



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/77
4 de marzo de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 14 c) del programa

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS

ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

**Informe del Representante del Secretario General
sobre los desplazados internos, Sr. Francis Deng***

Resumen

Este informe se centra en las actividades del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos desde su último informe a la Comisión. El informe presenta también una visión general de lo que ha tratado de hacer el Representante en el desempeño de su mandato a lo largo de los años y una reflexión sobre los problemas que éste tiene por delante.

Durante el pasado año, la cifra global de los desplazados internos ha permanecido constante en esencia, en alrededor de 24,6 millones. Sin embargo, esto no significa que el nuevo desplazamiento haya disminuido. Por el contrario, en 2003 se desplazaron más de 3 millones de personas, la mayoría de ellas en África, en países como Burundi, la República Democrática del Congo, Liberia, el Sudán y Uganda, pero también en otros lugares, particularmente Colombia y la región de Aceh en Indonesia. Por otra parte, en otras zonas del mundo, por ejemplo Angola, el Afganistán, Bosnia y Herzegovina y algunas partes de Indonesia, aproximadamente 3 millones

* Este documento se presenta con retraso para incluir en él la información más reciente.

de desplazados internos lograron regresar a sus lugares de origen, aunque muchos de ellos siguieron haciendo frente a enormes dificultades, entre ellas las derivadas de recuperar sus bienes y ser objeto de graves violaciones de los derechos humanos y desde luego muchos millones de personas desplazadas en años anteriores siguieron sin poder regresar a sus hogares debido a la prolongación o "congelación" de los conflictos, como es el caso del sur del Cáucaso.

El desplazamiento interno sigue siendo un problema grave en 2004 y la respuesta que se le da tanto a nivel nacional como internacional sigue siendo insuficiente, a pesar de los numerosos años que la comunidad internacional lleva interesándose por el problema. Para los Estados afectados, la comunidad internacional y el mandato del Representante, el reto consiste en luchar tanto con el pesimismo como con la complacencia: pesimismo frente a las enormes proporciones de la crisis y de los problemas logísticos, políticos, jurídicos, burocráticos y conceptuales asociados con ella, y complacencia frente a los progresos que ciertamente la comunidad internacional ha logrado en su respuesta a la crisis.

En el presente informe, el Representante documenta el avance en la búsqueda de soluciones a este problema en el último año y también examina los futuros retos para el mandato. La estructura del informe refleja los seis "pilares de acción" determinados por el Representante con la orientación de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General. Estos pilares son: defensa y concienciación; elaboración y promoción de un marco normativo; evaluación continua de los arreglos institucionales a nivel internacional, regional y nacional; dedicación a las situaciones específicas de los países y diálogo con los gobiernos; creación de capacidades locales de respuesta mediante la cooperación con los agentes nacionales y locales; y la realización continua de estudios de política cuyos resultados puedan ponerse en práctica sobre el terreno.

El Representante llega a la conclusión de que la comunidad internacional ha avanzado mucho en la elaboración de una respuesta internacional ante la crisis mundial del desplazamiento interno, desde mantenerse al margen de la cuestión por ser demasiado sensible por motivos de soberanía nacional, pasando a la formulación de respuestas normativas institucionales y el compromiso constructivo con los principios y estrategias para la protección y la asistencia a los desplazados internos hasta la respuesta al reto de hacer que estos logros sean más efectivos y completos.

En diversos estudios y evaluaciones realizados durante 2003 se ha determinado claramente cuáles son las lagunas y las esferas en que se necesitará realizar un esfuerzo más concertado. El consenso que empieza a surgir en la comunidad internacional indica una disposición a intensificar los esfuerzos para hacer que el enfoque de colaboración funcione y garantizar una mejor protección y asistencia a los desplazados internos en todo el mundo. Esto exigirá un firme compromiso de todas las partes. Las Naciones Unidas tendrán que demostrar su capacidad para mejorar la respuesta operativa que, a su vez, dependerá del apoyo financiero de los países donantes y del respaldo político de todos los Estados. Al mismo tiempo, es importante seguir siendo conscientes de las debilidades institucionales y estar preparados para resolverlas y volver a evaluar los enfoques actuales si se demuestra que no son eficaces.

El Representante considera que la función del mandato de defender y promover en el plano mundial un sistema fiable para brindar protección y asistencia a los desplazados internos podría seguir beneficiándose de las seis esferas de actividad que se describen en el presente informe. El Representante concluye el informe con algunas reflexiones personales sobre de qué manera ha tratado de desempeñar su mandato a lo largo de los años y, en particular, sobre el modo en que ha abordado la sensible cuestión de la soberanía nacional con la que se encuentra la comunidad internacional en su respuesta a una crisis que es por definición interna. Ofrece también algunas reflexiones sobre cuáles considera que son los retos a los que se enfrentará en el futuro y la respuesta de la comunidad internacional ante esta crisis mundial.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	5
I. DEFENSA Y CONCIENCIACIÓN.....	7 - 12	6
II. ELABORACIÓN Y PROMOCIÓN DE UN MARCO NORMATIVO.....	13 - 21	8
III. PROMOCIÓN DE ARREGLOS INSTITUCIONALES EFICACES.....	22 - 42	10
IV. LOS PAÍSES COMO CENTRO DE ATENCIÓN.....	43 - 52	17
V. ALIANZAS CON LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.....	53 - 57	20
VI. INVESTIGACIÓN ORIENTADA HACIA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS.....	58 - 60	21
VII. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES.....	61 - 68	22

INTRODUCCIÓN

1. En los últimos informes que presentó a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/86) y a la Asamblea General (A/58/393), el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos examinó los retos a los que se hacía frente y los progresos alcanzados durante los últimos diez años de su mandato. Señaló que, aunque se habían alcanzado progresos importantes en los ámbitos de la fijación de normas, los arreglos institucionales y las respuestas operativas ante las necesidades de los desplazados internos, seguía habiendo una importante laguna entre el marco normativo, las estructuras institucionales y los resultados operativos, por un lado, y las persistentes necesidades de las poblaciones desplazadas en materia de protección y asistencia, por otro. Señaló también que el número estimado de desplazados internos en el mundo había aumentado de manera alarmante, de 1,2 millones en 1982 a cerca de 25 millones en 2003, más del doble de la cifra de refugiados.

2. Durante el pasado año, el número global de desplazados internos ha permanecido esencialmente constante, en alrededor de 24,6 millones¹. En determinadas zonas del mundo, por ejemplo Angola, el Afganistán, Bosnia y Herzegovina y algunas partes de Indonesia, aproximadamente 3 millones de desplazados internos lograron regresar a sus lugares de origen. Sin embargo, los nuevos desplazamientos no han disminuido; por el contrario, en 2003 se desplazaron más de 3 millones de personas, la mayoría de ellas en África, entre países como Burundi, la República Democrática del Congo, Liberia, el Sudán y Uganda, pero también en otros lugares, particularmente Colombia y la región de Aceh en Indonesia. Además, por supuesto, muchos millones de personas desplazadas en años anteriores siguieron sin poder regresar a sus hogares debido a la prolongación o "congelación" de los conflictos, como es el caso del sur del Cáucaso.

3. Como en años anteriores, la mayoría de las personas que ya estaban desplazadas o que han pasado a engrosar ese grupo viven en situaciones de conflicto y siguen necesitando asistencia y protección de manera acuciante. Varios Estados que no pudieron satisfacer las necesidades de esas personas pidieron el apoyo internacional para poder brindar la protección y la asistencia necesarias a los desplazados internos. Otros se mostraban renuentes a responder de manera eficaz a las crisis de desplazamiento que se planteaban dentro de sus fronteras, lo que hizo que fuese sumamente difícil mantener el diálogo con esos gobiernos. De igual importancia es el hecho de que los propios desplazados internos y la sociedad civil local hayan empezado a asumir su propia defensa en esta cuestión para cambiar sus sociedades desde el interior; es necesario fortalecer e intensificar esos esfuerzos y escuchar a esas personas.

4. También es mucho lo que queda por hacer a nivel internacional. En el pasado año se han iniciado cuatro importantes estudios sobre el alcance y la calidad de la respuesta de la comunidad internacional ante los desplazamientos internos. En todos ellos se llegó a la conclusión de que a la comunidad internacional le quedaba aún mucho para alcanzar sus propios objetivos de fortalecimiento de los esfuerzos de los Estados para brindar protección y asistencia.

