



## Asamblea General

Distr. general  
26 de septiembre de 2003  
Español  
Original: inglés

---

### Quincuagésimo octavo período de sesiones

Tema 117 c) del programa

**Eliminación del racismo y la discriminación racial:  
situaciones relativas a los derechos humanos e  
informes de relatores y representantes especiales**

### **Protección y asistencia a los desplazados internos\***

#### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe preparado por el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, de conformidad con la resolución 56/164 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2001, y la resolución 2003/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 23 de abril de 2003.

---

\* Este documento se ha presentado en fecha tardía para incluir la información más actualizada posible.



## **Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los desplazados internos**

### *Resumen*

En el año 2002 se cumplió el décimo aniversario del establecimiento del mandato del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos. En el presente informe, el Representante reflexiona acerca de los logros de los diez últimos años y de los problemas pendientes. Se pasa revista a los adelantos alcanzados en los cuatro ámbitos de trabajo del Representante (los “cuatro pilares”, a saber, el marco normativo, la promoción de disposiciones institucionales eficaces, el diálogo con los gobiernos mediante misiones a los países y los estudios de aspectos nuevos e incipientes. Por último, en el informe se describen algunos de los problemas pendientes.

Desde que se estableció el mandato del Representante en 1992, se ha avanzado considerablemente en los ámbitos del establecimiento de normas, las disposiciones institucionales y las respuestas operacionales a las necesidades de los desplazados internos. Se ha progresado considerablemente respecto del aspecto normativo de la labor prevista en el mandato mediante la elaboración de los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos. Esos Principios se han convertido en una norma de amplia aceptación y un instrumento útil para atender las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. El enfoque de colaboración también ha demostrado ser la respuesta institucional preferida para la crisis mundial de los desplazamientos internos. Además, las misiones del Representante a distintos países han logrado establecer pautas para el diálogo constructivo con los gobiernos y otros agentes pertinentes en favor de los desplazados internos. Por otra parte, ha quedado bien establecido un programa de investigación orientado a la formulación de políticas sobre diversos aspectos de la crisis de los desplazamientos mediante el Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brooking Institution y la School for Advanced International Studies (SAIS) de la Johns Hopkins University y su Center for Displacement Studies, fundado recientemente.

A pesar de esos avances, el Representante llega a la conclusión de que subsisten grandes diferencias entre las normas establecidas, las estructuras institucionales y la ejecución de las operaciones, por una parte, y las necesidades acuciantes de protección y asistencia que experimentan las poblaciones desplazadas, por la otra. El desafío tal vez consista en evaluar con más precisión la medida en que la comunidad internacional ha logrado o no responder a la crisis mundial de los desplazamientos internos, las deficiencias de la atención de las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos y lo que se necesita para subsanarlas. Así pues, además de continuar con la labor en curso y mejorarla, es preciso evaluar más detenidamente el sistema y su funcionamiento para determinar en qué medida puede aumentar su eficacia para proporcionar un sistema amplio de protección y asistencia a los desplazados internos del mundo.

## Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–3	4
II. Los diez últimos años: acontecimientos ocurridos y actividades realizadas en el marco del mandato .....	4–65	4
A. Elaboración y promoción de un marco normativo sobre los desplazamientos internos .....	4–37	4
B. Fomento de disposiciones institucionales efectivas .....	38–53	14
C. Misiones a los países .....	54–58	18
D. Ámbitos de investigación .....	59–64	19
III. Problemas pendientes .....	65–67	21

## **I. Introducción**

1. En 2002 se cumplió el décimo aniversario del establecimiento del mandato del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos. También se cumplieron 12 años desde que el Secretario General comenzó a asignar responsabilidades concretas en el sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de la asistencia y la protección de los desplazados internos. Los logros obtenidos en el período transcurrido han sido considerables. El cambio más decisivo ha sido que el mundo ha llegado a comprender mucho mejor el problema y a aceptar la necesidad de dar soluciones eficaces a la difícil situación de los desplazados internos. Cada vez más, la soberanía se considera no una traba que impide abordar la cuestión de los desplazamientos internos, sino el origen positivo de la responsabilidad de los Estados respecto del cuidado y la protección de sus propias poblaciones. Se ha elaborado un marco normativo, los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos, que los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil y los propios desplazados internos utilizan cada vez más. Además, se han establecido estructuras en el sistema de las Naciones Unidas para reforzar la coordinación y mejorar la respuesta a las situaciones de desplazamiento interno. En las instituciones académicas y de investigación de todo el mundo los investigadores, profesores e intelectuales que promueven la causa están prestando atención a las cuestiones relativas a los desplazamientos internos.

2. No obstante, el número de desplazados internos (que se estima en unos 25 millones en alrededor de 50 países) sigue aumentando, y en la mayoría de los casos quedan desatendidas sus necesidades más acuciantes, particularmente en materia de protección. En muchas situaciones, es inquietante la diferencia entre los compromisos expresados de realizar los derechos de los desplazados internos y las respuestas nacionales e internacionales efectivas sobre el terreno.

3. En vista del aniversario y de la encrucijada que se aproxima, en el presente informe se hace una reflexión acerca de los logros de los diez últimos años y los problemas pendientes. En la primera parte del informe se pasa revista a los adelantos alcanzados en los cuatro ámbitos de trabajo del Representante (los “cuatro pilares”) a saber el marco normativo, la promoción de disposiciones institucionales eficaces, el diálogo con los gobiernos mediante misiones a los países y los estudios de aspectos nuevos e incipientes. Por último, en el informe se describen los problemas pendientes y se examinan varias sugerencias formuladas respecto de la labor futura y la función del mandato.

## **II. Los diez últimos años: acontecimientos ocurridos y actividades realizadas en el marco del mandato**

### **A. Elaboración y promoción de un marco normativo sobre los desplazamientos internos**

#### **1. Génesis de los Principios rectores**

4. Cuando se estableció el mandato del Representante en 1992, la Comisión de Derechos Humanos le pidió que hiciera un examen de las leyes y normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de refugiados, y de la posibilidad de aplicarlas a la protección y al socorro de emergencia de los

desplazados internos. En 1993, el Representante presentó un estudio en que se comunicaban los resultados de sus consultas sobre esta cuestión con los Estados, organizaciones internacionales, ONG e instituciones académicas, y se recomendaba que se hiciera una recopilación detallada y un análisis de la normativa internacional pertinente a los desplazamientos internos (E/CN.4/1993/35, párr. 87). En una decisión que fue confirmada por la Asamblea General, la Comisión expresó su reconocimiento por el informe y las recomendaciones del Representante y le renovó el mandato para que pudiese continuar su labor.

5. Posteriormente, el Representante reunió a un equipo de expertos en derecho internacional e inició la preparación de una recopilación en dos partes y de un análisis de las normas de derecho internacional pertinentes a las personas internamente desplazadas. En la primera parte, que fue presentada a la Comisión en 1996 (E/CN.4/1996/52/Add.2), se examinaba el derecho internacional aplicable a las personas que ya habían quedado desplazadas. En la segunda parte, presentada dos años más tarde (E/CN.4/1998/53/Add.1), se examinaban las normas internacionales para la prevención de los desplazamientos arbitrarios. En ambos estudios se llegó a la conclusión de que el derecho internacional en vigor garantizaba una considerable protección en situaciones de desplazamiento interno, pero respecto de necesidades específicas presentaba muchas lagunas o zonas poco claras. El Representante recomendó colmar esas lagunas en un marco más amplio.

