NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/80
25 de enero de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre los derechos humanos y los éxodos en masa

GE.05-10494 (S) 080305 090305

Resumen

En su 59º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2003/52 titulada "Derechos humanos y éxodos en masa" en que alentaba a los Estados a que se adhirieran a los instrumentos internacionales pertinentes y a los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y demás agentes internacionales a que colaboraran para impedir los éxodos y desplazamientos masivos, prestaran asistencia y protección a los desplazados y fomentaran soluciones voluntarias, seguras y dignas en caso de desplazamiento. Pidió a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que preparase y le presentase en su 61º período de sesiones un informe analítico sobre las medidas adoptadas y los obstáculos encontrados para dar cumplimiento a la resolución.

En consecuencia, en el presente informe se señala que los Estados siguen adhiriéndose a los instrumentos internacionales pertinentes. Así y todo, todavía hay que ratificarlos y existen reservas y declaraciones restrictivas. Se han adoptado importantes medidas nacionales e internacionales para evitar el desplazamiento, pero la persistencia del éxodo indica que se puede y debe hacer más. Los Estados han dado acogida a millones de refugiados en todo el mundo y millones de desplazados internos han encontrado cierto grado de seguridad y apoyo en su propio país, pero el temor al terrorismo, la escasez de recursos, los problemas institucionales y la cuestión del acceso y la seguridad del personal humanitario siguieron obstruyendo la prestación de la asistencia y la protección necesarias. Prosiguió el retorno masivo en muchas zonas gracias a los grandes esfuerzos de los Estados y los agentes internacionales, sobre todo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, pero en otras no lo permitían los problemas del retorno forzoso o la falta de recursos ni la poca atención prestada a otras posibilidades de solución.

En su resolución 2003/52, la Comisión también pedía a la Alta Comisionada que hiciera una compilación temática de los informes y resoluciones pertinentes de la Comisión y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La compilación figura en un anexo al presente informe (E/CN.4/2005/80/Add.1).

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
INTRODUCCIÓN		1 - 5	4
I.	ANTECEDENTES	6 - 7	5
II.	ADHESIÓN A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	8 - 14	5
III.	PREVENCIÓN DE LOS ÉXODOS Y DESPLAZAMIENTOS MASIVOS	15 - 28	8
IV.	ASISTENCIA Y PROTECCIÓN DURANTE EL DESPLAZAMIENTO	29 - 54	13
V.	SOLUCIONES DURADERAS	55 - 65	20
VI.	CONCLUSIÓN	66 - 67	23

INTRODUCCIÓN

1. En su 59º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2003/52 titulada "Derechos humanos y éxodos en masa" en que reafirmó el nexo entre las graves violaciones de los derechos humanos y el desplazamiento masivo. En ella también se reconocía la complementariedad de los mecanismos de derechos humanos y asistencia humanitaria al abordar estas cuestiones. Se alentaba a los Estados, los organismos intergubernamentales y las organizaciones internacionales a que tomaran diversas medidas para remediar las causas del desplazamiento, asegurar que se preste atención y protección a quien se encuentre desplazado y hallar soluciones permanentes y voluntarias a la penosa situación de los refugiados y desplazados internos que también garanticen su seguridad y afirmen su dignidad.

2. En su resolución 2003/52, la Comisión también pedía a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que preparase y le presentase en su 61º período de sesiones un informe analítico sobre las medidas adoptadas y los obstáculos encontrados para aplicar la resolución, como las medidas que adoptasen la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) u otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta la información y las observaciones facilitadas por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

3. El presente informe se presenta en atención a esa petición. Está dividido en una breve sección sobre los antecedentes y cuatro partes principales, en cada una de las cuales se destacan las medidas tomadas por las diversas partes mencionadas en la resolución para cumplir los mandatos de la Comisión y los obstáculos con que han tropezado. En la sección I se exponen sucintamente los antecedentes de lo pertinente a los refugiados y los desplazados internos. En la sección II se tratan las cuestiones relativas a la adhesión a los instrumentos internacionales pertinentes. En la sección III se aborda la prevención de los éxodos y desplazamientos en masa. En la sección IV se tratan las cuestiones pertinentes a la asistencia y protección de quien se ha visto desplazado de su lugar de residencia. En la sección V se examina la cuestión de las soluciones duraderas, como el retorno. Como en la resolución se pide información sobre el cumplimiento que se le dé, el informe se refiere a lo ocurrido desde que fue aprobada el 24 de abril de 2003.

4. Para elaborarlo, el 3 de agosto de 2004 la Alta Comisionada envió una extensa nota verbal para pedir que los gobiernos facilitaran información. Un Gobierno, el de Azerbaiyán, respondió a la nota. La Alta Comisionada también pidió a las entidades de las Naciones Unidas, y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que se manifestaran y recibió aportes verbales y por escrito de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la División de Desplazados Internos de carácter interinstitucional de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, del Fondo de Población de las Naciones Unidas, de Amnistía Internacional, de Human Rights Watch, de la Comisión Católica Internacional de Migración, de la Oficina de las Naciones Unidas para los Cuáqueros y del Comité Estadounidense para los Refugiados. La Alta Comisionada utilizó la información recibida de todas estas fuentes al hacer su análisis.

5. En su resolución 2003/52, la Comisión también pedía a la Alta Comisionada que incluyera en su informe, con carácter de anexo, una compilación de los informes y resoluciones pertinentes de la Comisión y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Una adición al presente informe (E/CN.4/2005/80/Add.1) atiende a esa solicitud.

I. ANTECEDENTES

6. Muchos refugiados y desplazados internos han podido resolver su difícil situación desde que se aprobó la resolución 2003/52. En 2003, la cantidad de refugiados en el mundo disminuyó marcadamente por el segundo año consecutivo a 9,7 millones, en gran parte debido al gran número de repatriaciones voluntarias en varias regiones[1]. El número de desplazados internos por algún conflicto no varió de cerca de 25 millones en 2003 puesto que la gran cantidad de nuevos desplazados en algunas zonas se vio compensada globalmente por el retorno en gran escala a otras[2].

7. Para muchos otros, sin embargo, las condiciones siguieron siendo terribles. Si bien en algunas zonas se apaciguaron antiguos conflictos, en otras se desencadenaron nuevas luchas que provocaron la salida de más personas desesperadas. El 26 de diciembre de 2004, el propio tsunami desplazó a más de 1 millón de personas en Asia meridional. Los actos de violencia contra los civiles, a manos de distintos delincuentes, grupos organizados, ejércitos de insurgentes y hasta las fuerzas militares de los países siguieron provocando desplazamientos masivos en otras partes. El miedo al terrorismo siguió llevando a algunos Estados a tomar medidas enérgicas contra una posible infiltración, lo que repercutió significativamente en el derecho de no devolución o a pedir asilo y gozar de él. Entretanto, millones de personas siguieron atrapadas en situaciones de desplazamiento prolongado, lo que redujo grandemente su capacidad de ejercer todo el conjunto de sus derechos humanos.

II. ADHESIÓN A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

8. En la resolución 2003/52, se alentaba a los Estados que aún no lo hubieran hecho a que se adhirieran a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967, en la medida de lo posible sin formular reservas, así como a los instrumentos regionales sobre refugiados y a los demás instrumentos de derechos humanos y de derecho humanitario pertinentes.