¹ Norwegian Refugee Council Global IDP Project, *Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003*, available at www.idpproject.org.

5. Para los Estados afectados, la comunidad internacional y el mandato del Representante, el reto consiste en luchar tanto con el pesimismo como con la complacencia: pesimismo frente a las enormes proporciones de la crisis y de los problemas logísticos, políticos, jurídicos, burocráticos y conceptuales asociados con ella, y complacencia frente a los progresos que ciertamente la comunidad internacional ha logrado en su respuesta a la crisis. Es necesario intensificar los esfuerzos para superar tanto el pesimismo como la complacencia al hacer frente al reto de los desplazamientos internos.

6. En el presente informe se documentan los progresos conseguidos en la búsqueda de la solución a ese reto durante el pasado año y también se examinan los futuros desafíos. En la estructura del informe se reflejan los seis "pilares" o esferas de trabajo desarrolladas por el Representante con la orientación de las resoluciones de la Comisión y la Asamblea. Esos pilares son: defensa y concienciación; elaboración y promoción de un marco normativo; evaluación continua de los arreglos institucionales a nivel internacional, regional y nacional; dedicación a las situaciones específicas de los países y diálogo con los gobiernos; creación de capacidades locales de respuesta mediante la cooperación con los agentes nacionales y locales; y la realización continua de estudios de política cuyos resultados puedan ponerse en práctica sobre el terreno.

I. DEFENSA Y CONCIENCIACIÓN

7. Un importante elemento de la labor del Representante como Representante Especial del Secretario General sobre esta cuestión con un mandato establecido por la Comisión ha sido concienciar al mundo sobre la crisis mundial de los desplazamientos internos y defender a las personas desplazadas. En efecto, su papel como defensor y portavoz en el plano mundial de los derechos de los desplazados internos domina todos los pilares de su labor. En su diálogo con los gobiernos, los organismos y programas de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y regionales, los Estados donantes y los agentes no estatales, el Representante ha tratado de dar voz a los desplazados y de velar por que se tengan en cuenta sus derechos, sus preocupaciones y sus necesidades.

8. El enfoque de promoción del Representante se ha basado en su entendimiento de que el desplazamiento interno es un problema que atañe a la soberanía de los Estados y los gobiernos nacionales y que un elemento primordial de esa soberanía es la responsabilidad por el bienestar y la protección de los derechos de las personas que se encuentran dentro de la jurisdicción nacional. El Representante cree firmemente en el poder del diálogo y, por tanto, su principal arma ha sido un compromiso constructivo con los gobiernos y con otras autoridades nacionales. La situación de los desplazados internos se resuelve mejor cuando las autoridades nacionales comprenden y aceptan su responsabilidad de brindar protección y asistencia a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción y, en caso necesario, de buscar la ayuda de la comunidad internacional para hacer frente a esa responsabilidad. No hay duda de que satisfacer las necesidades de las poblaciones desplazadas internas de manera cooperativa redundará en su interés, ya que una respuesta positiva y eficaz será objeto de la aprobación internacional, mientras que no hacerlo así no puede sino atraer una atención negativa y la crítica internacional.

9. Sin embargo, en caso necesario, el Representante también hace uso de su posición para dar la alarma cuando las respuestas nacionales, regionales o internacionales ante los derechos y necesidades de los desplazados internos son insuficientes. Las declaraciones, a través de los medios de comunicación o en acontecimientos públicos, sirven para concienciar al público internacional sobre las situaciones olvidadas de desplazamiento interno o las situaciones en las que los desplazados internos corren un grave riesgo. Durante el pasado año, el Representante ha hecho ese tipo de declaraciones en relación con el Iraq, Liberia, y el Sudán y, tras el terremoto de Bam, en relación con la República Islámica del Irán, y acerca de las situaciones en Uganda y la Federación de Rusia.

10. El Representante es perfectamente consciente de que la defensa de millones de desplazados internos en todo el mundo no es tarea para una persona sola. Por consiguiente, ha alentado de manera activa a otros agentes en sus esfuerzos en favor de los desplazados internos y ha colaborado frecuentemente con ellos. Entre estos agentes se encuentran los organismos y funcionarios de las Naciones Unidas que trabajan en las esferas humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, en particular el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios/Coordinador del Socorro de Emergencia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Dependencia para los desplazados internos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), los diversos mecanismos de derechos humanos creados por la Comisión de Derechos Humanos, los órganos que supervisan la aplicación de los tratados de derechos humanos a los que se han adherido los Estados, las organizaciones no gubernamentales (ONG), como el Proyecto Global sobre los desplazados internos del Consejo Noruego para los Refugiados, la sociedad civil local, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de personas desplazadas.

11. El Representante también es consciente de la necesidad de fortalecer el compromiso con los medios de comunicación nacionales e internacionales para concienciar al público sobre la crisis del desplazamiento interno en todo el mundo. Como seguimiento de las misiones que ha emprendido en diversos países, ha convocado conferencias de prensa en los países interesados, con miras a impulsar el apoyo a los desplazados internos así como a los Estados afectados por el problema. Ahora que los gobiernos han aceptado que se trata de una esfera en la que la comunidad internacional tiene una participación y preocupación legítimas, surge una clara necesidad de realizar actividades de promoción más especializadas para divulgar las principales conclusiones de las misiones emprendidas y de las investigaciones realizadas. Entre los temas que se están estudiando en cooperación con la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Brookings Johns Hopkins figuran el papel de las fuerzas de mantenimiento de la paz con respecto a los desplazados internos, el derecho al voto de los desplazados internos y los esfuerzos por establecer un enfoque amplio de la protección de las víctimas de la migración forzada. El *Forced Migration Review* se ha convertido en un importante vehículo para la divulgación de información sobre la labor del Representante. Por ejemplo, este último año se han publicado artículos suyos sobre el reto que plantea la soberanía y las conclusiones de su misión a Uganda².

² "IDPs in Uganda – a forgotten crisis" *Forced Migration Review*, Issue No. 19, January 2004, and "In the vacuum of sovereignty: the international challenge of internal displacement", *Forced Migration Review*, Issue No. 17, May 2003.

12. A la hora de tratar de responder a las crisis de desplazamiento interno muchas veces se olvida la voz de los propios desplazados internos. Un movimiento naciente que tiene por objeto fomentar la rendición de cuentas por parte de los beneficiarios está ganando terreno en la comunidad internacional humanitaria y de donantes, pero todavía queda mucho por hacer para que se oiga la voz de los más afectados. Como medida para dar más relieve a este problema se ha sugerido que se explore la posibilidad de convocar una conferencia en la que se reuniría a desplazados internos de distintos países para que hablasen de sus preocupaciones y se diesen a conocer a la comunidad internacional y se tratase de determinar mejores enfoques para brindarles protección y asistencia. Esto puede llevarse a cabo en el marco del mandato o en cooperación con otros asociados que trabajan en estrecha colaboración con el sistema de las Naciones Unidas en esa esfera.

II. ELABORACIÓN Y PROMOCIÓN DE UN MARCO NORMATIVO

13. Al inicio del mandato del Representante, la Comisión determinó la importancia fundamental que revestía el establecimiento de un marco normativo adecuado para atender las necesidades de los desplazados internos y garantizar la protección de sus derechos. Por consiguiente, a petición de la Comisión y de la Asamblea General, y con su continuo apoyo, el Representante y su equipo de expertos jurídicos elaboraron los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2), en los que se reúnen y reproducen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario vigente, así como el derecho de los refugiados que se aplica por analogía. Los Principios se refieren a todas las "fases" del desplazamiento; la prevención, la protección y la asistencia durante los desplazamientos; y las cuestiones relativas al retorno, el reasentamiento y la reinserción.

14. Desde que los presentó a la Comisión en 1998, el Representante ha promovido activamente el uso y la aceptación de los Principios Rectores a nivel internacional, regional y nacional. Se han logrado importantes avances: varios Estados han aprobado leyes basadas en los Principios Rectores; la Comisión, el Consejo Económico y Social, la Asamblea General y otros órganos internacionales han aprobado resoluciones de apoyo, y numerosas organizaciones regionales de todo el mundo han emitido declaraciones y comunicados al respecto; los Principios Rectores se han incorporado activamente en la labor de las Naciones Unidas y de las demás organizaciones internacionales humanitarias; y las ONG y las asociaciones locales de la sociedad civil y de desplazados internos los han utilizado y promovido activamente.