6. En respuesta a los informes y las recomendaciones, la Comisión pidió al Representante que “sobre la base de su recopilación y análisis de la normativa vigente, siga elaborando un marco apropiado ... para la protección de los desplazados internos” (resolución 1996/52). En cuanto a la forma que debía darse a dicho marco, el Representante y el equipo de expertos en derecho consideraron que lo que se necesitaba no era establecer nuevas normas en un tratado sino más bien reafirmar el derecho internacional ya en vigor que, si bien abarcaba muchos aspectos pertinentes a los desplazados internos, estaba demasiado disperso y difuso para ser de fácil acceso y aplicación eficaz y, debido a las zonas poco claras, en algunos casos necesitaba esclarecerse. Por otro lado, en particular sobre el terreno, existía la necesidad urgente de hacer un planteamiento claro y conciso de las diversas normas para abordar los problemas concretos que se planteaban en las situaciones de desplazamiento interno. En consecuencia, el Representante optó por formular en un formato práctico y fácil de entender un conjunto de principios rectores que reafirmasen, reuniesen y aplicasen la normativa en vigor de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados aplicable a las personas internamente desplazadas. La Comisión y la Asamblea General alentaron al Representante a continuar esa labor y, a lo largo del proceso de redacción, se les tuvo al tanto de la marcha de los trabajos. Se celebraron consultas con un gran número de organismos regionales e internacionales y expertos de distintos países en ese proceso.

7. En los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos, presentados a la Comisión en 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2), se reúnen las numerosas normas pertinentes a las necesidades específicas de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. En ellos se enuncian los derechos y garantías pertinentes a todas las fases del desplazamiento interno, que disponen la protección contra desplazamientos arbitrarios, protección y asistencia durante los desplazamientos y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. Los Principios sirven de guía a todos los agentes interesados: al Representante en el desempeño de su mandato; a los Estados en que existe el fenómeno del desplazamiento interno; a todas las

demás autoridades, grupos o personas en sus relaciones con los desplazados internos, incluidos los agentes no estatales; a las organizaciones intergubernamentales y ONG, y, desde luego, a las propias personas internamente desplazadas.

## **2. Respuestas a los Principios rectores**

8. Poco después de dar forma definitiva a los Principios rectores, el Comité Permanente entre Organismos, integrado por los jefes de los principales organismos y organizaciones internacionales humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo, adoptó una decisión en que acogía con satisfacción los Principios rectores y alentaba a sus miembros a comunicarlos a sus respectivas juntas ejecutivas y a su personal, especialmente el que se encuentra sobre el terreno, y a aplicarlos en su actividades en favor de los desplazados internos.

9. Al mes siguiente, en su resolución 1998/50, aprobada sin votación y patrocinada por 55 Estados, la Comisión, reconociendo que la protección de las personas internamente desplazadas se vería reforzada si se determinasen, reafirmasen y consolidasen sus derechos específicos de protección y tomando nota de los progresos realizados por el Representante para elaborar un marco jurídico, en particular la recopilación y análisis de normas jurídicas y los Principios rectores, tomó nota de éstos, y tomó nota con interés de la decisión del Comité Permanente entre Organismos, así como de la intención manifestada por el Representante de utilizar los Principios rectores en su diálogo con los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. La Comisión también pidió que el Representante le informara de sus esfuerzos a ese respecto y las opiniones que se le comunicasen, lo que no ha dejado de hacer en los informes que ha presentado a la Comisión y a la Asamblea General.

10. En los años siguientes, tanto la Comisión como la Asamblea General, en resoluciones aprobadas sin votación y patrocinadas por Estados de todas las regiones del mundo, han alentado y celebrado la difusión, promoción y aplicación de los Principios rectores y el hecho de que el Representante los haya utilizado en su diálogo con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y le han pedido que continúe sus esfuerzos a este respecto.

11. Más recientemente, en su quincuagésimo noveno período de sesiones, la Comisión aprobó por consenso su resolución 2003/51, en que “valoró los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos como medio importante para afrontar las situaciones de desplazamiento interno, celebró que cada vez más Estados, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones regionales y no gubernamentales los aplicaran como norma y alentó a todos los agentes del caso a que aplicaran los Principios rectores cuando se ocuparan de situaciones de desplazamiento interno”.

12. En su informe de 1998 al Consejo Económico y Social sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia, el Secretario General destacó los Principios rectores como uno de los “notables ejemplos” de las consecuciones de ese año en la esfera humanitaria (A/53/139-E/1998/67, párr. 10). En sus conclusiones convenidas 1998/1, el Consejo Económico y Social hacía referencia a los Principios rectores, tomando nota de la decisión del Comité Permanente entre Organismos al respecto. En 1999, en sus conclusiones convenidas 1999/1 pedía a todos los Estados que aplicaran normas internacionalmente reconocidas con respecto a los desplazados internos y también tomaba nota de que el Comité Permanente entre Organismos estaba utilizando los Principios rectores (párr. 23). En el período de sesiones

sustantivo de 2000 del Consejo, diversos Estados se manifestaron a favor de los Principios rectores, pero también plantearon algunas cuestiones acerca del proceso de su elaboración (véase más abajo); no se aprobaron conclusiones convenidas.

13. En su informe más reciente al Consejo, presentado en 2003, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas (E/2003/85-A/58/89), el Secretario General recomendó que el Consejo y la Asamblea General alentaran a los Estados Miembros en que hubiera desplazados internos a que elaboraran leyes, políticas y normas básicas nacionales sobre los desplazamientos internos que se ajustaran a las normas internacionales, incluidos los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos (apartado d) del párrafo 58). Posteriormente, el Consejo, en su resolución 2003/5, observó que un número creciente de Estados, organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones regionales y no gubernamentales aplicaban los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos, alentó a que se fortalecieran los marcos jurídicos para la protección de los desplazados internos e instó a la comunidad internacional a que redoblara su apoyo a los Estados afectados en sus esfuerzos por brindar, mediante planes o iniciativas nacionales, protección y asistencia a sus desplazados internos.

14. Por otro lado, el Consejo de Seguridad ha valorado la utilización de los Principios rectores. En 1999, pidió al Secretario General que presentara un informe con recomendaciones concretas al Consejo sobre los medios para mejorar la protección física y jurídica de los civiles en los conflictos armados. El Secretario General, en el informe correspondiente, recomendó que, en casos de desplazamientos internos, el Consejo alentase a los Estados a seguir la orientación jurídica plasmada en los Principios rectores (S/1999/957, recomendación 7). El año siguiente, el Secretario General reiteró esa recomendación en particular en el caso de los niños en conflictos armados (A/55/163-S/2000/712, recomendación 21) y una serie de Estados señaló la importancia de los Principios rectores, en especial respecto de los niños (véase S/PV.4176). En una declaración del 13 de enero de 2000, el Presidente del Consejo de Seguridad señaló que los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y no gubernamentales, en cooperación con los gobiernos de acogida, estaban utilizando los Principios rectores, entre otras partes, en África (S/PRST/2000/1). Ese mismo mes, en su resolución 1286 (2000) sobre la situación en Burundi, el Consejo reiteró esa observación.

15. Como ya se ha dicho, en 1998 el Comité Permanente entre Organismos acogió con satisfacción los Principios y exhortó a sus miembros a que los aplicaran en sus actividades en favor de los desplazados internos. Desde entonces, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales humanitarias y de desarrollo, así como los órganos de derechos humanos, han hecho esfuerzos importantes por integrar los Principios en su labor en todo el mundo. Las iniciativas a este respecto adoptadas por diferentes órganos y organizaciones y destacadas en informes precedentes han tenido por objeto difundir los Principios, incorporarlos a la política de la organización, capacitar al personal y a los funcionarios públicos y a la sociedad civil, traducir y publicar los Principios en idiomas locales, utilizar los Principios para el seguimiento y la información sobre desplazamientos internos y la defensa de la causa de los desplazados y asistir a los gobiernos y otras autoridades en la elaboración de leyes y políticas nacionales basadas en los Principios.

