



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

LOS DESPLAZADOS INTERNOS: EL TRATAMIENTO DEL FENOMENO POR PARTE DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**  
P R E S E N T A :  
**ROCIO PEREZ MENDOZA**

ASESOR: LIC. MA. ELENA LOPEZ MONTE



ACATLAN, MEX.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***DEDICADA CON TODO MI AMOR A MIS PADRES  
LAS DOS PERSONAS MAS IMPORTANTES  
EN MI VIDA***

***Por ser la inspiración de todos mis logros***

## AGRADECIMIENTOS

A mi Universidad, por albergarme y permitirme crecer.

A la Mtra. Ma. Elena López Montero, mi directora de tesis, por sus conocimientos, su experiencia, su tiempo y sobre todo por su apoyo incondicional.

A mis Sinodales con profundo respeto y admiración:

Lic. Ma. Elena López Montero  
Lic. Halive Hernández Ascencio  
Lic. Manuel Martínez Justo  
Lic. Antonio Estevez Guzmán  
Lic. Eduardo Rosales Herrera

A la Lic. Berenice Díaz Ceballos y a la Lic. Rosalía Alarcón, quienes con sus consejos y orientación, me permiten ser una mejor profesionalista día con día.

A Socorro Jorge y Juana Nuñez a quienes admiro profundamente y que no sólo me han apoyado en todos mis proyectos, sino que me han brindado su amistad.

A mis queridos amigos Diana Crimilda, Francisco y Jorge Luis.

**LOS DESPLAZADOS INTERNOS: EL TRATAMIENTO DEL FENOMENO POR  
PARTE DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)**

<b>ÍNDICE</b>	<b>Págs.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL</b>	
1.1 La teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales	9
1.2 Los Organismos Internacionales	17
1.3 La asistencia humanitaria	28
<b>CAPÍTULO II LOS DESPLAZADOS INTERNOS</b>	
2.1 Desplazamientos forzosos de población	56
2.2 Definición de los Desplazados Internos	58
2.3 Semejanzas y distinciones entre desplazados internos y otros grupos: refugiados, migrantes y repatriados	66
2.4 Causas y efectos de los desplazamientos internos	73
2.5 Dinámica y distribución geográfica y de los desplazados internos	87
<b>CAPÍTULO III LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DESPLAZADOS INTERNOS</b>	
3.1 Tratamiento de los desplazados internos en el marco de las Naciones Unidas (ONU)	109
3.2 Mecanismos Institucionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) encargados de los desplazados internos	112
3.2.1 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR).	114
3.2.2 Representante Especial del Secretario General sobre los Desplazados Internos	124
3.2.3 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA): Comité Permanente de Organismos	127
3.2.4 Otros programas y organismos especializados	133

3.3 Otros mecanismos que trabajan en colaboración con las Naciones Unidas	140
3.3.1 La Organización Internacional para las Migraciones	141
3.3.2 Comité Internacional de la Cruz Roja	

**CAPÍTULO IV  
MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE  
LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

4.1 Principales fuentes actuales para la protección y asistencia de los desplazados internos	149
4.1.1 La legislación sobre derechos humanos.	150
4.1.2 El derecho humanitario	152
4.1.3 El Derecho de los refugiados	153
4.2 Elaboración de un Marco Normativo por el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos	156
4.3 Principios Rectores de los desplazados internos	160

**CONCLUSIONES** 169

**ANEXOS**

1) Resolución 46/182.de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas".	176
2) Resolución 48/116 de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada "Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados"	186
3) Principios Rectores de los Desplazados Internos.	193

**BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

La cuestión de los desplazados internos se puede considerar como una crisis mundial de gran envergadura ya que afecta a más de 25 millones de personas en por lo menos 40 países, personas que se ven desarraigadas, expuestas a peligros físicos y psicológicos e imposibilitadas a atender sus necesidades básicas.

El número de desplazados internos creció alarmantemente en los noventa, como consecuencia de los cambios a nivel mundial, a saber, el fin de la guerra fría, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el conflicto en Yugoslavia. Lo anterior provocó un éxodo masivo de personas en esos países y dio pie a nuevas y más estrictas formas de control de refugiados por parte de los países vecinos incrementando la crisis de los desplazados internos.

Ante el gran número de desplazados y su necesidad de asistencia y protección empieza a surgir una gran preocupación dentro de la comunidad internacional quien hace un llamado urgente a los organismos internacionales para que el tema sea tratado en los foros multilaterales.

El tratamiento del tema de los desplazados internos no ha sido una tarea sencilla, partiendo de que es un asunto que se desarrolla dentro de la jurisdicción interna de los Estados, es decir, provoca molestias en los países al sentirse agredidos en su soberanía. lo que provoca demasuada.

El hecho de ser un problema de jurisdicción interna de los Estados, le permite al tema de los desplazados internos ubicarse dentro de la llamada "Nueva Agenda Internacional", que surge al finalizar la Guerra Fría, cuando algunos temas empiezan a cobrar gran relevancia y preocupación dentro de la comunidad internacional. Temas como los desplazados internos, el medio ambiente, el narcotráfico, la

migración, la democracia y los derechos humanos, entre otros, comienzan a ser analizados dentro de foros multilaterales.

El debate principal que han surgido en torno a estos "Nuevos temas" es que, no pocas veces, se ha intentado vincularlos con cuestiones de paz y seguridad internacionales. Es decir, se vinculan directamente con cuestiones de soberanía estatal, y como es de esperarse provoca muchos desacuerdos dentro de los Estados.

En la última década, el concepto tradicional de la soberanía entendido como la capacidad exclusiva del Estado sobre todas las personas y las cosas que se encuentran en su territorio mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico y económico, ha estado sujeto a cambios, a raíz del nuevo papel que juegan los Estados en un mundo que tiene hacia procesos globalización.

El análisis de un tema como el de los desplazados internos, el cual como se mencionó con anterioridad se desarrolla dentro del ámbito interno de los Estados, amplía el debate sobre el papel que deben jugar los Estados en problemas que si bien caen bajo su jurisdicción, pueden afectar en un momento dado la seguridad internacional.

La falta de una definición universalmente reconocida para los desplazados internos, la inexistencia de normas jurídicas en los Estados que regulen su protección, la falta de un marco institucional u organismo internacional que se encargue de los desplazados internos, hacen posible la constante violación a los derechos humanos de este sector de la población y aún más hace sumamente difícil llegar a un acuerdo para alcanzar soluciones.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es en nuestros días el Organismo Internacional con mayor capacidad de decisión y de participación estatal (189 Estados). En fechas recientes, la labor de la ONU se ha sido cuestionada en varias ocasiones debido a los fracasos que ha tenido en la prestación de asistencia humanitaria en algunos conflictos, como son el caso de Somalia y Ruanda.

La Organización de las Naciones Unidas ha desempeñado un papel muy activo en tratamiento del tema, sin embargo, aún no ha logrado darle una solución integral. La inexistencia de un mecanismo que se encargue exclusivamente de esta cuestión ha generado la falta de coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas, provocando muchas veces la duplicidad de tareas.

Las Organizaciones No Gubernamentales, actores de gran relevancia en nuestra época, también han tenido una participación muy destacada en la búsqueda de una solución para la cuestión de los desplazados internos. En la actualidad, estas organizaciones proporcionan a la ONU gran parte de la información, sobre todo estadística.

El presente estudio tiene por objeto presentar la cuestión de los desplazados internos, además de analizar las acciones que han sido emprendidas por la Organización de las Naciones Unidas para alcanzar una solución.

La hipótesis de este trabajo es que las acciones emprendidas por la Organización de las Unidas para solucionar el fenómeno de los desplazados internos han sido insuficientes y no han logrado encontrar una solución integral.

Esta investigación estará sustentada en la teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales. Esta teoría sostiene que si bien existen nuevos actores y fuerzas que actúan dentro del sistema internacional, su protagonismo no ha

desvirtuado la acción del Estado, ni ha dado lugar a una sociedad mundial no interestatal.

Esta teoría permitirá justificar el estudio en virtud de que si bien las organizaciones internacionales juegan un papel relevante dentro de la sociedad internacional, sus acciones quedan limitadas a la voluntad de los Estados. Lo anterior, permitirá explicar por que el fenómeno de los desplazados internos, seguirá siendo un problema de jurisdicción interna en el cual las Naciones Unidas sólo podrán intervenir como un órgano regulador y de cooperación.

El desarrollo de este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos:

En el primer capítulo se presenta el marco teórico conceptual bajo el cual se desarrollo el trabajo. Entre otros, se afirma que el Estado Nación sigue siendo el eje primordial de las Relaciones Internacionales, pero que han aparecido nuevos actores que tienen una gran influencia en el escenario internacional, postulados de la Teoría neorrealista de las Relaciones internacionales. Asimismo, se hace una breve reseña sobre los tipos de organismos internacionales existentes y las características actuales de los mismos. Adicionalmente se tratará de definir el concepto de la asistencia humanitaria y el derecho de injerencia, el cual aún sigue en debate.

En el segundo capítulo se define el concepto de desplazados internos, así como las principales características que lo diferencian de los refugiados, migrantes, y repatriados. Asimismo se enumeran las diversas causas y efectos de los desplazamiento internos; la dinámica de los desplazamientos y finalmente se habla sobre la distribución mundial de los desplazados internos.

En el tercer capítulo se presenta un panorama general sobre el tratamiento que la Organización de las Naciones Unidas ha prestado al tema y sobre todo cuáles

han sido los principales mecanismos dentro de Naciones Unidas que se han ocupado de la cuestión de los desplazados internos y la problemática que se genera al no existir un mandato específico para atender la problemática. Se hace especial énfasis en el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los desplazados internos. Además, se mencionan otros actores que trabajan en estrecha colaboración con Naciones Unidas, como la Cruz Roja Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones.

El cuarto capítulo se enfoca en el marco jurídico existente para el tratamiento de los desplazados internos. Analiza el importante desempeño que ha tenido el Representante Especial para los desplazados para cumplir su mandato en esta cuestión. Asimismo, se hace especial énfasis en los llamados Principios Rectores para los desplazados internos, que hoy por hoy se constituye en el principal marco jurídico para proteger a este grupo poblacional.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL**

- 1.1 LA TEORÍA NEORREALISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**
- 1.2 LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**
- 1.3 LA ASISTENCIA HUMANITARIA**

# CAPITULO I

## MARCO TEORICO CONCEPTUAL

### 1.1 TEORÍA NEORREALISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En los años setentas las relaciones internacionales entran en una situación de crisis y fragmentación paradigmática, poniendo en entredicho muchos de los paradigmas principales en esa época, a saber, el paradigma de la interdependencia y el de la dependencia. Lo anterior le da un nuevo impulso al paradigma realista del Estado y el Poder que había tenido un gran auge en los años treinta respondiendo a las realidades de la Guerra fría y que tuvo como grandes expositores a Carr, George Schwarzenberger, Waltz, y Hans Morgenthau entre otros.

Hans Morenthau es el clásico representante de la teoría realista de las relaciones internacionales, y sustenta esta teoría en seis principios fundamentales que él considera esenciales para que un Estado o cualquier otro actor internacional pueda relacionarse con sus homólogos en el sistema mundial.

- "El realismo político considera que la política, como la sociedad, es gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana. Cree también en la posibilidad de desarrollar una teoría racional que refleje, aunque de forma imperfecta, estas leyes objetivas. Para ello, es necesario, comprobar los hechos y darle un significado a través de la razón, pero además debemos acercarnos a la realidad política con un mapa que nos sugiera los significados posibles de la política exterior".
- " La directiva principal que ayuda al realismo político a encontrar su ruta a través del horizonte de la política internacional es el concepto de interés definido en función del poder". Sin este concepto, es imposible definir una teoría de política

externa o interna, pues se parte del supuesto de que los actores internacionales se conducen dentro de los términos de un interés definido como poder.

- " El realismo no otorga a su concepto central, el interés definido como poder, un significado inmutable. La idea de interés es, la esencia de la política y no se altera por las circunstancias debidas al tiempo o al espacio. Sin embargo, la clase de interés determinante de las acciones políticas en un periodo particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del cual se formula la política exterior".
- " El realismo político tiene conciencia del significado moral de la acción política. Tiene también conciencia de la inevitable tensión entre la disposición moral y las exigencias de una acción política con éxito. En este sentido, el realismo mantiene que los principios morales universales no pueden ser aplicados a la formulación de los actos estatales. La ética en lo abstracto juzga las acciones humanas de acuerdo con la ley moral; la ética política las juzga de acuerdo con sus consecuencias política".
- " Es precisamente el concepto de interés definido en términos de poder el que nos salva de los excesos morales, por que si miramos a todas las naciones incluso la nuestra, y las comprendemos como entidades políticas que persiguen sus respectivos intereses, definidos como poder, estamos en aptitud de hacerles justicia".<sup>1</sup>:

En este principio, Morgenthau afirma la autonomía de la esfera política, ya que las acciones políticas deben juzgarse por ciertos criterios políticos. " El político

---

<sup>1</sup> MORGENTHAU, Hans J., "Política entre las Naciones: lucha por el poder y la paz". 6ª. Ed. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina, 1986, págs. 14-16 y 20-25.

realista no ignora la existencia y la aplicación de normas de pensamiento distintas a las políticas, pero no puede subordinarse a otras normas que no sean las políticas.<sup>2</sup>

De esta forma, para las relaciones internacionales la década de los ochenta va a estar marcada por los nuevos planteamientos realistas (neorrealismo o realismo estructural) e incluso, por la búsqueda de un pluralismo paradigmático<sup>3</sup>.

Uno de los más importantes representantes del neorrealismo, Robert O. Keohane señala que las fijaciones de críticos y reformadores de la teoría realista de la acción estatal reflejan la importancia de esta tradición de investigación.

Asimismo, indica que el realismo es un componente necesario en un análisis coherente de la política mundial porque su concentración, intereses y racionalidad son cruciales para cualquier comprensión de la materia. Así, toda aproximación a las relaciones internacionales tienen que incorporar o, por lo menos, saldar cuentas con los elementos claves del pensamiento realista.

Hay incluso autores que están principalmente ocupados de las instituciones y normas internacionales, o analistas de la tradición marxista, utilizan algunas de las premisas realistas. Puesto que el realismo construye percepciones fundamentales sobre la política mundial y la acción estatal, el progreso en el estudio de las relaciones internacionales necesita de una búsqueda constructiva en las cuestiones centrales".<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> ídem

<sup>3</sup> ARENAL, Celestino del. "Introducción a las Relaciones Internacionales", México 1995, pág. 376.

<sup>4</sup> KEOHANE, Robert O. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en A. W. FINIFTER (ed), Political Science: *The State of the Discipline*, Washington, 1983, pág. 504.

Para Keohane, el objetivo neorrealista es el de explicar el comportamiento del Estado, en la medida de lo posible, a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional.<sup>5</sup>

Para los neorrealistas si bien la actual sociedad internacional ha experimentado cambios, las estructuras y dinámicas claves del sistema internacional no han cambiado substancialmente. Los Estados y el poder siguen siendo elementos esenciales de las relaciones internacionales, si bien existen actores y fuerzas en la sociedad internacional, no han desvirtuado la acción del Estado y no han dado lugar a una sociedad mundial no interestatal.<sup>6</sup>

Celestino del Arenal, señala que el neorrealismo presenta nuevos elementos teóricos y metodológicos respecto del realismo tradicional, derivados del behaviorismo y de los nuevos paradigmas.

Los neorrealistas, o "realistas estructuralistas" (ya que su planteamiento es tomado del estructuralismo) ponen su énfasis en la estructura del sistema internacional para explicar las relaciones internacionales, aportan, por tanto, un marco metodológico nuevo, que al mismo tiempo que trata de obviar las insuficiencias del paradigma de la sociedad global persigue, frente a los realistas tradicionales incorporar un mayor rigor científicos en la elaboración teórica.<sup>7</sup>

Asimismo, prestan una especial atención a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política internacional de los Estados, lo que ha proporcionado a la reformulación del paradigma tradicional un renovado vigor científico.

---

<sup>5</sup> KEOHANE, Robert O., "Institucionalismo neoliberal", pág. 24.

<sup>6</sup> ARENAL, Celestino del, Op. Cit., pág. 378.

<sup>7</sup> ARENAL, Celestino del, ibidem.

Sus premisas filosóficas sobre las relaciones internacionales no cambian sustancialmente con relación a los realistas clásicos. La concepción estatocéntrica sigue siendo el eje de sus planteamientos, así como sus consideraciones sobre el poder, sobre la no aplicación de los principios morales universales a la acción exterior de los Estados y sobre la distinción entre lo interno y lo internacional.

Lo que caracteriza al neorrealismo, es que, junto a la lucha por el poder y el interés nacional, como principios rectores de la política internacional, introduce explícitamente y al mismo nivel, en cuanto a principio rector, las influencias y condicionamientos que se derivan de la estructura del sistema internacional.<sup>8</sup>

Los neorrealistas, frente a la tendencia al continuismo de los realistas tradicionales, reconocen el cambio y la transformación de las estructuras del sistema internacional, lo que puede originar cambios en la distribución de las capacidades y poder de los Estados.

Los neorrealistas atribuyen un carácter estatocéntrico y un papel decisivo a las grandes potencias, con que se concibe la estructura del sistema internacional. Aunque no se desconoce la existencia y el papel internacional de otros actores no estatales, que actúan a nivel de procesos, sólo se atribuye relevancia política en la conformación de la estructura del sistema político internacional a los Estados.

Kenneth Waltz, otro de los más importantes exponentes del neorrealismo, señala que frente a otros actores no estatales, los Estados son las unidades cuyas interacciones configuran la estructura del sistema político internacional, si bien serán aquellos que tienen mayor peso los que en definitiva definen la estructura del sistema internacional.<sup>9</sup>

---

\* ARENAL, Celestino del, Op. Cit., pag. 379.

<sup>9</sup> WALTZ, Kenneth N. Theory of International Politics, en ARENAL, Celestino del, "Introducción a las relaciones internacionales", pág. 379.

La teoría neorrealista, tiene la fuerza y el atractivo del paradigma tradicional. Su formulación, abierta a la consideración, aunque siempre desde una perspectiva estatocéntrica, de nuevos actores, de nuevos problemas, de las relaciones pacíficas y de cooperación e incluso de objetivos globales y comunes. Es evidente que otros paradigmas como el de la dependencia y la interdependencia han afectado la posición de los neorrealistas.<sup>10</sup>

En los últimos años se ha notado una tendencia, incluso en los neorrealistas hacia la reconciliación, al complementariedad o el pluralismo teórico entre los distintos paradigmas, en especial entre el realista y el de la interdependencia.

En la actualidad como lo señala Del Arenal, la compleja realidad internacional, impide negar la importancia tanto de los Estados como de los actores transnacionales, tanto de las relaciones interestatales como de las relaciones transnacionales, tanto de las situaciones de conflicto como de cooperación.<sup>11</sup>

Las principales críticas a la teoría neorrealista se deben por basar su atención a la cuestión de guerra y la paz y al Estado-Nación, lo que algunos autores sugieren que este modelo se vuelve anacrónico para el análisis de las relaciones globales al aumentar los problemas críticos con los que se tienen que enfrentar los estados, problemas relacionados con el bienestar, la modernización, el medio ambiente, entre otros.

Holsti señala que " la difusión de la información y de la tecnología, combinada con la globalización de las comunicaciones, ha hecho surgir nuevas expectativas populares. Las nuevas demandas han excedido los recursos y la capacidad de las

---

<sup>10</sup> ARENAL, Celestino del, Op. Cit., Pág. 380.

<sup>11</sup> ARENAL, Celestino del, ídem.

instituciones existentes –especialmente del Estado-Nación- soberano- para hacerles frente"<sup>12</sup>

Asimismo, señala que "paralelamente a la expansión de la agenda de asuntos críticos, la mayoría de los cuales no son de solución exclusivamente nacional, se da la proliferación de nuevos actores que trascienden las fronteras políticas; por ejemplo, organismos internacionales, empresas transnacionales, organismos no gubernamentales, corporaciones multinacionales, etc., cuyo comportamiento puede causar un fuerte impacto más allá de las fronteras nacionales. El efecto acumulativo de sus acciones puede tener consecuencias profundas en el sistema internacional, por lo cual, aunque el Estado-Nación siga siendo el protagonista internacional importante, su capacidad para controlar su propio destino va en declive.<sup>13</sup>

Holsti señala que la tesis de que el estado soberano territorial está en declive no es muy convincente, porque aun en naciones bien consolidadas se han presentado movimientos de independencia entre las minorías étnicas, culturales o religiosas<sup>14</sup>.

Asimismo, Holsti afirma que, hoy por hoy, y aunque la dinámica global se genere en muchas fuentes (incluso las acciones de los actores no estatales) las acciones de los Estados-Nación todavía siguen siendo la principal fuente de cambio en el sistema internacional.<sup>15</sup>

Es evidente que en los últimos años diversos fenómenos han ido erosionando de manera progresiva y creciente los cimientos del orden mundial formado luego de la Segunda Guerra Mundial. Estos cambios considerados en su conjunto revelan que

---

<sup>12</sup> HOLSTI, Ole R. "Modelos de Relaciones Internacionales y política exterior" en *Revista de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Abril-junio 1989, pág. 537.

<sup>13</sup> HOLSTI, Ole R. *ibidem*, pág. 537

<sup>14</sup> De hecho podemos observar en la actualidad la terrible proliferación de los conflictos internos por cuestiones de nacionalismos

el mundo ha entrado en una nueva etapa de las relaciones internacionales. Lo anterior hace que haya un gran debate sobre el paradigma que puede explicar esa nueva realidad mundial.

Siguiendo una perspectiva realista, algunos autores argumentan que los conflictos entre intereses nacionales irán en aumento, por que la situación posterior a 1989 implica la desaparición del control o freno impuesto por el equilibrio Este-Oeste y porque la fuerza de esos intereses nacionales se alimenta de diversas fuentes militares, económicas y culturales.

Según esta perspectiva, la búsqueda del poder y la reafirmación de la identidad harán surgir conflictos y guerras, tanto locales (en el marco de un mundo multipolar y de un sistema bastante parecido al de 1815), sobre todo si llevan aparejada una dimensión económica en los tres grandes polos (Europa, Norteamérica y Japón con su esfera de influencia asiática) o si ocurren bajo la supervisión de un poder hegemónico en una estructura unipolar (Norteamérica)<sup>16</sup>.

Es evidente que han surgido nuevos agentes que contribuyen a dar forma a la sociedad internacional, tales como las organizaciones internacionales, los poderes transnacionales, las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo los Estados siguen siendo elementos fundamentales en la estructura internacional.

Para el presente estudio, se tomará como base a la teoría neorealista por el hecho de que a pesar de todos los cambios acaecidos en el escenario internacional, como son el surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional y la

---

<sup>15</sup> HOLSTI, Ole R., *ibidem* pág. 539.

<sup>16</sup> Cf. J.C Rufin "L' *aventure humanitaire*" en DOMESTICI – MET en Geopolítica y ayuda Humanitaria. Serie Ayuda Humanitaria, Universidad de Deusto, España, 1999, pág. 61

importancia de las relaciones transnacionales, "los Estados han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales"<sup>17</sup>.

## 1.2 ORGANISMOS INTERNACIONALES

Antonio Remiro Brotons define a la Organización Internacional o interestatal como "un sujeto del Derecho Internacional creado por los Estados mediante tratado, dotados de órganos permanentes, con voluntad propia, jurídicamente distinta de la de los Estados miembros, en el marco de competencias atribuidas para la consecución de los objetivos convenidos".<sup>18</sup>

Por su parte, Manuel Diez de Velasco define a las Organizaciones Internacionales como "Asociaciones voluntarias de Estados establecida por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros".<sup>19</sup>

Ambas definiciones mencionan los principales elementos que permiten diferenciar las Organizaciones Internacionales de otras entidades afines y son: a) una composición esencialmente interestatal, b) una base jurídica generalmente convencional, c) una estructura orgánica permanente e independiente y d) una autonomía jurídica.

---

<sup>17</sup> KEOHANE, Roberte O. "Institucionalismo Neoliberal: Una perspectiva de la Política Mundial", 1984.

<sup>18</sup> REMIRO BROTONS, Antonio. "Derecho Internacional", Mc Graw Hill, Madrid, 1997, Pág. 139

<sup>19</sup> DIEZ DE VELASCO, Manuel. "Las Organizaciones Internacionales" 11ª Ed. Madrid, pág. 44.

### **a) Composición esencialmente interestatal**

Las Organizaciones Internacionales tienen una composición esencialmente interestatal, esto es, están constituidas casi exclusivamente por Estados Soberanos.

### **b) Base jurídica convencional**

Las Organizaciones internacionales son sujetos de derecho, deben su existencia a un acto jurídico previo y exterior a la Organización. Lo más común es que adopte la forma de un tratado multilateral negociado en el marco de una conferencia intergubernamental, por lo que estará sujeto a las normas propias del Derecho de los Tratados.

Diez de Velasco señala, que el acuerdo creador de la Organización frecuentemente adoptará una forma solemne, e incluso se le dará una denominación especial para marcar su transcendencia (Carta, Pacto, Constitución, Estatuto).

El establecimiento de las Organizaciones Internacionales a través de tratados internacionales es un rasgo que permite distinguirlas de otras estructuras institucionales, como son de ciertos organismos subsidiarios autónomos (fruto de resoluciones de órganos de Organizaciones internacionales preexistentes). Asimismo, este dato constituye el criterio diferenciador esencial entre las Organizaciones Internacionales, cuya base jurídica es un acuerdo internacional, y las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (O.N.G) en las que la base jurídica está constituida por un acto de derecho interno.

