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconoció los logros del Seminario e instó a los Estados miembros a que examinaran los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos en la formulación de políticas sobre los desplazados internos.

24. La reunión complementaria sobre la integración de la dimensión humana en relación con las personas desplazadas, convocada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Viena los días 4 y 5 de noviembre de 2004, constituyó otra importante iniciativa regional. Esta reunión, celebrada como continuación a una serie de iniciativas sobre los desplazados internos, emprendidas por la OSCE en los últimos años, subrayó las necesidades de los más de 3 millones de desplazados internos en la región de la OSCE. El Representante pronunció el discurso de apertura a la reunión, en el que destacó las numerosas situaciones prolongadas de desplazamiento en la región debido a los conflictos "congelados" o en curso. Éste señaló que en la mayoría de los países afectados de la región de la OSCE, los desplazados internos no están sometidos a peligro físico en sus lugares de refugio pero sufren violaciones de sus derechos económicos y sociales, como por ejemplo, infravivienda, niveles de desempleo y pobreza superiores al promedio, y falta de acceso a la educación y los servicios sanitarios. Asimismo, el Representante puso de relieve los perturbadores incidentes de regreso por coerción a situaciones de inseguridad, e instó a la OSCE a que los abordara como una cuestión de prioridad. El Representante también participó en un grupo especial sobre responsabilidad del Estado, en el que examinó cómo, en este contexto, se podrían utilizar de manera más eficaz los Principios rectores.



25. Los participantes en la reunión pidieron una mayor integración del desplazamiento interno en la labor de las organizaciones y elaboraron una serie de medidas como seguimiento a la decisión N° 4/03 del 11° Consejo Ministerial de la OSCE celebrado en 2003, en que se señalaron asimismo "los Principios Rectores de las Naciones Unidas aplicables a los desplazamientos internos como un marco útil para el trabajo de la OSCE y para los esfuerzos de los Estados participantes por abordar la cuestión de los desplazamientos internos".

### **3. Estudio de la protección internacional de los desplazados internos**

26. Desde hace tiempo se afirma que la protección sigue siendo la principal laguna en la respuesta internacional al desplazamiento interno. Esta conclusión se recogió en un estudio<sup>1</sup> basado en las situaciones de nueve países, preparado conjuntamente por el Proyecto Brookings Institution-SAIS sobre Desplazamiento Interno y la División Interinstitucional de Desplazados Internos de la OCAH, que fue presentado por el Representante y el Director de la División, Sr. Dennis McNamara en una conferencia de prensa celebrada en Ginebra el 26 de noviembre de 2004, en una mesa redonda patrocinada por el Gobierno del Canadá y organizada en Nueva York el 9 de diciembre de 2004. Este estudio estableció que el planteamiento con que las Naciones Unidas abordaban la cuestión de los desplazados internos "sigue obedeciendo en gran medida a factores puntuales y su impulso depende más de la personalidad y las convicciones de las personas que trabajan sobre el terreno que de un programa institucional a nivel de todo el sistema" y que el planteamiento también "adolece de una falta de apoyo político y financiero de la Sede de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros"<sup>2</sup>. En su prólogo al estudio, el Representante y el Sr. McNamara subrayaron el enorme reto que planteaban estas conclusiones, pero afirmaron que las Naciones Unidas "deben asumir una función de liderazgo en la promoción de la protección de los desplazados y la colaboración con los gobiernos y otros actores de la comunidad internacional a fin de salvaguardar los derechos humanos de las personas víctimas de actos de violencia y destrucción en sus propios países"<sup>3</sup>.

27. El Representante también tiene previsto considerar esa cuestión en sus diálogos, tanto en el seno de las Naciones Unidas como con otros asociados, para fomentar una mayor protección de los desplazados internos. Como prueba de ello, el Representante y el Sr. McNamara plantearon las cuestiones analizadas en el estudio -por ejemplo su llamamiento para que el ACNUDH desempeñe una función más importante en esta esfera- con los responsables sobre el terreno del ACNUDH en una reunión especial organizada en torno a la función del ACNUDH en la protección de los desplazados internos, que tuvo lugar durante la reunión anual sobre presencia sobre el terreno, celebrada en Ginebra en noviembre de 2004.

---

<sup>1</sup> *Protect or Neglect: Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, S. Bagshaw and D. Paul, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and OCHA Inter-Agency Internal Displacement Division (November 2004) ([www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection\\_survey.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm)).

<sup>2</sup> Ibid., p. 3.

<sup>3</sup> Ibid., p. vii.

28. En su último informe a la Comisión (E/CN.4/2004/77), el Sr. Deng señaló que en la reunión del Comité Permanente entre Organismos, celebrada en noviembre de 2003, se había presentado un borrador inicial del estudio para la adopción de medidas urgentes. Un resultado de los debates posteriores fue la elaboración de un nuevo documento de política general titulado "Aplicación de la respuesta conjunta a las situaciones de desplazamiento interno: orientaciones para los coordinadores humanitarios y residentes y los equipos en los países de las Naciones Unidas", aprobado por el Comité Permanente entre Organismos en septiembre de 2004<sup>4</sup>. Son muchos los que esperan que esta nueva política aclare y agilice los procedimientos para que los equipos de las Naciones Unidas en los países pongan en práctica la planificación y medidas conjuntas que permitan una protección más eficaz de los desplazados internos.

#### **4. Establecer cuándo termina el desplazamiento**

29. En 2002, el entonces Coordinador del Socorro de Emergencia, Sr. Kenzo Oshima, solicitó al Sr. Deng que notificara al sistema humanitario de las Naciones Unidas cuándo un desplazado interno dejaba de considerarse como tal. El Representante encargó al Proyecto Brookings Institution-SAIS que realizara una investigación y estableciera criterios al respecto, tarea que llevó a cabo en colaboración con el Instituto para el Estudio de las Migraciones Internacionales y el Proyecto Global sobre los desplazados internos del Consejo Noruego para los Refugiados<sup>5</sup>. Paralelamente, se celebraron una serie de reuniones consultivas sobre esta cuestión.

30. La última de estas reuniones fue una mesa redonda, organizada por los Gobiernos del Canadá y Suiza en Ginebra el 27 de septiembre de 2004, que reunió a los gobiernos afectados por el desplazamiento interno, representantes de la sociedad civil, países donantes, representantes de organismos humanitarios y otros expertos. Los participantes afirmaron que era preciso garantizar que estos criterios no ponían punto final de una manera arbitraria o demasiado legalista a la atención y esfuerzos nacionales o internacionales para proteger o asistir a los desplazados internos. Ateniéndose al interés especial por las necesidades específicas de las personas desplazadas, que había inspirado en un principio la creación de la categoría de desplazado interno, los participantes subrayaron la importancia de velar por que los criterios que fijan cuándo finaliza la situación de desplazamiento tengan en cuenta la necesidad de transformar dicha situación de crisis en otra de rehabilitación y sostenibilidad plenas, y también que los desplazados tienen derecho a regresar a sus lugares de origen, integrarse a nivel local o reasentarse en otro lugar, de conformidad con los Principios rectores.