15. Desde el último informe presentado por el Representante a la Comisión se han realizado varios progresos en esas esferas. A nivel internacional, en su más reciente resolución (58/177) la Asamblea General expresó "su reconocimiento por los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos, que constituyen un instrumento importante para hacer frente a las situaciones de esa índole; celebr[ó] que cada vez más Estados, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones regionales y no gubernamentales los apli[caran] como norma y al[entó] a quienes correspond[iera] a que los utili[zarán] en esas situaciones".

16. También ha habido algunas novedades alentadoras a nivel regional, especialmente en África y Europa. En septiembre de 2003, en una conferencia sobre los desplazamientos internos en la subregión de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) copatrocinada por la Dependencia para los desplazados internos de la OCAH (y descrita con mayor detalle en la

adición 4 al presente documento), los ministros de la IGAD, que representaban a Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, el Sudán y Uganda, adoptaron la Declaración de Jartum sobre los desplazados internos en la subregión de la IGAD, en la que tomaron nota "de los Principios Rectores de los desplazamientos internos como un instrumento útil para formular y evaluar políticas y legislación nacionales adecuadas sobre el desplazamiento interno, y [observaron] también que los Principios re[unían] el derecho internacional vigente relativo a los desplazamientos internos". En diciembre de 2003 el Consejo Ministerial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) aprobó sus decisiones 3/03 y 4/03, en las que tomó en consideración los Principios Rectores de los desplazamientos internos "como marco valioso para la labor de la OSCE y de los Estados participantes en orden a buscar remedios para su situación". De forma similar, en noviembre de 2003 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la recomendación 1631 (2003) a su Comité de Ministros, en la que le pedía que contribuyera "a la promoción de los Principios Rectores de los desplazamientos internos a nivel europeo". El Representante y otros defensores de los desplazados respaldan los esfuerzos encaminados a promover la aplicación de esas decisiones y recomendaciones y la adopción de medidas al respecto.

17. A nivel nacional, en Uganda se siguió trabajando en la elaboración de una política nacional sobre el desplazamiento interno basada en los Principios Rectores. El Gobierno llevó a cabo un amplio proceso de consultas entre las partes interesadas y preparó un texto en el que se integraban las necesidades en el ámbito local y las normas internacionales. Aunque se ha demorado algún tiempo, parece que el proyecto de política se encuentra ya en manos del Gabinete a la espera de su aprobación, y hay grandes esperanzas de que se promulgue una ley en un futuro muy próximo. Esto sería un acontecimiento muy positivo para Uganda que el Representante espera que se materialice en breve (para más detalles, véase el informe del Representante sobre su misión a Uganda (E/CN.4/2004/77/Add.1)). En Nigeria, el Gobierno ha empezado a estudiar la posibilidad de formular una política nacional sobre los desplazamientos internos, y el Representante ha puesto a su disposición los Principios Rectores como material de apoyo.

18. En el Perú, el Congreso aprobó un proyecto de ley en el que se establecía una serie de derechos de los desplazados internos en un lenguaje muy similar al de los Principios Rectores. El proyecto de ley todavía no ha sido sancionado por el Presidente y existe el temor de que se paralice por las preocupaciones acerca de los arreglos institucionales para tratar la cuestión del desplazamiento interno, a las que también se refiere el proyecto de ley. El Representante espera que pronto se disipen esas preocupaciones y pueda adoptarse una política en forma de ley. En México, el Gobierno está tratando de introducir una enmienda constitucional y de elaborar una política e instrumentos legislativos sobre el desplazamiento interno basados en los Principios Rectores.

19. Además de intercambiar conocimientos especializados sobre las normas internacionales relativas a los desplazamientos internos con los gobiernos, los defensores que tratan de evaluar y promover legislación y políticas nacionales a la luz de las normas internacionales y los asociados de la comunidad de las Naciones Unidas y las ONG, el Representante y el Proyecto de la Brookings Institution y de la SAIS consideran que la traducción y la amplia difusión de los Principios Rectores constituyen un paso indispensable para su uso y aceptación. Los Principios Rectores se han traducido ya a más de 28 idiomas. Además, se ha preparado y difundido

material de apoyo relativo a los Principios Rectores con el fin de explicarlos, interpretarlos y hacerlos más accesibles.

20. Hay que tratar de traducir a otros idiomas el *Manual sobre la aplicación de los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos* (que fue publicado en 1999 por el Proyecto de la Brookings Institution y de la SAIS y la OCAH y existe actualmente en español, francés, inglés y ruso). Este año el Proyecto patrocinó la traducción al ruso de las *Annotations to the Guiding Principles* preparadas por el profesor Walter Kalin, que también se ha previsto traducir a otros idiomas. Además, el Representante y el Proyecto han emprendido conjuntamente la elaboración de un manual sobre los mecanismos de derechos humanos cuyo objeto es dar orientación a los desplazados internos y a sus defensores para acceder a la maquinaria de derechos humanos con miras a mejorar la protección que se brinda a los desplazados internos. También se está examinando la condición jurídica de los Principios Rectores y se está creando una página web más amplia sobre éstos que comprenderá las principales referencias a los Principios que figuran en diversas fuentes jurídicas (resoluciones de la Comisión, decisiones judiciales, etc.) y de otra índole (por ejemplo, seminarios organizados por grupos de la sociedad civil).

21. Por otra parte, el Representante y el Proyecto han promovido activamente la elaboración de normas apropiadas para complementar los Principios Rectores. Ello entraña la realización de estudios en esferas como los desplazamientos inducidos por el desarrollo, los derechos de propiedad y el fomento del uso de otros marcos jurídicos para responder a los desplazamientos internos, por ejemplo instando a los desplazados internos y a sus defensores a recurrir en mayor medida a los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos y a otros mecanismos de derechos humanos. También se están haciendo investigaciones para establecer cuándo puede darse por terminado el desplazamiento. Además, el Representante apoya las iniciativas de elaboración de normas sobre cuestiones relacionadas con los desplazamientos internos por parte de las organizaciones regionales y subregionales, por ejemplo mediante la formulación de declaraciones en foros y conferencias regionales.

III. PROMOCIÓN DE ARREGLOS INSTITUCIONALES EFICACES

A nivel internacional

22. Entre las tareas que la Comisión y la Asamblea General encargaron al Representante figuraba la evaluación de los arreglos institucionales internacionales para abordar la cuestión de los desplazamientos internos y, en su caso, proponer mejoras. Inicialmente, el Representante determinó tres opciones para organizar la respuesta internacional: la creación de un organismo especializado con un mandato mundial de brindar protección y ayuda a los desplazados internos; la designación de uno de los organismos ya existentes para que asuma la plena responsabilidad de los desplazados internos; y la colaboración entre los diversos organismos y organizaciones competentes, dentro y fuera de las Naciones Unidas.

23. La comunidad internacional eligió la tercera opción: "el enfoque de colaboración". Para poner en práctica ese enfoque se pusieron en marcha varios mecanismos institucionales encargados de facilitar la cooperación interinstitucional en favor de las personas desplazadas con el fin de cerrar las persistentes brechas existentes en las esferas de la coordinación y la

protección. A nivel nacional, el coordinador humanitario se ocupa de facilitar la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas y con las ONG. A menudo ese funcionario es también el coordinador residente de las Naciones Unidas. En la Sede, el Coordinador del Socorro de Emergencia, que es también el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Presidente del Comité Permanente entre Organismos, se ocupa de supervisar a los coordinadores humanitarios y de velar por que el enfoque de colaboración funcione en todo el mundo. Varias otras instituciones de la Sede desempeñan una función importante, incluidos el Comité Permanente entre Organismos y su Grupo de Trabajo, la Red interinstitucional de alto nivel sobre los desplazamientos internos y la Dependencia para los desplazados internos de la OCAH, que se creó como brazo interinstitucional de ésta en 2002 para ayudar al Coordinador del Socorro de Emergencia en sus tareas relacionadas con los desplazados internos.

24. A pesar del establecimiento de esta estructura oficial para asegurar la colaboración, la respuesta de la comunidad internacional ante los desplazamientos internos no ha estado exenta de problemas. Esto quedó demostrado palpablemente en los cuatro estudios principales realizados el año pasado.