---

[1] United Nations High Commissioner for Refugees, "2003 Global Refugee Trends", p. 2 (15 June 2004).

[2] IDP figures used in this report are derived from the Global IDP Database (www.idpproject.org), operated by the Norwegian Refugee Council (NRC). The NRC was mandated by the United Nations Inter-Agency Standing Committee in 1998 to develop a central clearinghouse on IDP data for the international community.

9. Diversos Estados han escuchado el llamamiento desde que se aprobó la resolución. En 2003, Timor-Leste se adhirió a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y San Vicente y las Granadinas se adhirió al Protocolo, de modo que un total de 145 Estados se han adherido por lo menos a uno de los dos. En 2003-2004, Albania, la República Checa y el Uruguay se adhirieron a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y Albania, Lesotho y Liberia se adhirieron a la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. Las Comoras se adhirió a la Convención que rige los Aspectos Inherentes a los Problemas de los Refugiados de África en 2004. Cabe notar además que en 2004 fue el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, un instrumento de mucha influencia en América Latina y el resto del mundo.

10. Desde abril de 2003, también se ha adherido a los principales instrumentos de derechos humanos de pertinencia para los desplazados y refugiados cierto número de Estados, entre ellos 5 al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[3], 4 al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[4], 5 a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes[5], 2 a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio[6], 7 a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[7], 2 a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial[8], 1 a la Convención sobre los Derechos del Niño[9] y 29 al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación

---

[3] Kazakhstan (2 December 2003); Liberia (22 December 2004); Swaziland (26 June 2004); Timor-Leste (16 July 2003); Turkey (23 December 2003).

[4] Liberia (22 December 2004); Swaziland (26 June 2004); Timor-Leste (18 December 2003) Turkey (23 December 2003).

[5] Congo (29 August 2003); Liberia (22 October 2004); Maldives (20 May 2004); Swaziland (25 April 2004); Timor-Leste (16 May 2003).

[6] Comoros (27 September 2003); Sudan (13 October 2003).

[7] Kirbati (16 April 2004); Federated States of Micronesia (1 October 2004); San Marino (9 January 2004); Sao Tome and Principe (3 July 2003); Swaziland (25 April 2004); Syrian Arab Republic (27 April 2003); Timor-Leste (16 May 2003).

[8] Paraguay (17 September 2003); Timor-Leste (16 May 2003).

[9] Timor-Leste (16 May 2003).

de niños en los conflictos armados[10]. Si bien es cierto que su texto no se aplica directamente a los refugiados, también cabe señalar la entrada en vigor el 1º de julio de 2003 de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares por cuanto las "migraciones mixtas" son muy comunes y los problemas de quien pide asilo y los otros migrantes suelen estar conectados, con todo y que, por supuesto, los primeros merecen consideración especial.

11. Por otro lado, se produjeron varias nuevas adhesiones a los principales instrumentos de derecho humanitario y derecho penal internacional, como dos a los Convenios de Ginebra de 1949[11], una al Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales[12] y cuatro al Protocolo Adicional II relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional[13]. Otros ocho Estados se adhirieron al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional[14].

12. Así pues, la adhesión a los instrumentos pertinentes es general y no deja de aumentar, pero sigue habiendo lagunas importantes. Por ejemplo, de los 20 Estados en que había conflictos internos en 2003 apenas 10 eran Parte en el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra que amplía mucho la protección en conflictos internos en virtud del artículo 3 común a estos

---

[10] Afghanistan (24 October 2003); Bahrain (21 October 2004); Belize (1 January 2004); Bosnia and Herzegovina (10 November 2003); Brazil (27 February 2004); Cambodia (16 August 2004); Chad (28 September 2003); Chile (31 August 2003); Ecuador (7 July 2004); Greece (22 November 2003); Japan (2 September 2004); Kazakhstan (10 May 2003); Kuwait (26 September 2004); Kyrgyzstan (13 September 2003); Lesotho (24 October 2003); Luxembourg (4 September 2004); Madagascar (22 October 2004); Philippines (26 September 2003); Portugal (19 September 2003); Republic of Korea (24 October 2004); Republic of Moldova (7 May 2004); Senegal (3 April 2004); Slovenia (23 October 2004); Syrian Arab Republic (17 November 2003); Timor-Leste (22 September 2004); Turkey (4 June 2004); United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (24 July 2003); Uruguay (9 October 2003); Venezuela (23 October 2003).

[11] Marshall Islands (1 June 2004); Timor-Leste (8 May 2003).

[12] Japan (31 August 2004).

[13] Bulgaria (24 May 2004); Japan (31 August 2004); Republic of Korea (16 April 2004); Mali (9 May 2003).

[14] Burkina Faso (16 April 2004); Burundi (21 September 2004); Congo (3 May 2004); Georgia (5 September 2003); Guinea (14 July 2003); Guyana (24 September 2004); Liberia (22 September 2004); Lithuania (12 May 2003).

Convenios[15]. Del mismo modo, más de una cuarta parte de los refugiados asistidos por el ACNUR en todo el mundo no tenían condición jurídica con arreglo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967 ni otro mandato del ACNUR en 2003[16].

13. Las reservas y declaraciones restrictivas a veces desvirtúan la aplicación hasta de los instrumentos que han sido ratificados. Por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone toda una serie de salvaguardias fundamentales para la infancia, comprendidos los menores desplazados, y casi todos los países se han adherido a ella. No obstante, varios Estados han formulado reservas o declaraciones, que ellos mantienen y que descartan importantes salvaguardias para los niños refugiados o que piden asilo como el derecho a no estar separados de su familia (art. 9), la prohibición de la detención arbitraria (párrafo d) del artículo 37) o la protección y asistencia humanitaria a los solicitantes de asilo (art. 22). El Comité de los Derechos del Niño ha expresado inquietud ante esas reservas o declaraciones repetidas veces, como en dos ocasiones desde el 59º período de sesiones de la Comisión (CRC/C/15/Add.231, párrs. 8 y 9 (el Japón), CRC/C/15/Add.226, párr. 54 (Alemania)).

14. Asimismo, pese a que hay muchos más desplazados internos que refugiados en el mundo, ningún tratado se refiere específicamente a sus derechos. Por otra parte, se reconoce cada vez más que los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2), un documento jurídico "no vinculante" en que se recoge y pone en claro la normativa humanitaria y de derechos humanos en vigor pertinente a los derechos de los desplazados internos, son un marco y un ideal útiles, como lo hizo recientemente la Comisión en la resolución 2004/55. A partir de su 59º período de sesiones, los Principios Rectores han servido de base para nuevas leyes o políticas sobre los desplazados internos en Liberia, el Perú y Uganda y se han puesto de relieve a nivel ministerial en la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, así como en la Organización de los Estados Americanos y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa[17].

III. PREVENCIÓN DE LOS ÉXODOS Y DESPLAZAMIENTOS MASIVOS

15. En su resolución 2003/52, la Comisión alentó a los Estados a que resolvieran las situaciones de derechos humanos que provocan éxodos o desplazamientos en masa y reafirmó la necesidad de que los gobiernos, los organismos intergubernamentales y las organizaciones internacionales interesadas cooperaran más a este respecto. Los adelantos no han sido parejos.