31. Habida cuenta de los resultados de esta reunión y de las celebradas anteriormente sobre esta cuestión, el Proyecto publicará los puntos de referencia para establecer que constituyen soluciones duraderas para los desplazados internos y el Representante los presentará al Coordinador del Socorro de Emergencia, Sr. Jan Egeland, a comienzos de 2005.

---

<sup>4</sup> [www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf).

<sup>5</sup> Some of the findings of this research and a variety of perspectives on the issue were published in a special issue of *Forced Migration Review*, issue 17 (May 2003).

## **5. La función del personal de mantenimiento de la paz en la protección de los desplazados internos**

32. Cada vez más, a las misiones de mantenimiento de la paz en todo el mundo se les encarga la misión de garantizar la protección de los desplazados internos. Sin embargo, el Representante considera que se puede hacer más para integrar los derechos humanos de los desplazados internos en las actividades de las misiones.

33. Esta cuestión se examinó en un documento ocasional publicado por el Proyecto de la Brookings Institution-SAIS en abril de 2004<sup>6</sup>. El documento también estableció algunos de los obstáculos que impiden que el personal de mantenimiento de la paz se use efectivamente como mecanismo de protección, en particular los mensajes contradictorios difundidos por el personal directivo de las Naciones Unidas, el carácter difícil y peligroso de los actuales conflictos, los retrasos y discrepancias en el proceso de despliegue de tropas, y una falta de recursos adecuados, acordes con la creciente complejidad de los mandatos. Este documento se debatió en varias reuniones en Washington y Nueva York, incluso en una reunión organizada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en octubre de 2004. El Representante se propone proseguir este diálogo con el Departamento y otras partes interesadas en el futuro.

## **II. RETOS QUE PLANTEA LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

34. Como señaló la Comisión en su resolución 2004/55, "las necesidades en materia de derechos humanos de los desplazados, en particular las de protección, siguen siendo motivo de preocupación y exigen que se les preste mayor atención". Por consiguiente, el Representante considera apropiado aprovechar la oportunidad que le brinda su primer informe a la Comisión para reflexionar sobre las especiales necesidades de protección de los desplazados internos y sobre el tipo de actividades de protección necesarias para solucionarlas. Si bien el presente informe se centra en las necesidades de protección de las personas que ya están desplazadas, por supuesto, prevenir los desplazamientos en primer lugar es preferible con creces a intentar paliar los daños una vez que se han producido. Las formas de lograr la prevención son complejas y deben tener en cuenta las causas de los conflictos que provocan los desplazamientos y la situación general de derechos humanos en un país determinado. Sin embargo, tal complejidad no constituye una excusa para descuidar el problema y el Representante está totalmente decidido a fomentar, a través de las diversas actividades que realiza en cumplimiento de su mandato medidas para prevenir los desplazamientos en primer lugar y a abordar el problema de forma más directa en futuros informes.

35. En los últimos años la comunidad humanitaria internacional ha debatido intensamente los problemas de protección, y ello se ha traducido, entre otras cosas, en una definición y un marco conceptual de la protección que gozan de un amplio acuerdo y en la idea máxima de que tanto los actores humanitarios como otros actores internacionales pueden y deben en el ejercicio de sus respectivos mandatos fomentar la protección de la población civil en general y de los

---

<sup>6</sup> "A New Challenge for Peacekeepers: The Internally Displaced", prepared by W. O'Neill [www.brookings.edu/fp/projects/idp/20040422oneill.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20040422oneill.htm).

desplazados internos en particular. Este hecho se refleja en la política adoptada recientemente por el Comité Permanente entre Organismos. Sin embargo, el estudio conjunto *Protect or Neglect* (Proteger o descuidar) demostró que, a pesar de que en la sede hace tiempo que se habían adoptado estas definiciones y conceptos, en muchos ámbitos seguían sin reconocerse las necesidades de protección particulares de los desplazados internos y la función de los organismos de las Naciones Unidas para solucionarlas<sup>7</sup>.

36. Y, lo que es más importante, se ha prestado poca atención a la cuestión de si los gobiernos podrían aplicar este marco conceptual al elaborar sus propias respuestas y, de ser así, cómo lo harían. Sin embargo, por muy importante que sea la protección internacional en muchas situaciones, los gobiernos deben asumir la responsabilidad principal de la protección a largo plazo, no sólo porque recae en los Estados esta responsabilidad en virtud del derecho internacional, sino también porque deberían poseer la capacidad y la autoridad necesarias para gestionar una respuesta que, a nivel de toda la sociedad, cubra la amplia y heterogénea gama de protección que necesitan los desplazados internos.

37. Así pues, a continuación se hará una reflexión sobre los motivos que aconsejan seguir prestando una atención especial a la protección de los desplazados internos y sobre cómo pueden los gobiernos utilizar el marco conceptual elaborado a nivel internacional. El estudio propondrá una clasificación no sólo de las necesidades de protección de los desplazados internos sino también de las actividades que deberían emprenderse para cubrirlas. Se centrará fundamentalmente en los desplazamientos provocados por los conflictos, aunque muchos de los conceptos también son válidos para personas desplazadas por otros motivos, como los desastres naturales.

#### **A. Los desplazados internos como grupo con necesidades especiales**

38. Para empezar, es útil recordar que el concepto de "desplazado interno" describe una circunstancia particular, a saber, la de las personas que huyen o son expulsadas de su hogar. Por tanto, se refiere a las consecuencias que tiene ese traslado forzoso para las vidas de las personas afectadas; en este sentido, algunas de las necesidades en juego son muy similares a las de los refugiados.

39. A diferencia de los refugiados, los desplazados internos no cruzan fronteras internacionales y, por consiguiente, no tienen derecho a la protección internacional en sustitución de la protección diplomática de la que disfrutaban habitualmente los extranjeros, pero a la que no tienen derecho las personas que huyen porque son perseguidas por su propio gobierno. Dado que los desplazados internos permanecen dentro de las fronteras del Estado en el que se ven desplazados, se considera que, como cuestión de derecho internacional, tienen derecho a solicitar protección a ese Estado. Por consiguiente, en este caso no es válido el argumento jurídico que justificó la creación de la condición de refugiado, es decir, la ausencia inherente de protección (diplomática) por parte del propio gobierno. No obstante, las preocupaciones humanitarias sobre la experiencia que sufren las personas obligadas a abandonar sus hogares tienen el mismo peso en el caso de los desplazados internos.