16. Dentro de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, diversos procedimientos especiales de la Comisión, tanto temáticos como nacionales,

al igual que los órganos de tratados de derechos humanos, se han centrado cada vez más en los desplazamientos internos y en la integración de los Principios en su labor. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha referido a los Principios en sus esfuerzos de promoción y su Oficina ha apoyado la traducción y publicación de versiones en idiomas locales, ha desarrollado materiales didácticos en colaboración con el Consejo Noruego para los Refugiados y el Comité Permanente entre Organismos y ha patrocinado seminarios sobre los Principios en colaboración con el Representante.

17. Cabe mencionar especialmente el Proyecto Global IDP del Consejo Noruego para los Refugiados, una de cuyas principales misiones es la promoción de la utilización de los Principios. Ha centrado particularmente su actividad en el seguimiento y en la información a través de su base de datos de las condiciones de los desplazados internos a la luz de los Principios y en la enseñanza de los Principios a países de todo el mundo. Otras muchas ONG utilizan los Principios como instrumento de vigilancia y promoción, entre ellas Amnistía Internacional, HelpAge International, Human Rights Watch, Jesuit Refugee Services, Peace Brigades International, Refugees International, Save the Children, el Comité de los Estados Unidos para los Refugiados y la Women's Commission for Refugee Women and Children. Las ONG locales de muchos países también están elaborando programas para los desplazados internos sobre la base de los Principios rectores, como se describe a continuación.

### **3. Promoción, difusión y aplicación de los Principios rectores**

18. El Representante y sus colaboradores se han venido esforzando por difundir los Principios rectores en todo el mundo. Mediante las gestiones concertadas de los organismos de las Naciones Unidas, el Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution y el SAIS, las ONG y los gobiernos, los Principios rectores se han traducido y difundido ampliamente. Publicados inicialmente en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso), los Principios se han traducido a otros 26 idiomas: abjasio, albanés, armenio, azerbaiyano, bahasa (Indonesia), birmano, cebuano, cingalés, chin, dari, dinka, georgiano, luo, kirundi, macedonio, pashtu, portugués, serbocroata, sgaw karen, somalí, swahili, tagalo, tamil, tetum y turco, con un total de 32 versiones idiomáticas. Varias de estas traducciones de los Principios se han publicado en forma de folletos y la mayoría se pueden consultar en el sitio web del ACNUDH ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)) y del Proyecto de la Brookings Institution y de la SAIS (<http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/idp>). Además, para llegar a audiencias más generales se están preparando versiones popularizadas de los Principios en forma de dibujos animados en bahasa (Indonesia), patrocinadas por organismos internacionales y ONG que operan en ese país.

19. Para facilitar la aplicación práctica de los Principios, el Representante ha apoyado el desarrollo de materiales suplementarios. En 1999, el Proyecto de la Institución Brookings y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) publicaron el *Manual sobre la aplicación de los Principios rectores*, en el que aclaraban en un lenguaje accesible el contenido de los Principios y exponían formas de promover su aplicación. El *Manual* ha sido traducido al albanés, bahasa (indonesio), español, francés, macedonio, portugués y ruso, y el Representante alienta a que se traduzca a otros idiomas, en particular todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. También en 1999 el Comité Permanente entre Organismos preparó un *Manual on Field Practice in Internal Displacement*, que contenía ejemplos de todo el



mundo sobre las iniciativas emprendidas por los organismos de las Naciones Unidas y las ONG en respuesta a las necesidades y derechos de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos, de acuerdo con los Principios. En 2000, la American Society of International Law y el Proyecto de la Institución Brookings publicaron las *Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement*, del Profesor Walter Kälin, donde se describían las bases del derecho internacional en que se apoyaba cada uno de los 30 Principios. En 2002, el Proyecto de la Brookings Institution publicó un folleto sobre *Recent Commentaries about the Nature and Application of the Guiding Principles on Internal Displacement*.

### **Nivel nacional**

20. Esas actividades han dado fruto a nivel nacional, donde, significativamente, cada vez más Estados están utilizando los Principios rectores para la elaboración de una legislación y políticas nacionales. En 2000, Angola se convirtió en el primer Estado en promulgar una legislación basada expresamente en ellos, sus normas de reasentamiento. El año siguiente, el Gobierno de Burundi suscribió un protocolo para la creación de un marco permanente de cooperación para proteger a las personas desplazadas, uno de cuyos objetivos básicos es la promoción y aplicación de los Principios. En Colombia, el Tribunal Constitucional ha subrayado la autoridad de los Principios como reafirmación del derecho internacional y los ha invocado en dos de sus fallos, que fueron respaldados por una directiva del ejecutivo en 2001. Mientras se preparaba el presente informe, la legislatura peruana estudiaba una ley nacional sobre los desplazamientos internos basada en gran medida en los Principios rectores, iniciativa acogida con beneplácito por el Representante. Análogamente, en Uganda, el Gobierno está estudiando un proyecto de ley sobre el desplazamiento interno que está basado en los Principios rectores; se prevé que se aprobará en breve. Entretanto, en el Afganistán se están utilizando como marco de referencia en la elaboración de un decreto para el retorno seguro de personas internamente desplazadas. La reafirmación de los derechos de los desplazados internos en el marco jurídico nacional es una iniciativa importante. Una ley que consagre los derechos de los desplazados internos sirve no sólo para aumentar su visibilidad, sino también como medio de reconciliación.

21. Los Principios también están propiciando reformas de la legislación vigente. En 2001-2002, el Representante, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Proyecto de la Institución Brookings y la SAIS sobre los desplazamientos internos y la Asociación Georgiana de Jóvenes Abogados patrocinaron un estudio de grupos locales de abogados sobre la medida en que la legislación nacional de Armenia, Azerbaiyán y Georgia se ajusta a los Principios rectores. En cada país se celebraron reuniones a las que asistieron funcionarios gubernamentales, representantes de la sociedad civil y organismos internacionales para examinar los resultados y las recomendaciones de dicho estudio, lo que tuvo repercusiones importantes en términos de la reforma de la legislación nacional. Los patrocinadores y la American Society of International Law van a publicar un libro en 2003 con los análisis jurídicos y las deliberaciones de los seminarios que puede servir de modelo para actividades análogas en otras partes del mundo<sup>1</sup>.

22. Por otro lado, los gobiernos siguen manifestando interés en asistir a cursos de formación sobre los desplazamientos internos y los Principios rectores. El Proyecto Global sobre los desplazados internos, junto con la Oficina del ACNUDH,

patrocinó el primer cursillo de formación sobre los Principios rectores en Uganda en 1999, y se ha dedicado activamente a enseñar los Principios rectores a las autoridades gubernamentales, la sociedad civil y el personal de organismos internacionales y ONG en todo el mundo. La Dependencia de Desplazados Internos de la OCAH creada en enero de 2002 también está atendiendo las solicitudes de formación sobre los desplazamientos internos procedentes de los gobiernos y de otros interesados, como personal de las Naciones Unidas.

23. Por su parte, a petición de la Comisión y de la Asamblea General, el Representante sigue organizando y apoyando seminarios sobre los desplazamientos internos y los Principios rectores. En ejercicio de su mandato ha copatrocinado seminarios nacionales para las autoridades gubernamentales y representantes de organismos del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG locales e internacionales e instituciones de investigación en Colombia en 1999 (E/CN.4/2000/83/Add.2), en el Cáucaso meridional, para Armenia, Azerbaiyán y Georgia, en 2000 (E/CN.4/2001/5/Add.2) y en Indonesia en 2001 (E/CN.4/2002/95/Add.3). En abril de 2002, en la Federación de Rusia el Instituto de Estado y de Derecho de la Academia de Ciencias de Rusia y Partnership on Migration patrocinaron un seminario sobre los desplazados internos. Más tarde, la ONG rusa Memorial decidió traducir al ruso las anotaciones a los Principios incorporando referencias al derecho ruso.