### **c) Estructura orgánica permanente e independiente**

Toda Organización Internacional posee una estructura institucional conformada por diversos órganos permanentes, los cuales están encargados de gestionar los intereses colectivos, para los que se les dotará de los medios necesarios, bien de forma expresa o implícita. Cabe señalar que la gran variedad de Organizaciones Internacionales las estructuras suelen variar, sin embargo las más comunes están conformadas por una asamblea plenaria (participan todos los Estados Miembros); una institución de composición restringida y un secretariado (encargado de la administración).

### **d) Autonomía jurídica**

Las Organizaciones Internacionales poseen una personalidad jurídica distinta de la de sus Estados Miembros, necesaria para el cumplimiento de los fines para los que fueron creados. Tienen la capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones, tanto en las relaciones con otros sujetos internacionales como con ocasión del ejercicio de sus funciones en el territorio de algún Estado.

Las Organizaciones Internacionales son capaces de elaborar y manifestar una voluntad autónoma en los ámbitos en los que gozan de competencias; de manera que, cualquiera que sea el órgano que adopte la decisión, ésta se imputará a la Organización y no sus Estados Miembros individual o colectivamente considerados.

No existe un modelo para clasificar a las Organizaciones Internacionales, sin embargo numerosos autores las clasifican en base a tres criterios: sus fines; su composición y sus competencias.

1.- **Por su composición, se pueden dividir en organizaciones abiertas que se dividen en universales y regionales y las cerradas o restringidas**

a) **Organizaciones Universales**, que como su nombre lo indica están abiertas a la participación de todos los estados, como ejemplo esta la Organización de las Naciones Unidas;

b) **Organizaciones Regionales**, que incluyen a todos los Estados localizados en una región determinada (afinidades objetivas) Organización de Estados Americanos (OEA), Liga Arabe, etc; y/o a similitudes económicas, políticas y religiosas afinidades subjetivas). Esta categoría se ha multiplicado de gran manera, también han avanzado en el desarrollo de los procesos de institucionalización de la cooperación más avanzados, desarrollando métodos de integración y de unificación.

Las organizaciones regionales se constituyen a partir del reconocimiento de unos intereses comunes a un grupo de Estados que rebasan el mero plano geográfico, y tienen ciertos rasgos comunes: a) ocupan siempre un área geográficamente limitada; b) constituyen comunidades de intereses restringidos a un número determinado de Estados, caracterizados por afinidades comunes de diversa índole; sus tratados constitutivos establecen la coordinación o subordinación según los casos, de estas Organizaciones a las Naciones Unidas; y, finalmente, las diversidades ideológicas y económicas en el mundo le sirven de fortalecimiento.

c) Las Organizaciones **cerradas o restringidas**, expresan solidaridades específicas que pueden ser muy variadas, como son por cuestiones estratégicas y de seguridad (OTAN); políticas y de defensa de los derechos humanos (Consejo de Europa), económica y financiera (OCDE); religiosa (Organización de la Conferencia Islámica).

**2.- Por sus fines,** se pueden dividir en organizaciones de fines generales y de fines específicos:

a) **Fines generales.** Sus actividades no se circunscriben a un ámbito concreto de cooperación, sino que abarca todas las materias en que pueda ser útiles. abarcan todos los ámbitos en que se producen relaciones interestatales, sea sobre una base universal o regional.

b) **Fines específicos,** ven limitadas sus funciones a un determinado sector material, como son los organismos especializados de las Naciones Unidas. Son la mayoría de las Organizaciones Internacionales. Cabe señalar, que durante su existencia su actividad puede abarcar más de una finalidad. Regularmente se pueden dividir en organizaciones de: cooperación militar o de seguridad; cooperación económica; de cooperación social, cultural, y humanitaria; cooperación técnica y científica.

**3.- Por sus competencias,** pueden ser organizaciones de cooperación y de integración o de unificación.

a) **Cooperación.-** Son las mas numerosas, desarrollan funciones de cooperación, mediante la realización de unas acciones coordinadas entre sus miembros con el fin de alcanzar unos objetivos colectivos. Constituyen la vía clásica, respetuosa de la soberanía de sus Estados miembros, y en ellas se utiliza la técnica de la negociación y de la adopción de decisiones por unanimidad. Algo sumamente importante, es que se dirigen a sus Estados miembros, esto es, no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación. Desempeñan un papel de concertación en el ámbito de las competencias atribuidas mediante la adopción de

resoluciones (normalmente recomendatorias) o auspiciando la conclusión de tratados entre los miembros.

b) **Integración, o de unificación.** (o supranacionales). Los miembros no se limitan a la cooperación sino que transfieren a las instituciones de la organización un poder normativo capaz de producir efectos jurídicos vinculantes de forma automática y uniforme en el orden interno de los Estados Miembros. tal sería el caso de la Unión Europea. Han surgido en la escena internacional recientemente y son Organizaciones que se sitúan entre las Organizaciones Internacionales clásicas y las estructuras federales.

Esta transferencia de competencias soberanas a favor de sus instituciones se plasma en:

- a) su ámbito de atribución, que afecta a materias tradicionalmente reservadas al Estado;
- b) en las funciones que va a ejercer, que cubren la gama de las funciones estatales (ejecutiva, legislativa y judicial);
- c) en la posibilidad de adoptar decisiones de carácter general, obligatorias y directamente aplicables en cada Estado miembro;
- d) en la existencia de una real independencia orgánica respecto de los gobiernos nacionales, pues la mayoría de las instituciones están compuestas por personalidades independientes.
- e) En la existencia de una gran autonomía, tanto por lo que respecta a su orden jurídico, como a su independencia financiera.

Es importante señalar que en algunas ocasiones las Organizaciones Internacionales no se sujetan fielmente a estas características, hay ocasiones en que comparten atribuciones, como el caso de la Organización de las Naciones Unidas

que si bien es una Organización de cooperación incorpora elementos supranacionales, como la actuación del Consejo de Seguridad.

En la actualidad existe una clasificación de gran importancia dentro de la comunidad internacional: las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales. Sobrino Heredia señala que a diferencia de las organizaciones Internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) están constituidas por asociaciones, fundaciones e instituciones privadas, fruto de la iniciativa privada o mixta con exclusión de todo acuerdo intergubernamental, constituidas de manera duradera, espontánea y libre por personas privadas o públicas, físicas o jurídicas de diferente nacionalidades que, expresando una solidaridad transnacional, persiguen sin espíritu de lucro un objetivo de interés internacional y han sido creadas de conformidad con el derecho interno de un Estado.<sup>20</sup>

Remir. Brotons señala que las organizaciones interestatales constituyen el signo de identidad más característico y significativo de la sociedad internacional contemporánea, y surgen ante la necesidad de una mayor cooperación entre los Estados y ante la incapacidad de éstos de solucionar muchos problemas en un marco estrictamente nacional.

El organismo internacional surge de la necesidad de lograr una cooperación permanente ante una serie de intereses colectivos frente a problemas mundiales como la paz, el desarrollo o el medio ambiente.

En los últimos 50 años, el número de organizaciones interestatales ha crecido de una manera extraordinaria, lo anterior ha provocado muchos ajustes en la sociedad internacional.

En torno a la importancia de las organizaciones se han dado serios debates, sobre todo en lo referente a la capacidad de éstas en transformar la estructura interestatal de la sociedad internacional. Mientras que algunos autores opinan que las organizaciones pueden ser entes supranacionales, otros dicen que "sólo han sido concebidas por los Estados para ordenar y regular sus actividades colectivas y no como centros de poder superiores a ellos o como "super Estados".<sup>21</sup>

Es innegable el papel que han jugado las organizaciones en la época contemporánea, sobre todo por su papel de foros de debates y en la formación de normas generales.

Diez de Velasco, señala que la presencia de las Organizaciones en la vida internacional favorece la humanización, socialización, organización y democratización de la misma, logrando entre otros.

- 1) Servir de foros donde han germinado nuevos valores, como el del respeto de los derechos humanos, el del derecho al desarrollo y la igualdad económica, el de la descolonización y el de la protección del medio ambiente, etc.;
- 2) Favorecer la incorporación de nuevos actores en la escena internacional, como los individuos, a los que les reconoce ciertos derechos y la posibilidad de hacerlos jurídicamente valer; o las Organizaciones no Gubernamentales (O.N.G) a las que al concederles un estatuto consultivo les ha permitido participar en ciertos casos en la vida de la organización;
- 3) Como la actividad de las Organizaciones Internacionales se desarrollan frecuentemente a través de debates públicos, en los que participan no sólo diplomáticos sino también representantes de los más diversos sectores, han

---

<sup>20</sup>SOBRINO HEREDIA, J. "La determinación...", en DIEZ DE VELASCO, Manuel, "Las Organizaciones Internacionales" 11ª Ed. Madrid, pág. 39.

<sup>21</sup> Op cit. pág. 140

acercado la acción internacional, directamente o a través de los medios de comunicación, a los particulares, alejando, en cierto modo, el espectro de la "diplomacia secreta";

- 4) La creación de una densa red de relaciones en y en torno a las Organizaciones Internacionales al favorecer la permanencia y la institucionalización de las negociaciones internacionales y posibilitar la adopción de decisiones por mayoría, ha incluido considerablemente en las formas de elaboración de las normas internacionales;
- 5) El establecimiento de las Organizaciones Internacionales ha favorecido el desarrollo de procedimientos de control de la aplicación de las normas internacionales, así como la definición de regímenes de sanciones internacionales organizadas.<sup>22</sup>

Varios autores coinciden en que las primeras organizaciones internacionales que aparecen son de carácter especializado y surgen por la necesidad de establecer una serie de reglas en un ámbito determinado; tal es el caso de las Comisiones Fluviales y uniones administrativas ( Unión Telegráfica Internacional, 1865; Unión Postal Universal, 1874; Unión Radiotelegráfica, 1906; entre otras).

Algunos autores como Diez de Velasco señala que las Organizaciones Internacionales en el sentido moderno aparecen recientemente y las ubica en una etapa caracterizada por un largo periodo de paz y de progreso científico y técnico que va de las guerras napoleónicas hasta que inicia la Primera Guerra Mundial (1815 – 1914).

---

<sup>22</sup> DIEZ DE VELASCO, Manuel, "Las Organizaciones Internacionales" 11° Ed. Madrid, pág. 39.

En este periodo, según señala este autor surgen dos fenómenos que posibilitan el nacimiento de las Organizaciones Internacionales: las Conferencias Internacionales y el establecimiento de estructuras institucionales permanentes.

La multiplicación de Conferencias Internacionales, trae consigo el desarrollo de una diplomacia parlamentaria y la utilización de un nuevo instrumento jurídico: el Tratado Multilateral. Para finales del siglo XIX las Conferencias Internacionales empiezan a desbordar el continente europeo, como es el caso de las Conferencias de la Paz de la Haya de 1899 y de 1907, que tienen una clara tendencia hacia la periodicidad y la universalización. Sin embargo las Conferencias Internacionales carecen de órganos propios permanentes dotados de competencias particulares.

Por lo que se refiere al segundo punto relativo al establecimiento de estructuras institucionales permanentes, Díez de Velasco señala que surgen cuando los avances en determinados ámbitos de la técnica, el progreso de las comunicaciones y el desarrollo de los transportes exigen la creación de administraciones internacionales dotadas de determinados poderes de decisión, control y ejecución.

Como primera vía de lo anterior, están las Comisiones fluviales, destinadas a regular y facilitar la navegación por determinados ríos internacionales (Comisión Central del Rin prevista en el Acta final del Congreso de Viena de 1815).

La segunda vía esta representada por las Uniones Administrativas Internacionales destinadas a canalizar de manera permanente e institucionalizada la acción concertada de sus Estados Miembros en sectores técnicos específicos, tales como las comunicaciones (la Unión Telegráfica Internacional, 1865, la Unión Postal Universal, 1874); la higiene (La Oficina Internacional de la Salud Pública, 1904); la

industria (La Oficina Internacional de Pesos y Medidas, 1875); la agricultura (Oficina Internacional de la Agricultura, 1905).

Tanto las Comisiones fluviales y las Uniones Administrativas Internacionales son una primera generación de Organizaciones Internacionales, introducen un elemento de institucionalidad y permanencia representado por una oficina o secretaría que constituyen las primeras manifestaciones de la función pública internacional.

La conjunción de cooperación multilateral y la creación de estructuras orgánicas posibilita la transición de la técnica de la Conferencia Internacional a la de Organización Internacional, la cual tiene su primer intento en la Sociedad de Naciones (S.D.N), una Organización de vocación universal establecida al finalizar la Primera Guerra Mundial como parte del Tratado de Versalles (1919), y que debe su importancia a que es el primer intento de instaurar un marco institucional para fomentar la cooperación entre las naciones y garantizar la paz.

La Sociedad de Naciones fracasa en su finalidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales al desatarse la Segunda Guerra Mundial, sin embargo la comunidad internacional no cesó en sus deseos por crear un Organismo que salvaguardara la coexistencia y promoviera la cooperación internacional.

Finalmente al finalizar la Segunda Guerra Mundial, mediante la Carta de San Francisco el 26 de junio de 1945 fue creada la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta organización de vocación universal fue fundada por los Estados ganadores de la guerra y se inspira en parte en el precedente de la S.D.N, pero refuerza el universalismo, se hace mucho más compleja su estructura orgánica, ampliará considerablemente sus competencias, y reforzará sus poderes de decisión

para hacer frente a las exigencias derivadas de la interdependencia de los problemas técnico - económicos y del mantenimiento de las paz y la seguridad internacionales.

A partir de la Segunda Guerra Mundial las Organizaciones Internacionales proliferan espectacularmente debido principalmente a la revitalización de los Organismos Técnicos a escala universal y el de la institucionalización del regionalismo internacional a través de la creación de las Organizaciones Regionales. En la actualidad la ONU representa el mayor logro en cuanto a organismos universales se refiere.

Posteriormente empiezan a surgir con gran rapidez las Organizaciones Regionales, las cuales están dotadas de competencias generales y están subordinadas al sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas (art. 53) por lo que hace al mantenimiento de la paz y de la seguridad en la región de que se trate. Asimismo, algunas se encuentran limitadas a satisfacer afinidades específicas o ideológicas como son las militares, o económico - comerciales.

Seara Vazquez señala que la finalidad de las organizaciones internacionales ofrece dos aspectos: a) negativo: prevención de los conflictos que pueden surgir entre los grupos; b) positivo: desarrollo de los contactos entre los grupos y su mutua cooperación para aumentar el bienestar<sup>23</sup>.

### 1.3 LA ASISTENCIA HUMANITARIA

---

<sup>23</sup> SEARA Vazquez Modesto. Derecho Internacional Público, pág. 134.

### 1.3.1 Asistencia Humanitaria

La cuestión de la asistencia humanitaria o ayuda humanitaria es un tema que ha cobrado gran relevancia en los últimos años, sobre todo a raíz de la multiplicación de las crisis humanitarias que han afectado a millones de seres humanos convirtiéndose en un aspecto sobresaliente de las relaciones internacionales contemporáneas.

Los conflictos armados en particular en África, Asia Occidental, la ex Yugoslavia y algunas zonas de la antigua Unión Soviética; los actos de genocidio como el de Rwanda en 1994; y los desastres naturales que han afectado a un creciente número de personas, sobre todo en los países en desarrollo, han impuesto nuevas presiones sobre un sistema, ya llevado, al límite en sus esfuerzos por proporcionar asistencia humanitaria internacional.

Para fines del presente trabajo se entiende como asistencia humanitaria, el aporte exterior de servicios sanitarios, de bienes alimenticios o materiales a favor de las víctimas de un conflicto internacional o interno<sup>24</sup>

La asistencia humanitaria se ofrece voluntariamente, sin que se exija ninguna contrapartida política o financiera, y se presta con el fin de aliviar los sufrimientos de los que menos pueden resistir a las tensiones y el dolor que supone una catástrofe. Incluye por un lado, el suministro de servicios de supervivencia básica, y por el otro lado, actividades de rehabilitación. Esta ayuda se brinda con un espíritu de humanismo y solidaridad para con las poblaciones afectadas, y en reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> TORRELI, Maurice. "¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?". Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Mayo - junio de 1992, no. 111, pp. 245-266.

El derecho de dar o recibir asistencia humanitaria forma parte de los principios humanitarios fundamentales que deberían estar al alcance de todo ser humano. Por lo tanto, el acceso irrestricto a las poblaciones damnificadas reviste una importancia capital para el suministro de la asistencia humanitaria. Hay que señalar que este último punto ha causado gran inquietud y de ahí se deriva mucho de la problemática de la cuestión.

Cuando se ven involucradas unidades militares y de defensa civil extranjeras, nunca debe constituir un acto político ni partidario. Sus acciones deben ser estrictamente humanitarias.

Toda acción humanitaria se fundamenta en tres principios cardinales ó principios rectores de la asistencia humanitaria<sup>25</sup>, que hacen que se diferencien de otro tipo de ayuda internacional, como lo es la ayuda económica, científica y militar. Estos principios deberán ser respetados por todos los participantes en operaciones humanitarias, que sea personal local o internacional, militar o de defensa civil.

**Humanismo.-** Toda persona tiene derechos humanos fundamentales tales como se plasmaron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En una crisis humanitaria, debe respetarse la dignidad y los derechos de toda persona, en particular los de las víctimas de catástrofes, así como los de los participantes en una operación de socorro. Se debe impedir y aliviar cuando se produce el sufrimiento humano, para proteger la vida y la salud humanas y garantizar el respeto por el ser humano. Le incumbe el deber a todo participante en la asistencia humanitaria, el velar por el respeto del principio humanitario.

---

<sup>25</sup> NACIONES UNIDAS - DAH "Directrices para la Utilización de Recursos Civiles y Militares en Operaciones en Caso de Catástrofes - Prov. DPR 213/3 MCDA", Ginebra, Dic. 1993, pág.54.

<sup>26</sup> Op Cit. Pág 55

**Imparcialidad.-** La asistencia humanitaria no establece discriminación alguna en base a la nacionalidad, la raza, las convicciones religiosas, el sexo, la clase social o las opiniones políticas en sus esfuerzos por aliviar los sufrimientos individuales, sino que se rige exclusivamente por sus necesidades, concediéndoles la prioridad a los que padecen de forma más urgente. La promesa, entrega o distribución de ayuda no debe estar supeditada a la conversión o aceptación de cualquier creencia religiosa o de otra índole por parte de los beneficiarios.

**Neutralidad.-** Al proporcionar la asistencia humanitaria, el personal militar y de defensa civil extranjeros no deben tomar partido en las hostilidades ni involucrarse en ningún momento en disputas de carácter político, racial, religioso o ideológico: supone, matiza, ser neutral no hacia el sufrimiento sino hacia las causas del mismo.

El punto de la neutralidad ha sido objeto de diversas críticas por parte de algunos estudiosos de la prestación de la asistencia humanitaria, especialmente por las situaciones actuales de conflictos armados. Joanna Macraeseñala que el mito de la neutralidad e imparcialidad de la acción humanitaria ha entrado en crisis debido a lo siguiente:

- a) Hay un progresivo reconocimiento internacional de las causas políticas de las crisis humanitaria y de las funciones políticas y económicas que tienen: a veces no son consecuencia no buscada de la guerra sino objetivo de la misma, para maniobrar al enemigo con la ayuda;
- b) Hay una progresiva conciencia del impacto político y económico de la ayuda en situaciones de guerra: la ayuda no es un mero y estricto beneficio para las víctimas;
- c) Se constata una gran dificultad, en los conflictos internos en especial (Ruanda) para distinguir militares de civiles, pues éstos son activos a su modo en un número significativo: esto quiebra el ideal de dirigirse a las "víctimas inocentes";

- d) Se afirma la necesidad de ser *pragmáticos* para ser eficaces: si se quiere ayudar a las víctimas puede resultar necesario llegar a ciertos compromisos con los bandos en conflicto que dejan malparada la supuesta neutralidad;
- e) Se va siendo consciente de que cuando la acción humanitaria, supuestamente neutral, sustituye a la acción política en sí no neutral que se inhibe (como en ciertos momentos de la crisis yugoslava), aquélla se convierte en realidad, aunque de modo oculto, en una forma de acción política de los Estados donantes de fondos.<sup>27</sup>

El aumento y magnitud de las crisis humanitarias ha puesto de manifiesto que la ayuda o asistencia humanitaria, debe planearse, organizarse y efectuarse sobre una base profesional.

La asistencia humanitaria no es una cuestión nueva y como lo señala Cf. J.C. Rufin, "La andadura de la ayuda humanitaria no se inicia por causa de las grandes crisis que afectan al mundo contemporáneo, antes al contrario, su existencia puede rastrearse ya durante la edad media".<sup>28</sup>

Domesticí, identifica tres períodos en lo relativo a la prestación de ayuda humanitaria:

En una primera etapa (en el antiguo orden internacional) la ayuda humanitaria se centraba básicamente en torno a las intervenciones de la Cruz Roja, organización fundada por Henri Dunant en 1862, tras la guerra de Crimea, y que su objetivo ha sido siempre asistir a los heridos en el campo de batalla.

---

<sup>27</sup> ETXEBERRIA, XABIER, "Ética de la acción humanitaria", Serie Ayuda Humanitaria, Universidad de Deusto, España, 1999, pág48

<sup>28</sup> Cf. J.C Rufin "L'avenure humanitaire" en DOMESTICI – MET en Geopolítica y ayuda Humanitaria, Serie Ayuda Humanitaria, Universidad de Deusto, España, 1999, pág 17

La Cruz Roja es una organización privada cuya imparcialidad está garantizada por su autoridad moral y que siendo neutral ha sido aceptada en el campo de batalla por todos los Estados con el fin de hacer su intervención más aceptable para las soberanías más rígidas.

Lo anterior fue lo más aceptable para un sistema internacional dominado por los Estados, el cual siguió vigente con la política de bloques, igualmente basada en la intangibilidad de algunas fronteras.

La segunda etapa se desarrolla dentro de la última etapa del período de los bloques, pero se hizo más consistente a medida que iba cediendo la guerra fría. La afirmación de valores ligados a los derechos humanos en todo el mundo modificó sustancialmente el aspecto de la acción humanitaria. Incluso algunos autores señalan esta etapa como "gloriosos treinta años", que van de la mitad de la década de los 60 a la mitad de la década de los 70, que confirmaron tendencias emergentes y determinaron la fisonomía de la asistencia humanitaria internacional.<sup>29</sup>

La Asistencia humanitaria no siempre es tan operativa como se desearía, se enfrenta a muchos problemas y el acceso de las víctimas no siempre es posible. Ante tales problemas algunas Organizaciones No Gubernamentales buscan métodos alternativos.

A este respecto, la guerra de Biafra, marca un parteaguas en la prestación de la asistencia humanitaria y numerosos autores la mencionan, ya que se da una acción internacional poco habitual al ser el general de Gaulle el que pide a la Cruz Roja francesa que actúe.

---

<sup>29</sup> Op. Cit.

Asimismo, a raíz de ésta hay una diversificación de los agentes humanitarios que participaron en ella, y sobre todo se fortalece la toma de conciencia de algunos de los "doctores franceses", especialmente Bernard Kouchner, que colaboraban con el ICRC y quienes estaban en contra de la manera de actuar de la Cruz Roja y que comienzan a buscar nuevas alternativas.

Son estos grupos los "doctores franceses" quienes a través de sus organizaciones médicas privadas establecieron relaciones privilegiadas con la "Resistencia" durante la crisis de Afganistán, separándolos de la idea de neutralidad abanderada por el CICR y lo que los acercó con la idea de la acción humanitaria clandestina llevada a cabo mediante la injerencia. Lo anterior es el antecedente inmediato de lo que ahora conocemos como el tan renombrado "Derecho de injerencia" del que hablaremos con mayor detalle más adelante. En los años 70 y los 80 la ayuda humanitaria prestada por estos grupos se convierte en una forma de protesta contra las superpotencias.

En 1975 se crea la Organización No Gubernamental "Médicos sin Fronteras" que ha sido un actor principal dentro de esta etapa de la asistencia humanitaria y que como se dijo anteriormente se produce como reacción al fracaso de la intervención de la Cruz Roja.

A partir de esta etapa, la ayuda humanitaria se convierte en un asunto transfronterizo. El principio de la soberanía de los Estados, sagrado hasta esos momentos ya no es observado si de lo que se trata es de atender a las poblaciones que están sufriendo.

La ayuda o asistencia humanitaria sigue siendo básicamente de naturaleza privada o mixta (ICRC), ya no respeta la soberanía estatal como solía hacerlo y se volvió verdaderamente internacional. En esta etapa los dos representantes encarnan

los dos conceptos de la ayuda humanitaria: el Comité Internacional de la Cruz Roja, que representa el enfoque tradicional, es decir, se centra únicamente en procurar socorro a las víctimas y evita denunciar públicamente las violaciones a los derechos humanos; y Los Médicos sin Fronteras, que defienden un nuevo concepto, referido a los valores, que se preocupa, además de ofrecer ayuda, por denunciar las violaciones que se producen sobre el terreno.

Una tercera fase en el desarrollo de la ayuda humanitaria es de naturaleza pública e institucional, sin importar si se está actuando en el nivel internacional o estatal. Los agentes públicos ya evolucionados hacia tipos de organizaciones más eficaces se vuelven más activos sobre el terreno.

En el plano internacional, la ayuda humanitaria se ha convertido en un importante factor en la política de las organizaciones internacionales, se hablará con mayor detalle de este tema más adelante.

También los Estados se han implicado mucho en la ayuda humanitaria. Esto es visible en el presupuesto que otorgan algunos países a la ayuda humanitaria. En algunos casos, como el francés se habla incluso de una "intervención humanitaria estatal". Aunque algunos autores aún dudan de éste.