25. El primero, y tal vez más preocupante, fue el "Estudio sobre la protección" encargado conjuntamente por el Proyecto y la Dependencia para los desplazados internos, un estudio detallado basado en observaciones sobre el terreno de la protección internacional que se brinda a las personas desplazadas en el que, como marco básico para el análisis, se utilizó el documento de política del Comité Permanente entre Organismos acerca de la protección de los desplazados internos. El equipo del estudio visitó nueve países en los que está presente el fenómeno de los desplazamientos internos y entrevistó a representantes de las organizaciones humanitarias acerca de sus actividades relacionadas con la protección, su conocimiento de las disposiciones del documento de política del Comité Permanente entre Organismos y los problemas con que tropezaban en su aplicación.

26. En un borrador inicial del estudio se encontró que, aunque el personal de las Naciones Unidas y de las ONG habían desplegado esfuerzos considerables en algunos países afectados para brindar protección a los desplazados internos, los elementos básicos del documento de política del Comité Permanente entre Organismos raramente se llevaban a la práctica sobre el terreno o incluso se conocían. Como resultado, del estudio se concluyó que "el planteamiento con que las Naciones Unidas abordan la cuestión de la protección de los desplazados internos sigue obedeciendo en gran medida a factores puntuales. El impulso de ese planteamiento 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. El planteamiento con que las Naciones Unidas abordan la cuestión de la protección sobre el terreno adolece también de una falta de apoyo político y financiero de la Sede de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros". El borrador inicial del estudio sobre la protección se distribuyó a la Red interinstitucional de alto nivel y al Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en noviembre de 2003 para que la comunidad humanitaria pudiera comenzar de inmediato a evaluar los resultados y elaborar planes correctivos. El Proyecto Brookings-SAIS publicará en 2004 una versión del estudio en la que se incorporarán las observaciones formuladas por todos los interesados.

27. La Dependencia para los desplazados internos de la OCAH realizó paralelamente su propio estudio denominado "Matriz de respuesta de las personas desplazadas" mediante el que se trató de cartografiar la respuesta de los agentes humanitarios ante los desplazamientos internos en todos los países afectados y examinar la eficacia del enfoque de colaboración. La Dependencia elaboró con ese fin un cuestionario en la Internet y pidió a los organismos de las Naciones Unidas, a los equipos de las Naciones Unidas en los países, especialmente los coordinadores humanitarios, y a las ONG que lo rellenaran. Los resultados parecían confirmar la necesidad de adquirir un compromiso más firme con el enfoque de colaboración por parte de todos los interesados; la necesidad de una mayor predecibilidad y transparencia en los procedimientos; una clara necesidad de mejorar las actividades de protección en relación con los desplazados internos; y la necesidad de hacer más hincapié en la rendición de cuentas en todo el sistema para una aplicación correcta del enfoque de colaboración.

28. El tercer estudio fue un examen independiente encargado por el Comité Permanente entre Organismos de sus propios progresos en los últimos diez años como órgano encargado de la elaboración de políticas, la coordinación y el establecimiento de enlaces dentro de las Naciones Unidas y con la comunidad humanitaria internacional más amplia. Aunque no se centraba concretamente en los desplazamientos internos, en la evaluación del Comité Permanente se observó que el mejoramiento de la respuesta internacional ante los desplazamientos internos había sido una de las principales preocupaciones del Grupo de Trabajo del Comité en los últimos años. Los encargados del examen concluyeron que el Comité Permanente y su Grupo de Trabajo habían conseguido menos avances de los que hubiera cabido esperar en la solución del problema de las lagunas existentes en el mandato que dificultan la respuesta ante los desplazamientos internos, pero pronosticaron que esa cuestión volvería a situarse en breve plazo en los lugares más relevantes del programa del Grupo.

29. Por último, como se estipulaba en el mandato de la Dependencia para los desplazados internos, en 2003 se realizó también una evaluación independiente de la Dependencia. Se evaluó la medida en que la Dependencia había logrado los objetivos establecidos en su mandato³. También se examinó el funcionamiento de la Dependencia en relación con el proceso de planificación y la naturaleza y calidad de las relaciones interinstitucionales clave para la Dependencia, entre las que figuraban las relaciones con el Representante. De la evaluación se desprendió que el enfoque de colaboración no estaba dando los resultados esperados sobre el terreno y que la Dependencia no estaba teniendo los efectos deseados en el sistema. Quedó de relieve que la responsabilidad de la incorrecta aplicación del enfoque de colaboración recaía sobre la totalidad del sistema, incluidos los organismos y los donantes. También se detectó la necesidad de que la Dependencia elaborase una visión estratégica más aguda, centrarse sus actividades en su mandato básico y se concentrase en ejercer una mayor influencia en el sistema de las Naciones Unidas, y que el Coordinador del Socorro de Emergencia y los organismos se

³ According to the terms of reference, the role of the IDP Unit is, inter alia, to "advise and support the ERC in focusing on and coordinating an effective response to the needs of the internally displaced.... the Unit will provide a nucleus of expertise on IDP issues that will act as a catalyst in guiding the response to IDP crises by supporting the field activities of the IASC members and OCHA, in the context of an inter-agency collaborative approach. It will also support the mainstreaming of IDP issues into the work of IASC partners and OCHA branches." See <http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/IDPUnitTORFinal.pdf>

comprometiesen a apoyarla durante dos o tres años más como mínimo. Se proponía que, si esos esfuerzos no tenían éxito, el sistema volviese a concebir de forma radicalmente nueva su enfoque del problema de los desplazamientos internos desde el punto de vista de la organización.

30. Como actividad complementaria de la evaluación, el Gobierno del Canadá organizó un curso práctico en Ginebra el 4 de febrero de 2004, al que asistieron representantes de organismos de las Naciones Unidas, ONG y países donantes, que sirvió para aclarar aún más las funciones de los diferentes agentes e indicar el camino a seguir. En el curso práctico, en el que participaron el Representante y el Coordinador del Socorro de Emergencia, se detectó una amplia aceptación de los resultados de la evaluación de la Dependencia para los desplazados internos y las recomendaciones de que se mejorase urgentemente el "enfoque de colaboración".

Los participantes también hicieron hincapié en la necesidad de: a) elaborar un conjunto de procedimientos más claros y predecibles para la designación de las funciones de los organismos; b) fomentar el conocimiento por parte de los coordinadores residentes y coordinadores humanitarios de sus responsabilidades en relación con los desplazados internos; y c) encontrar formas creativas de abordar los problemas relacionados con la protección. Una idea de ese tipo, propuesta por la Dependencia para los desplazados internos y que los participantes encontraron merecedora de ulterior examen, fue la creación de una "capacidad punta de protección" o "fuerza de protección de reserva" en relación con los desplazados internos, que podría consistir en una lista de personal cualificado en esa esfera que pudiera enviarse a situaciones en que hubiese desplazamientos internos cuando ningún organismo concreto de las Naciones Unidas pudiera hacerse cargo de la protección de esas personas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) propuso también la idea de una "tipología de los desplazamientos internos", que sería una lista de las funciones de los distintos agentes sobre el terreno en relación con los desplazados internos.

31. En reuniones posteriores de la Red interinstitucional de alto nivel y del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, esos cuatro estudios formaron la base de los debates sobre la reforma, y la consiguiente reactivación, del "enfoque de colaboración". Está previsto que en una próxima reunión de los componentes del Comité Permanente entre Organismos se presente una "hoja de ruta" detallada con el fin de conseguir ese objetivo. La Oficina del Representante ha participado activamente en esos debates y está dispuesta a seguir ofreciendo orientación y asistencia en un esfuerzo por mejorar el sistema de colaboración.