24. Las instituciones nacionales de derechos humanos también son una tribuna importante de promoción de los Principios rectores en el plano nacional. El Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la región de Asia y el Pacífico manifestó que era partidario de que esos órganos asumieran un papel más importante en lo concerniente a los desplazados internos y los miembros del Foro examinaron la importancia de los Principios rectores para su trabajo, lo que ha motivado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Sri Lanka a comenzar a incluir los desplazamientos internos en su programa de actividades, como se señala en un reciente informe que debería servir de guía para las instituciones nacionales de derechos humanos de otros países<sup>2</sup>. En los países del Commonwealth, para las instituciones nacionales de derechos humanos se considera que es una práctica óptima contribuir a la implementación de los Principios rectores<sup>3</sup>. En México, el Representante se reunió con miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones de derechos humanos de los Estados de Chiapas y Guerrero durante su misión en agosto para discutir el papel que les correspondía en el caso de los desplazados internos y la aplicación de los Principios rectores. Durante su misión a Filipinas en noviembre de 2002, el Representante dio una charla sobre la relevancia de los Principios rectores para las actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos y se reunió con el Presidente y los miembros de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, quienes manifestaron interés en la incorporación de los Principios en su labor.

25. Los Principios rectores también están siendo reconocidos y utilizados por agentes no estatales. Durante su misión en Georgia en 2000 (E/CN.4/2001/5/Add.4), el Representante sostuvo un diálogo constructivo basado en dichos Principios con las autoridades de facto tanto en Osetia meridional como en Abjasia. Efectivamente, el Presidente de facto de Abjasia sugirió que sería conveniente que los Principios se tradujeran al idioma del país —iniciativa que se materializó en 2002. En el Sudán, el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés y su Ejército (MLPS) está considerando la posibilidad de adoptar una política sobre los desplazamientos internos basada en los Principios rectores, cuyo proyecto fue elaborado por representantes del

MLPS en septiembre de 2002 durante un cursillo de formación en Rumbek patrocinado por la Dependencia de Desplazados Internos de la OCAH, con la asistencia y la participación de la oficina del Representante. En un seminario sobre los desplazamientos internos en el Sudán meridional patrocinado por el Representante, el UNICEF y el Proyecto de la Brookings Institution y la SAIS en noviembre de 2002, autoridades del MLPS presentaron su política y reiteraron su intención de someterla a los dirigentes del MLPS en 2003 para su ratificación. Durante su misión en Filipinas en noviembre de 2002, el Representante se reunió con los representantes del Frente Islámico Moro de Liberación (MILF) y destacó la relevancia de los Principios rectores.

26. Por otro lado, los Principios rectores se han convertido en un importante instrumento de educación, vigilancia y defensa de la sociedad civil de cada país. En Sri Lanka, el Consorcio de Organismos Humanitarios, que agrupa a más de 30 ONG, ha estado ejecutando un programa de divulgación basado en los Principios destinado a autoridades gubernamentales, agentes no estatales, organizaciones internacionales, ONG internacionales y nacionales y comunidades de desplazados. Como parte de esos esfuerzos, ha publicado un “Toolkit” sobre los Principios rectores en inglés, cingalés y tamil, y diversos otros materiales de capacitación que se utilizan en seminarios y mesas redondas. En otros países del mundo realizan actividades parecidas diversas organizaciones, como por ejemplo la Asociación Georgiana de Jóvenes Abogados en Georgia y la Comisión Ecuménica de Familias y Comunidades Desplazadas en Filipinas.

### **Nivel regional**

27. La Comisión y la Asamblea General han tomado nota con satisfacción de que un creciente número de organizaciones regionales están utilizando los Principios acogiendo con particular satisfacción las iniciativas de la Organización de la Unidad Africana, en la actualidad Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa, y les han alentado a que, junto con otras organizaciones regionales, intensifiquen sus actividades y su cooperación con el Representante, en particular a través de seminarios sobre los desplazamientos internos.

28. En 1998 el Representante copatrocinó con la OUA un seminario sobre los desplazamientos internos en África, en el que se recomendó la más amplia difusión de los Principios. Al año siguiente, la Comisión de Refugiados y Desplazados de la OUA tomó nota de los Principios rectores “con interés y reconocimiento” y recomendó al Consejo de Ministros de la OUA que los Estados miembros cooperaran con el Representante en su aplicación.

29. En abril de 2000 los Ministros de los Estados de la CEDEAO aprobaron una Declaración en la Conferencia del África Occidental sobre los niños afectados por la guerra, en la que se acogieron con satisfacción los Principios y se hizo un llamamiento a los Estados miembros de la CEDEAO para que los aplicaran. Esta Declaración fue posteriormente aprobada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO, celebrada en diciembre de 2000. En septiembre de 2002 la oficina del Representante participó en un seminario sobre la migración en África occidental para los Estados miembros de la CEDEAO que se celebró en Dakar, patrocinado por la CEDEAO y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En el seminario se recomendó

entre otras cosas la elaboración de leyes nacionales sobre los desplazamientos internos utilizando los Principios como marco.

30. En África oriental, el Cuerno de África y la región de los Grandes Lagos, en una conferencia organizada por el Programa internacional de políticas relativas a las migraciones, en colaboración con la Unión Africana, los gobiernos reafirmaron su adhesión a los Principios rectores como instrumento y norma útil para abordar las situaciones de desplazamiento interno<sup>4</sup>.

31. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA acogió con satisfacción y expresó su pleno apoyo a los Principios, señalando que constituían “la reiteración más completa de las normas aplicables a los desplazados internos” y en consecuencia “daban una importante orientación sobre cómo debe interpretarse y aplicarse la ley durante todas las etapas del desplazamiento”<sup>5</sup>. Tanto la Comisión como sus Relatores sobre los desplazados internos aplican regularmente los Principios como referencia para evaluar las condiciones de los diferentes países, como Colombia y Guatemala.

32. En Europa, la OSCE, tras haber distribuido los Principios a los Estados participantes y sus misiones sobre el terreno, se ha centrado cada vez más en su aplicación. En septiembre de 2000, la OSCE y la OIDDH convocaron una reunión sobre las migraciones y los desplazamientos internos con el objetivo principal de estudiar la forma de que las instituciones de la OSCE, las operaciones sobre el terreno y los Estados participantes pudieran mejorar su respuesta a los desplazamientos internos, en particular mediante la aplicación práctica de los Principios. En la reunión de la OSCE sobre la integración de la dimensión humana que se celebró al año siguiente, varios Estados se pronunciaron a favor de atribuir una función más importante a la OSCE en relación con los desplazamientos internos y destacaron el valor de los Principios rectores como marco. El seminario regional sobre desplazamientos internos en el sur del Cáucaso y el subsiguiente examen de la legislación nacional, copatrocinado por la OIDDH/OSCE y el Representante, son ejemplos de cómo la OSCE apoya activamente la promoción y aplicación de los Principios en los países. Ese impulso continúa, como demuestra la “Declaración de Rotterdam” dada a conocer en julio de 2003 por la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, en que la Asamblea instó a los Ministros de la OSCE a considerar la posibilidad de adoptar los Principios rectores de las Naciones Unidas aplicables a los desplazamientos internos o aprobar los aspectos fundamentalmente de esos Principios rectores como compromisos de la OSCE.

33. El Consejo de Europa también ha prestado atención a la cuestión de los desplazamientos internos, en particular a través de las actividades de la Asamblea Parlamentaria y de su Comisión de Migraciones, Refugiados y Demografía, la cual ha enviado misiones de investigación a los países afectados por los desplazamientos internos y ha recomendado la observancia de los Principios. En septiembre de 2001 el Comité, junto con el Representante, el ACNUDH y el Proyecto de la Institución Brookings, organizaron un seminario sobre los desplazamientos internos y la aplicación de los Principios en Europa. Como complemento de la reunión, el Comité nombró un Relator sobre los desplazamientos internos y está preparando un informe con las recomendaciones formuladas a los Estados miembros del Consejo de Europa, para su consideración por la Asamblea.