M.J. Domestici señala que en el problema del Kurdistán en 1991 es la primera vez que la ayuda humanitaria obtuvo protección militar y marca la aparición de dos grandes acciones impulsadas por las grandes potencias occidentales:

- a) el reconocimiento de las competencias del Consejo de Seguridad en materia de ayuda humanitaria mediante la utilización del concepto de "peligro para la paz", entendido en sentido amplio (res. 688, 5 de abril de 1991), y

- b) el establecimiento de una operación militar a gran escala, basándose en la interpretación de la resolución 688 que animaba a los Estados a "participar" en el esfuerzo de la ayuda humanitaria.<sup>30</sup>

Esta operación fue seguida por un buen número de operaciones militares a gran escala en Somalia, Yugoslavia, Ruanda. Crisis que ayudaron a consolidar la noción de la ayuda humanitaria de los 90 y a definir sus nuevas funciones.

La prestación de la asistencia humanitaria se puede ver en el marco de dos enfoques muy distintos, pero ambos inspirados en la noción de nobleza inherente a la ayuda humanitaria.

- a) Injerencia. Este enfoque es puesto en marcha por Bernard Kouchner, que confirma la idea de que la ayuda humanitaria es más importante que la soberanía estatal, que la vida humana tiene un valor más alto que el Estado. Naciones Unidas añadieron las ideas de paz y de protección de la vida humana.
- b) Seguridad. La ayuda humanitaria adquiere esta dimensión, cuando el concepto es enriquecido convirtiéndose en un aspecto de las relaciones internacionales e implica el uso de las maquinarias estatales en su vertiente militar. La protección que conlleva la ayuda humanitaria incluye un nuevo servicio: la seguridad de las poblaciones afectadas.<sup>31</sup>

Frecuentemente se ha cuestionado algunas operaciones militares humanitarias a causa de los imprevistos y efectos de la distribución de ayuda en sociedades pobres y divididas. Lo anterior provocado en muchas ocasiones por la dificultad de coordinación entre los agentes que prestan la asistencia; la ambigua

---

<sup>30</sup> M. J. Domesticci *Los "gloriosos treinta años": el logro culminante de la ayuda humanitaria en Geopolítica y ayuda humanitaria.* pag. 21.

<sup>31</sup> Op Cit pag 23

posición de las tropas que participan en las operaciones; el temor a un exceso de celo a favor de las urgencias; problemas de seguridad; problemas asociados a determinados enfoques de la ayuda humanitaria.

La asistencia humanitaria esta muy politizada, y es evidente que debe contar con la simpatía de ciertos Estados. Es importante destacar que las decisiones relativas a la ayuda humanitaria nunca son totalmente privadas. La idea de una acción humanitaria estatal constituye sólo la parte final de un proceso que ha hecho de la ayuda humanitaria una forma de abordar las relaciones internacionales. Además, los aspectos financieros provocan que las operaciones de ayuda humanitaria sean de naturaleza pública.<sup>32</sup>

Las organizaciones humanitarias más fuertes u organizadas no cuentan con la capacidad de iniciar operaciones importantes sin contar con ayuda de otros países como son la Unión Europea y/o de las diplomacias de los países occidentales o de Japón.

Lo anterior provoca como es de esperarse que las decisiones concernientes a la ayuda humanitaria estén sujetas a las necesidades estratégicas de los Estados (principalmente los occidentales), en especial las relacionadas con intereses económicos y militares de los promotores de las operaciones militares humanitarias.

Por último es importante señalar que también el vínculo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo ha evolucionado. El auge de la ayuda humanitaria fue un auge en términos financieros que se realizó en detrimento de la ayuda al desarrollo. El aumento de los presupuestos de los Estados y las organizaciones internacionales a la ayuda humanitaria ha tenido graves consecuencias para la ayuda al desarrollo.

---

<sup>32</sup> Op. Cit. Pág. 47

### 1.3.2 Intervención Humanitaria y/o Derecho de Injerencia

La noción de "injerencia" y/o "derecho de injerencia", es una nueva forma de la acción humanitaria, y como se dijo anteriormente proviene de acciones de algunas ONG's, y surge como respuesta a aquellos Estados aferrados por completo a sus competencias territoriales.

Este concepto fue presentado durante un Coloquio titulado "Coloquio de derecho moral y humanitario" organizado en París por Bernard Kouchner y Mario Bettati y que contó con la participación de algunas de las más altas autoridades nacionales: el Presidente de la República francesa Francois Mitterrand y el entonces Primer Ministro Jacques Chirac.<sup>33</sup>

Las repercusiones fueron notables y si bien, el mismo término "injerencia" es sinónimo de quebrantamiento del derecho provocó gran inquietud a la comunidad internacional.

La filosofía de la injerencia es la misma que informa a la ayuda humanitaria, con la diferencia que esta última está regida por el derecho internacional que es concebido para regular la vida de los pueblos, sin embargo es solamente vinculante para los Estados.

Marisol Touraine define la injerencia humanitaria como la asistencia a aquellos que padecen situaciones de emergencia extrema. Puede estar desprovista de significación política, en el caso de desastres naturales; puede imponer la ayuda de un Estado, como son los casos en que se delimitan corredores humanitario y adquirir por tanto dimensión política y militar.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Op. Cit., Pág. 55

Se considera injerencia humanitaria a aquella que viene justificada por la intervención de la comunidad internacional en los casos en que existe violación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas (recurso a la fuerza y derechos humanos), siempre o casi siempre se requiere una injerencia militar

El Profesor Tom Farer define la intervención humanitaria como "la amenaza del uso de la fuerza por un Estado contra otro con el propósito de terminar con el abuso sistemático de los derechos humanos de que han sido objeto sus propios nacionales. Esta intervención tiene un carácter universal y debe ser distinguida de las operaciones de rescate realizadas por un Estado para proteger a sus nacionales en el extranjero o de la intervención de protección".<sup>35</sup>

En los últimos años varios países occidentales han hecho un manejo político del concepto de asistencia humanitaria como se observa claramente en las declaraciones realizadas por Francois Mitterrand en la sesión de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en la que señaló que "la obligación de no injerencia caduca en el momento preciso en que surge el riesgo de no asistencia". Mitterrand se refería en primera instancia a los desastres naturales y a la adopción de la resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la que hablaremos más adelante.

Sin embargo, fue el mismo Presidente francés quien, el 14 de julio de 1991, declarara que "fue Francia quien tomo la iniciativa de este nuevo derecho bastante extraordinario en la historia del mundo, suerte de derecho de injerencia en el interior de un país cuando parte de su población es víctima de persecución"<sup>36</sup>, ya en este mensaje se puede observar el cambio de matiz y concepción política del mandatario,

---

<sup>34</sup> Op Cit. Pág. 77

<sup>35</sup> FARER, Tom. "An inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention", in Law and Force in the New International Order, edited by Lori Fisler Damrosh and David J. Scheffer, Westview Press, 1991, p. 185.

para dar oportunidad legal a las nociones poderosas de intervenir en asuntos internos de otros países, deformando el supuesto principio que daba origen a la asistencia humanitaria, contenida en la resolución 43/131 de 1988.

La posición Mitterand se basa, no sin ciertas modificaciones, en los más importantes pensadores humanitarios franceses como M. Bettati<sup>37</sup> y Kouchner quienes habían propuesto una concepción igualmente radical del derecho de intervención humanitaria, pero que excluye el uso de la fuerza. Ambos autores sostienen que los Estados tienen derecho a acceder a las víctimas libremente y sin condiciones, para proteger su vida.

Es evidente que la prestación de la asistencia humanitaria ha recaído principalmente en las organizaciones humanitarias que definimos en el capítulo anterior, destacándose en un primer momento el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y ahora múltiples Organizaciones no Gubernamentales.

El tema de los desplazados internos está íntimamente vinculado a la cuestión de la injerencia humanitaria puesto que al ser un problema de la competencia interna de los Estados, son ellos los que deben darle una solución. Sin embargo, se puede apreciar que esto no sucede, y en muchas ocasiones tanto los Estados como organizaciones internacionales tratan de intervenir de una u otra forma.

Es precisamente por lo anterior que el tema se ha politizado tanto en los foros multilaterales.

---

<sup>36</sup> Francois Mitterand, "In ne peut y avoir the repos..." en el *Devoir d'ingérence*, edited by Mario Bettati et Bernard Kouchner, Editions Denoël, 1987, p.37.

<sup>37</sup> M. Bettati, "The Right of Humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims", (1992) 42 *International Commission of Jurists Review* 1, en que se actualizan los argumentos que figuran en M.

### 1.3.3 Las Naciones Unidas y la Asistencia Humanitaria

Es importante destacar el papel que ha tenido el Sistema de las Naciones Unidas en lo que a prestación humanitaria se refiere. Para las Naciones Unidas, la cuestión de la asistencia humanitaria siempre ha tenido un papel fundamental.

Uno de sus principios fundamentales señala, que se debe realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión.<sup>38</sup>

Cabe recordar que una de sus funciones principales es la de mejorar la prontitud y eficacia de la asistencia humanitaria internacional y reforzar las capacidades nacionales para evitar y hacer frente a situaciones de emergencia. La asistencia internacional eficaz en respuesta a este tipo de situaciones exige planificación, coordinación, logística, diplomacia y captación de recursos.

La diplomacia humanitaria que practican las Naciones Unidas es con frecuencia un elemento clave para lograr el acceso a las poblaciones que sufren los efectos de conflictos. No obstante, las violaciones de los principios humanitarios por las partes beligerantes y las amenazas a la seguridad de los agentes que prestan socorro es una preocupación creciente.

La acción comunitaria del sistema de las Naciones Unidas trasciende la esfera del socorro para abarcar también la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo. El objetivo es conseguir que el socorro de emergencia contribuya al desarrollo futuro.

---

Bettati y B. Kouchner, "Le Devoir d'Ingérence". París, Denoël, 1987, y en M. Bettati, "Un Droit d'Ingérence". *Revue Générale de Droit International Public* N° 3/1991, 639 a 670.

<sup>38</sup> CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, Artículo 1, párrafo 3.

El desarrollo económico y social sostenible sigue siendo la mejor protección contra los desastres, tanto naturales como los resultantes de actos humanos.

Una de las formas en que las Naciones Unidas tratan de prestar asistencia es ayudando a los países a que incorporen la prevención y preparación para caso de desastres a sus programas de desarrollo generales. Para aumentar la sensibilización respecto de la necesidad de la prevención y la preparación, la Asamblea General declaró el período 1990-2000 Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.<sup>39</sup>

Como se dijo anteriormente, desde su creación las Naciones Unidas han dado prioridad el tratamiento de la cuestión humanitaria, sin embargo con los acontecimientos ocurridos desde el fin de la Guerra Fría, el tipo de conflictos que han emergido, reveló la necesidad de nuevas estructuras para las operaciones a gran escala, que estaban haciéndose cada vez más frecuentes. Lo anterior cambió el papel que desempeñaban las Naciones Unidas en la prestación de asistencia humanitaria internacional y en la coordinación de esa asistencia.

Este nuevo papel de las Naciones Unidas ha provocado gran controversia en el escenario internacional, ya que acontecimientos como los ocurridos en Somalia y en Bosnia Herzegovina entre otros, demuestran que las Naciones Unidas han enfocado la acción humanitaria con criterios esporádicos, lo que ha traído consecuencias adversas. Algunas de las operaciones humanitarias que ha llevado a cabo las Naciones Unidas han dejado ver la falta de coherencia y claridad de la misión, el mandato y las normas de intervención, provocando la impresión de la ineficacia y selectividad de las Naciones Unidas.

---

<sup>39</sup>Naciones Unidas, Secretaría de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, *"Forjando una solidaridad global para lograr un mundo más seguro en el Siglo XXI"*, Ginebra, 1999, pág. 1

La credibilidad y la eficacia de las Naciones Unidas se ven muy comprometidos cuando en ciertas ocasiones han protegido a un grupo en ciertos Estados pero no se protege a ese mismo grupo en otros Estados, o incluso, cuando se interviene para proteger a un grupo en un Estado y no se protege a otro objeto de graves violaciones de los derechos humanos en ese mismo Estado.

Esa impresión de selectividad debilita la eficacia de las Naciones Unidas como organización internacional. No sólo tiende a exponer a las misiones y los funcionarios de las Naciones Unidas a riesgos mayores en países en que su labor se necesita urgentemente, sino que reduce la cooperación gubernamental y no gubernamental con las Naciones Unidas en muchos países y puede eliminar la eficacia de las actividades de desarrollo y de derechos humanos de las Naciones Unidas.

La impresión de que las operaciones de mantenimiento de la paz o las operaciones "humanitarias" son selectivas y desproporcionadas, o una prolongación de la política exterior de determinados Estados y no obra de toda la comunidad internacional, pone en peligro la capacidad de la Organización para efectuar actividades preventivas, tales como cooperación técnica y financiación de un desarrollo democrático en los países en desarrollo y en vías de transición.

Todo parece indicar que en un futuro próximo se seguirán produciendo situaciones excepcionales en que la acción colectiva de la comunidad internacional puede ser necesaria, como en los casos en que las instituciones del Estado se han desintegrado por completo y las Naciones Unidas deben mantener el orden público y asumir el control de los servicios esenciales durante la transición; o situaciones en que hay violaciones de los derechos humanos en tal escala que la aplicación de las normas fundamentales de derechos humanos merece un gran apoyo (como en los casos de genocidio).

No obstante, en la actualidad hay una falta decisiva de directrices y mecanismos para que sólo se proceda a actuar sobre la base de una evaluación objetiva y colectiva de la situación, que preserve la integridad y la credibilidad de la Carta.

Las complejidades y ambigüedades en la terminología y los conceptos que se plantean en la esfera de la asistencia humanitaria se están plasmando rápidamente en la práctica, lo que provoca una sensación de inseguridad entre muchos Estados. Es importante que se aclaren esos conceptos para proteger el consenso a que se está llegando respecto de la asistencia humanitaria, reafirmando que la intervención unilateral de un Estado o un grupo de Estados sigue siendo ilegal y que los conceptos de intervención de las grandes Potencias no se resucitarán con otro nombre.

Una función de coordinación más firme de las Naciones Unidas, y un sistema más firme de derechos y responsabilidades de los Estados en lo que respecta a las cuestiones humanitarias, debería realizar más principios de igualdad soberana y la seguridad colectiva conforme a la Carta y no minarlos. Al mismo tiempo, es posible que la actividad del Consejo de Seguridad deba ser más transparente y con una mayor participación de los Estados Miembros.

También es preciso examinar la relación entre el derecho humanitario y las normas internacionales de derechos humanos. Es común que los órganos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Seguridad, invoquen simultáneamente estas dos esferas del derecho internacional. Sin embargo, no están conceptualmente integradas ni administrativamente coordinadas, aunque ambas proceden de las mismas fuentes.

Es preciso examinar y analizar cuidadosamente su relación para dar a los órganos normativos de las Naciones Unidas una base conceptual y legal firme en que fundar la acción internacional en el futuro. Lo ideal sería que el derecho humanitario y las normas de derechos humanos fueran complementarios y se reforzaran mutuamente, en vez de ser esferas conceptuales y administrativas separadas.

Es evidente que las violaciones flagrantes de los derechos humanos pueden influir en la paz internacional y que el quebrantamiento de la paz supone graves violaciones de derechos humanos así como infracciones del derecho humanitario. De este modo el Consejo de Seguridad, con independencia de la obligación que le impone el Artículo 24.2 de la Carta de proceder de conformidad con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, tiene que ocuparse de cuestiones de derechos humanos y de legislación humanitaria.

El debate surge acerca de la legitimidad de la intervención humanitaria colectiva. Se ha señalado que la intervención humanitaria de los Estados en casos extremos de violación de los derechos humanos no es admisible si las propias Naciones Unidas no pueden, por el motivo que sea, tomar una decisión. Las Comisiones están firmemente convencidas de que, para evitar confusiones, la intervención de las Naciones Unidas debe calificarse de "intervención coercitiva con fines humanitarios".

Es precisamente en esta época cuando surgen los enfoques más radicales de la intervención humanitaria (intervención a raíz de una violación generalizada de los derechos humanos). El profesor Reisman hizo una interpretación del párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta, que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política, para no impedir la asistencia por la fuerza en la lucha por la libre determinación (interpretación que coincide con la

asistencia anterior para derrocar a los regímenes colonialistas, que no estaba prevista por la doctrina al aprobarse la Carta, pero que se desarrolló más adelante), o para mantener el orden mundial.<sup>40</sup>

Empleando los conceptos del pensamiento político, el profesor Reisman considera asimismo que "la soberanía" es "popular" y no "estatal", en el contexto del desarrollo actual del concepto de libre determinación.

Sobre esta base, suponiendo que las corrientes de refugiados procedentes de la isla de Haití no constituyan una amenaza para la paz, sería legítima una intervención en ese país, porque el derecho del pueblo haitiano a la libre determinación ha quedado frustrado por un golpe de estado militar. (La intervención de las Naciones Unidas en Haití fue consecuencia de la resolución 45/2 de la Asamblea General, de 10 de octubre de 1990).

A la inversa, un concepto amplio de la libre determinación puede tener por efecto impedir o invalidar la intervención. El derecho a la libre determinación implica indiscutiblemente el derecho del pueblo a permanecer en su Estado y territorio actuales, lo que supone que el pueblo y el Estado tengan el derecho de defenderse.

Se puede afirmar que este derecho es independiente del Artículo 51, que autoriza la legítima defensa hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz internacional, formulación objetiva que implica que el derecho de legítima defensa persiste si las medidas adoptadas son insuficientes. Puede ocurrir que la prolongación del embargo de armas que el Consejo de Seguridad impuso, mediante la resolución 713 (1991), a la antigua Yugoslavia, sea considerada como una violación del derecho de Bosnia y Herzegovina a la libre determinación.

---

" / W. M. Reisman, en "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)", (1984) 78

El Sr. Deng, Representante del Secretario General sobre los desplazados internos propuso la adopción de una norma internacional que estipule que se pueda considerar que todo gobierno que no garantice los derechos más fundamentales a los principales sectores de su población habrá perdido la soberanía y que la comunidad internacional tenga, en ese caso, el deber de restablecerla.<sup>41</sup>

Deng señala que se está desarrollando la idea de que la comunidad internacional tiene el deber de restablecer la soberanía y sostiene que la protección y asistencia de las personas internamente desplazadas concilia la soberanía con la responsabilidad. Asimismo, afirma que un gobierno no puede invocar la soberanía con el propósito deliberado de matar de hambre a su pueblo o negarle de cualquier otro modo protección y recursos indispensables para su supervivencia y bienestar. Propone que, en caso de que un gobierno sea incapaz de proporcionar protección y asistencia, se presuma que la comunidad internacional debe intervenir, respondiendo a una invitación o por consenso. Deng considera que esa presunción coincide con las posturas tradicionales sobre la soberanía.<sup>42</sup>

La postura revisionista de Reisman no aborda la necesidad de presunciones o ficciones. La soberanía se habrá "derrumbado" por la incapacidad del gobierno para impedir las violaciones manifiestas de los derechos fundamentales. En caso de que la comunidad internacional intervenga para restablecer un gobierno democrático y autónomo, cabe preguntarse hasta dónde podrá llegar y si podrá instaurar un gobierno provisional o una constitución.<sup>43</sup>

En Somalia, el Consejo de Seguridad no consideró conveniente adoptar medidas de esa índole y alentó a las diversas facciones en conflicto a ponerse de acuerdo sobre las cuestiones mencionadas.

---

<sup>41</sup> F. M. Deng, Protecting the Dispossessed, Brookings Institution, Washington, 1993, pág. 140.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Op. Cit.

Las organizaciones regionales tienen tendencia a ser más intervencionistas, porque se ven más afectadas por la agitación del ambiente. A las grandes potencias les resulta difícil lograr la voluntad política para intervenir en "tierras lejanas", a menos que haya en juego importantes intereses estratégicos o económicos.

A este respecto, la Asamblea General, en una serie de resoluciones que comienza con la resolución 43/131 (1988), ha expresado su preocupación por los sufrimientos de las víctimas de desastres naturales y de situaciones de emergencia y destaca la importancia de la asistencia humanitaria. La Asamblea General ha recomendado que los Estados situados cerca de las zonas afectadas faciliten ese tipo de ayuda y los ha exhortado a cooperar (resolución 45/102).

Lo anterior, no implica el reconocimiento, por la Asamblea General, del derecho de acceso a las víctimas. (La Asamblea General no tendría competencia para crear ese derecho). En el mejor de los casos, una resolución aprobada por consenso sería la prueba de la aceptación del derecho como parte del derecho internacional consuetudinario. También tendría que existir a ese efecto una práctica general que se aceptase como ley. Sin embargo, la Asamblea acogió con beneplácito la creación en forma concertada y a título provisional de corredores de socorro para la distribución de ayuda de emergencia (resolución 45/100) y posteriormente indicó que la conformidad del Estado bastaría para permitir la prestación de la ayuda, en vez de considerar que la prestación de esa ayuda requería una petición oficial por el Estado cuya población había de ser ayudada (resolución 46/182).

Se puede llegar a considerar que, a más largo plazo, el deber de todos los Estados Miembros de cooperar para resolver los problemas humanitarios (párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta), así como el deber, previsto en los Artículos 55 y 56, de promover la solución de los problemas de carácter económico, social, sanitario, y de

otros problemas conexos, y de lograr el respeto universal de los derechos humanos – inclusive de los derechos económicos y sociales- impone a los Estados la responsabilidad de respetar, por lo menos, el derecho de las personas a la vida, y crea el deber correlativo de las autoridades del Estado, en un sistema constitucional mundial que posee un régimen de derechos humanos, de intervenir cuando se plantean amenazas en gran escala para la vida.

Otro enfoque posible, que facilitaría el derecho de los Estados a prestar asistencia, sería el reconocimiento del derecho del individuo a obtener asistencia y protección humanitarias. Un derecho de esa índole está necesariamente implícito en el derecho a la vida. Una noción paralela es el derecho a obtener asilo, que permite que el Estado otorgante del asilo sostenga que no está cometiendo un acto hostil hacia el Estado de origen del solicitante de asilo. Ahora bien, el gran salto conceptual se produce entre las medidas aplicadas fuera de la jurisdicción territorial de otro Estado (en caso de que se acoja a un solicitante de asilo) y las medidas aplicadas en el territorio de otro Estado (prestación de asistencia humanitaria).

La Carta confiere mandatos no sólo a los órganos que ha creado y que, a su vez, pueden crear órganos subsidiarios (párrafo 2 del Artículo 7), sino también a los Estados Miembros. Si bien la Carta es un tratado, también es una constitución, aprobada por los Pueblos de las Naciones Unidas por medio de los representantes de sus respectivos gobiernos (Preámbulo).

Al confirmar la igualdad soberana de sus Miembros (párrafo 1 del Artículo 2), exigir que la integridad territorial o la independencia política de los Estados no sea sometida a la amenaza o al uso de la fuerza (párrafo 4 del Artículo 2) y proteger a los Estados contra la intervención de las Naciones Unidas en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (párrafo 7 del Artículo 2), la Carta confiere, y además confirma, esos poderes a los Estados. Cualquiera sea la

fuerza histórica de la soberanía de los Estados Miembros, la fuente actual de autoridad es la Carta.

En pocas palabras, la Carta confiere mandatos, independientemente de que se les considere confirmatorios o limitativos.

La Carta, como instrumento constituyente del sistema político mundial, también prescribe el alcance y las condiciones del ejercicio de la autoridad del Estado, es decir, de la soberanía. Indiscutiblemente, una de las condiciones pertinentes es la conformidad con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas que los Estados Miembros se han comprometido a observar asumiendo obligaciones con arreglo a la Carta (párrafo 2 del Artículo 2).

Así pues, se exige que los Estados respeten de buena fe la libre determinación de los pueblos, incluido el pueblo del Estado interesado, y cooperen a nivel internacional para alentar el respeto a los derechos humanos, inclusive en su jurisdicción. En suma, el Estado tiene una responsabilidad u obligación dimanante de la Carta.

Es de gran importancia, darle una mejor interpretación a la resolución 43/341 de la Asamblea General mencionada anteriormente, ya que establece una forma de cooperación internacional que se da entre Estados independientes y soberanos y está salvaguardado por el derecho internacional, por lo que sólo define un tipo de cooperación internacional y no un nuevo derecho o deber, ya que el principio de cooperación internacional es la piedra angular del Estado de Derecho Internacional.

Asimismo, es importante mencionar una de las más importantes resoluciones de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, y es la resolución 46/182 de la Asamblea General titulada "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia

humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas" del 19 de diciembre de 1991.<sup>44</sup>

Esta resolución, constituye el marco jurídico y político para la prestación de la asistencia humanitaria por parte de las Naciones Unidas, acordado por la comunidad internacional, que establece el marco y los principios normativos para la prestación de la asistencia humanitaria como son la neutralidad, humanidad e imparcialidad, así como el respeto pleno a la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados., despejando así cualquier duda en cuanto al alcance de la misma.

Entre otros, señala que la asistencia humanitaria se prestará sólo con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición de éste. Además, de que señala que corresponde al país afectado el papel principal en la coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.

A partir de la adopción de la resolución 46/182 la ejecución de las actividades de asistencia humanitaria están a cargo del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, de la Secretaría de las Naciones Unidas.

No obstante la adopción por consenso de la resolución 46/182, a través de las acciones de asistencia humanitaria, los países occidentales siguen tratando de modificar la naturaleza de esa asistencia. Pretenden volverla selectiva, ignorando los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, hasta llegar incluso a politizarla, vinculándola en ocasiones de manera arbitraria con las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Estas últimas son coordinadas por el Consejo de Seguridad, órgano que de esta manera sustituye a la Asamblea General, mecanismo supervisor de la Asistencia Humanitaria.