32. Aunque es todavía demasiado pronto para tener una indicación clara de cómo va a mejorarse la respuesta internacional y qué efectos se van a conseguir, merece la pena mencionar algunos aspectos derivados del proceso que se ha resumido en los párrafos anteriores. El primero sería hacer hincapié en que el sistema ha avanzado hacia un acuerdo relativo a la mejora de la respuesta internacional ante los desplazamientos internos, pero aún se está lejos de lograr en esa respuesta la calidad, la coherencia y el alcance necesarios. Para que el sistema funcione más eficazmente es necesario tomar conciencia de algunos factores y abordarlos. Es necesario afirmar y apoyar la función de dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia, especialmente por parte de los organismos operacionales. Al mismo tiempo, el Coordinador del Socorro de Emergencia, en el ejercicio de esa función, debería practicar la persuasión entre sus colegas. La Dependencia para los desplazados internos, como brazo del Coordinador del Socorro de Emergencia en el enfoque de colaboración, también tendrá que recibir pleno apoyo en el desempeño de su mandato. Su principal responsabilidad es ayudar al Coordinador del Socorro de Emergencia para velar por que los organismos operacionales hagan

lo que se supone que deben hacer para ayudar a las personas desplazadas. Una vez más, la Dependencia tendrá que ejercer esa función mediante la persuasión. En definitiva, sin embargo, la rendición de cuentas deberá hacerse a través del Coordinador del Socorro de Emergencia y, en última instancia, del Secretario General.

33. Además, para que el enfoque de colaboración sea eficaz y completo en lo que se refiere a satisfacer las necesidades de los desplazados internos, no sólo la Dependencia y el Coordinador del Socorro de Emergencia, sino también los organismos operacionales, tendrán que mostrarse más activos en el apoyo a ese enfoque y en la solución de las lagunas detectadas, aprovechando sus respectivas ventajas comparativas. Esto es especialmente cierto en la esfera de la protección, donde una mayor participación de organismos con experiencia específica, entre ellos el ACNUR, debería recibirse con agrado. Además, el enfoque de colaboración también se verá fortalecido por una cooperación más estrecha entre diversos agentes, como la Dependencia para los desplazados internos, el Proyecto Global sobre los desplazados internos del Consejo Noruego para los Refugiados, y el Representante y las instituciones de apoyo, como el Proyecto de la Brookings Institution y la SAIS, en la que se respete plenamente la independencia de las tres últimas entidades. Ya se han elaborado de forma conjunta planes de trabajo entre ellas con el fin de forjar esa cooperación más estrecha y estratégica.

34. El Representante opina que es importante mantener una estrecha cooperación con los diversos agentes. El Coordinador del Socorro de Emergencia y el Representante, trabajando en estrecha colaboración, pueden desempeñar un papel de liderazgo de las actividades de promoción a nivel mundial y nacional, abrir puertas y conseguir que los organismos operacionales puedan entrar para brindar la protección y la asistencia necesarias, y asegurar un enfoque más eficaz y completo. Del mismo modo, la Dependencia para los desplazados internos, así como el Proyecto Global sobre los desplazados internos del Consejo Noruego para los Refugiados, que tiene un mandato y una aptitud especial para la recopilación de información, pueden asesorar al Coordinador del Socorro de Emergencia y al Representante acerca de los lugares donde se puede intervenir de forma constructiva. No obstante, corresponde a los organismos operacionales asumir la responsabilidad principal de velar por que la colaboración entre ellos se refleje sobre el terreno.

A nivel regional

35. A nivel regional, y como complemento de las resoluciones de la Comisión y de la Asamblea General, el Representante ha intentado fomentar la sensibilización acerca de los desplazamientos internos entre organizaciones regionales y subregionales de todo el mundo y ha tratado de alentarlas a participar en la solución de ese problema. A lo largo de los años, el Representante y el Proyecto han convocado seminarios y conferencias con ese fin en colaboración con la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, el Commonwealth y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este año, como se ha señalado más arriba, el Representante, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Dependencia para los desplazados internos patrocinaron la primera conferencia de la IGAD sobre los desplazamientos internos en la subregión (que comprende Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, el Sudán y Uganda). El Gobierno del Sudán, que ocupaba la Presidencia de la IGAD, acogió la conferencia, que se celebró del 30 de agosto al 1º de septiembre de 2003 en Jartum. Consistió en una reunión de

expertos de dos días de duración a la que siguió una reunión de un día de los Ministros de la IGAD. En el documento E/CN.4/2004/77/Add.4 figura un informe resumido de los resultados de la parte de la conferencia en la que participaron los expertos.

36. La conferencia de la IGAD fue importante por varias razones. Como ya se ha señalado, dio como resultado una declaración ministerial en la que se reconocía de una forma más general la importancia y la utilidad de los Principios Rectores y de las normas internacionales humanitarias y de derechos humanos en las respuestas nacionales ante los desplazamientos internos. Los Ministros y los expertos hicieron hincapié en la disposición de los Estados miembros de la IGAD a trabajar juntos, especialmente para abordar la dinámica regional que alimenta y agrava los desplazamientos internos en cada uno de los Estados miembros, incluidos factores como las tensiones entre algunos Estados miembros, la proliferación de las armas pequeñas, el robo de ganado, las condiciones climáticas y las desconfianzas de origen étnico.

37. Entre las recomendaciones de los expertos que fueron aprobadas por los Ministros figuraba la de crear una dependencia en el seno de la secretaría de la IGAD encargada del seguimiento de las muchas cuestiones planteadas en la conferencia, de prestar asistencia a los Estados miembros en la elaboración de políticas dirigidas a las personas desplazadas, y de dar mayor difusión a los Principios Rectores. El Representante espera con interés trabajar con los Estados miembros de la IGAD y con su secretaría para llevar a buen término esas y otras recomendaciones.

38. En Europa la OSCE, después de haber difundido los Principios Rectores a los Estados participantes y sus misiones sobre el terreno, se ha concentrado cada vez más en su aplicación. En septiembre de 2000 la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE organizó una reunión sobre la migración y el desplazamiento interno cuyo objeto principal era examinar la forma en que las instituciones y operaciones sobre el terreno de la OSCE y los Estados participantes podían dar una mejor respuesta al problema del desplazamiento interno, en particular mediante la aplicación práctica de los Principios. En la reunión de la OSCE sobre la integración de la dimensión humana que tuvo lugar al año siguiente, varios Estados se manifestaron partidarios de reforzar el papel de la OSCE con respecto al desplazamiento interno y pusieron de relieve el valor de los Principios Rectores como marco. El seminario regional sobre el desplazamiento interno celebrado en el Cáucaso meridional (E/CN.4/2001/5/Add.2), así como el examen subsiguiente de la legislación nacional, que fue auspiciado conjuntamente por la ODIHR/OSCE y el Representante y el Proyecto, ilustra de qué manera la OSCE presta un apoyo activo a la promoción y aplicación de los Principios a nivel de los países⁴.

39. El impulso en el seno de la OSCE continuó a lo largo del pasado año. En julio de 2003, la Asamblea Parlamentaria aprobó la "Declaración de Rotterdam" en la que instó a los Ministros a que considerasen la posibilidad de "adoptar los Principios Rectores de las Naciones Unidas aplicables a los desplazamientos internos" o que aprobasen los aspectos fundamentales de esos Principios Rectores como compromisos de la OSCE. La cuestión de los desplazamientos

⁴ Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds.), "The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus", *Studies in Transnational Legal Policy* No. 34, The American Society of International Law, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, the Georgian Young Lawyers' Association and OSCE/ODIHR, 2003.

internos estuvo presente también en la reunión de la OSCE sobre la integración de la dimensión humana que celebró en octubre en Varsovia, donde varios gobiernos y ONG formularon recomendaciones para una mayor integración de esa cuestión en el trabajo de la Organización⁵. Ese mismo mes, los Países Bajos, que ocupaban la Presidencia de la OSCE, copatrocinaron con el ACNUR una reunión para el intercambio de información de las delegaciones de la OSCE, en el que participó el Representante, acerca del papel de la protección nacional e internacional en los desplazamientos internos. En diciembre, el Consejo Ministerial de la OSCE aprobó dos decisiones sobre los desplazamientos internos. En la decisión 4/03, mencionada anteriormente (véase la sección II), el Consejo Ministerial de la OSCE "[tomó] en consideración 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". Esa disposición se reiteró en la decisión 3/03, en la que se establecía un plan de acción para mejorar la situación de los romaníes y los sinti en la zona de la OSCE. Ese plan de acción incluye también compromisos adquiridos por los Ministros de la OSCE de velar por que las poblaciones de romaníes y sinti que se encuentran en situación de desplazamiento forzoso queden debidamente registradas y se les faciliten los documentos pertinentes y puedan adoptar una decisión informada sobre el ejercicio de su derecho a un retorno seguro, digno y sostenible. En enero de 2004, el Consejo Permanente de la OSCE anunció que la organización iba a convocar una reunión complementaria sobre la integración de la dimensión humana en relación con las personas desplazadas en noviembre de 2004.