34. En 2000 se reunió en Bangkok una conferencia regional sobre los desplazamientos internos en Asia, organizada por el Foro Asia y la Universidad de Chulalongkorn, y copatrocinada por el ACNUR, el Proyecto de la Institución Brookings,

el Consejo Noruego para los Refugiados y el Comité de los Estados Unidos para los Refugiados. Los participantes, que procedían de 16 países asiáticos e incluían a representantes de las comisiones nacionales de derechos humanos, las instituciones académicas y de investigación, las ONG locales, regionales e internacionales, los medios de comunicación y las organizaciones internacionales, reconocieron la importancia de difundir y promover los Principios en la región, pidieron a los gobiernos y a todos los actores pertinentes que los respetaran y recomendaron que las comisiones nacionales de derechos humanos centraran su atención en los desplazamientos internos y promovieran la aplicación de los Principios.

35. Del 30 de agosto al 2 de septiembre de 2003, el Representante copatrocinó la primera conferencia regional sobre los desplazamientos internos de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). En colaboración con sus copatrocinadores, la IGAD y la Dependencia de Desplazados Internos de la OCAH, y con el Gobierno del Sudán en calidad de anfitrión, el Representante convocó a 100 participantes, entre delegaciones gubernamentales de cada Estado miembro de la IGAD (Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, el Sudán y Uganda), organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y expertos regionales e internacionales, a una reunión de expertos para examinar la situación de los desplazamientos internos en los Estados miembros de la IGAD, la dinámica regional que agravaba los problemas y las posibilidades de acción regional concertada. La reunión ministerial en que se examinaron y aprobaron las conclusiones y recomendaciones de esa reunión dio a conocer la Declaración de Jartum sobre los desplazados internos en la subregión de la IGAD. Los expertos y los ministros por igual observaron que los Principios rectores eran un instrumento útil para elaborar políticas nacionales sobre los desplazamientos internos, pues recogían el derecho internacional vigente relativo a ese fenómeno. También pidieron que se estableciera una dependencia en la secretaría de la IGAD que se dedicara exclusivamente a las cuestiones del desplazamiento forzado, reuniendo datos sobre los desplazamientos en la subregión, difundiendo los principios rectores, prestando asistencia técnica a los Estados miembros para elaborar políticas sobre el desplazamiento interno y supervisar su aplicación y explorando otros medios de cooperación subregional en relación con los desplazamientos forzados. En la Declaración Ministerial también se declaró el 2 de septiembre “Día de la IGAD para los Desplazados Internos”<sup>6</sup>.

36. También se están estudiando planes para celebrar una conferencia regional en América Latina, de la que México sería el anfitrión. El Representante espera también que los órganos regionales como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, la Liga de los Estados Árabes, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo consideren la forma de integrar los desplazamientos internos y los Principios en su labor.

### **Nivel internacional**

37. A lo largo de los años, muchos Estados se han manifestado en apoyo de los Principios rectores en la Comisión, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros foros. Más recientemente, en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Comisión, hicieron referencia en forma positiva a los Principios rectores los delegados de Argelia, Austria, Croacia, Eritrea, México, Noruega (en nombre también de Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia) y Suiza. No obstante, a veces, algunos Estados han cuestionado el proceso en que se elaboraron los Principios

rectores y han señalado que no tienen carácter vinculante. Para responder a esas inquietudes, en los dos últimos años, el Representante ha intensificado el diálogo con los gobiernos acerca de los Principios rectores. Por ejemplo, se ha reunido con autoridades gubernamentales en El Cairo y Jartum para examinar los Principios. Además, se ha celebrado una serie de reuniones constructivas en Nueva York, organizadas por el Gobierno de Suiza y el Coordinador del Socorro de Emergencia. En consecuencia, varios gobiernos que antes habían manifestado preocupaciones han expresado su reconocimiento por esas deliberaciones y han explicado que su objetivo era de hecho ampliar el apoyo de los Principios. Por otra parte, se están celebrando consultas con el Representante Permanente de Suiza antes las Naciones Unidas y varias delegaciones, incluida la del Gobierno de Egipto, para organizar un seminario en que se examinen los Principios rectores y su aplicación. Entretanto, el Representante sigue dialogando acerca de los Principios rectores y su aplicación con gobiernos en Nueva York y Ginebra, en seminarios regionales y en sus misiones a los países.

## **B. Fomento de disposiciones institucionales efectivas**

38. También se ha encargado al Representante que haga sugerencias y recomendaciones acerca de la respuesta institucional internacional a los desplazamientos internos. Sin dejar de reconocer que, en última instancia, recae en los Estados la responsabilidad de asistir y proteger a los desplazados internos, el Representante ha afirmado que, cuando carecen de la voluntad o de la capacidad de hacerlo, la comunidad internacional tiene una función clave que desempeñar. En ese contexto, el Representante ha destacado la noción de soberanía como responsabilidad, un concepto que goza de cada vez más aceptación en la comunidad internacional. La función de la comunidad internacional puede adoptar diferentes formas. De hecho, entre las diversas opciones presentadas inicialmente por el Representante cabe mencionar la creación de un organismo especializado para los desplazados internos, la designación de un organismo existente para que asuma la plena responsabilidad de los desplazados internos y la colaboración entre los diferentes organismos y oficinas competentes.

39. Hasta la fecha, la comunidad internacional ha preferido la última opción. Las oficinas y los organismos de las Naciones Unidas que desempeñan una función en la protección y asistencia de los desplazados internos, cuyo número ha aumentado constantemente desde que el Representante comenzó su labor, son en la actualidad: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el ACNUDH, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el ACNUR, el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, fuera de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y los demás componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la OIM y numerosas ONG. Aunque la participación de estas y otras organizaciones en la ayuda a los desplazados internos es digna de elogio, ha planteado también importantes problemas de coordinación.

40. Se recordará que en 1990 la Asamblea General asignó a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas la responsabilidad de coordinar la asistencia a los desplazados internos sobre el terreno. En 1991, la Asamblea creó el cargo de Coordinador del Socorro de Emergencia, con el mandato de coordinar las respuestas de todo el sistema a las situaciones de emergencia, y al año siguiente estableció el Comité Permanente entre Organismos, para apoyar la labor del Coordinador. El Comité

Permanente entre Organismos constituye un foro que reúne a los principales asociados dentro y fuera de las Naciones Unidas en los ámbitos humanitario, de derechos humanos y de desarrollo, las agrupaciones de organizaciones no gubernamentales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Su función primordial es formular políticas para asegurar una respuesta humanitaria coordinada y efectiva a emergencias y desastres naturales complejos.

41. Aunque inicialmente existía en el seno del Comité Permanente entre Organismos un Grupo de Tareas entre Organismos sobre personas desplazadas en que participó el Representante a mediados del decenio de 1990, el Grupo constituyó en gran medida un foro para el intercambio de información y no un mecanismo para la coordinación estratégica y la respuesta a los desplazamientos internos. Así pues, lo cierto siguió siendo, como destacó el Secretario General en su programa de reforma de las Naciones Unidas de julio de 1997, que prestar protección y asistencia a los desplazados era un desafío humanitario no previsto en los mandatos existentes de los diversos organismos. Para hacer frente a esa imprevisión, el Secretario General pidió al Coordinador del Socorro de Emergencia que asegurara que los distintos organismos atendieran efectivamente las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. En consecuencia, conforme a las recomendaciones anteriores del Representante, el Coordinador pidió a todos los miembros del Comité Permanente que designaran un coordinador sobre los desplazamientos internos. Entretanto, el Comité envió al Representante una invitación permanente a los miembros del Comité y sus órganos subsidiarios, y su Grupo de Trabajo inscribió en su programa de forma permanente el tema de los desplazados internos. Esas importantes medidas facilitaron la coordinación interinstitucional en el ámbito de los desplazamientos internos y dieron resultados positivos en diversos aspectos.