---

<sup>7</sup> See note 1 above.

40. Los desplazados internos se diferencian de otras personas por los tipos de vulnerabilidad a las que habitualmente se ven expuestas a causa del desplazamiento, así como por su necesidad de encontrar una solución duradera a ese desplazamiento. Los estudios sobre desplazados internos realizados en los últimos años han demostrado que perder el propio hogar supone mucho más que la mera pérdida de una propiedad o un refugio. Con frecuencia conlleva consecuencias como la mayor vulnerabilidad a la violencia física, en particular la violencia sexual y de género; la falta de artículos de primera necesidad (por ejemplo, alimentos, agua, vivienda, ropa, servicios de saneamiento); la enfermedad y la pobreza, y otras penalidades.

41. Por consiguiente, el reconocimiento de una serie de puntos vulnerables, o "necesidades de protección", y la preocupación a este respecto, justifican que se preste una atención especial a los desplazados internos. En un país tras otro, la experiencia demuestra que estas necesidades específicas existen y que, con frecuencia, no se toman debidamente en cuenta o simplemente se hace caso omiso de ellas.

### **B. Necesidades de protección de los desplazados internos**

42. Si bien los conceptos de derechos humanos son indivisibles, contribuyen el mejor marco para organizar la clasificación de las necesidades de protección de los desplazados internos. El Representante desea destacar cuatro categorías principales:

- a) Los derechos relacionados con la integridad y la seguridad físicas (protección del derecho a la vida y a estar protegido frente a torturas y tratos crueles e inhumanos, agresiones, violación, detención arbitraria, desapariciones, secuestros y las amenazas conexas);
- b) Derechos básicos relacionados con las necesidades elementales para la subsistencia (por ejemplo, el derecho a la alimentación, el agua potable y la vivienda, y a disponer de ropa adecuada y de servicios de salud y saneamiento apropiados);
- c) Derechos relacionados con otras necesidades de protección económicas, sociales y culturales (por ejemplo, el derecho a trabajar, el derecho a la devolución o indemnización de los bienes perdidos, y el derecho a tener acceso a educación); y
- d) Derechos relacionados con otras necesidades de protección civiles y políticas (por ejemplo, el derecho a la libertad religiosa y de expresión, a disponer de documentación personal, a la participación política, a tener acceso los tribunales, y el derecho a no ser discriminado por razón alguna).

43. La primera y segunda categorías responden a las necesidades relativas a la supervivencia física y la integridad corporal, que están garantizadas, entre otras cosas, por el derecho a la vida. La tercera y cuarta categorías responden a la necesidad de reconocer la dignidad inherente de los seres humanos. Todas ellas son igualmente importantes, ya que la mera supervivencia sin dignidad es absolutamente intolerable mientras que no puede disfrutarse de la dignidad si no hay posibilidad de supervivencia. Por consiguiente, esta clasificación no intenta imponer una jerarquía de necesidades (y sus correspondientes derechos). Aunque la asistencia prestada por las organizaciones y organismos humanitarios contribuye a la protección de los derechos garantizando la cobertura de las necesidades elementales para la subsistencia (segunda

categoría), la asistencia humanitaria y la protección de los derechos humanos en este ámbito no son idénticas. La protección de los derechos humanos va más allá de la mera asistencia ya que tiene por finalidad garantizar que las violaciones cesen, y no vuelvan a repetirse y que las víctimas de las violaciones dispongan de recursos eficaces como las indemnizaciones<sup>8</sup>. En esta misma línea, es necesario identificar las necesidades de protección particulares de ciertos grupos dentro de las poblaciones desplazadas como, por ejemplo, las mujeres, los niños, los ancianos, los indígenas y las minorías.

44. Para los gobiernos y otros autores que quieren prever las necesidades de protección de los desplazados internos, resulta útil aprovechar las experiencias de los desplazados internos en distintos lugares del mundo. Así pues, en las secciones que figuran a continuación se resumen las experiencias de los desplazados internos en todo el mundo, a partir de los informes del Sr. Deng y otras personas que han estudiado este problema.

### **1. Integridad y seguridad físicas**

45. El concepto de "desplazado interno" implica un movimiento bajo coacción cuya misma naturaleza expone a las personas desplazadas a determinados riesgos de daño físico, en especial en situaciones de conflicto armado. Además del mayor riesgo de verse atrapados en el fuego cruzado entre los combatientes o de verse expuestos a los peligros de las minas terrestres, los desplazados internos son vulnerables a las agresiones físicas cometidas por delincuentes y grupos armados que intentan robarles sus escasos recursos cuando se aventuran por territorio desconocido. Los niños corren un mayor riesgo de ser reclutados por el ejército, y las mujeres y las niñas se enfrentan al peligro añadido de ser víctimas de la agresión y la explotación sexuales.

46. Por supuesto, muchos desplazados internos abandonan sus hogares en primer lugar porque están intentando escapar de la persecución a la que les someten el ejército de su propio gobierno, los grupos paramilitares o de insurgentes que con frecuencia les persiguen en su huida, o porque están tratando de evitar los daños personales que éstos pueden causarles. Con frecuencia, ese tipo de persecución es provocada por los intentos de castigar o neutralizar lo que se considera apoyo de la población civil a los oponentes políticos o militares.

47. Muchos desplazados internos pasan al menos una parte del período en que están desplazados en un campamento. Estos campamentos ofrecen importantes ventajas para facilitar la distribución de asistencia humanitaria y también permiten aumentar la seguridad en teoría. Sin embargo, también pueden plantear importantes problemas de seguridad. Por ejemplo, los campamentos del norte de Uganda se han convertido en un objetivo fácil para el saqueo cometido por las fuerzas del Ejército de Resistencia del Señor (LRA) donde obtienen recursos, como alimentos y otros artículos, y donde también se pueden surtir fácilmente de niños que pueden ser secuestrados y obligados a servir como combatientes o criados, incluirse como esclavos sexuales (véase E/CN.4/2004/77/Add.1, párr. 42). Del mismo modo, en otros países los desplazados internos que viven en campamentos han sido acosados o atacados por grupos paramilitares<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> See general comment No. 31 (200), paras. 6, 7 and 15.

<sup>9</sup> See, for example E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 25; E/CN.4/2003/86/Add.3, paras. 27 and 39 and E/CN.4/2005/8, para. 21.