40. En la región de América Latina, en febrero de 2004 el Representante y el Proyecto copatrocinaron una conferencia sobre los desplazamientos internos que el Gobierno de México acogió en México, D.F., que contó también con la participación del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. La conferencia reunió a representantes de gobiernos, instituciones nacionales de derechos humanos, grupos de la sociedad civil, comunidades de personas desplazadas y organismos internacionales procedentes de Colombia, Guatemala, México y el Perú, así como al que fuera Relator Especial sobre las personas desplazadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para examinar las tendencias en la esfera de los desplazamientos internos en la región y elaborar respuestas efectivas en los planos nacional, regional e internacional. La organización de un seminario regional sobre los desplazamientos internos en las Américas era una iniciativa que se había acordado durante la visita del Representante a México en 2002 (E/CN.4/2003/86/Add.3). La reunión celebrada en México ofreció al Representante y al Gobierno la oportunidad de examinar los acontecimientos ocurridos desde la misión. Además, el propio seminario fue una ocasión para que el Representante pudiera hacer un seguimiento de sus misiones anteriores a Colombia (E/CN.4/1995/50/Add.1 y Corr.1 y E/CN.4/2000/83/Add.1) y al Perú (E/CN.4/1996/52/Add.1), así como del curso práctico celebrado en Colombia⁶ en cuya organización había participado el Proyecto. El seminario concluyó con la elaboración de un marco para la adopción de medidas, en el que se ponía de

⁵ See OSCE/ODIHR, *Human Dimension Implementation Meeting, 6-17 October 2003. Consolidated Summary*. OSCE Doc: ODHIR.GAL/73/03/Rev.1 (31 October 2003), pp. 26-27.

⁶ Internal Displacement in Colombia: Summary Report of the Workshop on Implementing the Guiding Principles on Internal Displacement, Bogota, 27-29 May 1999, available at http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/19990527_colombia.htm

relieve la responsabilidad nacional y se incluía también la respuesta regional e internacional, que tenía por objeto servir de orientación y ayuda a los gobiernos, a la sociedad civil y a los agentes regionales e internacionales a la hora de abordar los desplazamientos internos en las Américas. Ese marco debía ser también una orientación útil para otras regiones del mundo y se incluiría en el informe del seminario que habría de publicarse en la primavera de 2004. Tras el seminario, el Representante y el Codirector del Proyecto Brookings-SAIS se reunieron con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyos miembros reafirmaron su compromiso con el problema de los desplazamientos internos en las Américas y su disposición a cooperar con el Representante y con el Proyecto.

41. El Representante y el Proyecto participaron también en una reunión especial de expertos sobre los desplazamientos internos convocada por la secretaría del Commonwealth en Londres en mayo de 2003. La reunión atrajo a gobiernos del Commonwealth, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones internacionales, ONG y a grupos de la sociedad civil de los países del Commonwealth para examinar la situación de los Estados miembros de esa organización en relación con los desplazamientos internos y elaborar un conjunto de mejores prácticas que sirvieran de orientación a los gobiernos del Commonwealth basadas en los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos. El informe correspondiente se publicará en 2004.

42. El Representante y el Proyecto han venido explorando la posibilidad de convocar una conferencia regional sobre los desplazamientos internos en el Asia meridional y con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) el próximo año. También han estado planificando actividades de seguimiento con la IGAD, la OSCE y el Consejo de Europa para asegurarse de la puesta en práctica de las medidas acordadas, que se han descrito más arriba.

IV. LOS PAÍSES COMO CENTRO DE ATENCIÓN

43. Las misiones a los países, de las que el Representante ha realizado 27 hasta la fecha, han servido para mejorar la comprensión del problema de los desplazamientos internos, señalar a la atención nacional e internacional las crisis olvidadas, y catalizar la respuesta nacional e internacional. Las misiones ofrecen la oportunidad de evaluar sobre el terreno las condiciones de las personas desplazadas y entablar un diálogo orientado hacia las soluciones con funcionarios gubernamentales, otras autoridades, organismos internacionales y ONG, grupos de la sociedad civil y, sobre todo, las propias personas desplazadas. A menudo, los diálogos del Representante, han contribuido a allanar el camino para una colaboración más constructiva entre el Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país. Después de las misiones, el Representante ha seguido supervisando la situación y buscando posibilidades para la cooperación continua en el mejoramiento de la respuesta y la aplicación de sus recomendaciones.

44. El Representante visitó Uganda del 10 al 16 de agosto de 2003, y los resultados de su misión figuran en el documento E/CN.4/2004/77/Add.1. La misión fue fundamental para fomentar la sensibilización internacional acerca de la trágica situación de más de 1,4 millones de desplazados internos en el norte del país. El Representante acogió con agrado la iniciativa del Gobierno de elaborar una política nacional sobre los desplazamientos internos y espera con interés su aprobación y aplicación a principios de 2004. No obstante, también quedó claro que

era necesario un compromiso más firme en el plano nacional e internacional para brindar una protección y asistencia mínimas a los desplazados internos. En particular, el Representante instó al Gobierno a que velase por la protección física de los desplazados alojados en campamentos, que seguían siendo vulnerables a los secuestros y a los ataques de los rebeldes, y a que brindase una protección y una asistencia adecuadas a los denominados "viajeros de la noche", unas 25.000 personas, en su mayoría niños, que se dirigían a dormir a los centros urbanos del norte por miedo a los secuestros y a los ataques de grupos armados rebeldes. La perentoria necesidad de una mejor protección física volvió a acaparar trágicamente la atención del mundo en febrero de 2004, cuando un campamento para personas desplazadas situado en el distrito de Lira fue atacado, supuestamente por rebeldes, con el resultado de más de 190 muertes.

45. Del 7 al 13 de septiembre de 2003 el Representante visitó la Federación de Rusia y se desplazó a Ingushetia y Chechenia. Los resultados de su misión figuran en el documento E/CN.4/2004/77/Add.2. La misión se centró en la cuestión del retorno voluntario de las personas desplazadas, así como en la asistencia humanitaria y la protección adecuadas para los retornados a Chechenia. Durante la misión, el Representante mantuvo conversaciones constructivas sobre esas cuestiones con las autoridades gubernamentales de Moscú y del Cáucaso septentrional. En su informe, el Representante instó a los gobiernos a que cumplieran su compromiso de respetar el derecho de los desplazados a regresar voluntariamente y a que velasen por que aquellos que no desearan regresar dispusieran de alojamiento alternativo en Ingushetia y otros lugares. También instó al Gobierno a que velase por la protección de los retornados a Chechenia, quienes habían expresado al Representante su preocupación por la falta de seguridad y protección.

46. El Representante tiene previsto emprender en el futuro próximo una misión oficial a la República Democrática del Congo. Se estima que ese país tiene en la actualidad una población de más de 3 millones de desplazados internos. El Representante entablará conversaciones constructivas con el Gobierno con miras a determinar las respuestas y soluciones adecuadas a la crisis que suponen esos desplazamientos.

47. También se ha pedido al Representante que visite el Afganistán, Colombia, Côte d'Ivoire, Liberia, Myanmar, Sierra Leona y Sri Lanka. El Representante toma nota con reconocimiento de que los Gobiernos de Côte d'Ivoire y Sierra Leona han manifestado que esperan con agrado esa visita, y que el Gobierno de Colombia ha cursado una invitación permanente a todos los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos. El Representante se ha mantenido en contacto con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán y entiende que el Gobierno vería con agrado una visita. También se ha reunido en Ginebra con representantes diplomáticos de Myanmar y Sri Lanka, y espera que esos Gobiernos cursarán en breve invitaciones para recibir la visita de una misión.

48. Además, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2003/11 de la Comisión, el 2 de julio de 2003 el Representante envió una carta al Gobierno de Turkmenistán en la que señalaba que la Comisión le había pedido, y también a otros procedimientos especiales, que tratase de obtener invitaciones para visitar el país y solicitaba información al Gobierno acerca de los desplazamientos internos en Turkmenistán en el contexto de una posible misión. El 14 de octubre de 2003, al no recibir respuesta, el Representante envió otra carta al Gobierno, en la que expresaba explícitamente su interés en emprender una misión oficial a Turkmenistán. En el

momento de redactar el presente informe, el Representante no había recibido respuesta a su solicitud.