---

[15] See Mikael Eriksson and Peter Wallensteen, “Armed conflict, 1989-2003”, in *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 5, 2004, pp. 625-636, for a list of States with active conflicts in 2003.

[16] “2003 Global Refugee Trends”, p. 5.

[17] See generally the reports of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons (E/CN.4/2004/77), and his successor, the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons (E/CN.4/2005/84).

Desplazamientos debido a conflictos y persecución

16. El número de conflictos armados en el mundo (a veces, más de uno en un solo Estado) siguió bajando, de 35 en 2001 a 31 en 2002 y 29 en 2003, tras llegar al máximo, 54, a principios de los noventa, poco después de la guerra fría[18]. Como dice el informe provisional de 2003 del Secretario General a la Asamblea General sobre la prevención de los conflictos armados (A/58/365-S/2003/888), en algunas partes del mundo los Estados efectivamente acudían a las organizaciones regionales para solucionar las discrepancias y los organismos de asistencia humanitaria y desarrollo de las Naciones Unidas incorporaban nuevas estrategias de prevención de conflictos en sus programas y establecían nuevos vínculos entre estos programas y la acción política de las Naciones Unidas. Con todo y con eso, prosiguió el éxodo masivo debido a los conflictos. En 2003, otros 3 millones más de personas quedaron desplazadas en su país por un conflicto y más de 300.000 refugiados *prima facie* huyeron de su hogar[19]. La situación de emergencia en Darfur (Sudán) fue la nueva crisis más importante y grave en 2003-2004 que causó el desplazamiento interno de más de 1,5 millones de personas y la huida de 200.000 refugiados hacia el vecino país del Chad.

17. Los obstáculos para prevenir estos conflictos tenían que ver con los problemas tan arraigados de derechos humanos a que a menudo se debían, en particular cuando se trataba de conflictos intestinos. Como señalara el antiguo Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, esos problemas pueden ser "las grandes desigualdades de riqueza y oportunidades entre los diferentes grupos demográficos y zonas geográficas, la marginación por razones de raza, etnia, religión, cultura y sexo, la ausencia de un gobierno democrático y la falta de respeto de los derechos humanos y del imperio de la ley" (E/CN.4/2003/86, párr. 79).

18. Además de quienes huían de las consecuencias generales de los conflictos, muchos siguieron buscando asilo debido a una persecución particular o la conculcación de sus derechos humanos, como muestran las 807.000 solicitudes de asilo registradas en todo el planeta en 2003[20].

Desplazamientos debido a desastres o las condiciones de desarrollo

19. Como se reconoce en la resolución 2003/52 de la Comisión, los conflictos y la persecución no son más que dos de las causas del éxodo y los desplazamientos en masa. Por ejemplo, aproximadamente 2,6 millones de personas habrían quedado por lo menos provisionalmente desplazadas por desastres naturales en 2003-2004[21]. Esta cifra total no incluye al más

---

[18] See Eriksson and Wallensteen, p. 625. These included conflicts in which battle deaths for the year exceeded 25.

[19] See Norwegian Refugee Council, Global IDP Project, “Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003”, p. 4, and “2003 Global Refugee Trends”, p. 4.

[20] “2003 Global Refugee Trends”, p. 5.

[21] See “EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database” (www.em-dat.net).

de 1 millón de desplazados por el catastrófico tsunami en muchos países de Asia meridional el 26 de diciembre de 2004. Pese a no ser tan intuitivamente claro, los derechos humanos pueden coadyuvar a prevenir este tipo de desplazamientos también. Por ejemplo, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, hizo hincapié en una declaración formulada tras el devastador temblor de tierra en Bam (República Islámica del Irán) en diciembre de 2003 en que el derecho a una vivienda "habitable" significa que debe poder resistir los temblores y alentó a los gobiernos y la comunidad internacional a que elaborasen una normativa para atenuar el desplazamiento a raíz de futuros desastres[22]. Del mismo modo, en su declaración del 28 de diciembre de 2004 acerca del tsunami del 26 de diciembre, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, destacó la necesidad de la cooperación internacional, regional y nacional para evitar el desplazamiento a raíz de esos desastres y observó que no había un sistema de alerta del tsunami en la zona[23].

20. Por lo demás, con todo y que normalmente no se llevan estadísticas anuales, por lo general se admite que la mayor causa de los desplazamientos en el mundo suele ser los proyectos de desarrollo en gran escala como represas, minas, oleoductos o gasoductos, carreteras o la construcción de otro tipo de infraestructuras. En 2000, la Comisión Mundial de Represas consideró que el total mundial de desplazados por éstas únicamente oscilaba entre 40 y 80 millones de personas[24]. Las evaluaciones realizadas bajo los auspicios del Banco Mundial han estimado que en la década de los noventa, 10 millones de personas fueron desplazadas debido a proyectos de desarrollo cada año[25]. Tanto el Relator Especial sobre una vivienda adecuada (E/CN.4/2004/48) como el Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, (E/CN.4/2003/90) han informado recientemente a la Comisión de los efectos tan amplios del desplazamiento debido a tales proyectos (especialmente para las minorías y los pueblos indígenas) que, indican, las autoridades nacionales o internacionales que los promueven, o ambas instancias, a menudo son incapaces de comprender o prever.

Medida 2

21. Para resolver los problemas de derechos humanos que causan este tipo de desplazamiento en masa, los Estados necesitan un sólido sistema nacional para proteger estos derechos.

---

[22] Press statement, “Bam tragedy must drive resolve towards development of safe housing standards” (7 January 2004), available at www.ohchr.org

[23] Press statement, “Displacement by tsunami points to the need for cooperation in disaster preparedness, UN Human Rights Expert Says” (28 December 2004), available at www.ohchr.org.

[24] World Commission on Dams, Dams and Development, *A New Framework for Decision-Making* (2000), p. 104.

[25] See W. Courtland Robinson, *Risks and Rights; The Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement* (Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, 2003), p. 3.

El Secretario General dispuso que establecer y fortalecer tales sistemas es un objetivo primordial de las Naciones Unidas en la "Medida 2" de su informe de 2002, "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387). Se pidió al ACNUDH que tomara la delantera, junto con otros organismos, en la consecución de este objetivo.

22. En septiembre de 2003, se elaboró un plan interinstitucional en que se indicaban los elementos propios de un sistema nacional de promoción de los derechos humanos: a) un marco constitucional y/o legislativo de derechos humanos que responda a la normativa internacional; b) instituciones para promover y proteger los derechos humanos, y c) procedimientos que permitan su ejercicio efectivo, como recursos de reparación. El principal punto de partida para que las Naciones Unidas consoliden estos elementos será sus operaciones de asistencia humanitaria y desarrollo en los países, cuya capacidad de comprender e integrar las normas y los conceptos de derechos humanos en sus diversas actividades e intervenciones en los Estados de acogida se va a fomentar a lo largo de tres años.