48. A veces, las fuerzas insurgentes utilizan los campamentos como centros de "descanso y rehabilitación", lo que conduce a un aumento de la presencia de armas y de las posibilidades de que se produzcan incidentes violentos dentro de los campamentos. Además, la presencia de grupos armados convierte a los campamentos en un objetivo militar, lo que aumenta las posibilidades de sufrir ataques y afecta de forma directa a los desplazados internos. Ante el riesgo que plantean los campos militarizados, una respuesta común entre los gobiernos consiste en restringir los movimientos de entrada y salida en estos lugares. Sin embargo, este tipo de acciones puede equivaler fácilmente a la detención arbitraria de miles de personas inocentes y obstaculizar enormemente su acceso a alimentos, combustible, agua y otros artículos de primera necesidad situados fuera de los campamentos, lo que pone en peligro su supervivencia.

49. También se plantean preocupaciones de seguridad particulares en el caso de los desplazados internos que no se concentran en campamentos; por ejemplo, muchos se enfrentan a la hostilidad y a los peligros físicos que provienen de las comunidades que les acogen debido a tensiones por motivos étnicos, y al hecho de que tienda a asociarse a la población desplazada con uno de los bandos del conflicto o simplemente a la carga que representan para los recursos locales.

50. En muchos países los desplazados internos se ven obligados a volver a situaciones de inseguridad. Como se ha indicado anteriormente, el Representante y otras personas han denunciado casos en que las autoridades en Darfur han realizado este tipo de devoluciones por la fuerza, pero pueden encontrarse ejemplos similares en todo el mundo<sup>10</sup>. Sin embargo, el derecho de los desplazados forzosos a un regreso *seguro*, digno y voluntario (o a la integración local o al reasentamiento en otra parte del país) según estipula el Principio rector 28, ha sido reiterado frecuentemente por los Estados en el Consejo de Seguridad<sup>11</sup>, la Asamblea General<sup>12</sup>, la Comisión de Derechos Humanos<sup>13</sup> y otros foros internacionales<sup>14</sup>. Incluso si el retorno es voluntario, puede implicar numerosos peligros, por ejemplo, los que representan las minas terrestres, el continuo acoso por parte de las fuerzas militares o paramilitares e incluso los ataques de otros civiles. Además, el fracaso en el rápido restablecimiento del imperio de la ley después de un conflicto exacerba la situación relativamente expuesta de muchos desplazados internos que regresan y puede hacer de ellos un grupo especialmente propenso a ser víctimas de

---

<sup>10</sup> See, for example, E/CN.4/2004/77/Add.2, para. 48; A/51/483/Add.1, para. 33; E/CN.4/1995/50/Add.4, para.14; E/CN.4/1994/44/Add.1, para. 90; and E/CN.4/2003/86/Add.3, para. 38.

<sup>11</sup> See, for example, Security Council resolutions S/RES/1239 (1999) on Kosovo, para. 4; S/RES/1462 (2003) on Georgia, para. 14; and S/RES/1483 (2003) on the situation between Iraq and Kuwait, para. 8 (b).

<sup>12</sup> See, for example, General Assembly resolution 58/177.

<sup>13</sup> See, for example, Commission resolution 2004/55.

<sup>14</sup> See, for example, 2001 World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, agenda item 9, adopted on September 8, 2001 in Durban South Africa, para. 54.

actividades delictivas, que a veces se ven favorecidas por la proliferación de armas pequeñas y la desmovilización de soldados a los que no se les ofrece un medio alternativo de subsistencia.

## 2. Artículos de primera necesidad

51. Muchos desplazados internos necesitan ayuda alimentaria de forma inmediata y continua para sobrevivir ya que han dejado atrás la mayoría de sus pertenencias, tierras y recursos para trabajar. A este respecto, el Programa Mundial de Alimentos ha señalado que, si bien muchas personas en situaciones de conflicto necesitan asistencia alimentaria, los desplazados internos son especialmente vulnerables en las primeras etapas del desplazamiento, cuando están confinados en campamentos, y durante las fases iniciales del retorno<sup>15</sup>.

52. En favor de varios gobiernos cabe señalar que éstos se han tomado muy en serio la responsabilidad de prestar esta ayuda<sup>16</sup>. Otros, sin embargo, no lo han hecho con frecuencia porque simplemente no han dado prioridad en sus presupuestos nacionales a este tipo de ayuda primando, por el contrario, las necesidades militares o de otra índole.

53. A este respecto, el Representante señala que incluso aunque el derecho a la alimentación, según se estipula en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, está supeditado a una realización progresiva (artículo 2 del Pacto), en su Observación general N° 3 (1990) el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dejado claro, no obstante, que "un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales [...], *prima facie*, no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto" (párr. 10). Por consiguiente, según se señala en su Observación general N° 12 (1999), "[c]ada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre" (párr. 14). Además, existen derechos paralelos consagrados en otros instrumentos humanitarios y de derechos humanos que estipulan que no debe haber excepciones "presupuestarias" para garantizar el mínimo de alimentos esenciales para la supervivencia<sup>17</sup>.

54. Para realizar el derecho a la alimentación, con frecuencia es necesario proporcionar algo más que los propios alimentos: se necesita un mínimo de utensilios de cocina, recipientes de almacenamiento, combustible y otros "artículos no alimentarios". Entre el resto de productos de los que carecen con frecuencia los desplazados internos, pero que necesitan para su supervivencia y tienen derecho a recibir, figuran el agua, artículos higiénicos (jabón, cubos, paños higiénicos, etc.) y ropas adecuadas.

---

<sup>15</sup> In 2001, the World Food Programme adopted a framework for action entitled "Reaching People in Situations of Displacement" (WFP/EB.A/2001/4-C); see paras. 7-10.

<sup>16</sup> Mr. Deng was particularly impressed with the attitude and efforts made by the Government of Sri Lanka to provide food aid to civilians, even in areas controlled by rebel forces; see E/CN.4/1994/44, para. 55.

<sup>17</sup> See E/CN.4/1996/52/Add.2, paras. 180-194.



55. Cuando los gobiernos sean verdaderamente incapaces de prestar este tipo de ayuda, al menos deben facilitar la prestación de este tipo de asistencia ofrecida por las organizaciones humanitarias. Además, con arreglo a las normas de derecho humanitario los grupos insurgentes tienen la obligación paralela de facilitar y no interferir en la entrega de ayuda humanitaria. A pesar de ello, la obstrucción de la entrega de ayuda humanitaria sigue siendo frecuente y los desplazados internos son víctimas habituales de esta situación.