49. Además de presentar informes completos a la Comisión, el Representante ha presentado de una forma más periódica e inmediata las conclusiones y recomendaciones de sus misiones a los órganos interinstitucionales de las Naciones Unidas, en particular al Comité Permanente entre Organismos, con el fin de dar a conocer las lagunas en la respuesta internacional a las necesidades de las personas desplazadas y fomentar una respuesta oportuna por parte de los organismos operacionales. El Grupo de Trabajo del Comité Permanente, en colaboración con los coordinadores humanitarios y los coordinadores residentes, ha puesto en marcha recientemente la tarea de programar reuniones periódicas de seguimiento de esos informes para velar por que se adopten las medidas necesarias. El año pasado, el Representante informó al Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre sus misiones a Uganda y la Federación de Rusia y participó en actividades de seguimiento acerca de las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

50. El Representante ha venido supervisando también las situaciones de desplazamiento interno y ha formulado declaraciones públicas acerca de situaciones concretas que son motivo de especial preocupación, como hizo el año pasado en los casos del Sudán, Liberia, el Iraq y la República Islámica del Irán. En esas declaraciones se ponían de relieve cuestiones concretas que eran motivo de preocupación y se proponía la adopción de respuestas más eficaces en los planos nacional e internacional. El Representante, junto con el Coordinador del Socorro de Emergencia y/o la Dependencia para los desplazados internos, ha desplegado también esfuerzos específicos en relación con las situaciones en determinados países, como se establece en el memorando de entendimiento entre ellos. Además, el Representante ha empleado sus buenos oficios para participar en un diálogo confidencial de alto nivel con los gobiernos, tanto directamente como mediante comunicaciones escritas, con el fin de fomentar la sensibilización acerca de casos concretos de desplazamientos internos y ha recomendado medidas para velar por que la protección y la asistencia lleguen a las personas desplazadas y, en los casos en que se tenga aviso previo de los desplazamientos, evitar que esos desplazamientos se realicen de forma arbitraria (véase también la sección I).

51. El Representante ha alentado también la organización de reuniones nacionales sobre las personas desplazadas como actividad complementaria de sus misiones. Confía en que en breve plazo tendrá lugar en Turquía una de esas reuniones que será una actividad complementaria de una recomendación contenida en el informe de su misión (E/CN.4/2003/86/Add.2). Al Representante le complace que se estén manteniendo con ese fin conversaciones entre el Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país. En esa reunión participarán las autoridades turcas y la comunidad internacional humanitaria y del desarrollo para encontrar juntos mecanismos apropiados de respuesta ante la situación de desplazamientos internos en el país.

52. El Representante, como se ha señalado más arriba, también ha fomentado la adopción de políticas e instrumentos legislativos sobre los desplazados y confía en que esas iniciativas seguirán contando con asistencia en forma de orientación y asesoramiento técnico relacionados con las políticas e instrumentos legislativos de ámbito nacional. Confía también en que seguirán fomentándose la investigación y la organización de actos en los países a los que ha sido difícil obtener acceso para llamar la atención sobre esas situaciones de desplazamiento interno.

V. ALIANZAS CON LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

53. Como problema fundamentalmente de carácter nacional, cualquiera que sean sus dimensiones regionales e internacionales, la cuestión de los desplazamientos internos requiere energía, recursos y compromisos a nivel local que cuenten con apoyo internacional. Gracias a la labor realizada en la elaboración de los Principios Rectores y el relieve que tiene el mandato del Representante en la comunidad internacional y sus muchos contactos sobre el terreno, el Representante y el Proyecto han podido encontrar agentes locales dinámicos en varios países, y establecer asociaciones con ellos incluidas ONG, instituciones universitarias, asociaciones de personas desplazadas y asociaciones de abogados, que les han permitido desarrollar sus propias respuestas ante el problema del desplazamiento interno.

54. En 2003, la Sociedad Americana de Derecho Internacional, el Proyecto Brookings Institution-SAIS, la Asociación Georgiana de Jóvenes Abogados y la Alianza OSCE/OIDDH publicaron en forma de libro tres estudios realizados por expertos jurídicos locales en Armenia, Azerbaiyán y Georgia en los que se examinaban los reglamentos y las leyes de esos países a la luz de los Principios Rectores. Sus conclusiones y recomendaciones para la reforma jurídica figuran en *The Guiding Principles and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia, Azerbaijan*⁷. El Proyecto confía en poder repetir ese proceso en años venideros en otros países afectados por los desplazamientos internos.

55. En Asia meridional, el Proyecto ha establecido asociaciones con varias organizaciones, incluido el Consorcio de Organismos Humanitarios de Sri Lanka, y ha elaborado un conjunto de orientaciones sobre el retorno, el reasentamiento, la rehabilitación y el desarrollo para ayudar a los funcionarios gubernamentales, las ONG, los agentes no estatales y las personas desplazadas en el retorno de los desplazados internos en ese país. En la India, el Proyecto trabaja con el Grupo de Investigación de Calcuta, que tiene previsto publicar un libro sobre los desplazamientos internos en la región (*Internal Displacement in South Asia and the UN Guiding Principles*, de próxima publicación). En colaboración con el Proyecto, el Grupo de Investigación de Calcuta ha organizado también un curso anual de invierno sobre la migración forzada dirigido muy concretamente a los desplazamientos internos, y está planificando la organización de cursos prácticos regionales para la sociedad civil centrados en los Principios Rectores. También en la India, la Universidad de Jadavpur, en colaboración con el Proyecto, publicará este año un libro titulado *Forced Migration in the South Asian Region: Displacement, Human Rights and Conflict Resolution*, cuyo prólogo ha escrito el Representante y que incluye varios capítulos sobre los desplazamientos internos.

56. En el Sudán, el Representante ha mantenido un estrecho diálogo con el Gobierno, el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés, el coordinador residente y humanitario y el equipo de las Naciones Unidas en el país, así como con los agentes internacionales competentes, acerca de la paz que se vislumbra y las perspectivas que conlleva para el retorno, la rehabilitación, la reinserción y la reconstrucción. También ha participado activamente con varias ONG locales en apoyo de iniciativas comunitarias para la paz y el retorno en la región de Abyei. El Proyecto ha colaborado también activamente con las ONG en Colombia y el Perú en la

⁷ See above note 4.

difusión de copias del *Manual para la Aplicación de los Principios Rectores* y colaborando en la organización de reuniones sobre los desplazamientos internos.

57. El Representante ha determinado también que las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un enorme potencial para fomentar el mejoramiento de las respuestas ante los desplazamientos internos en el plano nacional, especialmente en la esfera de la protección. El Proyecto colabora en la actualidad con el Foro Regional de Instituciones de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico en un programa de un año de duración dirigido a las comisiones de derechos humanos de los países de Asia que atraviesan problemas de desplazamientos internos.

VI. INVESTIGACIÓN ORIENTADA HACIA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

58. El cimiento de los trabajos realizados en cumplimiento del mandato ha sido un programa de investigación de las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, las necesidades particulares de las personas desplazadas, los marcos conceptual, normativo e institucional de la respuesta, las situaciones y las respuestas en países concretos, y algunos aspectos temáticos particulares. Al principio de su mandato, como le había pedido la Comisión, el Representante realizó un estudio exhaustivo en el que se señalaban las causas y las consecuencias de los desplazamientos internos. Sobre la base de ese estudio inicial, y a petición del Secretario General de las Naciones Unidas, el Representante y la Sra. Roberta Cohen prepararon un estudio más detallado sobre la crisis mundial que se publicó en dos volúmenes (*Masses in Flight* y *The Forsaken People*), que se ha convertido en referencia fundamental para la actuación sobre el terreno.

59. Ahora que la crisis mundial de los desplazamientos internos está bien documentada y se comprende mejor⁸, el programa de investigación relacionado con el mandato ha estrechado sus miras para concentrarse en las cuestiones y problemas concretos a los que se enfrentan las personas desplazadas y que representan obstáculos para dar una respuesta eficaz a su difícil situación. El objetivo de esa investigación no es sólo informar, sino influir en la elaboración de políticas más eficaces y, a ese respecto, desempeñar una importante función de promoción. Se han presentado oficialmente al Comité Permanente entre Organismos y otros órganos varios estudios concretos que han desembocado en la modificación de las políticas (por ejemplo *The Consolidated Appeals and IDPs, Internally Displaced Persons and Elections: The OSCE Region*). Las Naciones Unidas, a su vez, han pedido al Representante y al Proyecto que proporcionen orientación para la investigación y la elaboración de políticas en relación con cuestiones concretas.

