



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/538
19 de octubre de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones
Tema 100 c) del programa

CUESTIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS: SITUACIONES
RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS E INFORMES DE RELADORES
Y REPRESENTANTES ESPECIALES

Cuestión de los desplazados internos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe preparado por el representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng (Sudán), en cumplimiento de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1993/95, de 11 de marzo de 1993 y 1994/68, de 9 de marzo de 1994 y de la decisión 1993/285 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1993.

Anexo

INFORME PREPARADO POR EL REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL, SR. FRANCIS DENG, SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS, EN CUMPLIMIENTO DEL PÁRRAFO 9 DE LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS 1993/95, DE 11 DE MARZO DE 1993, Y 1994/68, DE 9 DE MARZO DE 1994 Y DE LA DECISIÓN 1993/285 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE 28 DE JULIO DE 1993

I. ANTECEDENTES

1. En las resoluciones 1993/95 y 1994/68, la Comisión de Derechos Humanos solicitó al representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng (Sudán), nombrado por el Secretario General a pedido de la Comisión de Derechos Humanos en julio de 1992 para estudiar dicha cuestión, que presentara informes anuales a la Asamblea General y a la Comisión. En consecuencia, el representante rindió el primer informe a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones, el 9 de noviembre de 1993 (A/48/579), y un informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 50° período de sesiones (E/CN.4/1994/44). En esos dos informes se hizo una reseña del proceso que llevó a su nombramiento, de las actividades en que había participado desde entonces y de las que tenía previsto realizar en la próxima etapa de su mandato. En el presente informe se actualiza dicha información, se describen las actividades del representante en los últimos 12 meses y se reseñan sus planes para el futuro cercano.

2. Tras la presentación de su estudio amplio (E/CN.4/1993/35) a la Comisión de Derechos Humanos en 1993, ésta, por conducto de su resolución 1993/95, amplió el mandato del representante del Secretario General por un período de dos años. Habida cuenta de las dificultades con que ha tenido que trabajar, recursos financieros y humanos disponibles muy limitados, sus actividades, hasta ahora, se han centrado en seguir difundiendo información acerca de la crisis de las personas desplazadas dentro de sus países, profundizar la comprensión de las cuestiones conexas, mantener estrechas consultas con los círculos especializados dentro del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional y llevar a cabo misiones sobre el terreno en los países con serios problemas de desplazados, a fin de ver las condiciones sobre el terreno y explorar formas más eficaces de abordar la crisis. A continuación se describen dichas actividades.

3. La Asamblea General en su resolución 48/135 alentó al representante a que, mediante el diálogo con los gobiernos, continuara su examen de las necesidades de brindar protección y asistencia internacionales a las personas desplazadas dentro de sus países, incluidos su recopilación y análisis de la reglamentación y normas existentes y le invitó a que formulara sugerencias y recomendaciones con respecto a la forma, incluidos los aspectos institucionales, de prestar protección y asistencia efectiva a las personas desplazadas dentro de sus países. Asimismo, la Asamblea exhortó a todos los gobiernos a que siguieran facilitando la realización de las actividades del representante, les alentó a que examinaran detenidamente la posibilidad de invitarle a visitar sus países, y agradeció a los gobiernos que ya lo hubieran hecho. Además, instó a todos los organismos y organizaciones interesados de las Naciones Unidas a que brindaran toda la asistencia y apoyo posibles al representante en el cumplimiento de su programa de actividades.

4. La Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1994/68 acogió favorablemente los esfuerzos del representante por seguir aumentando el nivel de sensibilización acerca de la difícil situación de los desplazados internos y le alentó, mediante el diálogo con los gobiernos y todas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, a continuar su examen de las necesidades de protección y asistencia a los desplazados internos, incluida la recopilación y análisis de la reglamentación y normas existentes, las causas profundas de los desplazamientos internos, la prevención y las soluciones a largo plazo, tomando en cuenta las situaciones específicas. Alentó también al representante a que continuara prestando especial atención en su examen a las necesidades de protección y asistencia de las mujeres y los niños. Además, la Comisión invitó al representante a que formulara sugerencias y recomendaciones con respecto a la forma de prestar protección y asistencia efectivas a los desplazados internos. Exhortó concretamente al representante a que propusiera la manera de establecer un sistema más coherente de recopilación de datos sobre cuestiones relacionadas con la situación y protección de los desplazados internos.