---

<sup>44</sup> Esta resolución se incluye como anexo 1

Debido a esta tendencia, los países occidentales han presentado diversas resoluciones que involucran la participación de asistencia humanitaria o incluso la posibilidad de elaborar una Convención internacional que disponga, en caso de conflictos armado y de desastre humanitarios importantes, el establecimiento de zonas destinadas a facilitar las operaciones de emergencia.

De todo lo señalado anteriormente, y considerando que los conflictos armados son cada vez más de índole interno y no internacional, es decir, no entre Estados, se puede concluir que la asistencia humanitaria se vuelve difícil o casi imposible, por los siguientes aspectos:

- a) Los conflictos actuales se enmarcan en un contexto de desintegración de las estructuras del Estado, es decir, la existencia parcial o inexistencia de un gobierno que garantice el control efectivo o fragmentado sobre su territorio y población, de la presencia de grupos armados, así como la desintegración del orden jerárquico en las facciones armadas y milicias.
- b) La confusión entre conflictos armados y políticos, impide la asistencia prioritaria no sólo a las víctimas que tienen las necesidades más urgentes sino a la población civil que se ve afectado por el conflicto a esto se añade el hecho de que dicha confusión incide directa y en muchos casos deliberadamente, en la seguridad de las entidades de asistencia humanitaria.
- c) Las acciones de asistencia humanitaria, cuando adquieren un carácter imperativo, es decir, son de manera forzada contra la voluntad de las partes en conflicto, son consideradas como operaciones militares.

El escenario no parece alentador, y el impulso por la intervención humanitaria parece cobrar cada vez mayor fuerza dentro del marco de las Naciones Unidas.

Recientemente el Sr. Kofi Annan, Secretario General de la Organización se ha pronunciado reiteradamente a favor de la intervención humanitaria y el papel del Consejo de Seguridad en este sentido. En una de sus intervenciones señaló que el Derecho de Injerencia emerge lentamente, pero de forma imparable y que es una norma internacional contra la represión violenta de las minorías que debe preceder a las prerrogativas que confiere la soberanía estatal, y que ningún gobierno tiene el derecho de anular la soberanía nacional para violar los derechos humanos fundamentales de sus gentes.

La postura del Secretario General ha propiciado un cambio de posición ante el principio de la soberanía estatal. Su posición ha sido compartida por algunos Estados (especialmente occidentales) quienes argumentan que la defensa de los derechos humanos esta por encima de la defensa de las soberanías estatales.

Otros países han manifestado dudas y preocupaciones y se han manifestado a favor de la preservación de la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados y han abogado por que este tipo de asistencia sea proporcionada solamente de conformidad con la resolución 46/182, mencionada anteriormente.

A manera de conclusión de este apartado, es importante señalar que el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todos los ciudadanos del mundo. Asiste el derecho de todas las víctimas a ser socorridas y el deber correspondiente de asistencia, a todos los que tienen capacidad de ofrecerla. Sin embargo, es necesario que esto se haga con el irrestricto respeto a la soberanía de los Estados, y sobre todo que este enmarcada en los principios de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Etxeberria al tocar el punto de la prestación de la asistencia humanitaria sin caer en el caso de la injerencia, presenta una serie de sugerencias que deben ser tomadas en consideración, ya que marcan la pauta para la prestación de la asistencia humanitaria en nuestros días.

- a) Debe reivindicarse para la acción humanitaria como tal la utilización de medios pacíficos.
- b) Deben analizarse las diversas opciones (por ejemplo, intervenir inmediatamente con cierta complicidad con las fuerzas militares o con cierta injerencia, o postergar la intervención para que sea mayor y mejor preparada y sin esa complicidad) teniendo como referencia más firme los derechos de las víctimas.
- c) Tener conciencia de que la ayuda de algún modo militarizada – aunque sea tangencialmente – se convierte en ayuda politizada, en el sentido de que rompe la neutralidad- y con frecuencia la imparcialidad – que por otro lado se quiere asumir.<sup>45</sup>

Finalmente, la acción humanitaria debe ser vista como una de las exigencias más básicas que, en situaciones de emergencia ante las catástrofes, hay que cumplir respondiendo al derecho al desarrollo que tienen las personas afectadas y como paso elemental hacia la realización efectiva del mismo.

---

<sup>45</sup> Op. Cit., Pág. 57

**CAPITULO II**  
**LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

**2.1 DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS DE POBLACION**

**2.2 DEFINICIÓN DE "DESPLAZADOS INTERNOS"**

**2.3 SEMEJANZAS Y DISTINCIONES ENTRE DESPLAZADOS INTERNOS Y OTROS GRUPOS: REFUGIADOS, MIGRANTES Y REPATRIADOS**

**2.4 CAUSAS Y EFECTOS DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS**

**2.5 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y DINÁMICA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CAPITULO II

### LOS DESPLAZADOS INTERNOS

#### 2.1 DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS DE POBLACION

Uno de los grandes problemas que aquejan a la comunidad internacional en la actualidad es el de los desplazamientos forzosos, el cual se ha convertido en un fenómeno arripiio, complejo y que afecta a una gran parte del mundo. Su magnitud ha hecho que éste problema ocupe un lugar preeminente en la agenda humanitaria internacional.

A pesar de que los desplazamientos forzosos no son exclusivos de esta época, se podría decir que ha alcanzado dimensiones desconocidas. Los últimos años de la década de los ochenta fueron muy difíciles debido a los cambios radicales ocurridos en el ámbito internacional.

Tanto en años posteriores a la guerra fría, como en el periodo comprendido entre la primera y la segunda guerra mundial los desplazamientos forzosos de la población fueron una de las principales causas de la caída de las antiguas ideologías, del hundimiento de los imperios existentes y de la formación de nuevos estados.<sup>46</sup>

El desplazamiento forzoso es un fenómeno complejo que adopta distintas formas, lo que ha propiciado la aparición de una gran variedad de términos para designarlo, si bien la más común o familiar es la de movimientos de refugiados o éxodo masivo, existen otros conceptos como flujo de asilo, expulsión en masa, desplazamiento a causa de desastres naturales, desplazamiento a causa de

---

<sup>46</sup> Véase Informe del ACNUR titulado "La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998: Un programa humanitario". pág. 1

desastres naturales, desplazamiento debido al desarrollo, migración forzosa, desplazamiento interno, traslado de poblaciones, intercambio de poblaciones, repatriación involuntaria; los apátridas y retornados.<sup>47</sup>

Las circunstancias y características de las personas afectadas por estas formas diferentes de desplazamiento varían sustancialmente, existiendo diferencias considerables. Sin embargo, existe un factor común a todas: todos ellos necesitan protección y que se les trate de conformidad con los principios humanitarios y las normas sobre derechos humanos.

Los movimientos de refugiados han estado siempre ligados a conflictos militares y políticos, en los últimos años los desplazamientos forzados de población, se perciben cada vez más como un elemento importante de la seguridad nacional y regional. Los desplazamientos de población a gran escala pueden impulsar a otros estados y organizaciones regionales a desplegar sus fuerzas armadas, como sucedió en Albania, Irak, Liberia, Somalia y la antigua Yugoslavia.<sup>48</sup> El hecho de que este tipo de actuaciones se realice con o sin el consentimiento del país afectado, ya sea por razones estratégicas o de carácter humanitario tiene inevitablemente una importante repercusión en el equilibrio de los poderes político y militar a nivel local.

Es precisamente este vínculo entre el desplazamiento forzoso y las cuestiones relativas a la seguridad de los estados, que los desplazados forzados se enfrentan a una mayor rechazo cuando intentan buscar refugio fuera de su país. Debido a las barreras físicas y administrativas que erigen los estados, cada vez resulta más difícil a las víctimas de persecución el poder acceder al territorio de los posibles países de asilo. Lo anterior es una de las principales causas de que el número de desplazados se haya incrementado de forma tan alarmante en los últimos años.

---

<sup>47</sup> Son refugiados y desplazados que han podido regresar a su país pero que siguen necesitando de ayuda de la comunidad internacional.

<sup>48</sup> Op. Cit. página 4

El presente estudio se enfoca a una de las formas de desplazamientos forzosos: los desplazados internos. En ese sentido, es necesario lo anterior diferenciar este grupo de otros como son refugiados, los migrantes y los apátridas que si bien comparten algunas características, sobre todo en cuanto a sus necesidades humanas y las cuestiones humanitarias inherentes habla de cuestiones distintas, y por lo tanto su tratamiento va a cambiar.

## 2.2 DEFINICION DE "DESPLAZADOS INTERNOS"

En los últimos diez años, el concepto de "desplazados internos" se ha convertido en un término familiar del vocabulario humanitario. Las dimensiones y efectos del problema han hecho que sea una de las cuestiones en las que la comunidad internacional preste mayor atención.

A pesar de que el término de desplazados internos es utilizado tanto por Gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones humanitarias, entre otros, no existe una definición clara, que tenga un significado preciso. La comunidad internacional no se ha puesto de acuerdo sobre una definición legal y formal del término, y las definiciones que se crean o son demasiado amplias o demasiado restringidas, y por lo tanto de valor limitado para los fines analíticos u operativos.<sup>49</sup>

Cabe señalar que la inexistencia de una definición, complica tanto la manera de hacer estimaciones precisas del número de desplazados internos que existen en la actualidad que influye directamente en la manera de solucionar el problema. Al respecto, antes presentar la definición que se utilizará para efecto de este trabajo, es necesario revisar algunas de los principales términos más utilizados y los problemas que han impedido contar ya con una definición clara del concepto de desplazados internos.

El Secretario General en su informe relativo a la Conferencia Internacional sobre la Difícil Situación de los Refugiados en el Africa Meridional (Oslo, 1998), define a los desplazados internos como "las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o sus actividades económicas normales, aunque permanezcan en sus países de origen, porque sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por actos generalizados de violencia, conflictos armados, trastornos internos o hechos análogos que perturban gravemente el orden público".<sup>49</sup>

Esa definición no se refería expresamente a las causas enumeradas en la definición de los refugiados de la Convención de 1951 (temor fundado a la persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas) ni en la definición de la Declaración de Cartagena (violación masiva de los derechos humanos). El hecho de que se cruce o no una frontera internacional para llegar a un lugar seguro depende muchas veces de las circunstancias, por esas causas se puede decir que esta definición no era lo suficientemente amplia.

Fue en 1992, en el informe que el Secretario General presenta a la Comisión de Derechos Humanos en su 48° periodo de sesiones, que se formula una definición de trabajo que ha sido la más utilizada en el marco de las Naciones Unidas y a la vez la más conocida por la Comunidad internacional y que define a los desplazados internos como:

*"A las personas que han sido obligadas a huir de su hogar repentinamente o inopinadamente en gran número, como resultado de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o*

---

<sup>49</sup> Véase Informe del ACNUR titulado "La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998: Un programa humanitario", pág. 107

<sup>50</sup> NACIONES UNIDAS, Informe sobre refugiados, personas desplazadas y repatriados (E/1991/109/Add 1), pág. 3.

*desastres naturales o provocados por el hombre, y que se hallan dentro del territorio de su propio país.*<sup>51</sup>

En ese informe se identificaban dos elementos de la definición de trabajo, es decir, que los desplazados internos se han visto "obligados a huir de su hogar" y que permanecen en el territorio de "su propio país".

Al respecto, se señala que la nacionalidad de un grupo de personas desplazadas puede ser también objeto de duda, o bien esas personas pueden haber sido privadas de su nacionalidad, por ejemplo, por razón de su origen nacional o étnico. En esos casos, el concepto de "país propio" se interpretaba con un criterio flexible y pragmático para indicar el país de residencia habitual. Se consideraban como personas desplazadas no sólo a las que han huido de una parte de su país a otra, sino también los "repatriados", que, después de haber huido a otro país, regresen posteriormente a su propio país, pero no pueden volver a su lugar original de residencia.

Por lo que se refiere al alcance de la expresión "obligados a huir", el informe señala que la definición de trabajo debía comprender a las personas obligadas a huir de sus hogares a causa de los inmensos sufrimientos humanos causados por el fenómeno de los movimientos masivos de población resultantes de los conflictos, los desastres naturales y provocados por el hombre y la guerras.

Algunos gobiernos indicaron en ese momento que debía considerarse como desplazados internos a las personas que emigran por consideraciones económicas. Sin embargo, en dicho informe Cuénod señala que una migración gradual debida a causas económicas o a un cambio ambiental a largo plazo no está comprendida

---

<sup>51</sup> Informe Análítico del Secretario General sobre los desplazados internos, E/CN.4/1992/23, pág. 5.

dentro del alcance del termino tal como se utiliza a los efectos del examen de todo el sistema.<sup>52</sup>

La falta de claridad derivada de esta "definición de trabajo" no hizo mas que definir como la comunidad internacional debería tratar a las personas quienes calificarían como refugiados si hubieran sido capaces de cruzar una frontera internacional.

La definición propuesta por el Secretario General en 1992 fue más amplia que la definición de refugiados establecida en Convención sobre Refugiados de 1951 ya que incluye a personas desplazadas por conflictos armados, conflictos internos y violaciones sistemáticas de derechos humanos. Esta definición era similar a la que aparecía en la Convención sobre el problema de refugiados en Africa de la Organización de la Unidad Africana de 1964, la cual incluye a personas que huyen a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera o serios disturbios de orden público, e incluso va más allá al incluir a personas desplazadas por desastres naturales o provocados por el hombre.<sup>53</sup>

Cabe señalar que los gobiernos han utilizado a los desastres y a los proyectos de desarrollo como un pretexto para perseguir a los individuos o grupos desfavorecidos. En este caso el desastre no es la causa de la persecución, sino el instrumento del perseguidor.

La definición de trabajo de 1992 incluye un lenguaje superfluo y demasiado restrictivo. Como por ejemplo al hablar de "repentinamente o inopinadamente en gran número". El requisito cuantitativo podría interpretarse de forma que excluyera a pequeños grupos de desplazados internos, o incluso a particulares que se hallaran

---

<sup>52</sup> idem

<sup>53</sup> U. S. COMMITTEE FOR REFUGEES, *World Refugee Survey 1998*, pág. 31

en esa situación. La definición era innecesariamente limitada y no incluía a determinadas personas o grupos de personas que necesitaban protección.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de Colombia en donde si bien las personas desplazadas no han huido en masa sino en pequeños grupos de familia han alcanzado cerca de un millón de personas.

Por lo que se refiere al requerimiento para que una persona sea forzada de su hogar "repentinamente e inopinadamente" hay situaciones en donde sería excluida, un ejemplo de lo anterior sería las familias afganas, quienes la vida bajo los talibaneses se volvió intolerable durante meses de intensificación de amenazas, hostigamiento y violencia sin reservas. Tal persecución clásica pudo bien haberlos desplazado de una parte del país a otro, pero la definición de 1992 los habría excluido.

Pero el defecto fundamental de la definición de 1992, se podría decir que es identificar a las personas desplazadas internas como personas quienes han sido forzadas a huir de sus hogares. Esta formulación presenta tres grandes problemas:

"1. Define inexactamente a los desplazados como personas que "huyen", cuando de hecho, muchos son expulsados o sujetos de reubicaciones forzadas.

2.- Se enfoca limitadamente en "el hogar" el cual llega a ser problemático cuando se buscan soluciones.

3.- lo más importante, se pone indebido énfasis en el movimiento por se" 54

---

<sup>54</sup> U.S. COMMITTEE FOR REFUGEES, *World Refugee Survey 1998*, pág. 32

De hecho, el movimiento no es esencial en la definición de refugiados. Lo que es esencial es que el "refugiado" es incapaz o no esta dispuesto a buscarse "protección" de su gobierno.

Esto tiene en cuenta el fenómeno de los refugiados sur place - personas quienes no están forzadas a salir de su casa, pero que da la casualidad de estar fuera de sus países y entonces se conviertan en refugiados, al no poder regresar (tal es el caso de estudiantes o profesionales fuera de casa durante un cambio fundamental en el gobierno).

La definición de personas desplazadas internas, como la definición de refugiados no menciona la buena voluntad de un gobierno o habilidad para proteger a las personas desplazadas. Pero haciendo lugar a la esencia de la definición de personas desplazadas internas, y no del derecho a ser protegido, no ofrece la restauración de nuestros derechos en otro lugar como una solución durable para las personas desplazadas internas.

En 1998, el Representante General del Secretario General de las Naciones Unidas presentó durante el 54º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, los Principios Rectores de los desplazamientos internos que incluyen una definición que deja fuera muchas de estas imperfecciones.

La nueva definición califica a las personas desplazadas internas como:

*" Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o*

*provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"*<sup>55</sup>

Esta definición, mejora bastante a la definición presentada en 1992, particularmente porque disminuye el lenguaje problemático. Tal como "repentinamente e inopinadamente en gran número" y agrega lenguaje tal como "lugares de residencia habitual" a fin de enfocar más amplia que el hogar per se.

Asimismo, esta definición está más matizada y tiene una realista descripción de los casos de desplazamiento ya que incluye a las personas desplazadas internas no sólo personas directamente forzadas a huir sino también obligadas a salir para evitar violencia generalizada y abusos de derechos humanos.

La definición conserva a las personas desplazadas internas por desastres naturales o provocados por el hombre. Esto es, en parte, porque la definición es descriptiva del término "personas desplazadas internas" por sí misma. Difiere al término "refugiados", el cual denota un status legal, describiendo una particular característica de las personas desplazadas internas, personas forzadas a salir de sus hogares por "terremotos" o proyectos que son en efecto descriptivos.

Las razones de las personas desplazadas internas para huir son de todos modos similares a la de los refugiados.

La necesidad de identificar a la población afectada por el desplazamiento interno ha suscitado la cuestión de su definición. No obstante, el problema no es tanto de definición jurídica cuanto de establecer criterios prácticos para determinar quienes tienen derechos a recibir asistencia y protección.

---

<sup>55</sup> Naciones Unidas, *Informe Análítico del Secretario General sobre los desplazados internos*, E/CN.4/1998/53 Add. 2, pág. 5.

La definición del concepto de desplazados internos con referencia a sus causas y consecuencias ayuda a delimitar el alcance de la población afectada y centrarse con mayor precisión en la misma. Por otro lado, se corre el riesgo de que esa definición resulte demasiado limitada o demasiado amplia y que, por consiguiente, algunas personas que necesiten protección y asistencia queden excluidas, o bien que la categoría resulte demasiado vaga para permitir su gestión.

Como se puede ver, se detectan dos posiciones principalmente. La primera se limita el término a las personas que han dejado su residencia habitual en el contexto de traslado a gran escala, y en circunstancia similar a las que crean refugiados. La otra tiende a emplear el concepto con relación a todas las personas que se han trasladado dentro de su propio país por razones que no son completamente voluntarias. Esto incluye, por ejemplo, cambios de residencia inducidos por desastres medioambientales e industriales, además de los programas de traslado forzoso y de distribución de población que a menudo emplean los gobiernos para responder a amenazas a la seguridad y para poner en práctica proyectos de desarrollo a gran escala.

Todavía existen algunas serias dudas respecto a la conveniencia de crear una categoría legal definida "de personas internamente desplazadas". Incluso si fuera posible encontrar una definición del concepto aceptada por todos, indudablemente sería difícil de aplicar en la práctica. Una gran proporción de las personas internamente desplazadas del mundo, por ejemplo, se encuentran en zonas urbanas, donde su situación es virtualmente idéntica a la de otros emigrantes rurales que han ido a una área urbana.

Como ha señalado Francis Deng, algunos defensores sugieren que la acción internacional debería basarse en las necesidades de las personas, y no en su condición legal. De acuerdo con este principio, un extenso enfoque de los problemas

humanitarios debería centrarse en evitar las violaciones de los derechos humanos, asegurar que se respeten las leyes de guerra y ayudar a las personas que están en peligro. El que esas personas hayan elegido trasladarse —ó que hayan sido lo bastante afortunadas como para poder hacerlo, no debería ser el factor decisivo para desentender la participación internacional.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer que la soberanía del estado continúa planteando una seria restricción en los esfuerzos de la comunidad internacional para proteger a las personas desplazadas y otras poblaciones amenazadas que permanece dentro de su país de origen. Por esta razón, las acciones a favor de los internamente desplazados deben combinarse con la insistencia en el derecho a buscar asilo en otro país.<sup>56</sup>

## **2.3 SEMEJANZAS Y DISTINCIONES ENTRE DESPLAZADOS INTERNOS Y OTROS GRUPOS: REFUGIADOS, MIGRANTES Y REPATRIADOS.**

### **A) REFUGIADOS**

Es común que al hablar de "personas desplazadas internas" se vinculen al grupo de los refugiados, sin embargo existen diferencias sustanciales entre estos dos grupos, siendo las principales la existencia de una definición universalmente reconocida y la existencia de un organismo que se encargue específicamente de este grupo.

A diferencia de las personas desplazadas internas, para las personas refugiadas si existe una definición, que se estableció de conformidad con la

---

<sup>56</sup> ACNUR "La situación de los refugiados en el mundo: En busca de soluciones: pág. 41

Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y que señala que el término de refugiado se aplica a toda persona que:

*"debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él"*<sup>57</sup>.

Cabe señalar, que esta definición contenida en el artículo primero de la Convención y adelantada en el Capítulo Segundo del Estatuto, contiene una limitación temporal muy importante, propia de la coyuntura histórica de la posguerra. La declaración de reconocimiento del status de refugiado debe fundarse y por consecuencia limitarse, a "acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951"<sup>58</sup>. Lo anterior clausura la posibilidad de que nuevos hechos justifiquen la condición de "refugiados"<sup>59</sup>, y limita la actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) al presentarse situaciones similares pero nuevas.

Fue necesario aprobar en 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados para que el ACNUR pudiera manejar o por lo menos intentar manejar esas nuevas situaciones.

Si bien la definición propuesta en el Estatuto del ACNUR y la Convención de 1951 es bastante rica y precisa, se podría llamar "clásica" de la jurisprudencia internacional, no cubre todas las circunstancias de refugio. Según esta definición para ser refugiado se requiere tener un fundado temor de ser perseguido por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, debe encontrarse fuera de su país y no poder o no querer valerse de la protección de

<sup>57</sup> ACNUR "Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos, Pág. 118

<sup>58</sup> Op. Cit. pág. 148

<sup>59</sup> VILLALPANDO, Waldo "Como honrar un mandato", en ACNUR: Un instrumento de paz, pág. 43

su país de origen, o, en caso de tratarse de un apátrida, encontrarse fuera del país donde tuviera antes su residencia habitual y no poder o no querer regresar a él.

La limitación en la definición de refugiados originó que se reconozcan otras definiciones que incluso tienen la particularidad de extender el concepto de refugiados, este es el caso de la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, documento auspiciado y promovido por el ACNUR. Este documento señala como refugiado a

*"toda persona que, a causa de agresión externa, ocupación, dominio extranjero o grave perturbación del orden público en toda o una parte del país de origen o de ciudadanía, se vea obligada a abandonar la propia residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o de ciudadanía".<sup>60</sup>*

Esta definición no contradice los términos de la Convención de 1951, solo contiene una ampliación de las causas que resumen las razones de intervención del ACNUR hasta la actualidad. Lo importante de esta ampliación es que no limita a la persona refugiada a ser objeto de una persecución individual, sino que puede ser refugiado ante situaciones que envuelvan a toda su comunidad y que pongan en peligro su vida.

Por otra parte, en el coloquio de Cartagena de indias, Colombia, en noviembre de 1994, auspiciado por el ACNUR define a los refugiados como:

*"las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público"<sup>61</sup>. Esta nueva definición tiene una gran importancia al introducir un nuevo aspecto "la violación masiva de los derechos humanos".*

---

<sup>60</sup> idem

Por un momento pareciese que la definición de refugiados establecida en la Convención de 1951 ha perdido vigencia, sin embargo, esta siempre ha sido tomada como base y lo único que se ha hecho es actualizarla y acondicionarla a las nuevas realidades.

La existencia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los refugiados, es otra de las grandes diferencias entre los desplazados internos y los refugiados, en el capítulo tercero se tratará más ampliamente este tema.

## B) APATRIDAS

A diferencia de los desplazados internos, para los apátridas si existe una definición. De conformidad con el Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, el término "apátrida" designará a toda personas que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".<sup>62</sup>

Si bien esta definición resulta sumamente clara y concisa no deja de ser demasiado restringida, pues sólo hace referencia a un colectivo específico de personas que jurídicamente se le conoce como "apátridas de jure" y no incluye a los apátridas de facto, que son aquellos que no pueden demostrar su nacionalidad o cuya ciudadanía es objeto de litigio en uno o más países.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> idem

<sup>62</sup> NACIONES UNIDAS. Recopilación de instrumentos internacionales, p. 645

<sup>63</sup> Véase Informe del ACNUR titulado "La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998: Un programa humanitario", pág. 246

Las causas de la apatridia son diversas. Se puede dar cuando ya sea como consecuencia de una prolongada estancia en el extranjero o del matrimonio (y posterior divorcio) con una persona de nacionalidad distinta a la suya, el individuo pierde su nacionalidad. También, una práctica administrativa deficiente puede ser la causa.

Sea cual sea la causa, la apatridia es un problema mundial que afecta a mucha gente y que ha conseguido ocupar un lugar en la agenda internacional sobre la seguridad y la ayuda humanitaria debido entre otras cosas, a la aparición de una mayor conciencia étnica en varios lugares del mundo; un mayor número de conflictos entre comunidades; la desintegración en cadena de diversos estados federales; el temor de que se produjeran movimientos de población a gran escala en los que se viera involucrada gente apátrida, y el endurecimiento de los controles de la inmigración en la mayoría de los países industrializados.