56. Otra necesidad universal de los desplazados internos es una vivienda adecuada. A menudo son víctimas de las violaciones más extremas de este derecho humano fundamental en condiciones mucho peores que las de la población no desplazada. Se ha encontrado a personas desplazadas viviendo en todas las situaciones imaginables: desde edificios públicos abarrotados hasta cabañas de adobe, tiendas construidas con retazos de tela, vagones de tren, contenedores de hierro, cajas de cartón, graneros y establos, e incluso carentes de cualquier tipo de refugio. Puesto que muchos de estos espacios nunca fueron concebidos para ser habitados por personas, las condiciones pueden ser insoportables, incluyendo falta de calefacción y ventilación, deficientes instalaciones de saneamiento, ningún acceso a suministro de agua y a transportes y carencia de privacidad. Además, aunque normalmente este tipo de soluciones se concibieron en principio como algo temporal, en muchas situaciones de desplazamiento prolongado los desplazados internos se encuentran habitando en refugios completamente inadecuados durante años y años.

57. Debido en parte a las condiciones externas y a la hacinación, los desplazados internos son especialmente vulnerables a enfermedades como la diarrea, la disentería, la tuberculosis y las afecciones cutáneas. Dado que los desplazados internos tienen con frecuencia un acceso irregular a alimentos, en especial los niños y los ancianos, sufren habitualmente de desnutrición crónica y anemia. Además, los traumas ocasionados por los acontecimientos que produjeron su desplazamiento, así como los múltiples horrores que lo acompañan, contribuyen con frecuencia a la aparición de problemas de salud mental, así como a discapacidades debido a las lesiones físicas sufridas. A pesar de ello, con frecuencia se reducen las posibilidades de acceso a los servicios de salud de los desplazados internos, en particular, en las zonas de retorno.

### **3. Otras necesidades de protección económicas, sociales y culturales**

58. Al margen de las necesidades básicas para la supervivencia, una de las preocupaciones más importantes y frecuentes de los desplazados internos -tanto durante su desplazamiento como en el retorno- es la falta de acceso a las tierras de cultivo y/o a los medios para cultivarlas. Sin tierra, muchos desplazados internos carecen de seguridad alimentaria durante su desplazamiento y de los medios para sustentarse de la forma digna que constituye un elemento esencial del derecho a la alimentación. En algunos casos, no gozan de este acceso porque no hay tierras adecuadas disponibles o no se las han facilitado en su lugar de refugio. En otros casos, se disuade oficialmente a los desplazados internos de conseguir tierras<sup>18</sup>. Incluso cuando se ponen tierras a su disposición, a menudo tienen un bajo valor agrícola o no se puede acceder a ellas debido a la inseguridad reinante, la existencia de minas terrestres u otros peligros.

---

<sup>18</sup> For example, Mr. Deng reported in 2000 that, in Colombia, IDPs were prohibited to own land without losing their "status" as IDPs and (potentially) the entitlement to assistance that it conferred on them (E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 36).

59. Además, el cultivo puede verse obstaculizado por la falta de recursos como semillas, herramientas, animales y/o maquinaria. Por ejemplo, la División Interinstitucional de Desplazados Internos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) informó en octubre de 2004 de que los desplazados internos que se estaban preparando para retornar a sus respectivos hogares en Liberia habían solicitado con carácter prioritario a los organismos humanitarios internacionales semillas y utensilios que les permitieran empezar a plantarlas, pero que dichas semillas y utensilios no se incluyeron en los "materiales de ayuda al reasentamiento" que se estaban preparando para ellos.

60. De forma más general, la cuestión de los derechos de propiedad es esencial en las soluciones para los desplazamientos internos. En muchos casos, en particular cuando el desplazamiento ha sido prolongado, los desplazados internos que vuelven encuentran a otras personas viviendo en sus tierras y haciendo uso de ellas. En algunos casos, estos "ocupantes secundarios" han sido también desplazados de sus hogares de origen. En otros, las personas han ocupado las tierras con la ayuda de las autoridades o las fuerzas que expulsaron a los propietarios u ocupantes originales. Lograr una resolución justa de las diferencias sobre la propiedad de determinadas tierras puede resultar difícil debido a la existencia de sistemas de títulos de propiedad de las tierras anticuados o injustos y a la pérdida de documentos, en particular allí donde el derecho legislado no refleja adecuadamente las anteriores normas consuetudinarias y de propiedad comunitaria. Además, incluso allí donde las leyes y las instituciones judiciales son adecuadas para abordar esta tarea, las autoridades a veces se resisten a aplicarlas.

61. La falta de empleo es un problema concomitante e igualmente acuciante para los desplazados internos. Durante un conflicto o después de él, en muchos Estados el desempleo masivo es endémico y no se limita a los desplazados internos. Sin embargo, los desplazados internos *pueden* verse especialmente afectados ya que han dejado atrás su lugar de trabajo y buscan nuevos tipos de empleo en circunstancias desconocidas para ellos, mientras viven en lugares a veces inaccesibles y, con frecuencia, en un entorno discriminatorio. Si los desplazados internos encuentran un empleo, habitualmente éste es de carácter ancilar y de naturaleza temporal.

62. En términos generales, los desplazados internos corren con frecuencia un mayor riesgo de empobrecerse, incluso en sociedades ya de por sí pobres en general, debido a la pérdida de sus bienes y posesiones y a la consiguiente falta de acceso a la tierra y a empleo. Por tanto, se convierten en "los más pobres de los pobres" (E/CN.4/1996/52/Add.1, párr. 75).

#### **4. Otras necesidades de protección civiles y políticas**

63. Uno de los derechos humanos que se descuidan con frecuencia es el derecho que tiene todo ser humano "al reconocimiento de su personalidad jurídica", consagrado tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 6) como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 16). Sin embargo, en la práctica este derecho es crucial para muchos desplazados internos, especialmente en la medida en que se aplica a documentos de identidad personales, como certificados de nacimiento, de matrimonio, o de defunción, así como tarjetas de identidad tal y como se describe en el párrafo 2 del Principio rector 20. En muchos países, estos documentos son expedidos a nivel local y aquellos que han abandonado sus lugares de origen se encuentran a menudo con una multitud de barreras jurídicas para obtenerlos o reemplazarlos por otros. Por carecer de estos documentos, los desplazados internos se enfrentan a muchos

problemas que van desde la falta de acceso a los servicios sociales, la carencia de empleo en el sector estructurado, y la falta de acceso a bancos y escuelas, hasta la imposibilidad de inscribirse para votar, lo que básicamente les convierte en extranjeros en su propio país.