5. Asimismo, la Comisión exhortó al Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a todas las organizaciones intergubernamentales regionales, al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y las organizaciones no gubernamentales a que continuaran cooperando con el representante y le ayudaran en el desempeño de su mandato. Además, la Comisión exhortó a todos los gobiernos a que continuaran facilitando las actividades del representante, alentándoles a que consideraran detenidamente la posibilidad de invitar al representante a que visitara sus países, y los exhortó a que, en diálogo con el representante, prestaran la debida consideración a las recomendaciones y sugerencias que les hiciera el representante para mejorar la protección y asistencia a los desplazados internos. Para finalizar, la Comisión alentó al representante a que recabara a este respecto la colaboración de las instituciones locales, nacionales y regionales académicas y de investigación.

II. ELEMENTOS DEL MANDATO Y PROGRAMA DE ACTIVIDADES

6. Los principales elementos del mandato contenidos en las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Asamblea General incluyen visitas a los países afectados para comprobar la situación sobre el terreno, diálogos con los gobiernos, una evaluación de las normas jurídicas existentes y el alcance y lo adecuado de la protección que proporcionan y la evaluación de los arreglos institucionales de la comunidad internacional en general, y del sistema de las Naciones Unidas en particular, a fin de determinar el grado en que satisfacen las necesidades de las personas desplazadas dentro de sus países. El objetivo fundamental es la formulación de una estrategia para la protección efectiva de las personas desplazadas dentro de sus países. Esos elementos se analizan en el informe del representante al 50º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1994/44) y de acuerdo a ellos se han previsto sus actividades, según se describe a continuación.

1. Reseñas por país

7. En cumplimiento de las resoluciones mencionadas, el representante realizó tres misiones a los países en los últimos 12 meses y celebró reuniones con otros gobiernos con miras a organizar misiones para el futuro. Durante la primera etapa del mandato visitó, en el orden que se señala, el territorio de la ex Yugoslavia, la Federación de Rusia, Somalia, el Sudán y El Salvador. En noviembre de 1993, tras la reanudación de su mandato, el representante visitó Sri Lanka y presentó el informe de la misión (reseña por país) a la Comisión de Derechos Humanos en su 50º período de sesiones (E/CN.4/1994/44/Add.1). El representante tenía previsto visitar Burundi y Rwanda en abril de 1994, pero debido a los acontecimientos que tuvieron lugar en abril de 1994 y a sus trágicas consecuencias, en particular para Rwanda, no se pudieron lograr los objetivos de la misión en esas condiciones. En consecuencia, el representante tuvo que posponer la misión. En junio y septiembre de 1994 visitó Colombia y Burundi, respectivamente; en las adiciones de su próximo informe a la Comisión figurarán los informes de la misión.

8. Los objetivos de las misiones a los países son a) preparar una serie de reseñas por país sobre la base de las visitas sobre el terreno y otras fuentes de información, lo que proporcionará información sobre las diversas dimensiones del desplazamiento de personas dentro de sus países; b) recabar la percepción que tienen los desplazados mismos sobre este fenómeno que pueda ser de utilidad para profundizar la comprensión de problemas genéricos del desplazamiento considerado como una crisis mundial y c) centrar la atención en una situación específica, en un país determinado, y en lo que los gobiernos interesados y la comunidad internacional deben hacer para abordar los problemas.

9. En las tres misiones que se llevaron a cabo, tras la ampliación del mandato, se trataron más a fondo esas cuestiones, en comparación con su examen en la etapa inicial. De hecho demostraron la importancia de recopilar las reseñas por países mediante las visitas sobre el terreno. Además, en el caso de las misiones en Colombia y Burundi, el representante aprovechó la oportunidad para intercambiar opiniones con grupos regionales y recabar información directa sobre el funcionamiento de los organismos intergubernamentales en Centroamérica, en América Latina y en el Cuerno de África (véase párr. 22 infra).

10. En relación con las futuras actividades del representante, el Gobierno del Perú le ha invitado a llevar a cabo una misión en ese país y tiene previsto hacerlo en la próxima etapa de su mandato. Además, ha iniciado consultas preliminares con los Gobiernos de Tayikistán, Rwanda y Mozambique.

11. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1994/68, exhortó a los gobiernos a que, en diálogo con el representante, prestaran la debida consideración a las recomendaciones y sugerencias que les hiciera el representante; de hecho, una de las principales preocupaciones de éste ha sido crear y mantener un procedimiento por el cual se pudieran adoptar medidas complementarias sobre las cuestiones examinadas y acordadas en diálogo con los gobiernos. Por lo tanto, el representante envió cartas a los Gobiernos de Sri Lanka y del Sudán, con fechas 29 de agosto de 1994 y 28 de septiembre de 1994, respectivamente, solicitando información sobre posibles acontecimientos con respecto a varias propuestas concretas sobre la índole y el alcance de la asistencia, la situación de seguridad, la cuestión del reasentamiento, la

búsqueda de soluciones duraderas y la función de los organismos de las Naciones Unidas, de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad de donantes.

12. En consonancia con otros procedimientos especiales de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos no derivados de tratados y en relación con su reciente misión a Colombia, el representante dirigió un llamamiento urgente al Gobierno de Colombia, el 22 de agosto de 1994, para proteger a varias familias amenazadas con un desplazamiento inminente en el departamento de Santander. El representante espera recibir una respuesta del Gobierno.

13. El representante recibe información sobre la situación de los derechos humanos de los desplazados internos de diversas fuentes. Parte de esa información se utiliza para preparar las reseñas del país y las visitas sobre el terreno. Sin embargo, debido al alcance muy limitado de su mandato no es posible procesar la mayor parte de esa información o adoptar medidas complementarias. Si bien en el próximo informe que el representante presentará a la Comisión de Derechos Humanos se incluirán ideas más concretas, es preciso señalar la necesidad de adoptar un mecanismo más eficaz que permita mantener diálogos periódicos con los gobiernos de que se trate, a fin de estudiar y analizar los problemas en sus respectivos países y, en forma conjunta, tratar de encontrar soluciones (véase también E/CN.4/1994/44/Add.1, párr. 145). En la actualidad, el representante tiene la posibilidad de realizar muy pocas misiones sustantivas por año y no cuenta con recursos para realizar las visitas de seguimiento. Esto obstaculiza en gran medida su capacidad para adoptar medidas efectivas, a fin de alertar a la comunidad internacional para que trate de encontrar soluciones a situaciones concretas o a casos apremiantes de desplazamiento interno.

2. Normas jurídicas

14. Con respecto a las normas jurídicas disponibles para la protección de los desplazados internos es preciso recordar que, como señalara el representante en sus informes anteriores, aún se mantiene la controversia entre los juristas con respecto al alcance y la aplicabilidad de las doctrinas jurídicas existentes: algunos creen que las normas existentes proporcionan la protección adecuada y que la principal dificultad es la aplicación de esas normas, en tanto otros sostienen que es necesario realizar una reforma jurídica para asegurar una protección completa y adecuada. Sin embargo, también se ha señalado que, sin cuestionar o no la necesidad de elaborar nuevas normas, se reconoce generalmente que la consolidación y evaluación de las normas existentes sería útil y proporcionaría las bases para solucionar cualquier diferencia que pudiera existir. A tal fin, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General alentaron al representante a recopilar las normas existentes y formular comentarios al respecto.

15. Debido a lo limitado de los recursos con que cuenta el representante y considerando por lo menos la necesidad de realizar una recopilación preliminar antes de la finalización de la segunda etapa de su mandato, en marzo de 1995, el representante obtuvo la contribución de tres instituciones con gran experiencia en esa esfera del derecho (el Instituto Ludwig Boltzmann para los Derechos Humanos, la Sociedad de Derecho Internacional de los Estados Unidos y el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos), que recopilaron las normas del

derecho internacional relativas a los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho relativo a la protección de los refugiados, así como las normas generales pertinentes del derecho internacional público. En una mesa redonda de expertos organizada por el Gobierno de Austria, que se celebró el 1º y el 2 de octubre de 1994 en Viena, expertos de la comunidad académica, intergubernamental y no gubernamental evaluaron y consolidaron un proyecto preliminar de esas normas en un documento de trabajo que se publicará como adición al próximo informe de la Comisión de Derechos Humanos. Se espera que ese documento, una vez finalizado, proporcione una guía de referencia y un instrumento para los gobiernos, los organismos intergubernamentales y no gubernamentales y demás entidades en la esfera de la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas dentro de sus países.