23. De acuerdo con el plan, que fue "lanzado" públicamente el 27 de octubre de 2004, se están elaborando directrices y se ha comenzado a planificar la integración de una programación de los derechos humanos con la participación de diversos sectores en la búsqueda de financiación (como la evaluación común de países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ECP/MANUD) y el proceso de llamamientos unificados) en los organismos y los países. Veinticinco equipos de las Naciones Unidas en los países han instituido grupos temáticos interinstitucionales para facilitar la planificación conjunta y el ACNUDH ha facilitado asesores en materia de derechos humanos a los coordinadores residentes o coordinadores de la asistencia humanitaria en Haití, Guyana, Nepal, Sri Lanka y Uganda. También se va a intentar sistemáticamente vincular a los equipos en el país con los mecanismos de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos y los órganos de tratados.

Instituciones nacionales de derechos humanos

24. Uno de los principales colaboradores de los equipos de las Naciones Unidas para conseguir estos objetivos de la "Medida 2" en muchos países serán las instituciones nacionales de derechos humanos, que son entidades oficiales independientes competentes "en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos"[26]. Las declaraciones finales de las dos últimas mesas redondas de dichas instituciones sobre la migración (México, 2004) y sobre las relaciones raciales (Nueva Zelandia, 2004), así como de la reunión anual de 2004 de los miembros del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en Seúl, resaltaron lo que pueden hacer estas instituciones para resolver los problemas de derechos humanos que causan el éxodo y los desplazamientos en masa.

Impunidad

25. Para impedir los éxodos en masa, es indispensable abordar la impunidad de quien viola los derechos humanos, en particular por delitos violentos de carácter sexual o debidos al género. La función de las instituciones nacionales de derechos humanos u otras instituciones públicas

---

[26] "Principles related to the status of national institutions", ("Paris Principles") available at www.nrhi.net/pdf/GAres.1993.pdf.

nacionales es fundamental a este respecto. Internacionalmente, desde el 59º período de sesiones de la Comisión se ha producido una serie de importantes hechos favorables. El ACNUDH incorporó la lucha contra la impunidad en los programas de asistencia técnica a muchos países, por ejemplo capacitando al sistema judicial y penal, las fuerzas armadas y la policía o contribuyendo a que creen instituciones. También prestó apoyo a las comisiones de alto nivel que investigaron violaciones en 2004 en Côte d'Ivoire y, a petición del Consejo de Seguridad, en Darfur (Sudán). La Corte Penal Internacional comenzó a investigar los delitos presuntamente cometidos en la República Democrática del Congo y Uganda y el Tribunal Especial para Sierra Leona inició procesos por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad u otras graves violaciones del derecho internacional humanitario. Las comisiones de la verdad del Perú y Sierra Leona produjeron informes definitivos.

26. Además, después de recibir en su 59º período de sesiones un estudio independiente de la cuestión de la impunidad realizado por Diane Orentlicher[27], la Comisión aprobó la resolución 2004/72 en que alentó a los Estados en su empeño por reforzar su capacidad nacional para combatir la impunidad y por tener en cuenta las recomendaciones y las mejores prácticas indicadas en el estudio. Asimismo, en virtud de la resolución 2004/72, el Secretario General nombró a la Sra. Orentlicher Experta independiente para que actualizara el Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

Alerta temprana y la adopción pronta de medidas

27. Como se pide en la resolución 2003/52, las entidades que colaboran en la asistencia humanitaria y en materia de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas también siguieron estableciendo sistemas de alerta temprana y de pronta adopción de medidas a fin de reaccionar mejor ante crisis en ciernes. En el Comité Permanente entre Organismos se está probando una forma de combinar los datos de los mecanismos de alerta temprana de los distintos organismos con la esperanza de que la abundante información que se está recogiendo sirva para que los diversos organismos y organizaciones adopten medidas oportunas y coordinadas.

28. Aún así, muchos obstáculos siguen impidiendo la pronta adopción de medidas, como demuestra la crisis en Darfur en que las Naciones Unidas y otros agentes internacionales han tenido mucha dificultad para actuar con prontitud, a pesar de que la situación ha atraído una atención constante a altos niveles. Para determinar las barreras sistémicas, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha encomendado un estudio a nivel de todo el sistema, que terminará en 2005, de la capacidad internacional de dar respuestas humanitarias.

---

[27] See E/CN.4/2004/88, “Independent study on best practices, including recommendations, to assist States in strengthening their domestic capacity to combat all aspects of impunity, by Diane Orentlicher.

IV. ASISTENCIA Y PROTECCIÓN DURANTE EL DESPLAZAMIENTO

La protección de los solicitantes de asilo

29. En la resolución 2003/52 se exhortaba a los Estados a garantizar una protección efectiva de los refugiados, entre otras cosas, respetando el principio de no devolución y otros derechos humanos y libertades fundamentales de los refugiados y solicitantes de asilo.

30. Un importante obstáculo para que muchos Estados respondieran plenamente a la solicitud de la Comisión era el acrecentado temor de infiltración terrorista a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 que habían acarreado tanto el riesgo de ser devuelto como de ser detenido arbitrariamente y, con frecuencia, por un período prolongado.

31. La Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, ha señalado que en varios Estados, como España, los Estados Unidos de América, el Japón, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Sudáfrica se interceptaba con frecuencia a los migrantes, entre ellos los solicitantes de asilo, en las fronteras y aeropuertos y se los devolvía a su país sin un acceso adecuado a los procedimientos de asilo (E/CN.4/2003/85, párrs. 22 a 25). En su informe sobre su visita a España en septiembre de 2003, señaló que las leyes españolas imponían a las compañías aéreas la verificación de la documentación de los pasajeros antes de permitirles el tránsito, lo que tenía un gran efecto disuasorio con respecto al derecho a solicitar asilo (E/CN.4/2004/76/Add.2, párr. 33).

32. La Relatora Especial (E/CN.4/2003/85, párr. 25), el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (E/CN.4/2004/3, párr. 72) y el Sr. David Weissbrodt, Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/23, párrs. 26 y 27 y E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3, párrs. 13 a 16) han detectado una tendencia general a la detención arbitraria y prolongada de los solicitantes de asilo, junto con una enorme restricción o incluso la inexistencia del acceso al examen judicial o a la asistencia jurídica[28]. El Comité contra la Tortura también destacó este problema en sus observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Nueva Zelandia (CAT/C/CR/32/4).

33. Por supuesto, los procedimientos de asilo de ciertos Estados seguían presentando deficiencias que no estaban relacionadas con las nuevas preocupaciones fruto del terrorismo y que impedían la plena realización de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo. Así pues el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, por ejemplo, manifestó en sus observaciones finales sobre el informe periódico de las Bahamas su preocupación porque las garantías en vigor, como la asistencia letrada, los servicios de intérpretes y los remedios judiciales, no protegían como es debido a los refugiados de ser devueltos (CERD/C/64/CO/1). Del mismo modo, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria observó la "notoria

---

[28] Significantly, the Working Group on Arbitrary Detention advised that ”even where illegal immigrants and asylum-seekers are concerned, any decision to place them in detention must be reviewed by a court or a competent, independent and impartial body in order to ensure that it is necessary and in conformity with the norms of international law and that, where people have been detained, expelled or returned without being provided with legal guarantees, their continued detention and subsequent expulsion are to be considered as arbitrary” (E/CN.4/2004/3, para. 86).

ausencia de una ley que regule el estatuto de refugiado" en la Argentina, lo que iba acompañado por el hecho de que los detenidos en virtud de una orden administrativa de expulsión del territorio eran mantenidos con delincuentes comunes en los mismos centros de detención (E/CN.4/2004/3/Add.3, párr. 58). El ACNUR ha observado el aumento de las violaciones del principio de no devolución en todo el mundo e informa que se niega a su personal cada vez con más frecuencia el acceso a los solicitantes de asilo.