42. Una de esas medidas fue la creación de un sistema de reunión y difusión de información sobre los desplazamientos internos. En sus primeros informes a la Comisión, el Representante planteó repetidamente y la Comisión reiteró la necesidad de un sistema amplio de reunión y difusión de datos sobre los desplazados internos como primer paso para resolver sus necesidades. En 1998 el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos decidió “contratar” con el Consejo Noruego para los Refugiados la responsabilidad de elaborar una base global de datos sobre los desplazamientos internos. La base de datos creada y gestionada por el Proyecto Global IDP del Consejo Noruego para los Refugiados ([www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)) es un instrumento valiosísimo que sirve también para dar a conocer las condiciones de los desplazados internos en unos 50 países de todo el mundo y facilitar su comprensión.

43. Como ha destacado repetidamente el Representante en sus informes y declaraciones, la protección ha sido siempre el elemento más débil de la respuesta internacional. El problema se debía en parte a la falta de una comprensión común de la protección dentro de la estrategia de colaboración. Para colmar esta laguna conceptual, en 1999 el Representante, el Coordinador del Socorro de Emergencia y el ACNUDH prepararon un documento común en el que se aclaraba el significado de la palabra protección en relación con los desplazados internos. El documento constituyó la base de un amplio documento de política del Comité Permanente entre Organismos, aprobado por los jefes de los organismos en diciembre de 1999 y publicado ulteriormente por la OCAH en forma de folleto para su mayor difusión. Como los organismos humanitarios y de desarrollo han abordado históricamente con reticencia las cuestiones de protección, la adopción de esta política interinstitucional sobre la protección de los desplazados internos fue un paso trascendental. Al articular las

necesidades de protección de los desplazados internos y las responsabilidades individuales y colectivas a la hora de atenderlas, los organismos internacionales se comprometieron a asumir una mayor responsabilidad. Ahora bien, un documento de política no basta por sí solo para atender las necesidades de protección de los desplazados.

44. Otra inquietud persistente identificada por el Representante y reflejada por la Comisión ha sido la ausencia de un mecanismo de financiación de los programas que aborden las necesidades específicas de los desplazados internos. En 2000, con el apoyo del UNICEF y del Proyecto de la Institución Brookings, el Representante encargó un estudio sobre la medida en que los desplazados internos se incluían en el procedimiento de llamamientos unificados para ese año<sup>7</sup>. La conclusión del estudio fue que si bien la mayoría de los llamamientos reconocían la vulnerabilidad especial de los desplazados internos y muchas actividades de los proyectos tenían en cuenta esa vulnerabilidad, quedaba todavía un considerable margen para mejorar la atención y la respuesta de los equipos nacionales de las Naciones Unidas a situaciones específicas, especialmente en la esfera de la protección. El Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos acogió complacido el informe y lo distribuyó a los equipos nacionales para que tuvieran en cuenta sus conclusiones y recomendaciones cuando prepararan futuros llamamientos. El Representante continúa participando activamente en el seguimiento y la promoción de una mayor movilización de recursos para abordar la causa de los desplazados internos, en particular con su participación activa en el lanzamiento mundial de llamamientos unificados.

45. Evidentemente, la prueba real de la suficiencia de estas y otras medidas emprendidas para mejorar la respuesta internacional está en sus efectos en la mejora de las condiciones de los desplazados internos sobre el terreno. Pese a los progresos logrados, la respuesta internacional continúa presentando lagunas significativas de tal gravedad que han merecido la atención del Consejo de Seguridad. En enero de 2000 el Consejo expresó “su profunda preocupación porque un número excesivamente elevado de refugiados y desplazados internos no recibe protección y asistencia suficientes” (S/PRST/2000/1). La difusión de la responsabilidad entre diversos organismos, precisaron algunos gobiernos, ha creado un sistema caracterizado por la falta de responsabilidad y de dirección, y se han renovado las peticiones de que se designe un solo organismo responsable de los desplazados internos. La situación de Angola, donde se da una de las crisis de desplazamientos internos más graves de todo el mundo, se citó como ejemplo típico de un sistema de colaboración que no hacía justicia a los desplazados internos.

46. Aunque algunos gobiernos y organizaciones sugirieron que para responder a esas preocupaciones hacía falta una importante reforma institucional, la respuesta de las Naciones Unidas fue la de continuar la estrategia existente de colaboración entre los diversos organismos pero con el compromiso de mejorar su aplicación. Como primera medida, el Comité Permanente entre Organismos envió a los coordinadores residentes, los coordinadores de la asistencia humanitaria y los jefes de los posibles “organismos nacionales de colaboración” unas “orientaciones complementarias” sobre sus responsabilidades para con los desplazados internos. Aunque el documento se limitaba a reiterar responsabilidades que existían desde hacía más de un decenio, destacaba esta responsabilidad específica (que en varias ocasiones durante los últimos años los coordinadores habían manifestado desconocer) y describía lo que entrañaba. Por ejemplo, incluía cerciorarse de que no sólo las necesidades de asistencia sino también las de protección se atendieran con eficacia, así como inculcar a las



autoridades nacionales y locales una responsabilidad esencial de proteger y asistir a los desplazados internos de conformidad con los Principios.

47. Como segunda medida, en septiembre de 2000 el Comité Permanente entre Organismos estableció la Red interinstitucional de alto nivel sobre los desplazamientos internos, presidida por un coordinador especial sobre los desplazamientos internos, Dennis McNamara, designado por la OCAH, a la que se confió la tarea de llevar a cabo estudios de determinados países y formular propuestas para mejorar la respuesta interinstitucional a sus necesidades. La oficina del Representante participó en la labor de la Red interinstitucional y en varias de sus misiones, que siempre llegaban a la conclusión de que la atención a las necesidades de protección era el fallo más crítico de la respuesta internacional.

48. Por último, por recomendación del Coordinador Especial sobre los desplazamientos internos y con la aprobación del Coordinador del Socorro de Emergencia y el Secretario General, en enero de 2002 se estableció una Dependencia sobre los desplazados internos en la OCAH con personal adicional adscrito de los organismos integrantes del Comité Permanente entre Organismos y ONG, así como el Representante (con el apoyo del Gobierno de Austria). Como se afirma en el mandato aprobado por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente, la función principal de la Dependencia es ayudar al Coordinador del Socorro de Emergencia a cumplir su función de coordinar una respuesta efectiva a las necesidades de los desplazados internos en todo el mundo. Con ese fin, la Dependencia presta apoyo a las respuestas sobre el terreno en crisis de desplazamientos internos a cargo de miembros del Comité Permanente entre Organismos y la OCAH, bajo la dirección de los coordinadores residentes y humanitarios. En sus planes de trabajo, la Dependencia ha emprendido actividades encaminadas a promover mejoras en todo el sistema de la respuesta a los desplazamientos internos y a prestar apoyo específico a situaciones de determinados países. Utilizando los Principios rectores y las directrices normativas elaboradas por el Comité Permanente entre Organismos como marcos normativos e institucionales generales, la Dependencia procura aprovechar su carácter interinstitucional para asegurar la coordinación entre los asociados operacionales y mejorar la respuesta de la comunidad internacional en favor de los desplazados internos. Se está llevando a cabo una evaluación de la Dependencia.