3. Mecanismos institucionales

16. El tercer elemento del mandato requiere el examen y la evaluación de las instituciones internacionales existentes, sus mandatos y funcionamiento, y el alcance de la protección que proporcionan para las necesidades de las personas desplazadas dentro de los países. A tal fin, el representante ha mantenido estrechos contactos con numerosas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, cuyas esferas de especialización o actividades operacionales son pertinentes a esa cuestión.

17. Desde la presentación de su último informe a la Asamblea General, en noviembre de 1993, y hasta fines de septiembre de 1994, el representante viajó cuatro veces a Ginebra para finalizar y presentar su informe a la Comisión de Derechos Humanos, celebrar consultas con los patrocinadores y otros gobiernos y reunirse con los jefes de los diferentes organismos de las Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales. El representante también viajó a Nueva York para evacuar más consultas.

18. En cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos, el representante ha celebrado reuniones con el Secretario General, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Alta Comisionada para los Refugiados, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Presidente del CICR. El representante ha celebrado reuniones con funcionarios superiores y directores de oficinas regionales, dentro de esas organizaciones, para intercambiar información acerca de acontecimientos sobre el terreno y opiniones sobre la posible cooperación. Asimismo, ha establecido contactos con los relatores sobre desplazamientos de población, derechos humanos y el medio ambiente de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

19. El representante participó en numerosas conferencias y reuniones en que se examinó la cuestión de las personas desplazadas dentro de sus países. En orden cronológico las actividades fueron las siguientes: en noviembre de 1993, en Washington, se realizó una reunión organizada por la Asociación para la formulación de políticas con respecto a los refugiados sobre la evolución del mandato en relación con las personas desplazadas dentro de sus países, en la que el representante compartió la presidencia; en febrero de 1994, en Ginebra, una mesa redonda no oficial sobre la protección internacional de las personas

desplazadas dentro de sus países, organizada y presidida por el Gobierno de Noruega; una reunión convocada por varias organizaciones no gubernamentales en pro del medio ambiente y por el Relator sobre los derechos humanos y el medio ambiente; una reunión de representantes de los gobiernos y de organizaciones no gubernamentales y expertos convocada por el representante, a solicitud del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, sobre posibles medidas en Rwanda; en junio de 1994, en Oslo, una conferencia organizada conjuntamente por el ACNUR y organizaciones no gubernamentales, conocida como la Conferencia Mundial PARINAC; en junio de 1994, en Oslo, un curso práctico en el que el representante se reunió con organizaciones no gubernamentales seleccionadas, organizado por el Consejo Noruego para los Refugiados; en septiembre de 1994, en Addis Abeba, un simposio realizado por la Organización de la Unidad Africana (OUA) y el ACNUR sobre los refugiados africanos y las cuestiones de los desplazados, para el que el representante elaboró un documento sobre la protección internacional para los desplazados dentro de sus países y en septiembre de 1994, en Oslo, un seminario sobre normas mínimas humanitarias organizado por el Instituto Noruego para los Derechos Humanos.

20. El representante también participó, en mayo de 1994, en la 24ª sesión del Subcomité Plenario de Protección Internacional de los Refugiados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, durante las deliberaciones del Subcomité sobre los aspectos de protección de las actividades del ACNUR relacionadas con las personas desplazadas dentro de sus países.

21. El representante ha participado en persona o por conducto de su delegado en Ginebra, en la labor del Grupo de Tareas del Departamento de Asuntos Humanitarios sobre personas desplazadas dentro de sus países. El Grupo de Tareas se reunió el 15 de abril de 1994, el 2 de junio de 1994 y el 15 de septiembre de 1994 y se prevé que celebre dos reuniones más antes de fin de año. Una de sus actividades inmediatas será formular varias recomendaciones con respecto a la cooperación interinstitucional, a fin de abordar las necesidades de asistencia humanitaria de las personas desplazadas dentro de sus países. Esas recomendaciones y sugerencias serán presentadas en la reunión que el Comité Permanente Interinstitucional celebrará en diciembre de 1994. El representante informará al Grupo de Tareas al respecto.