64. Del mismo modo, muchos desplazados internos encuentran obstáculos para ejercer su derecho a la libre circulación, en particular si se aplican soluciones que no sean el retorno. En muchos Estados del mundo, los Gobiernos consideran que el retorno es la única solución para los desplazamientos internos. Sin embargo, hay circunstancias como la constante inseguridad, los conflictos "congelados", la destrucción de viviendas e infraestructuras y el hecho de haber pasado años viviendo en un nuevo lugar, que pueden llevar a los desplazados internos a preferir otras soluciones como la integración local, mediante la cual pueden escapar a la condición de desplazados y empezar desde cero. Inversamente, muchos desplazados internos se aferran con fervor a la esperanza de regresar a sus hogares pero se lo impiden los mismos motivos. Dado que los desplazados internos tienen derecho a elegir su propio lugar de residencia, es decir, la solución que más les conviene, tal y como se señala en el Principio rector 28, deben ser consultados al respecto antes de que se diseñen y se apliquen programas al efecto.

## **5. Necesidades de protección de determinados grupos de desplazados internos**

65. En la mayoría de las situaciones de desplazamientos en masa, los desplazados internos son principalmente mujeres y niños. Así pues, las necesidades de protección descritas anteriormente son, con frecuencia, las necesidades propias de las mujeres y los niños. Además, estos grupos tienen una serie de puntos vulnerables particulares que deben abordarse.

66. El desplazamiento implica para las mujeres una carga desproporcionada; entre sus preocupaciones principales figuran la violencia sexual y de género: las violaciones masivas, utilizadas en particular como arma de guerra, se han convertido en un elemento cada vez más familiar en los conflictos armados. Las mujeres y las niñas que han dejado atrás sus hogares y las estructuras de protección comunitarias suelen ser extremadamente vulnerables a los ataques. Es bastante frecuente que las mismas fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley y el orden abusen de su poder y violen a las mujeres desplazadas. Además, las mujeres y las niñas se enfrentan a un elevado riesgo de ser violadas por otros civiles, en particular en los campamentos. Asimismo, también se registra un aumento de casos de violencia doméstica y otro tipo de violencia de género entre las mujeres desplazadas.

67. Las mujeres son también víctimas de violaciones concretas de sus derechos económicos, culturales y sociales. En muchos países, las mujeres desplazadas tienen mayores dificultades para encontrar trabajo u otros medios de sustentarse que los hombres desplazados. Esta carga es aún mayor para las mujeres que son cabeza de familia y deben también cuidar de niños. Algunas de ellas tienen que recurrir a la prostitución ante la falta de otros medios de sustento. Igualmente, las mujeres tienen problemas especiales cuando reclaman sus hogares a su vuelta, en particular, cuando sus maridos han sido asesinados, ya que carecen de certificados de defunción o existen leyes restrictivas sobre la herencia que impiden que las mujeres hereden los bienes de su esposo.

68. Las mujeres desplazadas también sufren una discriminación particular cuando intentan ejercer el resto de sus derechos civiles y políticos, por ejemplo, la obtención de documentos personales. A pesar de que la mayoría de las personas afectadas son mujeres, con frecuencia no se les permite participar en la toma de decisiones sobre los programas que afectan a los desplazados internos, a diferencia de lo que establece el párrafo 2 del Principio rector 28.

69. Los niños se encuentran entre los más vulnerables a la desnutrición, las enfermedades, los traumas psíquicos y otras consecuencias terribles del desplazamiento que inhiben su crecimiento y desarrollo personal. En muchos países, los niños desplazados, y especialmente los adolescentes, se convierten en objetivos específicos ya que constituyen una presa fácil de los agresores sexuales y de quienes los quieren integrar en fuerzas militares.

70. Además de exponerles a peligros directos para su salud y su seguridad, las situaciones prolongadas de desplazamiento pueden impedir que los niños disfruten de su derecho a la educación, privándoles básicamente de su futuro. Incluso cuando se dispone de escuelas y profesores, otros factores como las malas carreteras, la falta de material escolar y la carencia de ropas adecuadas pueden dificultar la asistencia de los niños a la escuela y su rendimiento en los estudios.

71. Otros grupos vulnerables que se descuidan con frecuencia en situaciones de desplazamiento son los ancianos y los discapacitados. Según se señaló en la Conferencia Ministerial sobre los desplazamientos internos en la subregión de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), con frecuencia los ancianos y los discapacitados no pueden escapar físicamente de los peligros y a veces se les discrimina en la distribución de la asistencia básica que se reserva para los que no tienen impedimentos físicos<sup>19</sup>.

72. Las minorías étnicas y las poblaciones indígenas constituyen la gran mayoría de los desplazados internos en muchos países y corren un peligro especial al ser desplazados ya que las diferencias étnicas pueden ocasionar actos de discriminación y de hostilidad. A pesar de la existencia de determinadas normas internacionales en su favor, los indígenas se enfrentan también con frecuencia a dificultades especiales para reclamar sus tierras después del desplazamiento, siendo una causa importante de ello la incapacidad de los sistemas jurídicos oficiales para reconocer los métodos tradicionales de propiedad comunitaria de la tierra.

### **C. Marcos relativos a las actividades de protección**

73. ¿Qué significa la protección en el contexto de los derechos humanos de los desplazados internos y qué tipo de actividades implica? Esta cuestión se plantea porque las responsabilidades y funciones de los Estados y los actores internacionales no están definidas claramente en los instrumentos internacionales. Los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos constituyen un paso importante para paliar esta falta de claridad pero, en tanto que recopilación de derechos y deberes, no se ocupan de los detalles de la aplicación.

---

<sup>19</sup> The Conference was convened by the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) in collaboration with the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement. See also Erin Mooney, "New Commitments for Older Displaced Persons", *Forced Migration Review*, issue 14 (July 2002), p. 11.

74. En una serie de talleres organizados por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) entre 1996 y 1999, los representantes de organizaciones humanitarias y de derechos humanos definieron la protección como "todas las actividades tendentes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados)"<sup>20</sup>. Esta definición ha ejercido bastante influencia dentro de la comunidad internacional y fue adoptada por el Comité Permanente entre Organismos en su documento de política de 1999 acerca de la protección de los desplazados internos, así como en su documento de política más reciente, del que se ha tratado anteriormente en el párrafo 28.

75. La definición del taller del CICR constituye un punto de partida valioso no solamente para describir la protección internacional, sino también la protección que deben ofrecer las autoridades nacionales que "tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción" según se señala en el Principio 3 aplicable a los desplazamientos internos<sup>21</sup>. Al hacer alusión a todos los derechos de los ordenamientos jurídicos pertinentes, la definición del taller del CICR reconoce que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son partes indivisibles del conjunto de derechos humanos y que estos elementos también se combinan en las normas de derecho humanitario y relativas a los refugiados. Asimismo, proporciona un valioso nexo conceptual entre las actividades de los agentes humanitarios y de quienes se ocupan de los derechos humanos.