34. Otro obstáculo era la idea errónea tan extendida de que la mayoría de las garantías de los derechos humanos (como las relativas a la detención, el acceso a la justicia, los derechos de los trabajadores y otros derechos económicos, sociales y culturales) no se aplican a los no ciudadanos. En cambio, el Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos de la Subcomisión señaló en su informe que de hecho no hay muchas excepciones al principio de no discriminación en la normativa internacional de derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/23, párr. 6). Esta opinión se confirmó en la Observación general Nº 31 del Comité de Derechos Humanos sobre la "naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto" (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 10) y en la Recomendación general Nº XXX del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la discriminación de los no ciudadanos (CERD/C/64/Misc.11/Rev.3).

La protección estatal de los refugiados y de los desplazados internos y la cooperación internacional

35. Además, en la resolución 2003/52 se exhortaba a los Estados a garantizar una protección efectiva de los refugiados y los desplazados internos, así como la prestación de asistencia a esas personas dentro de sus fronteras. Al parecer, muchos Estados no lo han logrado. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos (CCPR/CO/80/UGA, párr. 12) y el antiguo Representante del Secretario General sobre los desplazados internos (E/CN.4/2004/77/Add.1) han indicado que los civiles desplazados en el norte de Uganda no han recibido suficiente asistencia y, especialmente, una protección conveniente contra los ataques, el secuestro de niños o el saqueo y acoso perpetrados por las fuerzas rebeldes.

36. La falta de recursos es un obstáculo fundamental citado por muchos gobiernos de Estados afectados. Por ejemplo, Azerbaiyán declaró en su aporte al presente informe que, si bien el Gobierno ha dedicado una buena parte de los ingresos petrolíferos nacionales y otros recursos a ayudar a los desplazados internos y a los refugiados, los gastos correspondientes son varias veces superiores a lo que el Gobierno puede proporcionar. Ahora bien, señala que la asistencia prestada por los países donantes y las organizaciones humanitarias internacionales a los refugiados y desplazados internos ha disminuido drásticamente en los últimos años.

37. A este respecto, la Comisión, en su resolución 2003/52, hizo hincapié en la responsabilidad de los Estados y organizaciones internacionales de cooperar con los países que han dado acogida a grandes números de refugiados o desplazados internos para atender las necesidades de asistencia y protección. Asimismo, subrayó la importancia de hacer frente a las "emergencias olvidadas". Por desgracia, este fenómeno persiste como demuestran, por ejemplo, las

disparidades en la financiación con cargo a los llamamientos unificados para Zimbabwe (se cubrió el 9,3% de las necesidades) y el Chad (se cubrió el 85,7% de las necesidades)[29].

38. Una importante medida que se ha adoptado para solucionar este problema es la iniciativa de buena gestión de las donaciones humanitarias, que surgió de una reunión de Estados donantes en Estocolmo en junio de 2003. Allí se suscribieron los "Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias"[30] y se subrayó, entre otras cosas, que la ayuda de los donantes debería distribuirse de forma equitativa en función de las necesidades y prestarse de manera oportuna y coordinada. Las actividades para poner en efecto estos principios han empezado con la creación de un programa de examen por los propios donantes, cambios en la política de financiación de algunos de ellos y proyectos piloto de coordinación en Burundi y la República Democrática del Congo.

El acceso y la seguridad del personal humanitario

39. Para las organizaciones humanitarias internacionales, la falta de acceso es un obstáculo permanente para garantizar asistencia y protección a los desplazados. Si bien las normas de derecho humanitario y de derechos humanos disponen claramente la obligación de facilitar el acceso humanitario, que se había reiterado con firmeza en la resolución 2003/52, además de en otras muchas resoluciones de la Comisión y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, del Consejo Económico y Social, de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, las partes en muchos conflictos no han logrado o no han podido garantizar el acceso. En su sesión informativa al Consejo de Seguridad el 14 de diciembre de 2004, el Sr. Jan Egeland, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, señaló que se habían realizado progresos en el acceso a los desplazados en el norte de Uganda, pero que habían aumentado las dificultades para llegar hasta ellos y otros civiles en el este de la República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire y el Afganistán. Asimismo, indicó que en muchas zonas de Darfur existían los "peores obstáculos para el acceso humanitario" ya que las partes en conflicto habían violado en múltiples ocasiones la cesación del fuego e intensificado los enfrentamientos, es decir, los ataques de los rebeldes y el bombardeo aéreo por parte del Gobierno.

40. El problema de la falta de seguridad del personal humanitario está estrechamente relacionado con la cuestión del acceso. El 19 de agosto de 2003, poco después de la aprobación de la resolución 2003/52, un coche bomba estalló en la sede de las Naciones Unidas en Bagdad y causó la muerte de 22 personas, entre ellas, el Sr. Sergio Vieira de Mello, Representante Especial del Secretario General y Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Desde que se cometió este atentado, han aumentado las medidas de seguridad, pero no se ha dejado de atacar al personal humanitario de las Naciones Unidas o de otras organizaciones. Por consiguiente, se han

---

[29] See OCHA Financial Tracking Service, summary of requirements and contributions by affected country/region as of 19 December 2004, available at www.reliefweb.int/fts.

[30] The Principles and other materials describing the Good Humanitarian Donorship initiative are available at www.reliefweb.int/ghd.

restringido enormemente las operaciones de asistencia a los refugiados y los desplazados internos y otros civiles en gran parte del Iraq, muchas zonas del Afganistán, Côte d'Ivoire, Darfur (Sudán), Uganda y en otras situaciones de crisis.

41. En la resolución 2003/52 se reconoció que la infiltración de elementos armados en los campamentos es otro problema de seguridad que afecta a los residentes de los campamentos, a las comunidades de acogida y a los trabajadores humanitarios que intentan ayudarlos. El ACNUR ha observado un aumento de este tipo de infiltraciones en los campamentos para refugiados, en particular en algunos países africanos y asiáticos. Donde hay un gran riesgo de infiltración, el ACNUR ha abogado por una "escala de opciones" para determinar las medidas adecuadas a la amenaza[31]. Recientemente, examinó la posibilidad de mantener la naturaleza civil y humanitaria del asilo en la práctica en una mesa redonda celebrada en junio de 2004. Como resultado de ello y para seguir abordando esta cuestión, se está preparando una serie de directrices operacionales para separar a los combatientes de los civiles.