60. Entre las esferas en las que se investiga actualmente figuran cuestiones como la función de las fuerzas de mantenimiento de la paz en la protección de las personas desplazadas, la preparación de una recopilación en dos volúmenes de planes de estudio de cursos universitarios y manuales de capacitación sobre los desplazamientos internos, la continuación de las

⁸ *Selected Bibliography on the Global Crisis of Internal Displacement*, Gimena Sanchez Garzoli, Research Analyst, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, December 2001.

investigaciones sobre la participación política de las personas desplazadas en la región de la OSCE, y la elaboración de criterios sobre cuándo termina el desplazamiento. La investigación se centrará también en la elaboración de un régimen completo de protección de los refugiados y los desplazados internos, las experiencias adquiridas en relación con los derechos de propiedad de las personas desplazadas en situaciones posteriores a los conflictos y un análisis de la responsabilidad nacional hacia esas personas centrado en las instituciones nacionales de derechos humanos. También se examinarán las funciones, la responsabilidad y la rendición de cuentas por parte de los agentes no estatales en relación con las personas desplazadas y se realizarán investigaciones sobre los problemas concretos con los que se enfrentan las mujeres y los niños desplazados. Como se ha señalado anteriormente, el Proyecto publicará también el estudio sobre la protección, en colaboración con la Dependencia para los desplazados internos de la OCAH.

VII. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

61. Al evaluar la respuesta de la comunidad internacional ante la crisis mundial de los desplazamientos internos a través de la óptica del mandato del Representante, es importante señalar que vivimos en un mundo en el que el principio de la soberanía nacional sigue siendo la piedra angular de las relaciones internacionales, a pesar de las importantes modificaciones que se han producido a lo largo de los años en su aplicación. Los Estados han contraído obligaciones jurídicamente vinculantes derivadas de los instrumentos internacionales humanitarios y de derechos humanos de brindar protección y asistencia a las poblaciones necesitadas dentro de sus fronteras nacionales y la seguridad y el bienestar general de esas personas dependen en gran medida de las autoridades nacionales. Los Estados, en aras de la soberanía, pueden restringir de forma importante, o incluso bloquear completamente, el acceso de la comunidad internacional a esas personas. La diplomacia y la persuasión pueden ayudar a aligerar los obstáculos, pero en circunstancias extremas puede ser imperativo adoptar medidas más decididas.

62. Un base práctica para un diálogo diplomático encaminado a moderar las consecuencias negativas de la aplicación de un concepto estrecho de la soberanía es postular ese concepto de una forma positiva: no tiene por qué ser un impedimento para la participación y la cooperación internacionales si se considera como parte de la *responsabilidad* del Estado solicitar asistencia internacional, o cuando menos facilitar su intervención, para complementar los esfuerzos nacionales encaminados a proteger y ayudar a los ciudadanos cuando la escasez o la inadecuación de los recursos y de las capacidades operacionales lo hacen necesario. Detrás de la noción de responsabilidad está implícita la rendición de cuentas: cuando no se satisfacen las necesidades de poblaciones considerables sobre las que se ejerce la soberanía y un gran número de personas padece privaciones extremas y se ven enfrentadas a la muerte, no puede esperarse que la comunidad internacional, obligada también por los principios humanitarios y de derechos humanos, se limite a esperar y observar pasivamente. La mejor garantía de la soberanía de los Estados es, pues, hacerse cargo de sus responsabilidades, con la cooperación internacional si es necesario.

63. Ese es el reto para los Estados que pasan por una crisis de desplazamiento interno, una situación que, por definición, queda bajo la soberanía del Estado. La cuestión clave es cómo puede la comunidad internacional reforzar, fortalecer y hacer efectiva la aplicación

del principio de la soberanía como responsabilidad sobre la base de la división de la responsabilidad en los planos nacional, regional e internacional.

64. Los países en los que existen brechas entre grupos con identidades diferenciadas sobre la base de la raza, el origen étnico, la religión, el idioma o la cultura pueden encontrarse con dificultades especiales para garantizar la protección y el bienestar general de los ciudadanos y demás personas bajo la jurisdicción del Estado. En la mayoría de los casos, los más afectados son los grupos minoritarios o marginados que orbitan en la periferia del grupo de identidad dominante; a menudo se trata de situaciones de conflicto en las que los miembros de los grupos minoritarios tienden a identificarse como el enemigo y a ser, en el mejor de los casos, abandonados y, en el peor de ellos, perseguidos. En esas circunstancias, la ciudadanía vale poco más que el papel en el que está escrita, puesto que se desvincula del disfrute de los derechos que normalmente se asocian con la condición de ciudadano. Así pues, la condición de marginado se llega a equiparar con la de apátrida.

65. El desplazamiento interno no es sólo una preocupación desde el punto de vista de los derechos humanos; lo es también desde los puntos de vista humanitario, político y de desarrollo. Junto con los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas tienen un importante papel que desempeñar. Aunque se supone que el Coordinador del Socorro de Emergencia vela por que todos ellos se complementen en un enfoque de colaboración y trabajen aprovechando sus ventajas comparativas, el verdadero desafío consiste en conseguir la cooperación de los jefes de los organismos operacionales, que guardan celosamente su territorio y su autonomía. Es necesario que el Secretario General ejerza su liderazgo y su autoridad moral para fortalecer el enfoque de colaboración. Es necesario también que el Consejo de Seguridad sea más eficaz cuando se trata de imponer el principio de la soberanía como responsabilidad más allá de los intereses o preocupaciones esencialmente nacionales de los miembros, especialmente los cinco miembros permanentes. Cabe señalar, no obstante, que se están consiguiendo avances a ese respecto. Mediante el programa de protección de civiles en los conflictos armados, el Consejo ha venido abordando en los últimos años el problema de la ausencia de una protección eficaz de los desplazados internos. Ha reconocido que las situaciones de desplazamiento interno pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y ha pedido concretamente que se señalen a su atención esas situaciones cuando las poblaciones desplazadas puedan ser hostigadas o correr peligro.

66. El Representante opina que el concepto normativo de la soberanía como responsabilidad, aunque quizás no sea nuevo en la jurisprudencia internacional, es un instrumento poderoso que está ganando impulso en el nuevo orden internacional. No obstante, para que pueda aplicarse eficazmente, es necesario debatirlo, afilarlo y darle mordiente. La forma de hacerlo es una cuestión abierta y que habrá que resolver en el futuro. Para las personas desplazadas, ese concepto normativo conlleva la posibilidad de aunar las respuestas a esta crisis mundial en los planos nacional, regional e internacional y, por tanto, establecer un sistema eficaz y completo para su protección.

67. Es importante reconocer que la comunidad internacional ha avanzado mucho en la forma de responder a la crisis mundial de los desplazamientos internos, desde la posición inicial de quedarse al margen en una cuestión tan sensible por motivos de soberanía nacional, pasando por la elaboración de respuestas normativas e institucionales, hasta la

participación constructiva en la elaboración de principios y estrategias para brindar protección y asistencia a las personas desplazadas, y se enfrenta ahora al reto que supone hacer que esos logros sean más eficaces y completos.

68. En varios estudios y evaluaciones realizadas durante 2003 se han determinado claramente cuáles son las lagunas y las esferas en que será necesario desplegar mayores esfuerzos concertados. Está surgiendo un consenso en la comunidad internacional que indica una disposición a intensificar los esfuerzos por conseguir que el enfoque de colaboración funcione y a brindar una mayor protección y asistencia a las personas desplazadas en todo el mundo. Esto requerirá un firme compromiso por parte de todos. Las Naciones Unidas tendrán que demostrar su capacidad para mejorar la respuesta operacional, mejora que, a su vez, dependerá del apoyo financiero de los países donantes y del respaldo político de todos los Estados. Al mismo tiempo, es importante seguir siendo conscientes de las debilidades constitucionales, estar dispuestos a abordarlas y volver a evaluar los planteamientos utilizados si se demostrara que son ineficaces.