La apatridia es un problema que suele reaparecer en periodos de grandes cambios en el ámbito de las relaciones internacionales. Desde finales de los ochenta, en casi todas las regiones del mundo —con la excepción de las Américas— se han registrado graves situaciones de apatridia, que usualmente se dividen en dos grupos: las relacionadas con grupos étnicos o minoritarios que no disfrutan de ciudadanía incuestionable y con todos los derechos en el país donde viven<sup>64</sup>, y las surgidas a raíz de la disgregación de estados federados multinacionales o multiétnicos y de la formación de nuevas entidades políticas.<sup>65</sup>

Cabe señalar que tanto la apatridia como los desplazamientos internos han despertado entre la comunidad internacional un gran interés, fundamentalmente por

---

<sup>64</sup> Esta situación de apatridia suele darse en las regiones menos desarrolladas del planeta, y destacan entre otras, el sur de Bhutan, la población de Camboya de origen vietnamita, los Kurdos en Siria.

<sup>65</sup> Esta situación de apatridia suele darse en regiones más desarrollada, concretamente en las zonas que acaban de salir de largos periodo de gobierno comunista o socialista: La Confederación de

el miedo a la inestabilidad, a los conflictos y a los desplazamientos de población que empezaron a producirse en diversas regiones del mundo.

### C) MIGRANTES

Quizá uno de los movimientos de población más conocidos por la comunidad internacional es la migración, ya sea interna o internacional. Es común que al hablar de las personas desplazadas internas se les equipare con los migrantes, sin embargo para el estudio de este caso, es necesario enfatizar las diversas diferencias entre estos dos grupos.

En principio, la existencia de una definición es la diferencia más importante. Una de las definiciones más utilizadas del concepto de migrante es la utilizada por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). En la constitución de la OIM, la definición de migrante es relativamente amplia aunque se aplique esencialmente a los trabajadores migrantes.

La palabra "migrante" que figura en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 1 se aplica a toda persona que haya tomado libremente la decisión de emigrar por razones de conveniencia "personal", sin la intervención de un factor exterior que la obligue.<sup>66</sup>

En los últimos años se ha tratado de incluir en la categoría de "migrantes" a los migrantes en situación irregular o indocumentados, ya que la migración ilegal es un fenómeno que se generaliza en un contexto de crisis mundial. De la definición que precede se desprende que no forman parte de la categoría de los migrantes los refugiados, los exiliados u otras personas obligadas a abandonar sus hogares. En

---

Estados Independientes, los países bálticos, la antigua Yugoslavia y las Repúblicas Checa y Eslovaca.

<sup>66</sup> NACIONES UNIDAS. Informe del Grupo de Trabajo intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (E/CN.4/1998/76), p.11 párr. 44.

cambio, la palabra "migración" que describe un desplazamiento de personas, se aplica a los movimientos de los refugiados, de las personas desplazadas, de las personas desarraigadas y de los migrantes económicos.

Las migraciones se asocian generalmente con el proceso de desarrollo de las sociedades. En el siglo pasado, los países y territorios que tenían necesidad de mano de obra recurrían a la migración a fin de satisfacerla, sin embargo, los cambios en la inmigración internacional en nuestros días hacen cada vez más difícil distinguir entre la migración voluntaria e involuntaria.

La cuestión de la migración es un asunto de principal preocupación y un reto para la comunidad internacional ya que al igual que otros movimientos forzados – incluyendo el de los desplazados internos- se le considera como una amenaza a la seguridad de los Estados.

Las causas de los migrantes son diversas, pero predominan las razones económicas, las disparidades de riqueza, oportunidades y seguridad podrían ser la base de cualquier decisión de emigrar. Sin embargo, cuestiones como la expansión de la red global de comunicaciones, las mejores en los transportes de masas han teniendo un impacto determinante en la magnitud, alcance y dirección de la emigración internacional. Lo anterior, sin olvidar que las crisis internas en los Estados hacen más seguro que una persona salga de su país, ya sea por cuestión económica o de seguridad.

Los Estados más opulentos del mundo permiten entrar a los emigrantes de otras partes del mundo, siempre y cuando, tengan cualificaciones que escaseen, importantes cantidades de capital para invertir o estrechos vínculos familiares con el

Estado en cuestión<sup>67</sup>. Sin embargo, para las personas que no cumplen estos requisitos les es sumamente difícil poder ingresar a cualquier país para laborar.

Si bien los migrantes tienen mayores diferencias con los desplazados internos, comparten características como la vulnerabilidad a la que se están sujetos.

## 2.4 CAUSAS QUE ORIGINAN LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

Desde mitades de los 80's, el número de desplazados internos en el mundo se ha incrementado dramáticamente elevándose por lo menos 5 veces entre 1984 y 1994.

Actualmente se habla de cerca de 25 millones de desplazados e incluso algunas estimaciones nos dicen que hay cerca de 30. De este número casi la mitad son mujeres y niños.

Sin embargo, antes de hablar de estadísticas, es importante señalar las causas más importantes que provocan desplazamientos internos: a) conflictos armados y disensiones internas; b) graves violaciones de los derechos humanos; c) desastres naturales o provocados por el hombre; y d) reasentamientos forzados y la violencia comunitaria.<sup>68</sup>

También existen otras causas, que si bien en menor grado también provocan la expulsión de desplazados internos, entre éstas destacan: a) la agresión o la ocupación exterior de una parte del territorio nacional (Chipre, Egipto y Jordania); b)

<sup>67</sup> ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: en busca de soluciones*, pág. 192

<sup>68</sup> El objeto de identificar las causas del desplazamiento interno tiene dos efectos fundamentales. En primer lugar determinar qué personas necesitan protección contra los desplazamientos a una situación que pone en peligro su vida y su integridad física o su dignidad humana. En segundo lugar, cabe

actividades de tráfico de estupefacientes, como en el caso de Colombia y c) las políticas relativas al control de refugiados aplicada por varios Estados, especialmente en Europa que generan un incremento en el número de desplazados internos.<sup>69</sup>

#### **a) Los conflictos armados y luchas internas**

Esta es la causa principal de los desplazamientos internos de población, sobre todo a raíz del fin de la guerra fría, pues como se dijo anteriormente los conflictos internos fueron en aumento. La mayoría de los países que tienen un elevado número de personas desplazadas sufren o han sufrido conflictos armados o luchas internas. Los factores históricos, políticos y socioeconómicos subyacentes explican y determinan al mismo tiempo el carácter del conflicto en cada país.

Los movimientos de población durante los conflictos armados son inevitables, al huir la población civil de la lucha. Sin embargo, en algunas situaciones el número de personas obligadas a huir se ve multiplicado debido a los excesos cometidos contra la población civil ó debido a las estrategias militares que tienen como blanco la población civil.

Las políticas de reclutamiento forzado de campesinos y aldeanos de la zona de conflicto a participar en unidades de autodefensa y la violencia utilizada para aplicar esa política; el establecimiento de unidades paramilitares de defensa establecidas por iniciativa o con aquiescencia del Gobierno pero a menudo con poco control militar o con ninguno han sido responsables a veces de graves violaciones de los derechos humanos que han contribuido a huidas masivas de las poblaciones afectadas como en los casos de Sudán y Turquía.

---

identificar esas causas a fin de poder luchar para aliviar, superar y, en definitiva, impedir las situaciones que obligan a los desplazamientos internos.

<sup>69</sup> NACIONES UNIDAS *Informe sobre los desplazados internos. Representante del Secretario General* E/ICN 4/1993/35). pág 11

El desplazamiento de poblaciones también está provocado por abusos cometidos por fuerzas insurgentes. Muchos de los que huyen de situaciones de conflictos armados o de luchas internas son víctimas de violencias indiscriminadas de las que son responsables tanto las fuerzas gubernamentales como las de la oposición.

#### **b) Violaciones sistemáticas de los derechos humanos**

Las violaciones graves de los derechos humanos es otra de las causas de desplazamientos forzados y a menudo de refugiados o desplazados internos.

Las violaciones de los derechos humanos coinciden e interactúan muy a menudo con otras causas de desplazamientos masivos, en particular los conflictos armados, en los que la población civil sufre a menudo violencia. Además, en las situaciones de guerra civil o de luchas internas, esa forma de violencia indiscriminada también puede ir acompañada por una represión sistemática encaminada a intimidar o eliminar físicamente a los miembros de la oposición y a sus simpatizantes mediante asesinato, tortura, destrucción de hogares, cosechas y ganado y otras violaciones graves de los derechos humanos.

Al clasificar las causas conocidas de los desplazamientos es útil distinguir ese tipo de violaciones sistemáticas de los derechos humanos de las violaciones que están relacionadas de modo más intrínseco con la realización de operaciones militares.

Las causas operantes dentro de un país pueden ser múltiples y puede haber poblaciones distintas de personas desplazadas que, en algunos casos tienen poco en común. Algunas personas desplazadas están albergadas en campamentos; estos

pueden ser abiertos o campamentos en los que la libertad de partir está reglamentada.

Algunos desplazados se han reasentado en pueblos o ciudades o viven en barracas de los suburbios; otros llevan una vida nómada en regiones montañosas, en la selva o en la tierra llana lejos de los centros de población. Muchas de ellas son objeto de graves violaciones de los derechos humanos, por obra de agentes gubernamentales o de otras fuerzas, antes o en el curso de la huida desde su hogar. Con demasiada frecuencia, no consiguen instalarse en un lugar seguro y sus derechos humanos básicos siguen siendo violados en el lugar donde han buscado refugio.

Con muy pocas excepciones, los países que albergan un gran número de desplazados internos son países en desarrollo con recursos limitados para enfrentarse con situaciones de emergencia en gran escala. Además en los países de origen no se dispone de asistencia material para los refugiados que pueda contribuir a satisfacer las necesidades de los desplazados que no han huido al extranjero, pero cuyas necesidades son por lo menos análogas, cuando no superiores, a las de los que se han escapado del país. Vale decir que en los países agobiados por un gran número de desplazados internos se hallan en desventaja en cuanto al acceso a la ayuda internacional.

La falta de ayuda y protección a las personas desplazadas dentro de su propio país puede obligarlas a buscar refugio en un país vecino. En el curso del último decenio, se ha duplicado en el mundo el número de refugiados, hecho que ha intensificado la preocupación en el seno de la comunidad internacional y ha suscitado el deseo de descubrir medidas para detener la corriente. Dar a los desplazados internos ayuda y protección análogas a las concedidas a los refugiados,

sin imponer la exigencia de que han de abandonar su país para tener derecho a ellas, sería una forma de prevención eficaz y humanitaria.

La distinción entre las migraciones forzadas y las voluntarias es muy tenue, porque en la decisión de quedarse o de irse intervienen factores que impulsan a hacer una cosa o la otra.

En muchos casos, las poblaciones desplazadas están formadas en buena parte por mujeres y niños y son mayoritariamente de origen rural.

### **c) Desastres Naturales y desastres ecológicos**

Por lo que respecta a los desastres provocados por el hombre y a los desastres naturales, se hace una distinción entre las causas que provocan movimientos de población, lentos (como la extrema miseria y la degradación ambiental) o las migraciones súbitas provocadas por accidentes químicos o nucleares o por terremotos, ciclones e inundaciones.

La degradación del medio ambiente que se da básicamente por superpoblación y el mal uso de la tierra provoca migraciones a gran escala, se calcula que al menos 25 millones de personas son migrantes internacionales que pueden considerarse como migrantes "medioambientales". Generalmente buscan dentro de sus propios países, regiones "ambientalmente limpias" donde reasentarse, lo que los obliga a frecuentes desplazamientos.

Los migrantes medioambientales se dividen en tres categorías básicas: los desplazados temporalmente por alteraciones locales o catástrofes naturales como erupciones volcánicas y terremotos; los que migran porque la degradación ambiental socava sus medios de vida y/o plantea peligros inaceptables para la salud; y los que

buscan otro lugar a causa de los cambios permanentes que impiden la supervivencia en el hábitat. El último grupo es el que más rápidamente aumenta entre las poblaciones de desplazados.<sup>70</sup>

Los movimientos de población en respuesta a los desastres naturales pueden ser voluntarios o involuntarios y de forma temporaria o para siempre. Durante los últimos dos decenios, la frecuencia y la gravedad de los desastres han aumentado drásticamente.

Un caso de desplazamiento "voluntario" es el de Etiopía en donde se llevó a cabo un amplio esfuerzo de reasentamiento de 1984 a 1988 debido en parte a la sequía y al deterioro ecológico de algunas regiones excesivamente pobladas. En un informe de 1991 de la organización Africa Watch titulado Evil Days: Thirty Years of War and Famine in Ethiopia se afirma que, aunque la actividad de reasentamiento se describió como voluntaria, en un estudio del Gobierno se indica que al menos el 38% de las personas reasentadas pertenecía a categorías respecto de las cuales la participación fue obligatoria, como los desempleados urbanos, las personas que estaban atrasadas en el pago de impuestos, los residentes de zonas cuya conservación había sido aprobada y los pastores.<sup>71</sup>

Además, en ese informe se afirma que los alimentos de emergencia no fueron entregados a la población de las zonas afectadas por la crisis a fin de persuadirlos a reasentarse en zonas en las que habría disponibilidad de alimentos y que el reasentamiento se llevo a cabo con violencia, inclusive disparando contra quienes intentaban escapar mientras eran trasladados a las zonas de reasentamiento o contra quienes huían de esas zonas.

---

<sup>70</sup> CONSEJO MUNDIAL DE IGLESIAS, *Ha llegado el momento de optar por la solidaridad con las personas desarraigadas*, pág. 46.

<sup>71</sup> AFRICA WATCH "Evil Days: Thirty years of war and famine in Ethiopia", 1991.

Los desastres naturales pueden coincidir con otras causas de reasentamiento y pueden ser utilizados por los gobiernos que buscan apoyo internacional para programas de desplazamiento basados en motivos políticos o militares además de en motivos humanitarios como sucedió en Etiopía.

Las consecuencias de los desplazamientos internos debido a graves desastres industriales constituyen un problema cada vez mayor, como ilustra la forma más trágica de catástrofe nuclear, Chernobyl en 1986. Además, a causa de los desastres de evolución lenta, la contaminación tóxica y los peligros del trabajo industrial ha aumentado de forma drástica el número de casos de graves problemas de salud que han obligado al reasentamiento de muchas personas simplemente para garantizar su supervivencia.

#### **d) Reasentamientos forzados y violencia comunitaria**

Los gobiernos adoptan a veces una política deliberada de forzar a parte o a toda la población residente en una cierta zona y abandonarla, por lo general a fin de reasentarlos en campamentos o lugares seleccionados. Es útil distinguir ese reasentamiento de las situaciones en que la población espontáneamente decide huir de una situación que se ha convertido en intolerable, aunque en algunos casos esa distinción es difícil de hacerse en la práctica. A este respecto, se puede producir un reasentamiento forzado como parte de una estrategia de lucha contra los insurgentes o como respuesta a un desastre natural pudiéndose llevar a cabo de modos diferentes.

Las fuerzas de seguridad pueden dirigirse directamente a la población de que se trate y obligarla al reasentamiento por la fuerza o con la amenaza del uso de la fuerza. Si el reasentamiento está relacionado con un conflicto armado en curso se puede declarar a una región habitada como "zona de combate", en cuyo caso la

población civil puede ser objeto en cualquier momento de ataques militares (por ejemplo, bombardeos aéreos o de artillería). Se puede eliminar sistemáticamente de la zona abandonada todos los elementos esenciales para la supervivencia, por ejemplo, robando o matando el ganado, etc., para evitar que caigan en manos enemigas o para evitar que la población reasentada regrese.

Los reasentamientos forzados no se limitan necesariamente a las regiones fronterizas afectadas por levantamientos reales o potenciales. En algunos casos, las fuerzas insurgentes obligaron a la población civil a reasentarse en zonas sometidas a su control.

En algunos países, un elevado número de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares debido a violencias comunitarias causadas por odios étnicos o religiosos que no han llegado a alcanzar la forma de una lucha político-militar.

Finalmente, y como factor principal de que el número de desplazados incremente de forma alarmante, es la creciente preocupación internacional por evitar que se produzcan corrientes de refugiados. La renuencia cada vez mayor de los Estados durante la era posterior a la guerra fría a admitir o financiar su estancia en terceros países está obligado a un número cada vez mayor de personas a permanecer como desplazadas en sus propios países.

Los efectos que generan los desplazamientos internos alcanzan tanto a las personas desplazadas como a la comunidad que los tiene que alojar.

La situación de las personas desplazadas en el interior de un país varía según los países y depende de muchos factores sociales, económicos y políticos. Sin embargo, son un grupo especialmente vulnerable o constituyen un grupo de alto riesgo, y que con frecuencia sufren a menudo violaciones persistentes de los

derechos humanos fundamentales y sus necesidades humanitarias quedan insatisfechas. Entre las graves violaciones de los derechos humanos que se producen cabe citar: el hecho de permitir deliberadamente que la población civil padezca hambre, el trabajo forzado, el alistamiento forzado en ejércitos gubernamentales ó rebeldes, y las matanzas causadas por armas de gran potencia y minas terrestres.<sup>72</sup>

Algunos de los derechos humanos que resultan afectados a consecuencia del desplazamiento interno son: el derecho a la alimentación, el derecho al abrigo contra la intemperie y a unas condiciones de vida adecuadas, el derecho a la atención sanitaria, el derecho a la vida y a la integridad personal, el derecho al trabajo y a una remuneración adecuada, la libertad de residencia y de circulación, la unidad familiar, el derecho a la educación, la personalidad jurídica y la libertad de pensamiento, de asociación, de expresión y de reunión.

#### a) El derecho a la alimentación.

Las personas desplazadas pueden verse privadas de alimentos por varias razones, antes o después de su desplazamiento. Se puede usar como táctica para obligar a grupos de población a abandonar su lugar de origen, sobre todo cuando se sospecha que la gente que vive en una zona afectada por un conflicto armado o controlada por fuerzas de la oposición comparte sus alimentos con las fuerzas de oposición. La privación de alimentos puede ser resultado del empleo de ciertas medidas militares sin tener en cuenta sus consecuencias para la población civil. Un ejemplo de lo anterior, es el uso indiscriminado y muchas veces excesivo de minas

---

<sup>72</sup> NACIONES UNIDAS, *Informe amplio preparado por el Sr. Francis M. Deng, Representante del Secretario General sobre las cuestiones de Derechos Humanos relacionados con los desplazados internos*. E/(CN.4/1993/23), pág. 13

terrestres, que puede impedir el acceso o la explotación de zonas productoras de alimentos.

La falta de alimentación suele ser el problema más urgente de las poblaciones desplazadas y a veces alcanza tales proporciones que constituye una amenaza para la vida.

**b) El derecho al abrigo contra la intemperie y a condiciones de vida adecuadas.**

Una de las consecuencias más corrientes del desplazamiento es la concentración de las personas afectadas en asentamientos precarios que con frecuencia suponen una amenaza para la salud e incluso para la vida.

Incluso cuando el desplazamiento se debe a la necesidad de asegurar la supervivencia de la población de que se trata, si no se planifica y realiza de manera apropiada y respetando los derechos humanos de los interesados, a un desastre natural puede añadirse otro causado por el hombre.

**c) El derecho a la atención sanitaria**

La salud de las poblaciones desplazadas corre con frecuencia gran peligro debido a la falta de alimentos, al amontonamiento en instalaciones insuficientes y que no ofrecen protección adecuada contra la intemperie, a las condiciones antihigiénicas y a otros problemas. Aparte de los riesgos para la salud derivados de esas situaciones durante la huida y en los lugares de reasentamiento, las circunstancias reinantes en la zona de origen pueden haber impedido la prestación de servicios de salud pública, haciendo así más vulnerables a la población

desplazada. En consecuencia, la necesidad que ésta tiene de atención sanitaria suele ser mucho mayor que la de la población general.

En una gran mayoría de los países en que se han producido desplazamientos de población, los servicios y la infraestructura de salud pública son insuficientes para las necesidades de la población general. En esas circunstancias, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de ayuda al país de que se trate a hacer frente a la demanda extraordinaria de atención sanitaria. El deber del Gobierno de ese país es prestar toda la atención sanitaria que materialmente pueda, facilitar el suministro de socorro y atención médica a los que tienen especial necesidad de ellos.

La atención médica es insuficiente por que en ocasiones no se asignan los recursos existentes en función de las necesidades y con frecuencia hay interferencia en el suministro de servicios médicos a las personas desplazadas.

Otros problemas que afectan a las personas desplazadas y concentradas en campamentos, son la falta de suministros médicos, las condiciones rudimentarias de las salas de reconocimiento y la falta de medios de transporte para los pacientes que deben ser hospitalizados o que necesitan servicios imposibles de prestar en los campamentos.

Las personas desplazadas suelen sufrir traumas psicológicos resultados de sus experiencias y raras veces se dispone de asistencias psicológica y ni siquiera se reconoce su necesidad, o bien se considera un lujo en comparación con la necesidad de alimentos, techo y otras necesidades materiales acuciantes.

#### **d) El derecho a la vida y a la integridad personal**

La mayor amenaza a la vida entre las poblaciones desplazadas está en la falta de alimentos, de agua, de cuidados de salud y de condiciones sanitarias adecuadas. Muchas personas desplazadas son víctimas de violencias en los lugares donde han buscado amparo, en violación del derecho a la integridad física que a veces culmina en la denegación del derecho a la vida. Esa violencia es a veces inherente a los esfuerzos por obligarlos a abandonar un lugar de reasentamiento y trasladarse al otro; a veces se debe a la busca y captura de subversivos en el seno de la comunidad desplazada y otras veces parece motivada por la discriminación o el odio étnico. Las mujeres, son especialmente vulnerables a la violencia física y sexual.

#### **e) El derecho al trabajo y a una remuneración adecuada**

En todo el mundo las poblaciones desplazadas se componen primordialmente de trabajadores agrícolas. Muchos de ellos se ven obligados a huir a zonas urbanas, donde no hay tierras donde puedan producir el alimento para cubrir sus necesidades y donde están mal preparados para realizar otra suerte de trabajos. En algunos casos, los lugares elegidos para el reasentamiento de las personas desplazadas se encuentran demasiado lejos de zonas donde es posible conseguir empleo, o bien a los residentes no se les permite viajar libremente o no existen medios de transporte a las zonas donde es posible encontrar empleo.

El desempleo complica las dificultades experimentadas por las personas desplazadas para cubrir necesidades básicas, de alimentos, agua, techo, vestido, educación y cuidados médicos, y les impide tener ahorros que les facilitarían la integración en la vida normal cuando lo permitieran las circunstancias. La falta de empleo contribuye también a la angustia de la persona y socava la propia estimación,

lo cual redundará a su vez en perjuicio de la estabilidad de la familia. Lo anterior genera en ocasiones trabajos forzosos o de jornales por debajo del salario mínimo.

#### **f) Libertad de residencia y de circulación**

Obligar a una persona a abandonar su residencia para buscar seguridad en otro lugar es de por sí una violación de la libertad de residencia y las personas desplazadas sufren frecuentemente aún más restricciones de esos derechos fundamentales.

En algunos casos, no se permite a las personas desplazadas elegir su nuevo lugar de residencia con libertad, sino que se las destina a un nuevo lugar de residencia o se les obliga a vivir en un campamento. Las personas obligadas a residir en campamentos también pueden verse impedidas de abandonarlos siquiera sea por algún tiempo, lo cual constituye una limitación de la libertad de circulación de las personas desplazadas no confinadas en campos de refugiados puede también limitarse con amenazas a la seguridad física.

Las restricciones de la libertad de circulación de las personas desplazadas pueden repercutir gravemente en el disfrute de otros derechos básicos, tales como el derecho a la alimentación.

#### **g) El derecho a la educación**

Los niños suelen constituir una proporción sumamente alta de la población desplazada y frecuentemente se ven privados de la educación, tanto si viven en campamentos como si están dispersos entre la población en general. Una entrada importante de personas desplazadas puede tener por resultado el brusco aumento de la población de niños en edad escolar, muy superior a la capacidad escolar de la

zona interesada. Además de la pérdida de bienes y de medios de vida suele hacer imposible que los padres estén en condiciones de desembolsar los gastos o derechos de matrícula necesarios.

#### **h) Personalidad jurídica**

La pérdida de documentos de identidad por parte de las personas desplazadas y la dificultad o la imposibilidad de obtener nuevos papeles es un grave obstáculo para el disfrute de los derechos humanos fundamentales. Muchas veces corren el riesgo de ser detenidas arbitrariamente sin que puedan ser puestas en libertad antes del juicio si se les acusa de un delito; no pueden tener acceso a edificios oficiales, utilizar servicios bancarios ni ejercer legalmente un trabajo.

Los anteriores puntos son los efectos que pueden causar los desplazamientos a las personas desplazadas, sin embargo, los desplazamientos también implica un trastorno a los servicios sociales y a las relaciones sociales, y resulta en una pérdida o destrucción del medio de vida, junto con una amplia erosión de una identidad social

Existe una estrecha relación entre las causas y consecuencias del desplazamiento, sus repercusiones en cuanto a las necesidades que crea y la respuesta de los gobiernos interesados.

Cuando las causas son naturales, es probable que surja un consenso nacional para conceder protección y asistencia, y el gobierno asume con frecuencia sus responsabilidades con ayuda de la comunidad internacional, pero cuando el país está dividido y la población afectada se ve alienada o segregada es posible que el gobierno se muestre indiferente e incluso contrario a conceder protección y asistencia.

No obstante, los casos más graves se plantean en relación con los conflictos armados cuando es más probable que las personas desplazadas tropiecen con un vacío de responsabilidad creado por la división que impone el combate o sean víctimas de una de las partes en la contienda. En casos de conflicto armado se requiere la protección y la asistencia de la comunidad internacional, a menudo con carácter de urgencia, aunque con frecuencia resulta difícil prestarla.