Las lagunas en los mandatos y los desplazados internos

42. Otro obstáculo para que los agentes internacionales prestaran asistencia y, en particular, protegieran a los desplazados internos en este período fueron las continuas complicaciones provocadas por las lagunas en los mandatos con respecto a esta población. A diferencia de los refugiados, no hay un organismo específico que sea responsable en primer término de los desplazados internos. En vez de ello, las Naciones Unidas y sus organismos asociados han optado por colaborar, de modo que cada organización contribuye para que se atiendan las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos con la coordinación del coordinador humanitario o residente en el país y del Coordinador del Socorro de Emergencia en el plano mundial. En 2001, en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se creó la Dependencia de Desplazados Internos de carácter interinstitucional para que apoyara al Coordinador del Socorro de Emergencia. En 2004, esta dependencia fue ampliada y se transformó en la "División de Desplazados Internos de carácter interinstitucional", con la tarea primordial de dar a los coordinadores humanitarios y a los equipos en los países la orientación y los medios necesarios para colaborar de una manera más efectiva, transparente y amplia.

43. A pesar de esta estructura institucional, persisten los problemas. En su informe de 2004 a la Comisión, el anterior Representante del Secretario General sobre los desplazados internos informó de que el año anterior se habían realizado cuatro estudios de alto nivel en las Naciones Unidas, en cada uno de los cuales se destacaron la falta de atención y las deficiencias de la aplicación de la política interinstitucional sobre los desplazados internos y se exponían las consiguientes lagunas en la protección y asistencia sobre el terreno en materia de asistencia

---

[31] According to UNHCR, this ”ladder” includes: (a) enhancing existing national law enforcement mechanisms (e.g. provision of equipment, vehicles, fuel, financial incentives and special training); (b) international support for national security forces (police/military) (e.g. secondment of international police/military officers for training and supervision of local forces); (c) deployment of international fact-finding missions and observers; (d) deployment of international/regional police forces; and (e) deployment of international/regional military forces under Chapter VI (peace-keeping) or Chapter VII (peace-enforcing) of the Charter of the United Nations.

humanitaria, desarrollo y mantenimiento de la paz (E/CN.4/2004/77, párrs. 25 a 29). Uno de estos estudios, una investigación sobre la protección de los desplazados internos en nueve países realizada por la División de Desplazados Internos de carácter interinstitucional y el Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution y el SAIS, instaba a que los equipos de las Naciones Unidas en los países, la Sede y los organismos de las Naciones Unidas y los Estados donantes intensificaran urgentemente en grado sumo su defensa de los derechos humanos de los desplazados internos[32].

44. En atención a las conclusiones de estos estudios, el Comité Permanente entre Organismos, órgano normativo superior de las Naciones Unidas, aprobó un nuevo "paquete de políticas" sobre los desplazamientos internos en septiembre de 2004 en el que se ponían en claro los procedimientos de atribución de responsabilidades entre los equipos de las Naciones Unidas, también con respecto a las actividades de promoción, y se ofrecía una orientación exhaustiva para elaborar las estrategias de asistencia y protección de los desplazados internos[33]. Este paquete se ha divulgado en todo el sistema de las Naciones Unidas, y la División de Desplazados Internos de carácter interinstitucional está programando una serie de seminarios regionales para los directores de las dependencias sobre el terreno de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios a fin de ayudar a los coordinadores humanitarios a implementarlo.

45. El mandato del anterior Representante del Secretario General sobre los desplazados internos venció en 2004. En su 60º período de sesiones, la Comisión pidió al Secretario General que instituyera un nuevo mecanismo para aprovechar la labor del anterior Representante y prestar más atención a los derechos humanos de los desplazados internos. En consecuencia, en septiembre de 2004, el Secretario General nombró al Sr. Walter Kälin Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

46. Por su parte, el ACNUDH siguió explorando su función como agente de protección de los desplazados internos sobre el terreno, de conformidad con la solicitud formulada en la resolución 2003/52 de que preste una "atención particular" a los problemas de derechos humanos que causan éxodos en masa o se deben a ellos. Un paso especialmente importante a este respecto se dio en 2004 en Darfur (Sudán), a donde el ACNUDH ha enviado un equipo de observadores de los derechos humanos (cuyo número se espera que ascienda pronto a 32). Si bien se trata de un equipo muy pequeño dada la amplitud de la zona geográfica y la enormidad de la crisis, el envío de observadores del ACNUDH cuando hay crisis de desplazamiento constituye un hito significativo y podría servir de modelo en situaciones similares en el futuro.

47. Las oficinas sobre el terreno del ACNUDH y el personal de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz en varios otros países, como el Afganistán, Burundi, Colombia y Liberia, también dedicaron mucha atención a los problemas de los desplazados

---

[32] A public version of this study has recently been published by the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and is available at www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm.

[33] ”Implementing the collaborative response to situations of internal displacement” (IASC, September 2004), see www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf.

internos. Estos esfuerzos, así como el futuro papel del ACNUDH en lo que respecta a los desplazados internos, se debatieron en una sesión de su reunión anual de jefes de operaciones sobre el terreno en noviembre de 2004.

La protección de las mujeres y los niños

48. En su resolución 2003/52, la Comisión reconoció la vulnerabilidad particular de las mujeres y los niños desplazados y exhortó a tomar medidas específicas para promover y respetar sus derechos. En particular, se exhortaba a todos los actores a hacer frente a la violencia y la explotación sexuales y se solicitaba la aplicación efectiva del Plan de Acción para la protección contra la explotación y el abuso sexuales en crisis humanitarias preparado por el Comité Permanente entre Organismos.

49. Los actos de violencia y persecución en gran escala en razón del sexo y la edad seguían siendo la tónica general en muchas crisis de desplazamiento en todo el mundo. Por ejemplo, en Darfur (Sudán) las misiones del ACNUDH[34] y los observadores de derechos humanos[35] han informado de que existen pruebas de la propagación de la violación de mujeres desplazadas y de los actos de violencia sexual contra ellas. El Comité de Derechos Humanos ha subrayado que existen altos niveles de violencia doméstica y agresión sexual de que son víctima las mujeres desplazadas internamente y que en Colombia apenas se procesan estos delitos (CCPR/CO/80/COL). En el norte de Uganda, aproximadamente entre 10.000 y 12.000 niños, la mayoría de los cuales habían quedado desplazados, han sido secuestrados por el Ejército de Resistencia del Señor desde junio de 2002 para utilizarlos como porteadores, soldados o esclavos sexuales[36]. Decenas de miles de otros se han convertido en "viajeros nocturnos" que se desplazan a pie por la noche de los campamentos de desplazados internos a los centros urbanos para evitar el secuestro[37].

50. Un obstáculo tradicional para solucionar estas cosas era que no se llegaba a percibir la gravedad del problema. Ahora bien, como señaló la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en su sesión informativa para el Consejo de Seguridad el 28 de octubre de 2004, esta situación ha ido cambiando en los últimos años a medida que la comunidad internacional se ha comprometido cada vez más a proteger a las mujeres y los niños[38]. Ella alentó al Consejo de Seguridad a interponer sus buenos oficios a fin de generar más voluntad política y apoyo financiero para que las mujeres tengan acceso a la justicia en situaciones de conflicto y más adelante.

---

[34] See E/CN.4/2005/3, p. 65.