22. Durante sus misiones, el representante celebró amplias consultas con las oficinas de las Naciones Unidas en los países que visitó. El representante también estableció contactos con la Consulta Permanente para los Desplazados en las Américas (CPDIA), un órgano independiente que funciona con los auspicios del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el que participan numerosas entidades intergubernamentales y no gubernamentales, y con el Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, los Refugiados y los Repatriados (PRODERE), un programa experimental en Centroamérica. Durante una breve escala en Nairobi, se reunió con los organismos de las Naciones Unidas que participan en tareas de socorro y desarrollo, no sólo en Kenya sino también en el Cuerno de África y África central. Asimismo, mantuvo reuniones informativas con el programa para las personas desplazadas dentro de sus países del PNUD en Kenya, y con representantes del programa de las mujeres en crisis en África del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). El representante entiende que los acuerdos regionales como la Consulta Permanente, podrían servir como modelos útiles para otras redes similares y tiene previsto fortalecer los contactos con ellos.

23. Cabe recordar que la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General y el propio Secretario General han pedido al representante que presente sugerencias y recomendaciones con respecto a las formas de proporcionar protección adecuada y efectiva a los desplazados internos dentro de sus países, incluidos los aspectos institucionales. A esos efectos, el representante ha solicitado la asistencia y las contribuciones de dos instituciones, del Consejo Noruego para los Refugiados y de la Asociación para la Formulación de Políticas con respecto a los refugiados, que le brindarán un análisis de las estructuras institucionales existentes, en los planos internacional, regional y local, que pueden abordar las necesidades de los desplazados internos dentro de sus países. Los resultados preliminares de esos estudios estarán disponibles en el próximo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos.

III. PLANES FUTUROS

24. A medida que el representante se acerca a la segunda etapa de su mandato cuenta con parámetros razonablemente bien establecidos. Por lo tanto, se debe continuar con las actividades, según lo dispuesto en las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Asamblea General, que incluyen estudios de las diversas dimensiones de la crisis de los desplazados internos y las formas de satisfacer sus necesidades, incluido el diálogo con los gobiernos y las consultas y la cooperación estrechas con todas aquellas organizaciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales cuyas actividades se relacionan con el problema de los desplazados internos. Al respecto, la actual recopilación y análisis de las normas internacionales existentes y la revisión de los mandatos pertinentes, los arreglos institucionales y las actividades sobre el terreno serán de particular importancia en la formulación de las estrategias apropiadas de protección y asistencia a los desplazados.

25. Tras las estrechas consultas e intercambio de opiniones con los círculos pertinentes en la comunidad internacional, el representante está persuadido del alcance claramente limitado de las opciones disponibles para el mejoramiento de la protección y la asistencia a los desplazados internos. Queda claro que la comunidad internacional no parece estar preparada para establecer una nueva organización que tenga el mandato específico de proteger y asistir a los desplazados. También es bastante improbable que se le otorgue a una organización existente toda la responsabilidad al respecto. La opción restante, al parecer, sería un arreglo de cooperación entre las diversas organizaciones y mandatos.

26. El desafío será entonces mejorar la capacidad del mandato para que sea de suma eficacia en la consecución de los objetivos que, en la actualidad, están claramente definidos en el contexto de los arreglos de cooperación previstos. Sin embargo, en la actualidad existe una gran diferencia entre los objetivos del mandato y los recursos humanos y materiales a disposición del representante. Como ya ha señalado en repetidas oportunidades el representante, a menos que se ponga fin a esa deficiencia de recursos, el mandato puede transformarse en una excusa para que la comunidad internacional no adopte medidas, y eso sería una ironía trágica.

IV. CONCLUSIONES

27. Las actividades que se describen en el presente informe realzan el valor del mandato del representante del Secretario General sobre desplazados internos como un mecanismo para el fomento de los intereses de esas personas. Ante todo, su mandato se ha transformado en un catalizador para la adopción de medidas más efectivas y, al respecto, tiene una función crucial que desempeñar en los esfuerzos para satisfacer las necesidades de las personas desplazadas dentro de sus países. Habida cuenta de que la comunidad internacional no está dispuesta a establecer una nueva institución para los desplazados internos, ni parece posible que se le otorgue a una organización plena responsabilidad al respecto, lo que se puede lograr es que los mecanismos pertinentes y los mandatos existentes centren su atención en los desplazados internos y coordinen sus esfuerzos para alcanzar la máxima efectividad. En ese contexto debe considerarse la función del representante. Es también en ese mismo contexto donde surge el imperativo urgente de realzar su capacidad para hacer frente a las dificultades de su mandato, a fin de reducir las discrepancias entre los objetivos y los recursos humanos y materiales con que cuenta para lograrlos.