49. El Representante apoyó enérgicamente el establecimiento de la Dependencia, ya que había precisado durante muchos años la importancia de que existiera un mecanismo central de coordinación para orientar el enfoque de colaboración. En abril de 2002, el Representante y el Coordinador del Socorro de Emergencia firmaron un memorando de entendimiento en que se describían los ámbitos y las modalidades de cooperación entre el Representante y la Dependencia, a saber: elaborar estrategias para la promoción, difusión y aplicación de los principios rectores; coordinar las visitas sobre el terreno para que tengan la mayor repercusión posible, apoyándose mutuamente en sus respectivas conclusiones y asegurando un seguimiento significativo; colaborar en la investigación teórica y práctica; emprender actividades conjuntas como seminarios, publicaciones y otras iniciativas para determinar las mejores prácticas en la aplicación de los Principios y llevar a cabo actividades conjuntas de promoción.

50. Una importante iniciativa conjunta de la Dependencia y el Proyecto de la Brookings Institution y la SAIS es el estudio sistemático de la respuesta interinstitucional a las necesidades de protección sobre el terreno. Un equipo de dos personas ya ha visitado nueve países, ha examinado las políticas y estrategias de protección

vigentes y ha determinado las prácticas más eficaces, así como las medidas que podrían adoptarse para mejorar la respuesta. Sus conclusiones y recomendaciones se publicarán en 2003.

51. A pesar de esos acontecimientos alentadores, persiste la preocupación generalizada de que no haya un organismo u organización cuyo mandato abarque íntegramente la atención de las necesidades de los desplazados internos. El enfoque de colaboración depende de la eficacia de la coordinación y de la medida en que los organismos operacionales se empeñen en aumentar la eficacia de su capacidad colectiva. También es importante que el aumento de la eficacia de la colaboración se observe a todos los niveles, desde la sede hasta al terreno, con el objetivo último de hacer un aporte significativo a la atención de las necesidades de los desplazados internos. Desde este punto de vista, el sistema recién establecido no se ha desarrollado del todo.

52. La observación sobre el terreno revela que, cuando los organismos humanitarios y de desarrollo operan en países con problemas de desplazamientos internos en que la cuestión se considera delicada y los gobiernos pueden sospechar que la participación internacional amenaza la soberanía nacional, a veces se abstienen de promover la causa de los desplazados internos ante las autoridades nacionales. En algunos casos, aun cuando han comenzado a cambiar las políticas gubernamentales, como observó el Representante en Turquía, México y las Filipinas, las respuestas de los organismos se quedan rezagadas.

53. El estudio sobre la protección y la evaluación de la Dependencia de los desplazados internos que se están llevando a cabo brindan la oportunidad de examinar la medida en que se atienden las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Aunque se ha progresado considerablemente en la prestación de esa protección y asistencia, cabe afirmar que aún no se han atendido cabalmente esas necesidades.

### **C. Misiones a los países**

54. Las misiones a los países siguen constituyendo un componente esencial de la labor del Representante. Esas misiones brindan la oportunidad de estudiar situaciones particulares de desplazamiento interno, evaluar la eficacia y la eficiencia de la respuesta nacional e internacional a las necesidades de protección, asistencia y desarrollo y, fundamentalmente, entablar un diálogo constructivo con las autoridades nacionales y otros agentes con miras a encontrar soluciones. Las misiones también brindan la oportunidad de que el Representante examine los Principios rectores con los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, tarea que han acogido con beneplácito y alentado tanto la Comisión de Derechos Humanos como la Asamblea General.

55. Desde su nombramiento en 1992, el Representante ha efectuado 28 misiones a los países siguientes: Angola, Armenia, Azerbaiyán, Burundi (dos veces), Colombia (dos veces), El Salvador, Federación de Rusia (dos veces), Filipinas, Georgia, Indonesia, México, Mozambique, Perú, Rwanda, Somalia, Sri Lanka, Sudán (tres veces), Tayikistán, Timor-Leste (entonces Timor-Oriental), Turquía, Uganda y los países de la antigua Yugoslavia.

56. Ocho de esas visitas —a Indonesia, la Federación de Rusia, las Filipinas, México, el Sudán (dos veces), Turquía y Uganda— se llevaron a cabo después de que se presentó el último informe del Representante a la Asamblea General en su

quincuagésimo sexto período de sesiones; los informes detallados sobre esas misiones figuran en los siguientes documentos: Sudán (E/CN.4/2002/95/Add.1 y E/CN.4/2003/86/Add.1 y Corr.1); Indonesia (E/CN.4/2002/95/Add.2 y Add.3); Turquía (E/CN.4/2003/86/Add.2); México (E/CN.4/2003/86/Add.3); y Filipinas (E/CN.4/2003/86/Add.4). Los informes sobre las misiones más recientes a la Federación de Rusia y Uganda, en preparación, se presentarán a la Comisión de Derechos Humanos en su próximo período de sesiones.

57. En los casos de México y Turquía el Representante hizo recomendaciones específicas en las que pedía al equipo nacional de las Naciones Unidas que se comprometiera mucho más con la causa de los desplazados internos, en vista de los cambios importantes que se habían producido en ambos países. En el Sudán y las Filipinas, el Representante subrayó la necesidad de apoyo internacional para ayudar a las personas desplazadas que comenzaban a regresar, y puso de relieve al mismo tiempo las necesidades de protección y asistencia de esas personas. En el caso del Sudán, el Representante también promovió la formulación de una política nacional sobre los desplazados internos. Con respecto a Indonesia, el Representante presentó recomendaciones concretas para abordar las causas fundamentales del desplazamiento y asegurar que la nueva política del Gobierno se traduzca en programas de asistencia y protección amplios y bien coordinados, con especial hincapié en la búsqueda de soluciones duraderas. Entre otras medidas se recomendaron llamamientos para que el Gobierno haga esfuerzos más concertados por abordar las necesidades de los desplazados internos, mediante, en particular, disposiciones institucionales nacionales eficaces; el establecimiento de un sistema de información; medidas para abordar las necesidades concretas de mujeres y niños; el fomento de la seguridad y la protección; medidas para restablecer la confianza y la solidaridad entre los distintos grupos étnicos y religiosos; la potenciación de la función de las organizaciones internacionales y ONG y la difusión y aplicación amplias de los Principios rectores.

58. En agosto de 2002, el Representante recibió una invitación a visitar la Federación de Rusia, en concreto las repúblicas de Ingushetia y Chechenia, en respuesta a la petición que formuló el 22 de marzo de 2000 de emprender una segunda misión oficial al país (visitó Moscú en 1992). A petición del Gobierno, el Representante estuvo acompañado en su misión por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer. Prevista para primeros de septiembre, la misión fue aplazada por el Gobierno hasta finales de ese mes, momento en que volvió a aplazarse por razones de seguridad en la región. Complace al Representante informar de que en agosto de 2003 el Gobierno de la Federación de Rusia confirmó que la visita al país podría llevarse a cabo en septiembre de 2003; el Representante hizo su visita del 7 al 13 de septiembre. También complace al Representante observar que, por invitación del Gobierno de Uganda, visitó ese país en agosto de 2003. Los informes de esas dos misiones se prepararán y se presentarán a la Comisión de Derechos Humanos en su próximo período de sesiones, previsto para 2004.

#### **D. Ámbitos de investigación**

59. El cuarto pilar del mandato del Representante entrañaba emprender y promover un programa de investigación de la crisis mundial de los desplazamientos internos, sus causas, consecuencias, y soluciones. Para cumplir esa parte de su mandato, el Representante ha contado sobre todo con el apoyo del Proyecto conjunto de la Brookings Institution y la *School of Advanced International Studies* (SAIS) de la

Universidad Johns Hopkins sobre los desplazamientos internos. Se trata de una institución independiente de investigación, de la que el Representante es codirector juntamente con Roberta Cohen, investigador principal de la Institución Brookings y que cuenta con una plantilla reducida pero muy motivada y especializada, que ha apoyado el mandato no sólo con su programa de investigación sino en todas sus actividades. A lo largo del pasado decenio, el Proyecto ha llevado a cabo numerosas investigaciones relativas a las diversas esferas del trabajo del mandato.