76. Con el fin de llevar a la práctica la definición, en los talleres del CICR y en el documento de política del Comité Permanente entre Organismos se establecieron tres categorías de actividades de protección: "medidas de respuesta" ("toda actividad emprendida contra un cuadro emergente o existente de violaciones y destinada a impedir que vuelva a ocurrir, ponerle fin y/o paliar sus efectos inmediatos"); "medidas correctivas" ("toda actividad destinada a restaurar la dignidad de las personas y a garantizar que, después de un cuadro sistemático de violaciones, se den las condiciones de vida adecuadas gracias a medidas de rehabilitación, restitución, indemnización y reparación"); y "medidas para la creación de un entorno" ("toda actividad destinada a crear y/o consolidar un entorno -político, social, cultural, institucional, económico y jurídico- propicio para el pleno respeto de los derechos del individuo").

---

<sup>20</sup> See Sylvie Caverzasio, *Strengthening Protection in War - A Search for Professional Standards*, Geneva: ICRC (2001).

<sup>21</sup> Human rights law imposes an obligation on States to "respect", "protect" (or "ensure") and "fulfil" the rights it articulates. See general comment No. 12 and article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights requiring States to "respect", and "ensure" the rights it articulates, as well as to "take necessary steps", including legislation or other measures, to give effect to the rights. "Respecting" a right entails not acting to prevent its exercise, "protecting" it involves ensuring that third parties do not interfere with the exercise of the right, and "fulfilling" it involves taking the necessary steps to ensure the realization of the right. Thus "protecting" here, as in the ICRC conference definition, refers to influence on third parties to ensure that they respect human rights.

77. Esta clasificación es útil para conceptualizar la respuesta humanitaria para la que fue concebida en primer término. Sin embargo, no describe adecuadamente los deberes de protección de los Estados ni ofrece un marco para que la comunidad internacional evite las lagunas de protección. Por ejemplo, en la medida en que los Estados tienen el deber primordial de proteger y ayudar a las personas dentro de su ámbito de jurisdicción, no basta con que creen simplemente un entorno propicio para el pleno respeto de los derechos, sino que, más bien, deben velar por que se prevengan las violaciones<sup>22</sup>. Del mismo modo, según demuestran las continuas consultas celebradas en los últimos años sobre el derecho a una reparación que tienen las víctimas de violaciones graves de derechos humanos, las reparaciones que los Estados deben a las víctimas de violaciones de derechos humanos no se limitan a la "rehabilitación, restitución, indemnización y reparación" sino que también incluyen la "satisfacción" (que incluye un componente de justicia, como la difusión completa de la verdad, una disculpa, y, en particular, la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones)<sup>23</sup>.

78. Habida cuenta de la responsabilidad primordial de los Estados en esta esfera, la protección debería concebirse de tal manera que los gobiernos queden incluidos como protectores por derecho propio y no sólo como objetos contra los que actores externos realizan actividades de protección<sup>24</sup>. Por tanto, el Representante propone la siguiente clasificación como complemento de la definición de protección del taller del Comité Internacional de la Cruz Roja:

- a) Medidas para prevenir violaciones de los derechos de los desplazados internos consagradas en los instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario;
- b) Medidas para poner fin a la existencia o confirmación de violaciones de los derechos de los desplazados internos con arreglo a los instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario;
- c) Medidas para impedir que se repitan violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario; y

---

<sup>22</sup> See general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee, para. 8.

<sup>23</sup> See the Draft Basic Principles and Guideline on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (revised 5 August 2004), para. 24, available at [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org); and E/CN.4/2004/57.

<sup>24</sup> Similarly, in its policy paper, the IASC describes five modes of protection activity, "denunciation", "persuasion", "mobilization", "substitution" and "support" (p. 43), which, are all actions that outsiders do with respect to governmental authorities and is therefore of limited use for Governments in organizing their own responses

- d) Medidas de reparación (como la rehabilitación, restitución, indemnización y satisfacción) a aquellas personas cuyos derechos han sido violados<sup>25</sup>.

79. A los efectos de esta clasificación, una "violación" de un derecho humano no sólo supondría que no se ha respetado dicho derecho sino que tampoco se ha garantizado ni disfrutado. Por ejemplo, no sólo se está cometiendo una violación si los soldados o la policía agreden sexualmente a una mujer desplazada sino también si lo hacen los particulares, en ausencia de esfuerzos realizados de buena fe por el Gobierno para evitar, investigar y castigar este tipo de delitos.

80. De conformidad con la primera de estas categorías, los gobiernos deberían prevenir el desplazamiento en primer lugar y anticipar e intentar atender las necesidades de protección habituales entre las personas que, sin embargo, han sido desplazadas. Para tal fin podría ser de ayuda el resumen de necesidades de protección presentado en los párrafos 42 a 72<sup>26</sup>. Si los esfuerzos para prevenir las violaciones de derechos fracasan, los gobiernos deberían emprender las acciones necesarias para detener las violaciones, impedir que vuelvan a repetirse y proporcionar medidas de reparación adecuadas. Así pues, por ejemplo, los gobiernos que descubran que se han producido episodios de agresiones sexuales contra mujeres desplazadas no sólo deberían actuar inmediatamente para detener tales violaciones sino que deberían además adoptar las medidas adecuadas para velar por que no vuelvan a repetirse en el futuro y garantizar que las personas afectadas tienen acceso a medidas de reparación convenientes, inclusive compensación de quienes cometieron abusos contra ellas.

### **III. ACTIVIDADES DEL REPRESENTANTE RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN**

81. Por su parte, el Representante realizará actividades en relación con cada una de las cuatro categorías que ha propuesto anteriormente para colmar las necesidades de protección de los desplazados internos. En tanto que "mecanismo" de derechos humanos, dispone para ello de tres vías de acción en cada una de las categorías: 1) realizar una función de defensa y entablar un diálogo con las autoridades nacionales; 2) promover normas y políticas adecuadas en el plano nacional e internacional; y 3) poner en marcha la adopción de medidas por parte de los actores regionales e internacionales. A continuación figura una lista representativa de las actividades que prevé realizar.

---

<sup>25</sup> For comparable categorizations, see general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee general comment No. 3 (1990) of the Committee on Economic, Cultural and Social Rights.

<sup>26</sup> The IASC policy paper also includes a "Strategy Checklist" that could be helpful to Governments in developing plans to anticipate IDP protection needs (pp. 14-23).