## **2.5. DINÁMICA Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

### **A) DINÁMICA DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS.**

El proceso evolutivo que ha conducido a la actual crisis de desplazamiento ha atravesado tres fases principales: la fase de dominación imperial y guerra fría, en la que la liberación constituía la causa común de los dominados; el período de independencia y el impacto represivo de la guerra fría; y los retos en la posguerra fría, de la creciente demanda de democracia y protección de los derechos humanos fundamentales y los principios humanitarios.

En muchos de los países afectados, el punto de partida es el Estado colonial y la unificación de los diferentes grupos que ese Estado, paradójicamente, mantuvo separados y sin integrar. Los grupos étnicos se vieron dispersados e integrados con otros, dentro de las fronteras artificiales del nuevo sistema de Estados. Aunque las Potencias coloniales, en su calidad de terceros, fueron los moderadores de la coexistencia interacción étnica, impusieron un orden que frecuentemente se estratificó sobre las bases de diferencias y desigualdades raciales, étnicas, culturales y religiosas. Aunque el Estado contribuía a las necesidades básicas para la supervivencia, el desarrollo social, económico y político figuraba más bien bajo en la lista de prioridades del Estado colonial.

El movimiento independentista reforzó la idea de unidad dentro del marco del Estado-Nación, recién establecido. Para la mayoría de estos países, la independencia, fue un logro colectivo que en principio no determinó cómo iba a distribuirse el legado de poder y riqueza centralizados. Y efectivamente, las estructuras y procesos coloniales de control habían despojado a las comunidades y grupos étnicos locales de buena parte de su autonomía autóctona y medios de vida sostenibles sustituyéndolos por cierto grado de autoridad centralizada y de dependencia respecto del sistema estatal.

En los países de la antigua Unión Soviética y de Europa Oriental, prevalecían condiciones comparables en el sentido de que una superestructura de autoridad y control mantenía un sistema de orden público que reprimía las aspiraciones de las nacionalidades, grupos étnicos y otras identidades. Aún cuando el Estado atendía a las necesidades materiales básicas de la población, la violación masiva o la denegación de los derechos civiles y políticos fundamentales generó con el tiempo el movimiento democrático que contribuyó al colapso del sistema.

Una vez que el control de estas instituciones centralizadas y las fuentes de supervivencia pasó a los nacionalistas, el resultado inevitable fue la lucha por el poder, la riqueza y las oportunidades de desarrollo. Estos conflictos condujeron frecuentemente a violaciones flagrantes de los derechos humanos, a la denegación de las libertades civiles y a la desorganización de la vida económica y social, con la consiguiente frustración del desarrollo y el debilitamiento de la capacidad de la nación para hacer frente a las necesidades básicas de las masas de la población.

Habida cuenta de las condiciones de guerra fría que imperaban en todo el sistema internacional, estos agentes mundiales respondieron a sus consideraciones ideológicas y estratégicas más que al contexto interno de competencia por el poder y los recursos. Los campos ideológicos rivales agravaron frecuentemente los conflictos

al facilitar asistencia militar y económica a sus aliados o satélites y sólo raramente patrocinaron las iniciativas tendientes a soluciones pacíficas. Sin embargo, las superestructuras de la guerra fría controlaron perfectamente estas inquietudes en algunos países, para mantener así una idea de orden mundial más interesada en una estabilidad aparente o formal que en su contenido sustantivo y cualitativo de paz, democracia, prosperidad y respeto a la dignidad humana.

Cuando comenzó a manifestarse el final de la guerra fría, que estimulaba y al mismo tiempo era estimulado por el proceso de democratización de la Unión Soviética y Europa oriental, se creyó iba a surgir una nueva y prometedora era en la escena mundial. Lo que no se previó plenamente fue que la confrontación bipolar de la guerra fría sería reemplazada por la desintegración de la Unión Soviética; que Yugoslavia se desintegraría, después de haber sido un modelo de unidad dentro de la diversidad y que en muchas partes del mundo proliferarían las tensiones y conflictos étnicos.

Aunque el final de la guerra fría ha eliminado las alianzas de motivación ideológica que no respondían a las demandas locales de legitimidad, también ha eliminado los "acuerdos globales" de las superpotencias en su calidad de moderadores y aliados que se neutralizaban mutuamente. Los resultados han sido brutalidades y devastaciones desenfrenadas en muchas partes del mundo.

Estos conflictos internos constituyen una oportunidad y una paradoja provocadora en el sentido de que los elementos étnicos que se mantenían unidos y soldados gracias al adhesivo colonial, reforzado por el orden de la guerra fría, ahora se están disgregando y reafirmando sus demandas de unidad nacional equitativa, exigiendo en algunos casos la autonomía o la independencia de la autoridad centralizada. Unas identidades que se habían visto socavadas y adormecidas bajo el influjo de las estructuras, valores e instituciones del sistema de la nación Estado,

reaparecen y redefinen ahora las normas de participación, distribución y legitimidad. Asimismo aparecen nuevos grupos de identidad, que hacen valer sus derechos y cuestionan los esquemas de distribución del poder, la riqueza y otros recursos.

Simultáneamente parecen manifestarse dos tendencias contradictorias, hacia la unidad más amplia y hacia la fragmentación: la tendencia hacia acuerdos regionales amplios en Europa, América del Norte y otras regiones corresponde a la primera, mientras que la evolución en los Estados sucesores de la Unión Soviética, Yugoslavia, Checoslovaquia y Etiopía, junto con una multitud de otros países, son un trágico ejemplo de la segunda.

Estos dos modelos parecen indicar que los que se han visto oprimidos por una hegemonía concentrada afirman ahora la necesidad de expresarse y ser reconocidos por sí mismos, mientras que los que ya son libres optan por avanzar pragmáticamente hacia marcos cooperativos más amplios. El reto consiste pues en equilibrar los derechos de los diversos grupos, especialmente de las mayorías y las minorías. La necesidad de una acción internacional se hace imperativa cuando entre los problemas en juego suponen el sufrimiento de las masas hasta el punto de morir de hambre y violaciones flagrantes de los derechos humanos fundamentales, ante lo que la comunidad mundial no puede cerrar los ojos ni adormecer su conciencia. Los desplazados internos figuran frecuentemente entre los más afectados por esas tragedias humanas.

Estas situaciones de conflicto interno no atraen adecuadamente la atención de los actores en el proceso de pacificación a nivel internacional. Las consideraciones políticas mundiales de la guerra fría desviaron la atención internacional de los problemas de derechos humanos y abocaron a un punto muerto en las principales organizaciones internacionales que impidió en gran medida la adopción de medidas efectivas basadas en la cooperación.

Algunos dirigentes de Estados en desarrollo aprovecharon la rivalidad entre las superpotencias para obtener unos recursos militares y económicos que les ayudaron a mantenerse en el poder. Tomando partido por una u otra Potencia en la competencia de la guerra fría, estos dirigentes se aprovecharon del sistema bipolar internacional, lo que les permitió hacer caso omiso del clamor de sus propios ciudadanos que pedían más atención a los derechos humanos y a la democracia. A través de su participación en la escena mundial de la guerra fría, algunos dirigentes autoritarios obtuvieron apoyo internacional, si no legitimidad.

Esta tendencia fue particularmente pronunciada en las zonas consideradas estratégicamente importantes para una de las superpotencias. En las regiones de menor importancia para los Estados Unidos o la Unión Soviética, la competencia de la guerra fría tuvo un impacto menor sobre la evolución política y social del país. Algunos dirigentes trataron expresamente de eludir las complicaciones de la competencia externa y procuraron mantenerse no alineados o crear organizaciones centradas en el Sur subdesarrollado.

A lo largo de la historia humana, las personas han emigrado de un lugar a otro. Sin embargo, los desplazamientos de población en el mundo actual apuntan a una situación cualitativamente nueva. La movilidad humana ha aumentado de forma drástica en los últimos tiempos. Millones de personas viven o tratan de vivir en países que no son los suyos. En algunos casos, esos desplazamientos son voluntarios, por razones de trabajo, de educación o familiares. Sin embargo, en la mayoría de los casos la migración de las personas es forzosa.

El desplazamiento forzoso de personas es un signo dramático de nuestro tiempo. En los últimos años se han acelerado los desplazamientos forzados en el mundo. Los gobiernos y la sociedad civil de muchos países están cada vez más preocupados por el desplazamiento de personas dentro y a través de las fronteras.

En especial desde el final de la Guerra Fría, las hostilidades étnicas y nacionales antes reprimidas han explotado en forma de conflictos internacionales, desplazando a millones de personas. Los problemas económicos han trastornado también la vida de millones de personas. Las poblaciones desarraigadas han pasado a ser manifestaciones de los fracasos económicos y sociales mundiales en el marco de los esfuerzos por satisfacer las necesidades básicas de las personas y proteger la dignidad humana.

La hostilidad xenófoba contra las personas desplazadas se ha acentuado de modo alarmante, afectando a las comunidades de todas las regiones. Sin embargo, en estos últimos años, la voluntad de los gobiernos de brindar protección a las personas desarraigadas ha decaído considerablemente. La animadversión contra los refugiados, los migrantes, los extranjeros y los desplazados internos se ha vuelto más patente. Se han convertido en los chivos expiatorios de muchas frustraciones y en blanco de un odio creciente.

Es precisamente ante este escenario, en que el problema de los desplazados internos ha logrado provocar la atención de la comunidad internacional, quien se ha movilizado a través de los diferentes organismos internacionales para llevar a cabo acciones que permitan erradicar el problema.

## **B) DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

Si bien la definición de refugiados está bien establecida en el derecho internacional, aun no existe consenso acerca de la noción de las personas internamente desplazadas. Este problema de definición tiene un tremendo impacto para poder calcular el tamaño y la duración del desplazamiento. Es por eso que al hablar de un número de desplazados se está hablando de estimaciones o aproximaciones.

La estimación del número de migrantes y personas forzadas a desplazarse presenta particulares desafíos. Se está tratando con personas en movimiento quienes en algunos casos no desean ser contabilizadas como personas necesitadas. La estimación del número de refugiados y otros migrantes internacionales no es tan complicada ya que al cruzar una frontera internacional llaman la atención de los países receptores y de las agencias internacionales.

Los desplazados internos al contrario, permanecen dentro de las fronteras de sus propios países y bajo la jurisdicción de su propio gobierno. Existe menor posibilidad que su movimiento sea seguido, por una variedad de razones: incapacidad gubernamental; incumplimiento para reconocer oficialmente minorías o fuerzas insurgentes; o una simple negación del problema. La excepción aquí podría ser los desplazados internos causados por los desastres naturales, los cuales no siempre señalan incapacidad o incumplimiento de su Gobierno y al prestarles ayuda se puede llevar a cabo un registro de ellos.

Las situaciones volátiles hacen que se dificulten las estimaciones precisas. Mientras que los refugiados huyen por su seguridad al extranjero, los desplazados internos casi siempre permanecen en áreas de conflicto no necesariamente accesibles a las organizaciones internacionales. Si bien algunos desplazados internos pueden recibir asistencia de varias organizaciones (y sus números pueden ser calculados) muchos están más allá de la ayuda de terceros y no son beneficiarios de asistencia y protección.

Las personas frecuentemente se desplazan dentro de su propio país para encontrar empleo o buscar educación. Es posible que los desplazados internos, si bien estén forzados a trasladarse, sigan rutas de migración tradicionales (rurales a urbanas) y entonces permanezcan sin detectarse. Además, si bien es factible, estimar el desplazamiento de los refugiados internos trazando el movimiento de sus

áreas de origen a otra parte del país, es más difícil evaluarlo cuando dejan de ser desplazados y se asientan en un lugar determinado.

Los refugiados pierden ese status cuando regresan a su hogar, se integran dentro de la comunidad que los acoge o se asientan en un tercer país, sin embargo para contabilizar a los desplazados internos se debe determinar si ellos se han asentado permanente o continúan esperando una oportunidad para regresar a su domicilio original.

Finalmente, las estimaciones numéricas de los desplazados internos son difíciles debido a la falta de una Institución Internacional responsable de su situación. Los desplazamientos que se deben a agresiones internas raramente llaman la atención de la comunidad internacional a menos que ocurran a una escala significativa, que es cuando comienza a ser registrados.

La falta de consenso sobre la definición y la inconsistencia metodológica tiene un tremendo impacto sobre las estimaciones oficiales existentes. Sin embargo, estas estimaciones son la única oportunidad de observar el fenómeno y comparar las tendencias en múltiples países y regiones.

Al hablar de cifras o estimaciones de desplazados internos, existen diversas fuentes, sin embargo algunos autores señalan como las más confiables:<sup>73</sup>.

- 1) La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien presenta su informe al Comité Ejecutivo y desde 1993 publica anualmente un libro con estadísticas titulado "Statistical Overview of Refugees and Others of Concern";

- 2) El Comité de los Estados Unidos para los Refugiados (USCR)<sup>74</sup>, quien publica anualmente las estadísticas sobre los refugiados en un libro titulado "World Refugee Survey";
- 3) El Departamento de Estado de los Estados Unidos, quien publica "The World Refugee Report";
- 4) The Global IDP Survey, que es una Organización no Gubernamental que recaba una base de datos sobre desplazados internos;
- 5) La base de datos mundial sobre los desplazados internos, propuesta por el Representante Especial y apoyada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH). En diciembre de 1999 fue lanzada públicamente en la red Internet [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). Tiene como función reunir, recibir y divulgar de manera sistemática informaciones acerca de los desplazamientos internos.

Mientras que el ACNUR es quien conforma la base de datos de los refugiados, la única fuente consecuente para estimar los datos de los desplazados internos ha sido la USCR. El ACNUR tiene sólo información sobre los Desplazados Internos que han estado involucrados en alguna forma de asistencia. Es por eso que las estimaciones del ACNUR sobre el número de desplazados internos son tan bajas.

La USCR utiliza una variedad de fuentes para estimar los desplazados internos como son las organizaciones gubernamentales, informes periódicos y excursiones. Debido a la diferencia entre algunas fuentes, se tiende a presentar números en forma de rangos o promedios.

---

<sup>73</sup> NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, Internally Displaced People: A Global Survey, Ed. Hampton, J. Oxford 1998

<sup>74</sup> Estas son sus siglas en inglés. US Committee for Refugees

Todos los datos son evaluaciones anuales. Los números no son acumulativos: Ellos no reflejan nuevas adiciones de refugiados y desplazados internos, así como nacimientos, decrecimientos debido a muerte, repatriaciones o reasentamientos o reintegraciones. Por lo tanto, ninguna de las fuentes tienen o proveen información exacta sobre la fluctuación de las migraciones forzadas, tampoco internas o externas.

En un estudio que se realizó la ONG Global IDP Survey<sup>75</sup>, se hace un importante estudio que abarca cinco regiones principales en un periodo de 32 años de 1964 a 1996: África, América Latina, la región del Sudeste de Asia, el Norte de África y el Medio Oriente (SWANAME)<sup>76</sup> Asia y Oceanía y el recién formado bloque del Este de Europa. Esta última región ha recientemente llegado a ser la mayor área de desplazados internos y refugiados. Debido a la naturaleza de como los países industrializados contabilizan a los refugiados, los datos (con excepción de la información de refugiados de la recién bloque oriental) derivan de los países receptores del mundo desarrollados, los cuales encabezan cerca de 5 al 10% de los refugiados en el mundo.

Hay menos países que reportan desplazados internos que los que reportan refugiados, y mas países con desplazados internos que también producen refugiados. Por lo tanto, los desplazados internos parecen ocurrir simultáneamente con la huida de refugiados y no en lugar de estos. Es posible que los desplazados internos sean reportados probablemente en países que también producen refugiados, debido al enfoque internacional de la situación. A menos que sean magnitudes significativas, Los desplazados internos en países sin movimientos de refugiados pueden pasar inadvertidos.

---

<sup>75</sup> NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, Op. Cit., p. 26-29

<sup>76</sup> Son las siglas en Inglés de Southwest Asia, North Africa and the Middle East

Fuera de 57 países con desplazados internos dentro del período que maneja este estudio, solo cinco no tienen refugiados en algún momento :Egipto (1970-72), Chipre (1973 -1996), Tanzania (1980-81), Panamá (1991) y Siria (1970-1973,1986). También Siria tuvo desplazamientos internos y externos en 1996. En muchos de estos países, los desplazamientos internos no necesariamente conducen a desplazamientos externos debido a violencia (Tanzania, Panamá), fuertes controles fronterizos (Siria, Egipto), u obstáculos para salir (Chipre siendo una isla). Los movimientos de desplazados en Tanzania se debieron a los problemas de límites con Uganda el cual arrancó residentes del territorio disputado. En Panamá, la invasión de los Estados Unidos desplazó parte de la población y en la Federación Rusa el conflicto de Chechenia permitió dispersiones internas.

En el periodo comprendido entre 1964 y 1996 contrasta la tendencia de los desplazados internos estimados con los refugiados. Mientras que hay similitud en el crecimiento de los dos grupos, los desplazamientos internos son mas variables. Este fenómeno puede ser atribuido a los pocos desplazamientos y problemas de estimación particularmente previo a la mitad de la década de los ochenta. Sin embargo, una clara tendencia ascendente de desplazamientos internos comienza a ser visible de 1982 hasta 1994 (ignorando una corto descenso en 1988 y 1989). Después de un declive inicial en principios de los setenta, la migración de refugiados comienza a crecer constantemente hasta 1990, con un gran incremento entre 1989 y 1990<sup>77</sup>

Mas específicamente, en 1970 habia cerca de 5 millones de desplazados internos de 5 países y 9 millones de refugiados de 25 países. Para 1980, se incrementó el número de desplazados a 7 millones en 10 países. El número de refugiados fue levemente mayor a los 6 millones en 38 países en el mismo año. Entre 1980 y 1990, se estima para ambos tipos de desplazamientos casi el triple con

---

<sup>77</sup> NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, Op Cit p. 28

22 millones de desplazados internos en 23 países y cerca de 17 millones de refugiados de 50 países. Para el 2000, se calculan entre 25 y 30 millones de desplazados (Tabla 1).<sup>78</sup>

Desde 1990 significativos cambios demográficos tuvieron lugar en ambos grupos. Mientras que el número estimado de refugiados declinó a partir de 1990 (a pesar del continuo incremento de países expulsores de refugiados de 50 países en 1990 a 63 países en 1994), los desplazamientos internos se incrementaron marcadamente, llegando a 27 millones en 32 países en 1994 y actualmente se calculan cerca de 30 millones.<sup>79</sup>

No obstante, después de 1995 las estimaciones de desplazados internos disminuyeron marcadamente, aunque el número de países expulsores de desplazados siguió aumentando. El declive de desplazados internos se explica por las pocas estimaciones reportadas de Sudáfrica, Angola, Etiopía y Rwanda. El simultáneo declive en el número de refugiados puede atribuirse a dos factores: la repatriación de refugiados a Afganistán, Etiopía/Eritrea y Mozambique y el final de nuevos países expulsores de refugiados de la antigua región del Pacto de Varsovia, algunos perdurables hasta hace pocos años.

En 1996, continuó la tendencia descendente del número de desplazados internos. Turquía reportó 750,000 menos desplazados kurdos; y Rwanda, Mozambique, y las Filipinas no suministraron más a los ya estimados. Sin embargo, el número de países con desplazados internos continuó creciendo con nuevos desplazamientos en Nigeria, Papua Nueva Guinea, Algeria, y Armenia. Asimismo, la figura del refugiado siguió declinando, el número de países productores de

---

<sup>78</sup> Véase al final del capítulo.

<sup>79</sup> Véase Informe del ACNUR titulado "La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998: Un programa humanitario", pág. 113

refugiados se elevó debido a varios movimientos de refugiados de Siria, Kazajastan, Kirgistan, India y Nigeria.

La brecha entre los desplazados internos y los refugiados ha aumentado con casi lo doble los desplazados internos (25 a 30 millones) y los refugiados (cerca de 12 millones a enero de 1998).<sup>80</sup> Sin embargo, cabe señalar que las estimaciones de refugiados excluyen algunos refugiados palestinos y en los países industrializados del Este. Algo similar se presenta con las estimaciones de los desplazados internos.

Con la excepción de Afganistán, cuando en los países coinciden tanto desplazamientos internos como internacionales, el número de desplazados internos es mayor que el de refugiados. La posibilidad de disminución de poblaciones de desplazados internos puede no ser reportada porque ellos no se advierten, ya sea porque no se encuentran mezclados con la población de desplazados o están en busca de campos de asistencia. Esta tendencia parece mostrar que en general solamente parte de una población que se escapó de una turbulencia interna es lo suficientemente afortunada o capaz de cruzar una frontera. Sin embargo, mientras que las estimaciones para los desplazados internos son generalmente más altas que las de los refugiados, es frecuente que el mismo país que reporta el más alto número para ambos casos de desplazamiento.

En términos de regulación, la migración internacional típicamente precede a los desplazamientos internos. Hay raros casos de desplazamientos simultáneos (por ejemplo, Bosnia 1992-1996, Turquía 1991 a 1996 y Siria en 1996) pero generalmente los desplazamientos internos retrasa a las migraciones de refugiados por los menos de uno a usualmente muchos años. Esto refuerza la posibilidad de que el serio

---

<sup>80</sup> UNHCR 1999, global Appeal- Facts and Figures about UNHCR

enfoque internacional pueda disminuir el reporte oficial de desplazados internos hasta que sus números se eleven hasta los millones.<sup>81</sup>

Es frecuente que en países con desplazamientos internos y externos concurrentes, la migración de refugiados preceda a los desplazamientos internos. Las excepciones han sido Timor Oriental, Camboya, Croacia, Laos, Perú, Kenya y Rusia. En cada uno de los casos hubo o se percibió un obstáculo para salir: Timor Oriental es una isla con una sola frontera; Perú tiene las montañas de los Andes; Camboya, Croacia y Laos con luchas en los países vecinos y Rusia con violencia interna. Estos obstáculos inicialmente detienen la fuga a través de las fronteras. En otros casos los desplazamientos internos ocurrieron años después de la huida o fuga externa: Honduras (de 1986 a 1991) e India (1987-1994). Esto sugiere la emergencia de una diferente clase de conflicto o la suma de un nuevo obstáculo a la huida internacional.

La población de desplazados internos está creciendo no sólo en tamaño sino en duración. Antes de 1990, 25% de los desplazamientos internos duraban 1 o 2 años y solo 8 poblaciones estuvieron desplazadas por 10 o más años. Hoy cerca del 61% duran de 5 años o menos y 21% han estado en un lugar por lo menos 10 años o más.<sup>82</sup> La figura comparativa para la migración de refugiados es de 53% y 27% respectivamente. Esto muestra que en los '90's los desplazamientos internos son más comunes y la duración de cada desplazamiento no puede ser considerada por poco tiempo. Aún más, esto puede mostrar que las fuentes oficiales están incrementando las noticias de los desplazados internos y entonces probablemente se reporta el desplazamiento.

Ahora bien, es importante hablar de una distribución regional, como se ha dicho anteriormente el número de desplazados internos varía de región a región.

---

<sup>81</sup> NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, Op. Cit., p. 28.

Hay algunas similitudes generales en Africa, América Latina y SWANAME, había pocos o casi no había desplazamientos internos a principios de los 70's, mientras que había millones de refugiados. Por su parte, y debido a las guerras en Indochina, Asia concentraba casi todos los desplazados internos del mundo en desarrollo durante los 70's, pero fue superado por Africa y SWANAME en los 80's. América Latina no entra en el cuadro hasta mediados de los 80's y ha sido la región que menos fue afectada por los desplazamientos forzados.

La nueva región tanto con refugiados como con desplazados internos es el recién formado bloque oriental. Estimaciones de los desplazados internos en esta región sobrepasan a Asia y América Latina después de 1993.

En Africa no hubo un número significativo de desplazados internos hasta 1976 y sólo hasta 1983 supero en número a los refugiados<sup>83</sup>. La razón de los desplazamientos forzados intenso y externos en Africa fue en gran parte debido a los países con regímenes brutales, represivos, conflictos étnicos (incluyendo confrontaciones comunales y separatismo) y campañas de desestabilización externas e intervenciones.

En contraste a los desplazamientos internos, de cualquier modo la migración de refugiados parece lejos del promedio de los desplazamientos en los últimos 11 años contrapone a seis años de los desplazados internos.

En los 90's los desplazados internos y los refugiados emergen de un nuevo grupo de países sin desplazamientos en el pasado: Djibouti, Kenya, Liberia, Mali, Nigeria, Sierra Leona y Togo. También, hay estimaciones de desplazados en países que anteriormente sólo reportaban refugiados: Burundi, Rwanda República Democrática del Congo.

---

<sup>83</sup> Idem

En contraste con África, el desplazamiento interno en Asia fue muy común durante los 70's. Después de una migración de refugiados a gran escala debido a diversos acontecimientos, a saber, la supresión de la autonomía tibetana (1956-59), la Revolución Cultural a finales de 1960 y el conflicto en el Este de Pakistán en 1971, los desplazamientos internos adquieren la figura de desplazamientos forzados en la región. Similares a las migraciones de refugiados, los desplazamientos internos fueron reportados principalmente en tres países, todos unidos al conflicto Indochino, Vietnam, Kampuchea y Laos.

Durante 1980, las estimaciones de los desplazados internos caen por debajo de los refugiados y solo comienzan a incrementarse cuando el separatismo en Sri Lanka (de comienzos de los 80's a la fecha) y el sureste de Filipinas (1972-87) y el régimen de represión, separatismo y guerra étnica en Myanmar (a comienzos de la mitad de la década de los 80's) que generaron un gran número de desplazados internos y refugiados. Las tensiones étnicas en India también han permitido desplazamientos internos en años recientes.