[35] See, e.g., OHCHR, Update on the 180-Day Action Plan and beyond: promotion and protection of human rights in Darfur (14 November 2004), available at http://www.ohchr.org/english/countries/field/docs/darfur_15nov2004.doc.

[36] UNICEF, *State of the World's Children 2005*, p. 48.

[37] Ibid.

[38] The text of the High Commissioner's speech is available at www.ohchr.org.

51. El ACNUR ha intentado fomentar en los países que acogen a refugiados un trato y procedimientos de asilo que respeten el género y la edad. Por ejemplo, ha instado a que cuestiones como la explotación sexual, la violencia de género, el reclutamiento antes de la edad permitida y el secuestro se tengan en cuenta al determinar la condición de refugiado. En consecuencia, se están admitiendo cada vez más solicitudes de refugiados por cuestiones de género. Además, el ACNUR elaboró un nuevo *Handbook for Registration*, que propicia procedimientos de registro y documentación que tengan en cuenta el género, así como un manual titulado *Gender Training Kit on Refugee Protection and Resource Handbook*. Por otro lado, el Comité Ejecutivo del ACNUR trató esta cuestión en una conclusión de 2003 sobre la protección contra los abusos y la explotación sexuales (Comité Ejecutivo, Conclusión Nº 98 (LIV), del 10 de octubre de 2003). Del mismo modo, el Grupo de Referencia sobre cuestiones de género y asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos siguió elaborando un conjunto de recursos en casos de violencia de género para todo el sistema con el fin de dar una orientación práctica a los agentes humanitarios para hacer frente a esta cuestión.

52. En la primavera de 2002, las acusaciones de abusos y explotación sexuales de los refugiados y de las mujeres y los niños desplazados por el personal humanitario y las fuerzas de mantenimiento de la paz en el África occidental pusieron de manifiesto la necesidad de velar por que la conducta de algunos funcionarios de las Naciones Unidas no contribuya a la situación, ya bastante peligrosa, de estos grupos. Después que la investigación de estos incidentes revelara la necesidad de una acción a nivel de todo el sistema, el Comité Permanente entre Organismos creó un grupo especial que elaboró el Plan de Acción para la protección contra la explotación y el abuso sexuales en crisis humanitarias, en que se recogían los principios fundamentales para la conducta de los funcionarios.

53. Los principales directores divulgaron el plan a los funcionarios de las Naciones Unidas, por ejemplo, junto con un mensaje de la Alta Comisionada Mary Robinson destinado a todo el personal del ACNUDH en abril de 2002. En octubre de 2003, el Secretario General codificó los principios fundamentales en un "Boletín sobre medidas especiales para la protección contra la explotación sexual y el abuso sexual" (ST/SGB/2003/13), en que disponía una política de tolerancia cero ante los abusos y la explotación sexuales por parte de todos los funcionarios de las Naciones Unidas, pidiéndoles que comuniquen toda sospecha de conducta indebida y solicitando a los altos ejecutivos que adoptaran las medidas apropiadas para impedir y castigar el incumplimiento incluso designando coordinadores de esta cuestión en cada equipo en los países. En 2004, el ACNUR elaboró su propio código de conducta sobre el abuso y la explotación sexuales. Se exige a todos los funcionarios que den su conformidad, y lo firmen y sus disposiciones también se están incorporando en acuerdos con los organismos colaboradores.

54. La violencia y la explotación no son los únicos problemas que tienen las mujeres y los niños desplazados. En muchas zonas, ellas, en especial si son cabeza de familia, llevan una carga adicional a la hora de obtener una asistencia médica adecuada, empleo u otros artículos de primera necesidad. También los niños sobrellevan una carga particular, en especial con respecto al derecho a la educación. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia seguía desempeñando un papel primordial para subvenir a las necesidades de los niños desplazados y otros niños afectados por la guerra en todo el mundo, por ejemplo, con asistencia para la formación profesional y la atención sanitaria de los que habían sido secuestrados en Uganda,

instalaciones educativas para los niños desplazados del Afganistán y Georgia o actividades para la potenciación de los niños como los programas para que los niños desplazados conozcan e invoquen la Convención sobre los Derechos del Niño en Georgia y para ayudar a los niños combatientes en Liberia[39]. Tanto el Comité de Derechos Humanos (véase CCPR/CO/81/SEMO) como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (véase CERD/C/62/CO/7) han planteado los problemas de la educación de los niños desplazados desde que se celebró el 59º período de sesiones de la Comisión. Con el apoyo del ACNUR, entre otros, el Comité de los Derechos del Niño está formulando una observación general sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

V. SOLUCIONES DURADERAS

55. En su resolución 2003/52, la Comisión subrayó la importancia de hacer frente a la persistencia de las situaciones de desplazamiento, exhortando a los Estados a que promovieran condiciones favorables al retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad y apoyaran las otras dos soluciones duraderas consistentes en la integración local o el reasentamiento, según procediera. Además, pidió al ACNUDH, al ACNUR y a otros actores internacionales que contribuyeran, en cumplimiento de sus respectivos mandatos y de conformidad con el derecho internacional, a crear un entorno propicio para el regreso viable y sostenible de los refugiados y los desplazados internos en las sociedades en que ha habido un conflicto.

56. El período transcurrido desde entonces se ha caracterizado por el retorno masivo de los refugiados y los desplazados internos en muchas zonas del mundo. En África, se ha venido repatriando a muchísimos refugiados en Sierra Leona, Angola, Burundi, Eritrea y Liberia. Un gran número de desplazados internos pudieron regresar a sus hogares en Angola (1,9 millones), Indonesia (500.000) y en otros lugares. Tan sólo en el Afganistán, casi 800.000 desplazados internos y 1 millón de refugiados procedentes del Pakistán y de la República Islámica del Irán han regresado desde 2003, con lo cual el total de repatriados desde 2002 ha llegado a 3,5 millones. Recientemente, se inició en Liberia un programa de retorno en gran escala de desplazados internos tras la elaboración de estrategias de amplio alcance para ello tanto del país como del equipo de las Naciones Unidas.

57. Los programas de retorno han sufrido reveses en otros lugares. La cesación del fuego de octubre de 2002 y los avances para lograr un acuerdo de paz permanente entre el Gobierno del Sudán y el Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés provocaron el retorno espontáneo de cientos de miles de desplazados internos al sur del país y propiciaron la planificación de una operación de asistencia para el retorno de muchos más, así como de más de medio millón de refugiados. No obstante, la crisis en Darfur ha hecho dudar de esos planes. Del mismo modo, si bien el ACNUR había facilitado el retorno de 15.000 personas del Líbano, la Arabia Saudita y el Irán (adonde se calcula que otros 100.000 refugiados volvieron espontáneamente), las esperanzas de una repatriación en mayor número al Iraq no se han materializado ante la inestabilidad reinante y la creciente falta de seguridad que de hecho están

[39] UNICEF, *Annual Report 2003*, p. 22.

provocando nuevos desplazamientos. En consecuencia, el ACNUR ha mantenido su "consejo a todos los Estados de no devolver por la fuerza a ningún ciudadano iraquí a su país hasta que se estabilice la situación"[40].