60. Paralelamente a los estudios jurídicos e institucionales descritos anteriormente, el Representante realizó los primeros estudios en profundidad de los desplazamientos internos: *Protecting the Dispossessed* (Brookings: 1993); *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (Brookings: 1998), en colaboración con Roberta Cohen; *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced* (Brookings: 1998), editado en colaboración con Roberta Cohen. Estos dos últimos estudios se hicieron a petición del Secretario General Boutros Boutros-Ghali. El actual Secretario General, Kofi Annan, propuso la publicación de la versión popularizada *Exodus Within Borders* (Brookings: 1999), por David A. Korn. Estas publicaciones ofrecen una panorámica mundial de la crisis de los desplazamientos internos, estudios de países concretos, un análisis del marco jurídico e institucional existente, un examen de la función de las organizaciones regionales y de las ONG y estrategias y recomendaciones para mejorar la respuesta a todos los niveles. Con la publicación de estos estudios, el Representante considera que se ha completado con creces la tarea principal de definir las características y los perfiles básicos del problema de los desplazamientos internos y del marco jurídico e institucional existente para darles solución.

61. Recientemente la atención se ha puesto en el estudio de aspectos particulares del problema de los desplazamientos internos y la búsqueda de soluciones. En este sentido, el Proyecto ha publicado documentos de distinguidos investigadores y de su propio personal sobre una serie de temas, como la elaboración de estrategias para las desplazadas internas, el salto del socorro al desarrollo, el problema de la participación política, las tendencias en América, el procedimiento de llamamientos unificados, la respuesta de los Gobiernos de los Estados Unidos y de Europa a los desplazamientos internos, la función de las comisiones nacionales de derechos humanos, una bibliografía selecta sobre los desplazamientos internos, los comentarios recientes sobre los Principios rectores, la situación de los desplazados internos en el Iraq y el desplazamiento causado por el desarrollo.

62. Además, a petición del Coordinador de Socorro de Emergencia, la Oficina del Representante ha iniciado una investigación de lo que ocurre al final de un desplazamiento. Se aborda el tema en un número especial de *Forced Migration Review*; los editores invitados que se encargaron del número, publicado en 2003, fueron el Proyecto y el *Institute for the Study of Forced Migration* de la Universidad de Georgetown.

63. Se siguen estudiando diversos temas, entre los que cabe mencionar el análisis de la responsabilidad nacional, la función de los agentes no estatales, la función del personal de las misiones de mantenimiento de la paz, el desarrollo de un régimen general de protección de los desplazados internos y los refugiados, un manual sobre los mecanismos de derechos humanos para los desplazados internos, un examen de la jerarquía en el derecho internacional de las normas descritas en los Principios rectores y un compendio de los programas de las universidades y los cursos de capacitación pertinentes.

64. Además, con su ingreso en junio de 2002, en la *School of Advanced International Studies* (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins, el Representante comenzó a establecer un centro para el estudio de los desplazamientos. El centro impartirá cursos, financiará becas y promoverá la investigación académica sobre las causas, consecuencias y soluciones de los desplazamientos. En el segundo trimestre de 2003 el Representante inauguró las actividades del centro impartiendo un curso sobre los desplazamientos internos a los estudiantes graduados en la SAIS. A más largo plazo, se prevé la visita de becarios al centro para enriquecer su currículum y sus actividades de investigación.

### III. Problemas pendientes

65. En diciembre de 2002, en Viena, los Gobiernos de Austria y Noruega, en colaboración con el Proyecto de la Brookings Institution y la SAIS, organizaron un simposio internacional sobre el mandato del Representante. El simposio se estructuró en torno a la evaluación de los progresos logrados y la determinación del rumbo futuro. Los objetivos principales de la reunión fueron evaluar la labor prevista en el mandato y los problemas en su ejecución, así como el progreso realizado por la comunidad internacional, y explorar estrategias futuras en los planos internacional, regional, nacional y local para promover mejores respuestas a la crisis mundial del desplazamiento interno. Participaron representantes de organismos y oficinas de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones internacionales que se ocupaban de los desplazamientos internos. El Profesor Thomas Weiss resumió la conclusión más importante de la reunión en su estudio de antecedentes en el que, al considerar los problemas pendientes, observó que la opción razonable para el próximo quinquenio, en vista de la improbabilidad o inconveniencia de las demás opciones, era aprovechar al máximo el enfoque vigente<sup>8</sup>. Esa evaluación lúcida y programática no es una expresión de complacencia, sino un desafío para aumentar la productividad y eficacia del sistema.

66. Desde que se estableció el mandato del Representante en 1992, se ha avanzado considerablemente en los ámbitos del establecimiento de normas, las disposiciones institucionales y las respuestas operacionales a las necesidades de los desplazados internos. Se ha progresado considerablemente respecto del aspecto normativo de la labor prevista en el mandato mediante la elaboración de los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos. Esos Principios se han convertido en una norma de amplia aceptación y un instrumento útil para atender las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. El enfoque de colaboración también ha demostrado ser la respuesta institucional preferida para la crisis mundial de los desplazamientos internos. Además, las misiones del Representante a distintos países han logrado establecer pautas para el diálogo constructivo con los gobiernos y otros agentes pertinentes en favor de los desplazados internos. Por otra parte, ha quedado bien establecido un programa de investigación orientado a la formulación de políticas sobre diversos aspectos de la crisis de los desplazamientos mediante el Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution y la SAIS de la Universidad Johns Hopkins y su Center for Displacement Studies, fundado recientemente.

67. A pesar de esos avances, subsisten grandes diferencias entre las normas establecidas, las estructuras institucionales y la ejecución de las operaciones, por una parte, y las necesidades acuciantes de protección y asistencia que experimentan las poblaciones desplazadas, por la otra. El desafío tal vez consista en evaluar con más

precisión la medida en que la comunidad internacional ha logrado o no responder a la crisis mundial de los desplazamientos internos, las deficiencias de la atención de las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos y lo que se necesita para subsanarlas. Así pues, además de continuar con la labor en curso y mejorarla, es preciso evaluar más detenidamente el sistema y su funcionamiento para determinar en qué medida puede aumentar su eficacia para proporcionar un sistema amplio de protección y asistencia a los desplazados internos del mundo.

#### Notas

- <sup>1</sup> Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (editores), *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, 2003.
- <sup>2</sup> Mario Gómez, National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons, Illustrated by the Sri Lankan Experience, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, julio de 2002.
- <sup>3</sup> *National Human Rights Institutions Best Practice*, Commonwealth Secretariat, 2001, pág. 33.
- <sup>4</sup> *Follow-Up Conference to the International Migration Policy Conference for East Africa, the Horn of Africa and the Great Lakes Region: Summary Report and Conclusions*, International Migration Policy Programme, junio de 2003.
- <sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9, Rev.1, cap. VI, págs. 10, 26, febrero de 1999. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 21, Rev.21, cap. XIV, 12, 6 de abril de 2001.
- <sup>6</sup> La declaración ministerial figura en <http://www.brook.edu/fp/projects/idp/conferences/DecKhartoum.pdf> y las recomendaciones de los expertos en <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/conferences/IGADREC.pdf>.
- <sup>7</sup> James Kunder, *The Consolidated Appeals and IDPs: The Degree to Which UN Consolidated Inter-Agency Appeals for the Year 2000 Support Internally Displaced Populations*, Brookings Project on Internal Displacement y UNICEF, agosto de 2000.
- <sup>8</sup> *International Efforts for IDPs after a Decade: What Next?* Taking Stock and Charting the Future: International Symposium on the Mandate of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, diciembre de 2003.