El promedio de duración de los desplazamientos en Asia es similar al de África, cerca de 11 años para los refugiados y 6 para los desplazados internos. Los desplazamientos se han reportado en Camboya, Laos, Indonesia, Filipinas, Sri Lanka y Vietnam, y los recién llegados en esta región son Papua Nueva Guinea para ambos tipos de desplazamiento y Buthán con migraciones de refugiados.

La zona del SWANAME es la única de las regiones donde las estimaciones de los desplazados internos son mas bajas que la de los refugiados. Esto se debe al éxodo Afganc, el cual contribuyo con el 60% del total de población de refugiados en el mundo. Sin embargo, después de 1993 concluido el conflicto en Afganistán (después de la caída del gobierno de la Unión Soviética) y el incremento de la

---

<sup>83</sup> idem

violencia en Irak y Turquía contra los separatistas Kurdos se incrementaron las estimaciones de los desplazados internos por encima de la de los refugiados.

Como en África y en Asia, la duración en ambos tipos de desplazamiento duró solamente cerca de 6 años (excluyendo la población de refugiados palestinos de hace mucho tiempo). Chipre encabeza la lista de duración con 24 años, seguido por Líbano con 21 años. Un notable nuevo de la migración de refugiados y desplazados internos a mediados de los 90's es Algeria con la intensificación de sus confrontaciones políticas y religiosas.

América Latina ha sido el área menos afectada o con baja estimaciones de desplazamientos forzados. Excepto por un corto periodo de alza de un millón de refugiados huyendo de los regímenes autoritarios en Bolivia (1966-69) y Paraguay (1966-69), estimaciones de migraciones de refugiados tendieron a permanecer por debajo del millón. Estimaciones de desplazados internos no aparecen hasta 1981 y alcanzan 1 millón en 1986. Sin embargo, América Latina también se caracteriza por una significativa subestimación de refugiados. Por ejemplo, los Estados Unidos reprobaban la población de desplazados en el Salvador como refugiados.

La duración de los desplazamientos en América Latina es de nueve años para los refugiados y siete años para los desplazados internos. El Salvador, Guatemala y Perú tienen experiencias de desplazamientos crónicos. Colombia es el caso más notable con ambos refugiados y un significativo número de desplazados internos.

En la región del bloque soviético los movimientos de desplazados no eran significativos y fueron reportados a partir de la desintegración de la Unión Soviética, cuando se colapsaron los regímenes comunistas. En la región repentinamente se levantaron los controles fronterizos draconianos, cualquier desplazamiento anterior a este periodo no está bien documentado. La mayoría de los desplazamientos de

refugiados en esta región, fueron cortos y solo después de los conflictos de la recién formada Yugoslavia y la recién formada Unión Soviética se produjeron desplazamientos internos y externos a gran escala. Entonces el promedio para los desplazamientos en la región es ligeramente más extenso que los desplazamientos internos (tres años) y los refugiados (2.8 años)

Como conclusión se puede decir, que a la luz de lo señalado anteriormente y tomando en cuenta, los problemas de estimación, mientras que el gran número de refugiados y de desplazados internos se ha reducido, hay un continuo incremento en los países que reportan estos desplazamientos. En suma, tomando tanto medida y duración en cuenta, los 90's vieron cambiar de desplazamientos de refugiados a gran escala al incremento de los desplazamientos internos. Las migraciones forzadas parecen tener pocas oportunidades de escapar o cruzar fronteras en los 90's. La contención de los desplazamientos forzados dentro de sus países se debe a un número de factores que incluye:

- 1) Un incremento en el número de conflictos internos en países potenciales de asilo que podrían actuar como un agente disuasivo;
- 2) Fatiga entre los países tradicionales de asilo y resentimientos (incluyendo la fortaleza europea y el nuevo énfasis del este sobre el derecho de permanencia);
- 3) La prolongación de guerras civiles creando impasables áreas;
- 4) una mayor diversidad de poblaciones desarraigadas incluyendo aquellas personas menos equipadas para viajar grandes distancias;
- 5) En otras palabras, una mayor diferencia entre desplazados internos y refugiados podría ser la condición que permite o impiden éxodos a través de las fronteras internacionales.

El problema para determinar el número de desplazados no solo se debe a la falta de definición, también es resultado de diversos obstáculos institucionales, políticos y funcionales, entre los que destacan:

- a) No existe una organización que recopile las estadísticas de los desplazados. A diferencia de los refugiados, que es el ACNUR;
- b) Los gobiernos no siempre admiten la presencia de desplazados en su territorio, ya que de alguna manera esto indicaría su fracaso para proteger a sus ciudadanos;
- c) Los desplazados internos no siempre se registran ante las autoridades locales. No están visibles sino que se mezclan con sus familiares y amigos frecuentemente en las zonas urbanas gozando de un mayor anonimato;
- d) En las zonas afectadas por conflictos armados y/o zonas de combate como Libera, Somalia y Zaire, la presencia internacional es mínima y muchas veces inexistente, lo que dificulta las estimaciones sobre el número de personas que han sido desplazadas.<sup>84</sup>

A pesar de todos esos problemas definitorios y metodológicos, existe un amplio consenso internacional por el que se cifra entre 25 y 30 millones la población mundial de desplazados internos: unos 16 millones en África, 6 o 7 millones en Asia, alrededor de 5 millones en Europa (sobre todo en la antigua Yugoslavia y en la región del Cáucaso) y hasta 3 millones en el continente americano. En el mapa 1 se describen las situaciones más significativas.

---

<sup>84</sup> ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998: Un programa humanitario. Icaria Editorial, España, págs. 113-115

Tabla 1

<i>PAIS</i>	<b>DESPLAZADOS INTERNOS</b> U.S COMMITTEE FOR REFUGEES <sup>85</sup>	<b>DESPLAZADOS INTERNOS</b> IDP DATABASE <sup>86</sup>
Sudán	4 000 000	4 000 000
Angola	1 100 000 – 3 800 000	2 860 000
Colombia	2 100 000	1 900 000
República Democrática del Congo	1 800 000	2 000 000
Indonesia y Timor Oriental	750 000 – 850 000	1 242 016
Myanmar	600 000 – 1 000 000	+ 1 000 000
Birmania	600 000 - 1 000 000	
Sierra Leona	500 000 – 1 000 000	1 300 000
Irak	700 000	900 000
Burundi	600 000	580 000
Sri Lanka	600 000	800 000
Azerbaiyan	575 000	575 000
Bosnia y Herzegovina	518 000	518 000
India	507 000	527 000
Siria	500 000	70 000 – 153 000
Uganda	500 000	584 000
Federación Rusa	491 000	510 000
Yugoslavia	480 000	510 000
Turquía	400 000 – 1 000 000	
Afganistán	375 000	300 000 – 400 000
Libano	300 000 – 350 000	350 000

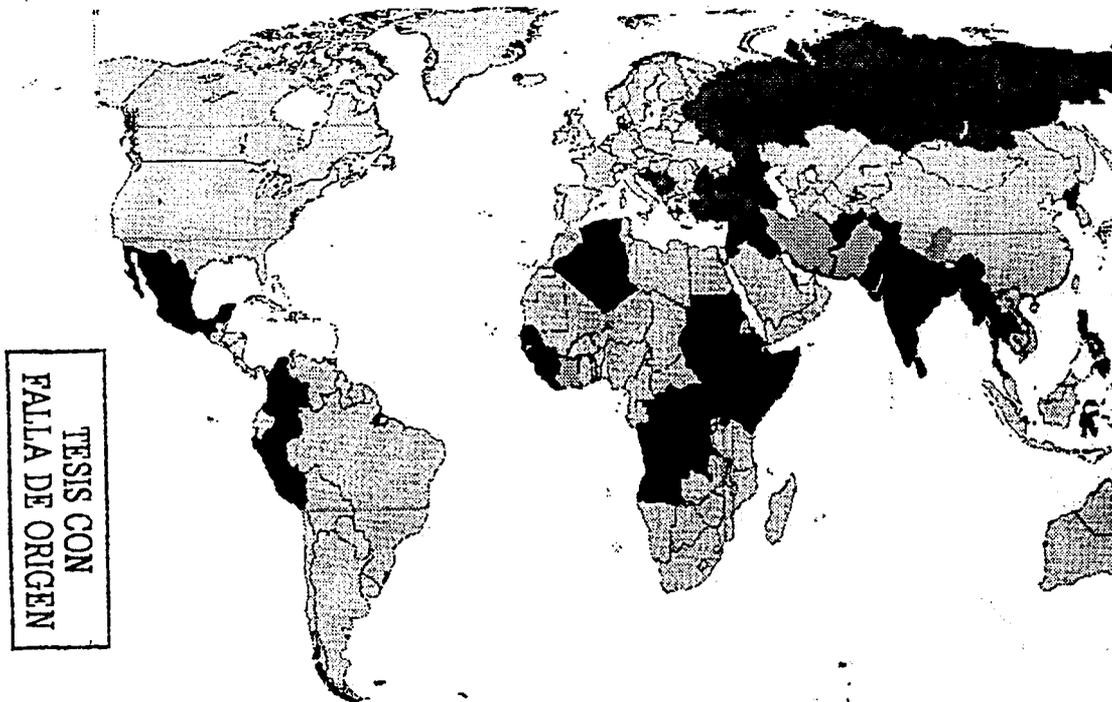
<sup>85</sup> Datos obtenidos del U.S. Committee for Refugees hasta el julio del 2001.

<sup>86</sup> Datos obtenidos del IDP Project hasta junio de 2001.

Eritrea	310 000	308 000
Somalia	300 000	300 000 – 350 000
Etiopía	280 000	286 000
Georgia	272 000	272 201
Chipre	265 000	210 000 – 265 000
Israel	200 000 – 250 000	
Argelia	100 000 – 200 000	100 000 – 200 000
Filipinas	150 000	200 000 – 220 000
Ruanda	150 000	600 000
Kenya	100 000	100 000
Corea del Norte	100 000	
Bangladesh	60 000	128 000
Perú	60 000	70 000
Guinea	60 000	150 000
Armenia		44 000
Croacia	34 000	+ 40 000
Congo - Brazzaville	30 000	
Islas Salomón	30 000	
Liberia	20 000	78 300 – 100 000
México	16 000	21 000
Senegal	5 000	

# DISTRIBUCION DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAS

Fuente:



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Fuente: US. Committee for Refugees, USA 2000

## **CAPITULO III LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

### **3.1 TRATAMIENTO DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS.**

### **3.2 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) ENCARGADOS DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

3.2.1 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (OACNUR).

3.2.2 REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

3.2.3 OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA): COMITÉ PERMANENTE DE ORGANISMOS

3.2.4 OTROS PROGRAMAS Y ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

### **3.3 OTROS MECANISMOS QUE TRABAJAN EN COLABORACIÓN CON LAS NACIONES UNIDAS**

3.3.1 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

3.3.2 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

## CAPITULO III

### LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DESPLAZADOS INTERNOS

#### 3.1 TRATAMIENTO DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

El fenómeno de los desplazados internos no es nuevo, y en muchas ocasiones se le ha confundido con otra clase de movimientos migratorios, o movimientos masivos de población, como se explicó en el capítulo 1 de este trabajo.

Es en este siglo, específicamente después de la II Guerra Mundial, cuando este grupo de personas empiezan a adquirir características propias y sobre todo cuando la comunidad internacional empieza a interesarse en él. El fenómeno de los desplazados internos se encuentra de gran manera vinculado a los cambios ocurridos en el escenario internacional por el fin de la Guerra Fría, convirtiéndose en uno de los nuevos temas de la agenda internacional y de la agenda de las Naciones Unidas.

Las primeras iniciativas de las Naciones Unidas en que se planteó de manera formal la cuestión de la asistencia institucional a los desplazados internos fueron lanzada en la Conferencia Internacional sobre la Difícil Situación de los Refugiados, los Repatriados y las Personas Desplazadas en el África Meridional (Oslo, agosto de 1988)<sup>87</sup> y en la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), (Guatemala, 1989) que centraron su atención en la difícil situación de los desplazados internos.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> NACIONES UNIDAS. *Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos*. 49° periodo de sesiones de la CDH, E/(CN:4/1993/35), Pág. 5.

<sup>88</sup> NACIONES UNIDAS. *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA): los desplazados, refugiados y repatriados en el marco del desarrollo económico y social de Centroamérica* (CIREFCA/89/11). Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989.

En 1990, en el marco del período sustantivo de sesiones del Consejo Económico y Social (ECOSOC), se adoptó la resolución 1990/78 que pide al Secretario General iniciar un examen en todo el sistema de las Naciones Unidas para evaluar la experiencia y la capacidad de diversas organizaciones en la coordinación de la asistencia a todos los refugiados, personas desplazadas y repatriados y la satisfacción de toda la gama de sus necesidades, y que, sobre la base de ese examen, recomendase medios de intensificar al máximo la cooperación y la coordinación entre las diversas organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas para dar una respuesta a los problemas de los refugiados, personas desplazadas y repatriados.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) en base a la recomendación hecha por el ECOSOC, mediante su resolución 1991/25, le pide al Secretario General que tenga en cuenta la protección de los derechos humanos y las necesidades de los desplazados internos al examinar la cuestión en todo el sistema.

Es a partir de esta serie de estudios que se concluye la necesidad de movilizar a todas las partes competentes del sistema de las Naciones Unidas con el fin de lograr una mayor protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internamente.

Hasta 1994, dentro del sistema de las Naciones Unidas no había ninguna entidad encargada de prestar ayuda a las personas desplazadas dentro del propio país, que se encuentran en una situación de necesidad. La asistencia material a este grupo de personas se proporcionaba y se sigue proporcionando con carácter especial, caso por caso.

La asistencia a las personas desplazadas internamente suscita problemas delicados para las entidades de las Naciones Unidas, que tienen que respetar la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

soberanía nacional de sus miembros. En algunas situaciones, los ofrecimientos de ayuda por las Naciones Unidas pueden ser interpretados como una injerencia en los asuntos internos del Estado o como una censura al gobierno por el trato infligido a sus nacionales o por la falta de protección de que éstos son víctimas.

El Secretario General tiene poco margen para actuar porque la Carta de las Naciones Unidas reconoce expresamente el concepto de jurisdicción interna en el párrafo 7 del Artículo 2, que dispone: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Sin embargo, en virtud del Artículo 99, "el Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".<sup>89</sup>

Las personas desplazadas internamente, en cuanto grupo particularmente vulnerable en los conflictos armados internos, con frecuencia necesitan no solamente asistencia humanitaria, sino también la protección de una fuerza independiente contra el hostigamiento de uno u otro beligerante. Por mucho tiempo los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC) fueron los únicos observadores internacionales independientes que en ocasiones eran admitidos en los conflictos internos.

En muchas situaciones de personas desplazadas internamente y ante los delicados aspectos políticos que puede tener una intervención de las Naciones Unidas en el conflicto, se ha pretendido aprovechar la experiencia y la mayor flexibilidad de actuación que tienen varias organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional o local en las zonas de conflicto. Con lo anterior se intenta reconocer la importante contribución que esas organizaciones han aportado para

prestar asistencia – y protección de facto, cuando es necesaria- y asimismo, se ha conseguido una mayor complementariedad con esas entidades.

En este punto en particular, es importante señalar que esta intervención de las Organizaciones No Gubernamentales conlleva a algunos riesgos, sobre todo cuando tienen intereses particulares.

El nombramiento del Representante del Secretario General en 1994, se convierte en el primer gran intento de las Naciones Unidas por dar un tratamiento integral al tema de los desplazados internos.

Sin embargo, ya anteriormente, diversos organismos de las Naciones Unidas sin contar con un mandato expreso para brindar protección ó bien que para hacerlo en forma aislada, prestaban asistencia y protección las personas desplazadas internas.

### **3.2 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) ENCARGADOS DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS.**

Como se dijo en el apartado anterior, en la última década diversas crisis han provocado el desplazamiento interno de personas en una magnitud excepcional, que ha requerido apoyo humanitario en gran escala del sector privado y público. Si bien el Sistema de las Naciones Unidas ha participado de una u otra forma para responder a esas emergencias y encauzar la asistencia necesaria es evidente la falta de coordinación para decidir como evaluar la situación, delimitar claramente las

---

<sup>89</sup> NACIONES UNIDAS. *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, pág 8

responsabilidades, preparar un plan de acción único y conseguir que el Secretario General haga un llamamiento conjunto<sup>90</sup>.

Cada vez más los organismos de las Naciones Unidas, organizaciones humanitarias y grupos no gubernamentales han ampliado sus esferas de operaciones para responder a las necesidades de los desplazados internos y están examinando y elaborando activamente nuevos enfoques para aumentar la asistencia y la protección a los desplazados internos y están haciendo claros progresos hacia la elaboración de un enfoque más coherente

En particular, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han aumentado considerablemente su actividad con las poblaciones desplazadas internas.<sup>91</sup>

También la han aumentado otros organismos como el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Es importante mencionar el papel que ha hecho la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), en especial el Comité Permanente entre Organismos, del que hablaremos más adelante.

Esos sistemas de colaboración han mejorado en muchas ocasiones la asistencia y la protección a los desplazados internos. Sin embargo, los esfuerzos

---

<sup>90</sup> NACIONES UNIDAS, *Informe sobre refugiados, personas desplazadas y repatriados, preparado por el Sr. Jacques Cuénod, Consultor del Secretario General, periodo sustantivo de sesiones del ECOSOC 1991, E/1991/109/Add.1, Pág. 1*

<sup>91</sup> NACIONES UNIDAS, *Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos. 49º periodo de sesiones de la CDH, E/(CN:4/1993/35), Pág. 5.*

internacionales suelen realizarse caso por caso y a menudo no alcanzan a grandes números de los desplazados internos en peligro.

### **3.2.1 LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (OACNUR)**

A pesar de las carencias de un programa de protección y asistencia para los desplazados internos en el marco del sistema de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) es el organismo que ha asumido la función más amplia de asistencia y protección a los desplazados internos.

La Oficina del Alto Comisionado se ha ocupado a menudo de las necesidades de quienes se han visto obligados a huir de sus hogares por los mismos motivos que los refugiados, pero que no han salido de su propio país, por lo que no se les considera "refugiados" conforme al estatuto del ACNUR, ni conforme a los instrumentos regionales e internacionales pertinentes.<sup>92</sup>

Sin embargo, en el pasado, y en gran medida aún hoy, con frecuencia se ocupa de los desplazados internos en el marco de la repatriación voluntaria de refugiados, caso en el que los movimientos de regreso y los programas de rehabilitación y reintegración han incluido a los refugiados que regresaban y a los desplazados en circunstancias en que no era razonable ni factible tratarlos como si fueran categorías separadas.

Las actividades de la OACNUR en los países de asilo a favor de los refugiados de países vecinos también incluyen a las personas desplazadas en su propio país que son víctimas del mismo conflicto regional. Como se explicó

---

<sup>92</sup> Resolución 428 (V) de la Asamblea General

anteriormente, a menudo los repatriados, los refugiados y los desplazados internos están en la misma región juntos, y en un número cada vez mayor de operaciones del ACNUR se ha incluido a las tres categorías.

En Mozambique, Sierra Leona, Afganistán y Guatemala ha sido operacionalmente y conceptualmente muy difícil diferenciar entre desplazados internos y repatriados. En Sri Lanka los refugiados que regresaron se volvieron desplazados internos, haciendo que el programa del ACNUR para desplazados internos se reajustará. En Etiopía el ACNUR ha participado en operaciones con mandato compartido con otras agencias para promover la repatriación y estabilizar otro tipo de movimientos.

El alcance de las situaciones arriba descritas deja claro que el interés del ACNUR respecto de los desplazados internos es provocado no sólo por el riesgo o la realidad de un flujo externo de refugiados, sino también por la naturaleza de desplazado interno como un tipo de refugiado. Mientras que parece segura la participación del ACNUR en donde se producen las mismas situaciones, no es una condición previa para su accionar. Hasta 1999, el ACNUR *proporcionaba asistencia* a más de 5 millones de personas desplazadas internamente.<sup>93</sup>

En vista de la experiencia humanitaria de la OACNUR, se le ha pedido que efectúe actividades a favor de las personas desplazadas dentro de su propio país en ciertas situaciones en las que no hay refugiados ni repatriados, y en las que hay pocas perspectivas o ninguna de que estas personas huyan a través de las fronteras nacionales.

---

<sup>93</sup> Datos obtenidos de "Refugees and Others of concern to UNHCR - 1999 Statistical Overview". Es importante aclarar que este dato sólo pertenece al número al que le presta atención, y no al número de desplazados en el mundo, que llega a ser según cifras del mismo ACNUR cercano a los 30 millones. (Tabla 2)

En opinión del ACNUR, como las corrientes de refugiados y de desplazados internos obedecen a las mismas causas, no tiene mucho sentido ocuparse únicamente de los aspectos transfronterizos de los movimientos forzados de población, ya sea para atender a las necesidades humanitarias inmediatas o para buscar soluciones. Desde la perspectiva única del ACNUR, como organismo internacional encargado de los refugiados, es evidente que siempre que sea posible es preferible obviar la necesidad de que la gente abandone su país, convirtiéndose así en refugiados, para encontrar seguridad y obtener asistencia humanitaria vital.<sup>94</sup>

El ACNUR reconoce que los problemas de los desplazados internos y de los refugiados son manifestaciones del mismo fenómeno de desplazamiento forzado, y considera que las actividades en pro de los desplazados internos son componente indispensable de una estrategia general de prevención y soluciones.

Si bien, como se dijo anteriormente, el mandato básico del ACNUR no incluye una competencia general respecto de las personas desplazadas dentro de su propio país, en el Artículo 9 de los Estatutos de la Oficina del Alto Comisionado se hace constar que el Alto Comisionado podrá, además de ejercer su labor con los refugiados, participar en las actividades de ese género que la Asamblea General pueda determinar, dentro de los límites de los recursos colocados a sus disposición. El Artículo 9 a la letra dice:

*" El Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición."<sup>95</sup>*

Fundándose en ese artículo ha habido, a lo largo de varios decenios, una serie de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que se

<sup>94</sup> ACNUR, *Aspectos de las actividades del ACNUR relacionadas con la protección de las personas internamente desplazadas* (EC/SCP/87)

<sup>95</sup> ACNUR *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, pág.111.

reconocido la particular pericia en cuestiones humanitarias de la Oficina y se instó a que participase en situaciones de desplazamiento interno. En particular, la resolución 48/116 (1993) que impuso un criterio para guiar las decisiones del ACNUR sobre cuándo intervenir en nombre de los desplazados internos. (Anexo 2)

La importancia de esta resolución en particular es que ahí se imponen dos condiciones vinculantes para la acción del ACNUR a favor de los desplazados internos: una solicitud expresa del Secretario General o de uno de los principales órganos competentes de las Naciones Unidas (es decir, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social), y el consentimiento del Estado interesado<sup>96</sup>.

Asimismo, a través de estas resoluciones se le ha conferido al ACNUR un mandato selectivo y limitado para que preste asistencia humanitaria y efectúe actividades de protección a favor de los desplazados, siempre que se den ciertas condiciones específicas. Esas resoluciones junto con el artículo 9 de los Estatutos, ofrecen el fundamento jurídico del interés y de la actuación de la Oficina del Alto Comisionado en pro de los desplazados internos.

Desde 1993, la OACNUR ha tratado de establecer los criterios para sus acciones a favor de los desplazados internos. En marzo del 2000, el ACNUR entregó al Comité Permanente de este organismo su posición respecto de los desplazados internos. Entre los principales elementos de este documento se destaca que, la revisión de las políticas del Alto Comisionado para los Refugiados se llevó a cabo como un esfuerzo para contribuir a un entendimiento más claro de los papeles que les competen tanto a este órgano del Sistema de las Naciones Unidas como a otras organizaciones que tienen que enfrentarse con este problema.<sup>97</sup>

❖ Los puntos centrales de la política emprendida por el ACNUR son:

---

<sup>96</sup> Párrafo operativo 12 de la resolución 48/166 de la Asamblea General (20 de diciembre de 1993).

- Interés en la protección y bienestar de las personas que han tenido que salir de sus lugares de origen por motivos de violencia generalizada, conflicto, persecuciones, violaciones masivas a sus derechos humanos;
  - Situaciones similares a aquellas padecidas por los refugiados en términos de los motivos de su desplazamiento y las necesidades humanitarias;
  - Un interés que surge del mandato humanitario de la Oficina del ACNUR y que ha sido endosado por una serie de resoluciones de la Asamblea General, mismas que le otorgan las siguientes responsabilidades: defensor de los desplazados internos, movilización de recursos, fortalecimiento de sus capacidades para responder a los problemas de los desplazados, tomar el liderazgo para proteger y asistir a los desplazados
- ❖ El ACNUR actuaría a favor de los desplazados internos a través de actividades operacionales, basándose en los Principios Rectores sobre Desplazados Internos<sup>98</sup>.
- ❖ La participación en operaciones específicas requerirán:
- Una solicitud o autorización del Secretario General o de algún órgano rector competente de Naciones Unidas;
  - El consentimiento del Estado interesado, y de las entidades en conflicto;
  - Acceso a las poblaciones afectadas; seguridad oportuna para el personal del ACNUR y otros involucrados;
  - Responsabilidad, credibilidad y capacidad para intervenir directamente en cuestiones de protección;
  - Recursos y capacidad adecuados.

---

<sup>97</sup> ACNUR *Personas desplazadas Internas: El papel del ACNUR*, 1993.

- ❖ En aquellas situaciones en las que se restrinja la acción humanitaria por causas políticas o factores operacionales en beneficio de los desplazados, el ACNUR trabajará con otros actores relevantes para superar estos obstáculos. La naturaleza específica del papel del ACNUR en una operación específica dependerá del estudio de las necesidades de los desplazados, la presencia y actividades de otras organizaciones, así como del medio operacional y político.
  