**1. Prevenir las violaciones de los derechos de los desplazados internos consagrados en los instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario**

82. La aceptación y la aplicación de las normas de derechos humanos y de derecho humanitario constituyen la mejor manera de prevenir el desplazamiento, en primer lugar, y las violaciones de los derechos de los desplazados internos una vez que este desplazamiento se ha producido. Por consiguiente, el Representante en sus diálogos con los actores nacionales, regionales e internacionales, fomentará la divulgación y la aceptación de las normas inherentes a los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos.

83. En particular, abogará por que las autoridades nacionales elaboren y apliquen políticas y leyes nacionales sobre los desplazados internos que incorporen estas normas. Desde la elaboración de los principios rectores hace cinco años, varios Estados han empezado a utilizarlos para elaborar leyes y políticas sobre los desplazamientos internos. Si bien este avance resulta alentador, algunas de las leyes resultantes no dejan muy claro cómo se traducirán en acciones concretas sobre el terreno los principios generales de derecho internacional -más bien abstractos- articulados en los Principios rectores.

84. Para colmar esta laguna, el Representante prevé celebrar una serie de reuniones consultivas en 2005 con expertos, legisladores y defensores de los desplazados internos con el objetivo de aclarar al detalle cómo pueden contribuir los ordenamientos jurídicos nacionales a la protección de los desplazados internos, en especial en lo que respecta a las necesidades de protección descritas anteriormente. Sobre la base de estas consultas, el Representante elaborará una guía para la elaboración de normas legislativas y ejecutivas y de políticas en el plano nacional en relación con los desplazados internos.

85. Como se ha indicado anteriormente, el Representante también elaborará un curso dedicado a las normas sobre desplazados internos, destinado a dirigentes militares y a altos cargos del Gobierno, así como a representantes de la sociedad civil, que se impartirá en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario. Además, seguirá trabajando para reforzar la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos y de la sociedad civil local para defender los derechos de los desplazados internos, sobre la base de estas normas internacionales, y para prevenir los desplazamientos ante todo. Asimismo, colaborará con las organizaciones regionales y con los organismos de las Naciones Unidas para fomentar la utilización de los Principios rectores y crear sistemas y directrices para prevenir las violaciones de los derechos de los desplazados internos.

**2. Poner fin a la existencia o continuación de violaciones de los derechos de los desplazados internos con arreglo a los instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario**

86. Cuando se alerte al Representante de que están surgiendo cuadros sistemáticos de violaciones de los derechos de los desplazados internos, éste intervendrá ante las autoridades nacionales mediante entrevistas personales con representantes diplomáticos (u otros funcionarios en el contexto de la misión a un país), cartas y, si procede, declaraciones públicas. Si se considera útil un diálogo más amplio, el Representante celebrará reuniones con los actores nacionales e internacionales interesados para tratar los problemas de protección de los desplazados internos en un Estado concreto.



87. El Representante seguirá intentando que otros actores internacionales emprendan acciones, incluidos los mecanismos de derechos humanos como los órganos creados en virtud de tratados y los relatores especiales, y fomentará su participación activa en casos determinados de abusos de los derechos de los desplazados internos. Mediante su participación en el Comité Permanente entre Organismos, intentará advertir a los socios humanitarios y de desarrollo de aquellas situaciones en que las necesidades de protección de los desplazados internos no se estén cubriendo de forma adecuada.

### **3. Impedir que se repitan violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario**

88. El Representante intentará descubrir si se dan pautas de violaciones recurrentes de los derechos de los desplazados internos en determinados Estados y entablará con las autoridades nacionales un diálogo sobre los medios de garantizar que estas prácticas cesen. A este respecto, también será muy útil contar con leyes y políticas adecuadas, y el Representante ofrecerá asistencia técnica a los gobiernos interesados para concebir soluciones adecuadas. Además, para garantizar que los desplazados internos conocen sus derechos, el Representante trabajará para aumentar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones nacionales de derechos humanos en materia de normas internacionales en materia de desplazamientos internos.

### **4. Ofrecer medidas de reparación a aquellas personas cuyos derechos han sido violados**

89. En sus diálogos con los actores nacionales e internacionales, el Representante subrayará que es necesario actuar para evitar desplazamientos prolongados sin soluciones permanentes y para velar por que los programas de retorno, reasentamiento o integración sean voluntarios y seguros y respeten la dignidad humana de sus participantes. Asimismo, abogará por que se adopten medidas en las que se reconozca que el desplazamiento forzoso constituye en sí mismo una violación grave de los derechos humanos y que, durante dicho desplazamiento, quienes lo sufren son víctimas de otras muchas violaciones. Por consiguiente, los programas de rehabilitación deberían incluir medidas de "satisfacción" o una medida de justicia para aquellos que han sido víctimas de estas violaciones, lo que incluye sanciones contra los responsables.

## **IV. CONCLUSIÓN**

**90. Al solicitar un nuevo mecanismo para los desplazados internos, la resolución 2004/55 no sólo buscaba un mayor grado de continuidad con la labor del anterior Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, sino también que se prestara mayor atención a los derechos humanos de éstos. En su calidad de nuevo Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos, el representante aplicará estos dos objetivos en todos los aspectos de sus actividades. Al tiempo que actúa como voz independiente a favor de los derechos humanos de los desplazados internos, el Representante intentará también colaborar, en la medida de lo posible, con otros actores interesados, como parte de su contribución personal al "enfoque de colaboración" aplicado a los desplazados internos.**

**91. Gracias a la labor del Sr. Deng y de muchas otras personas de la comunidad humanitaria y de derechos humanos, se dispone de un importante acervo de conocimientos sobre las necesidades de protección habituales de los desplazados internos, así como de un valioso marco para la conceptualización de las actividades de protección con arreglo a los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos. Los gobiernos pueden y deben aprovechar estos conocimientos para prever las necesidades de protección de sus propios desplazados internos; además, con ciertos ajustes, el marco conceptual de la comunidad internacional también puede resultar útil a los gobiernos para planificar sus propias actividades de protección, en particular al elaborar políticas y leyes convenientes, lo que resulta esencial para ofrecer una respuesta global.**

**92. Asimismo, queda trabajo por hacer en el plano internacional. Si bien la mayoría de instituciones internacionales pertinentes han aceptado oficialmente la idea básica de que las necesidades de protección de los desplazados internos deberían recibir una atención específica, esto no se acepta ni se practica sobre el terreno de forma universal. El Representante contribuirá a los esfuerzos por resolver esta situación, en cumplimiento de su mandato de fortalecer la protección internacional e incorporar los derechos humanos de los desplazados internos en todo el sistema de las Naciones Unidas y en colaboración con actores clave como la División Interinstitucional de Desplazados Internos de la OCAH.**

-----