58. En todo el mundo persiste el desplazamiento interno de millones de personas con pocas esperanzas de solución. A principios de 2004, 6,2 millones de refugiados llevaban 5 años o más en 38 situaciones de exilio prolongado. El desplazamiento también se prolongaba en muchos lugares, en particular en el sureste de Europa, el Cáucaso y el Oriente Medio. Un buen número de estos desplazados internos viven en una especie de limbo jurídico, económico y social, así como en una extrema pobreza que dificulta enormemente su desarrollo humano y el ejercicio de numerosos derechos humanos.

59. Una vez más, se ha planteado que la escasez de recursos no permite que los Estados faciliten el retorno u otras soluciones. En el Afganistán, por ejemplo, el Gobierno aprobó una estrategia para los desplazados internos en abril de 2004 en virtud de la cual se iba a invertir un total de 58 millones de dólares de los EE.UU. a lo largo de los tres años siguientes para promover el retorno y otras soluciones. Cuatro meses después, sin embargo, tan sólo se había financiado el 1% del plan.

60. Garantizar que el retorno se produzca de forma voluntaria, segura y sostenible también ha sido un desafío en varias situaciones de desplazamiento desde el 59º período de sesiones de la Comisión. Por ejemplo, el anterior Representante del Secretario General sobre los desplazados internos (E/CN.4/2004/77/Add.2), el Comité de Derechos Humanos (CCPR/CO/79/RUS) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/62/CO/7) denunciaron presuntos casos de retorno forzoso de desplazados internos chechenos a la Federación de Rusia en condiciones de inseguridad. En Liberia, la sección de derechos humanos y protección de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia ha expresado inquietud por la designación de zonas "seguras" para el retorno sin que se realicen investigaciones adecuadas y sin suficiente protección de las fuerzas de policía nacionales o internacionales.

61. Los problemas para la restitución de los bienes constituyen otro obstáculo habitual para que los refugiados y los desplazados internos puedan regresar como es debido. Para hacer frente a estas cuestiones, el Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, Relator Especial sobre la restitución de viviendas y de bienes en las situaciones de regreso de los refugiados y desplazados internos de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, propuso un conjunto de proyectos de principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio a los refugiados y personas desplazadas en su informe preliminar de 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/22). En su resolución 2004/2, la Subcomisión acogió con beneplácito los proyectos de principios y pidió al ACNUDH que los hiciera distribuir de forma amplia con el fin de recabar comentarios para preparar el informe definitivo del Relator Especial a su 57º período de sesiones.

62. Otro factor crucial para garantizar un regreso duradero es que impere la ley. Además de sus mencionadas actividades de cooperación con otros organismos para reforzar los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos en virtud de la "Medida 2", el ACNUDH ha

---

[40] ”Iraq: updated UNHCR advisory strongly discourages forcibly return”, UNHCR press release, 22 October 2004.

presidido debates sobre la justicia en situaciones de transición en sociedades donde ha habido un conflicto. En 2004, el ACNUDH inició un proyecto bienal sobre la sensibilidad a los derechos de la justicia de transición en los países en que ha habido un conflicto o crisis para recopilar las mejores prácticas, examinar los principios y las normas aplicables en tal situación y prestar apoyo técnico. El resultado primordial del proyecto será un "manual operativo" para las misiones sobre el terreno y las administraciones de transición en Estados en que haya habido un conflicto. En septiembre de 2004, tuvo lugar un seminario sobre documentos preliminares y está previsto publicar un manual en 2005. Ese manual complementará los actuales esfuerzos del United States Institute of Peace y del Irish Center for Human Rights, con los que ha colaborado el ACNUDH, para elaborar modelos de códigos de transición para la administración de justicia después de un conflicto.

63. No obstante, como se subrayó en la resolución 2003/52, el regreso no es ni debería considerarse la única solución del desplazamiento forzoso. Como reiteró recientemente el Comité Ejecutivo del ACNUR, si bien la repatriación voluntaria "sigue siendo la solución preferida para la mayoría de las situaciones de refugiados", se deberán tomar en cuenta todas las soluciones, el reasentamiento y la integración local inclusive, y "una combinación de soluciones en que se tengan en cuenta las circunstancias de cada situación de refugiados puede ayudar a lograr soluciones duraderas" (Conclusión Nº 101 (LV), quinto párrafo del preámbulo). Las autoridades competentes no siempre han procedido así[41].

64. Por otro lado, en 2003 casi 26.000 refugiados se reasentaron en terceros países con la asistencia del ACNUR, además de los varios miles de personas reasentadas gracias a acuerdos estatales bilaterales[42]. Para alentar a utilizar más esta opción, el ACNUR ha ayudado a organizar un grupo básico sobre la utilización estratégica del reasentamiento compuesto por el ACNUR, los Estados y otras entidades asociadas, que consensuaron un "marco multilateral para acuerdos sobre el reasentamiento" en junio de 2004. Además, en muchos países se integró a los refugiados permitiendo su acceso a la tierra y al empleo y algunos Estados, en particular, Indonesia, Armenia, la Federación de Rusia, Kirguistán y México, autorizaron la naturalización de muchos refugiados[43].

65. A la luz del derecho a la libertad de circulación, el Principio 28 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos también deja patente que deberían ofrecerse a los desplazados internos soluciones alternativas como la integración local y el reasentamiento en otra parte del país. No hay datos sobre las soluciones alternativas para los desplazados internos en el mundo, pero muchos Estados les han prestado asistencia para que hagan mansión ya en su lugar de refugio ya en otra zona del país.

---

[41] The former Representative of the Secretary-General on internally displaced persons raised such concerns, for example, in his report on his mission to the Russian Federation (E/CN.4/2004/77/Add.2, p. 32).

[42] *2003 Global Refugee Trends*, p. 4.

[43] Ibid., p. 5.

VI. CONCLUSIÓN

66. Después que la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General han examinado esta cuestión por más de 20 años, ya no puede caber ninguna duda de la relación entre los derechos humanos y los éxodos en masa. Si bien en sus inicios los mecanismos y la normativa de derechos humanos o el derecho de los refugiados evolucionaron en cierta manera por separado, coincidían en que se reconocía la dignidad inherente de las mujeres, hombres y niños desplazados. Ese reconocimiento y la necesidad imperativa de garantizarles seguridad y bienestar ante los peligros y la pérdida de sus hogares y comunidades han propiciado la convergencia de la normativa y los mecanismos.

67. Por consiguiente, en su resolución 2003/52 la Comisión reiteró su defensa de un planteamiento general de los derechos de los desplazados y de las responsabilidades de los Estados y la comunidad internacional para protegerlos y prestarles asistencia. Como se señala en el presente informe, se han adoptado numerosas medidas para hacer realidad este enfoque para bien de millones de personas necesitadas. Ahora bien, para hacerlo todos los actores aludidos en la resolución también tropezaron con obstáculos que van desde la creciente preocupación nacional por la seguridad y la falta de financiación hasta las lagunas y equivocaciones normativas, y los problemas de acceso y seguridad del personal humanitario. Será preciso intensificar la cooperación de los Estados, las Naciones Unidas y otras entidades internacionales para superar estos obstáculos y garantizar que se respeten, protejan y ejerzan los derechos de las personas en situaciones de éxodo masivo.