- ❖ El ACNUR estará listo para tomar el liderazgo donde sea necesaria su protección y pericia, o donde su participación con los desplazados esté vinculada cercanamente a la repatriación voluntaria y a la reintegración de refugiados. El ACNUR perseguirá soluciones estratégicas orientadas a evitar compromisos humanitarios prolongados, y otorgará prioridad a la participación en situaciones en que una solución política ya se haya iniciado o esté contemplada. El ACNUR trabajará con organizaciones y actores relevantes que promuevan un entendimiento común de tareas y responsabilidades, reconociendo la importancia fundamental, basada en la colaboración y cooperación de la complementariedad de mandatos.
  
- ❖ Labor de Protección del ACNUR
  - El objetivo fundamental sobre el cual el ACNUR fundamentará su acción debe ser siempre, mejorar la protección de los desplazados internos y promover las soluciones a sus problemas<sup>99</sup>.
  - Las estrategias de protección para los desplazados internos, han retomado las experiencias del ACNUR con los refugiados que sido reintegrados. En algunas situaciones los que han regresado se han transformado en desplazados

---

<sup>99</sup> Los Principios Rectores sobre Desplazados Internos fueron diseñados y presentados en 1998 por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos para los Desplazados Internos, Sr. Francis Deng. Cabe señalar que estos Principios no tienen hasta ahora un status jurídico.

<sup>100</sup> A través de la presencia internacional, el monitoreo y las intervenciones para reducir las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario

internos, enturbiando la distinción entre ambas categorías. La reintegración de los repatriados trae un mayor reto, tanto en términos de protección como de rehabilitación y reconciliación económica y social con las sociedades desgarradas por la guerra.

❖ Parámetros de participación operacional

- La decisión del ACNUR para participar en una operación específica se basa en un examen exhaustivo de la situación y el cumplimiento de ciertos requisitos operacionales; el examen analizará los riesgos y las oportunidades, así como los impactos.
- Una decisión positiva para involucrarse también requerirá las siguientes condiciones<sup>100</sup>: a solicitud específica o autorización del Secretario General de las Naciones Unidas u otro órgano competente de las Naciones Unidas, consentimiento del Estado interesado y en los casos que sea relevante de otras entidades en conflicto, acceso a la población afectada y seguridad adecuada para el ACNUR y otros participantes, establecimiento de líneas claras de responsabilidad y credibilidad con la habilidad para intervenir directamente con todas las partes interesadas, recursos adecuados y capacidad para llevar a cabo las actividades.

❖ Naturaleza de la participación operacional

- Esta variará dependiendo de circunstancias, habilidades y actividades que se necesiten en las diferentes fases (de desplazamiento, relación con las mismas soluciones que se aplican a los refugiados, la presencia y las actividades de otras organizaciones, el medio ambiente político y operacional, incluyendo consideraciones de seguridad que puedan limitar

la presencia y las actividades del ACNUR). De acuerdo a la experiencia operacional del ACNUR en algunas situaciones es difícil obtener una distinción significativa entre los desplazados internos y otro tipo de población vulnerable afectada por la guerra en la misma área.

- ❖ La participación en las operaciones dependerá también de una evaluación de las siguientes consideraciones:
  - La participación de la Oficina no deberá comprometer la índole no política y humanitaria de su mandato;
  - Deberá sostenerse la protección de los refugiados y el derecho de éstos a solicitar asilo;
  - La participación de la Oficina deberá tener efectos positivos en cuanto a ofrecer protección y posibilidades de encontrar solución a los problemas de los desplazados internos;
  - La pericia y experiencia de la Oficina deberán ser pertinentes a la situación.
  
- ❖ La índole y el grado de participación de la OACNUR variará según la fase en que se halle el desplazamiento, el grado en que el desplazamiento interno esté vinculado a un problema de refugiados, y la complementariedad de los mandatos y la pericia de los demás organismos que estén presentes o complementen la posibilidad de estarlo.
  
- ❖ Puede también definir o restringir las actividades el ámbito político y operacional, incluido lo que pueda haber que tener en cuenta en lo relativo a la seguridad. En reconocimiento de la importancia que tienen la cooperación y la colaboración basadas en mandatos complementarios, la Oficina ejerce su labor en estrecha colaboración con el Coordinador del Socorro de Emergencia, los organismos

---

<sup>100</sup> Estas condiciones ya se habían enumerado anteriormente, pero es importante reiterarlas en virtud

hermanos de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes gubernamentales y no gubernamentales.

- ❖ La Oficina ha tratado de resolver las necesidades inmediatas de protección de los desplazados internos ofreciendo presencia internacional, vigilancia e intervención para reducir las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional, así como actividades de asistencia. La protección constituyó uno de los principales aspectos de la participación de la OACNUR que se llevaron a cabo en la antigua Yugoslavia, Kosovo, Sri Lanka y Colombia. Si bien la Oficina en general desempeñó una función de protección que fue acompañada de actividades destacadas de asistencia emprendió también actividades de protección sin un elemento significativo de asistencia en Colombia.
- ❖ La función de protección de la OACNUR no se limita a la etapa de desplazamiento, sino que fue decisiva en la fase de búsqueda de soluciones en varias de las operaciones relacionadas con desplazamientos internos o con una población mixta de repatriados y desplazados internos. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, y en Tayikistán, la Oficina complementó su función de vigilancia de la protección con medidas encaminadas a fortalecer la protección nacional, tales como las de acrecentar la capacidad de las instituciones judiciales y jurídicas nacionales, y las de las ONG y los grupos comunitarios en colaboración con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales.
- ❖ La búsqueda de soluciones a las situaciones de desplazamiento internos hizo preciso que la Oficina colaborase con los procesos internacionales de resolución de conflicto, como ocurrió en los Balcanes y en el Cáucaso. Seguir una estrategia de protección y orientada a la búsqueda de soluciones capacitó a la Oficina a

---

de que delimitan la participación del ACNUR en la materia.

reducir progresivamente situaciones de desplazamiento internos tales como las que se produjeron en Tayikistán y en el norte de Irán.

- ❖ El aumento de las actividades del ACNUR con los desplazados internos ha planteado graves preocupaciones para el organismo. Existen temores de que esas actividades modifiquen el carácter del organismo y lo desvíen de su responsabilidad primordial de ayudar a los refugiados en los países de asilo.
- ❖ También se han planteado otros problemas: la escasez de recursos, la inexistencia de un marco jurídico, la dificultad de proteger a las personas en una situación de conflicto armado, el gran riesgo para el personal y, lo que es más importante, el conflicto que surge invariablemente entre la protección de las personas en sus países de origen y la defensa simultánea de su derecho de salir de su país y buscar asilo contra la persecución.
- ❖ Coordinación y cooperación
  - Al definir su papel con respecto a los desplazados internos, el ACNUR reconoce la importancia de actuar en concordancia con todos los actores relevantes: organizaciones nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo, debe respetar los mandatos compartidos y la pericia de otras organizaciones importantes y comprometerse con organizaciones humanitarias que están dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, así como con el representante del Secretario General sobre Personas Internamente Desplazadas.

**Número de desplazados de la incumbencia del ACNUR  
(Hasta el 31 de diciembre de 1999)**

Región y país/ Territorio de asilo/residencia	Desplazados Internos
<b>Africa oriental</b>	
Burundi	50 000
<b>Africa occidental</b>	
Liberia	212 900
Sierra Leona	500 000
<b>AFRICA</b>	762 900
<b>Asia meridional y central</b>	
Afganistán	258 600
Kirguizistán	5 600
Sri Lanka	612 500
<b>Asia occidental</b>	
Azerbaiyán	569 600
Georgia	278 500
<b>ASIA</b>	1 724 800
<b>Europa Oriental</b>	
Federación Rusa	498 400
<b>Europa Meridional</b>	
Bosnia y Herzegovina	809 500
Croacia	50 300
Yugoslavia, Rep. Federal de	234 900
<b>EUROPA</b>	1 593 100
<b>TOTAL</b>	4 080 800

### **3.2.2 REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

En 1992, en respuesta a la creciente preocupación por los graves problemas que plantea a la comunidad internacional el gran número de desplazados internos en todo el mundo, y ante la necesidad de socorro de emergencia y protección a los desplazados internos, el Secretario General de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Derechos Humanos, designó un Representante Especial sobre los Desplazados Internos (resolución 1992/73 de la Comisión).

El Representante Especial tiene como labor principal lograr una mejor comprensión de los problemas generales con que se enfrentan los desplazados internos y sus posibles soluciones a largo plazo, con miras a individualizar, cuando proceda, los medios de mejorar la protección y la asistencia a los desplazados internos.

La primera parte de su mandato incluye el obtener de todos los gobiernos opiniones e información sobre las cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos, inclusive el examen de las leyes y normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derechos de los refugiados, y de la posibilidad de aplicarlas a la protección de los desplazados internos y la socorro de emergencia.

Asimismo, puede realizar visitas in situ, a determinados países especialmente a petición de los Estados interesados en el problema o en los que los desplazamientos internos eran especialmente importantes o corrían el peligro de serlo. En este punto es importante señalar que esta visita se llevará a cabo con la invitación expresa del Estado interesado y no a voluntad del Representante Especial.

La finalidad de estas visitas son las de cambiar impresiones con las autoridades con respecto al mandato y a las cuestiones que éste abarcaba, así como adquirir una visión sobre el terreno del problema de los desplazamientos internos, como problema de alcance mundial.

Hasta el momento el Representante Especial ha realizado visitas a 14 países, a saber, Azerbaiyán, Burundi, Colombia (2 ocasiones), El Salvador, la Federación de Ruisa, Mozambique, Perú, Rwanda, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán y la Ex Yugoslavia.<sup>101</sup>

Otra parte de su mandato consiste en examinar y evaluar las instituciones internacionales existentes, sus mandatos y operaciones y la medida en que son suficientes para atender a las necesidades de los desplazados internos. Cabe señalar que antes de la designación del Representantes del Secretario General sobre los desplazados no existía ningún mecanismo para que las Naciones Unidas reunieran información sobre los problemas de protección de los desplazados internos, elaborar informes internacionales públicos o tuviesen conocimiento de sus necesidades de protección.

Desde su creación, el mandato del Representante Especial se ha renovado en tres ocasiones mediante resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos (resoluciones 1993/95, 1995/57 y 1998/50) y se ha pedido al Representante que continúe analizando las causas de los desplazamientos internos, las necesidad de las personas desplazadas, las medidas de prevención y los medios para reforzar la protección, la asistencia y las soluciones destinadas a los desplazados internos. Asimismo, desde un primer momento intensifico su diálogo con los gobiernos y ha cooperado y coordinado sus esfuerzos con mecanismos y procedimientos de las Naciones Unidas.

El Representante presenta informes anualmente a la Comisión de Derechos Humanos y cada dos años a la Asamblea General.

Cabe señalar que el cargo de Representante Especial de los Desplazados Internos ha sido ocupado desde su creación por el Sr. Francis M. Deng (Sudán), abogado y diplomático sudanés.

Desde su nombramiento, el papel del Representante ha evolucionado y ha pasado a ser un catalizador para una mayor concienciación acerca de la suerte de los millones de personas desplazadas internamente.

Una de sus principales acciones a favor de los desplazados internos, ha sido la elaboración de los Principios Rectores de los Desplazados Internos, de los cuáles se hablará con más detalle en el capítulo siguiente de este trabajo. Sin embargo, es importante señalar, que estos han causado gran polémica en la comunidad internacional, en específico en algunos países "no occidentales" o "en desarrollo", ya que no surgieron de un consenso entre los Estados, sino de reuniones de expertos, presididas por el Sr. Deng.

Los principales problemas a los que se ha enfrentado el Representante Especial desde su creación han sido: el alcance del mandato, los diversos modelos entre los que la Comisión podría escoger un mecanismo para su labor futura en esta esfera y la necesidad de un enfoque amplio y polifacético para abordar los problemas de los desplazados internos. Lo anterior aunado al escaso presupuesto con el que ha tenido que actuar.

El papel del Representante Especial ha causado grandes controversias en algunos países, ya que muchas veces ha manifestado en sus intervenciones, un tono

---

<sup>101</sup> NACIONES UNIDAS *Informe del Representante del Secretario los desplazados internos*, 55°

injerencista al pretender visitar países en los que el considera existe el problema de desplazamiento interno, sin haber recibido invitación por el Estado involucrado, lo cual es una condición prioritaria.

El Sr. Francis Deng ha reiterado en diversas ocasiones que uno de los más grandes problemas para proseguir con su mandato es la falta de recursos financieros, por lo anterior ha tratado que se le asignen mayores recursos tanto humanos como financieros para proseguir con su labor.

Asimismo, el Sr. Deng ha escrito diversas obras relacionadas con la cuestión de las personas desplazadas internas en el marco de la Brookings Institution Project on Internal Displacement, que es una Organización No Gubernamental que apoya las labores del Representante Especial.

### **3.2.3 LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS: EL COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS**

Para el Secretario General la protección de los desplazados internos, es una cuestión humanitaria que no corresponde a los mandatos exigentes de los organismos, y desde que presentó su Programa de Reforma en 1997, ha tomado una serie de medidas importantes para reducir esas lagunas<sup>102</sup>

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) se estableció en 1997 como parte de las reformas que el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, realizó al interior de la Organización, asumiendo las funciones del Departamento de Asuntos Humanitarios. La Oficina coordina la respuesta del sistema de las Naciones Unidas ante emergencias humanitarias

---

periodo de sesiones de la CDH. E/ICN 4/2000/83). Pág. 20.

importantes, tanto naturales como causadas por el hombre, y promueve medidas para mejorar la prevención y preparación para casos de desastre.

La OCAH fue creada en concordancia con la resolución 46/182 de la Asamblea General que establece los principios y directrices normativos para la prestación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Esta resolución señala que las funciones para los coordinadores de ayuda para emergencia están centradas en tres áreas principales:

- ❖ Desarrollo de políticas y funciones de coordinación en apoyo al Secretario General para todos los asuntos humanitarios;
- ❖ Apoyo a los asuntos humanitarios dentro de los órganos políticos, particularmente del Consejo de Seguridad y;
- ❖ Coordinación de la respuesta a emergencias humanitarias, asegurando el establecimiento de un mecanismo apropiado de respuesta a través de consultas en el campo con el Comité Permanente Interagencial.

La OCAH, entre otros, coordina las misiones sobre el terreno de los organismos operacionales de las Naciones Unidas; hace llamamientos interinstitucionales para recabar recursos para la asistencia humanitaria; organiza reuniones de donantes y medidas de seguimiento; supervisa la situación de las contribuciones en respuesta a los llamamientos, y publica informes para mantener informados de los acontecimientos a los donantes y a otras personas.

La OCAH colabora estrechamente con los organismos operacionales de las Naciones Unidas, gobiernos, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones humanitarias intergubernamentales. Mediante un acuerdo entre la OCAH y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio

---

<sup>102</sup> NACIONES UNIDAS. *Programa de Reforma del Secretario los desplazados internos*. (A/51/950), Parr. 186.

Ambiente (PNUMA) se abarcan actualmente los aspectos ambientales de las emergencias.

La OCAH descarga su función de coordinación principalmente a través del *Comité Permanente entre Organismo (IASC, en sus siglas en inglés)*, el cual está presidido por el Coordinador de Socorro de Emergencia, que es el principal órgano coordinador de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, y cuenta con la participación de los jefes ejecutivos de los organismos operacionales de las Naciones Unidas que intervienen en el socorro humanitario, a saber, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En el Comité también participan organizaciones humanitarias importantes, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Asimismo, participan otras organizaciones no gubernamentales en calidad de observadores.

El Comité Permanente de Organismos tiene las siguientes funciones:

- Formula respuestas a nivel de todo el sistema ante emergencias concretas;
- Determina prioridades y trata de prestar apoyo a actividades que refuercen las capacidades de socorro de los propios países.
- Aborda otros aspectos de las emergencias, como son la asistencia a las personas desplazadas en el interior de los países (personas desplazadas por desastres o crisis humanitarias dentro de las fronteras de sus propios países), medidas para la limpieza de minas y la desmovilización de antiguos combatientes

De este último punto surge que el Comité Permanente entre Organismos se ocupe efectivamente de las de las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Constituye el foro interinstitucional para llevar a cabo consultas sobre todo asunto relativo con este tema. Para llevar a cabo dicho objetivo, sus actividades se enfocan principalmente en:

- (i) Llevar a cabo actividades en todo el mundo con respecto a las necesidades tanto de asistencia como de protección;
- (ii) Movilizar recursos y determinar la falta de recursos en relación con los desplazados internos;
- (iii) En consulta con las instituciones exteriores, promover el establecimiento de una base de datos y de informaciones mundiales sobre los desplazados internos, en particular supervisión y publicación de informes periódicos sobre la situación; y
- (iv) Apoyar en el ámbito de las cuestiones humanitarias conexas, entre otras cosa negociando el acceso a los desplazados internos.

Cabe destacar que el Comité Permanente entre Organismos (IASC) cuenta con un enfoque de colaboración para remediar las deficiencias relacionadas con la asistencia y la protección con miras a asegurar una respuesta eficaz y completa al desplazamiento interno. El IASC confirmó el enfoque basado en la colaboración, al adoptar, en diciembre de 1999, el documento de política sobre la protección de las Personas Desplazadas Internas y el 6 de abril de 2000 las directrices complementarias para los Desplazados internos.<sup>103</sup>

### **El Coordinador del Socorro de Emergencia**

---

<sup>103</sup> IASC Protection of Internally Displaced Personas: Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, New York, December 1999, 29 pp.

El Coordinador del Socorro de Emergencia es el Presidente del Comité Permanente de Organismos, y punto focal de la coordinación interinstitucional de la protección y asistencia que se presta a los desplazados internos. El Coordinador enfoca sus actividades relacionadas con los desplazados internos en las siguientes funciones:

- (i) *Promoción de las cuestiones y protección.*- El Coordinador debe examinar la colaboración y cooperación con el Representante Permanente del Secretario General sobre Desplazados Internos y promover a nivel mundial la necesidad de prestar y asistencia a los desplazados internos.
- (ii) *Movilización de recursos.*- El Coordinador debe fomentar la participación de otros organismos, como el Banco Mundial, para hacerse de recursos que son de importancia crucial por la falta de una financiación segura para satisfacer las necesidades de los desplazados internos.
- (iii) *Gestión de información.*- El Coordinador ante la falta dentro de sistema de las Naciones Unidas de algún mecanismo para reunir, recibir y analizar de manera sistemática la información sobre el desplazamiento interno, debe instar a los Estados, y organismos a que colaboren.
- (iv) Ofrecer apoyo a las actividades sobre terreno.- En particular tratándose de la negociación del acceso de la asistencia humanitaria y asegurarse de que los mecanismos sobre el terreno reciban el apoyo que precisen.

- (v) Hacer notar al Comité Permanente entre Organismos, para su examen por el Grupo de Trabajo de dicho Comité, las situaciones de desplazamiento interno que precisen una intervención coordinada..
- (vi) Asegurarse en consulta con el Comité Permanente entre Organismos de que se establezcan sobre el terreno los mecanismos apropiados para que pueda hacer una coordinación eficaz de la respuesta internacional a las situaciones de desplazamiento interno
- (vii) Notificar, siempre que sea preciso y apropiado, las cuestiones relativas a los desplazados internos al Secretario General y al Consejo de Seguridad.

Por su parte el residente/coordinador de la asistencia humanitaria, que presta apoyo sobre el terreno al Coordinador del Socorro de Emergencia, actúa en estrecha consulta con el equipo entre organismos del país interesado, y se encarga de : tratar las necesidades de asistencia humanitaria de los desplazados internos antes, durante y después de las situaciones de emergencia; promover la asistencia y protección que se ofrece a los desplazados intenso ; y recomendar al Coordinador el Socorro de Emergencia la división de responsabilidades entre los organismos que se ocupan de las personas desplazadas<sup>104</sup>.

Otras de las acciones en el marco del IASC fue el establecimiento en 1997 del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos que se que tiene como responsabilidad principal ser el centro de consulta entre organismos en todas las cuestiones relativas a las personas desplazadas internas. Este Grupo de Trabajo presta apoyo tanto al Coordinador del Socorro de Emergencia como a los

---

<sup>104</sup> NACIONES UNIDAS *Informe del Secretario General sobre los Desplazados internos (E/CN.4/1999/79)*, Pág 13

residentes/coordinadores de la asistencia humanitaria en el cumplimiento de sus funciones en relación con los desplazados internos.

En situaciones concretas, en que se presentan problemas para asegurar el acceso rápido, seguro y sin obstáculos a los desplazados internos el Comité Permanente entre Organismos puede hacer una recomendación al Consejo de Seguridad.

Las actividades desarrolladas por la OCHA así como por el IASC a favor de los desplazados internos, no cuentan con una amplia difusión entre todos los Estados Miembros de Naciones Unidas. Sería conveniente que la OCHA a través de la Asamblea General presentará informes detallados sobre las actividades que realiza este mecanismo a favor de los desplazados internos, con lo anterior se lograría una mayor participación de los Estados en este proceso.

### **3.2.4 OTROS PROGRAMAS Y ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS**

#### **I. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desempeña una función decisiva en la fase de reasentamiento de los desplazados internos. La función del Programa en cuanto al desarrollo humano sostenible va en aumento cada vez que disminuye esa capacidad de los desplazados para ser destinatarios de la ayuda, principalmente en cuanto a:

- a) facilitar planes conjuntos de las distintas intervenciones muy de antemano, con el objeto de asegurarse de que las actividades de desarrollo estén bien sincronizadas con las de socorro;

- b) apoyar el desarrollo de las comunidades a las que se han reincorporado los desplazados;
- c) llevar a cabo actividades de rehabilitación en las comunidades de regreso de los desplazados, con el objeto de facilitar su reintegración sostenible; y)
- d) proporcionar apoyo a las entidades locales en cuanto a la creación de capacidad local que les permita desempeñar un papel activo en el proceso de reintegración y reasentamiento.

El Programa tiene una función importante con respecto a ayudar a los Coordinadores Residentes a proporcionar el apoyo necesario durante la fase de desplazamiento, a vincular, según fuere apropiado, las actividades de rehabilitación con el socorro humanitario y de emergencia, y a facilitar ayuda a los planes conjuntos que se elaboren entre los participantes internacionales y nacionales, con el objeto de asegurarse de que no se descuiden las necesidades de los desplazados internos tras su regreso a las comunidades de origen o tras su asentamiento permanente cuando no cabe la posibilidad de que se reintegren.

Los representantes residentes del PNUD actúan en una doble capacidad: como principales funcionarios del PNUD en el país de que se trate y como coordinadores residentes del sistema de las Naciones Unidas en ese país. En su calidad de coordinadores residentes, están encargados de coordinar la asistencia a las personas desplazadas internamente, en estrecha cooperación con los gobiernos, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Los coordinadores residentes trabajan en estrecha colaboración con los gobiernos en programas de desarrollo y temen que su intervención en cuestiones de protección pueda exceder de su mandato o provocar su expulsión. Además, hay preocupación por parte de algunos gobiernos y se han formulado objeciones a que

las cuestiones humanitarias y de derechos humanos se entrelacen con los temas de desarrollo.

## **II. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y al Alimentación (FAO)**

Si bien la cuestión de protección no entra de por sí en el mandato de la FAO, esta Organización reconoce que todos los derechos humanos se relacionan entre sí y dependen los unos de los otros. La Organización tiene una responsabilidad especial en cuanto a proteger el derecho a los alimentos como uno de los derechos básicos. La Constitución de la FAO indica que uno de sus propósitos básicos es el de asegurar que la humanidad se vea libre del hambre.

La protección del derecho a los alimentos supone vigilar la seguridad alimentaria en los hogares de los desplazados internos, entender las restricciones específicas que impiden a los desplazados internos el acceso a los alimentos precisos y asegurarse de que se adopten las medidas apropiadas para facilitar el acceso.

## **III. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

El UNICEF ha intervenido en muchas situaciones de desplazamiento interno por conducto de sus esfuerzos encaminados a mejorar la vida de las mujeres y los niños mediante la prestación de servicios en las esferas de atención de salud, educación, nutrición y saneamiento. Aunque su interés básico es el de la asistencia, el UNICEF ofrece un buen ejemplo de un organismo de socorro que ha reconocido la conexión integral que existe entre la asistencia y la protección.

El UNICEF ha desplegado esfuerzos para abordar problemas de protección, particularmente cuando afectan a la prestación de asistencia. Por ejemplo, ha adoptado una política sobre la protección de los niños que se encuentran en "circunstancias especialmente difíciles" y ha estado en la primera línea de las negociaciones con todas las partes en las situaciones de conflicto para poder llegar a los niños necesitados. Ha conseguido que se establezcan acuerdos sobre corredores de socorro. Ha promovido de manera destacada la Convención sobre los Derechos del niño y ha venido facilitando información al Comité de los derechos del Niño. En situaciones especialmente atroces ha efectuado declaraciones públicas.

En un sentido amplio, proteger los derechos de los niños supone garantizar que se respeten los derechos estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño. La protección de los niños desplazados se centra en:

Resguardarlos del daño físico, psicológico y social que pueden infringir los demás, como puede ser la violencia, la explotación, el abuso sexual, la negligencia, el trato cruel o degradante y el reclutamiento para fuerzas militares. La condición de desplazados hace a los niños particularmente vulnerables a todas esas formas de abuso.

Las actividades de protección se aplican a toda actuación que preserve la identidad y los derechos culturales, lingüísticos y hereditarios de los niños desplazados, dado que los niños que quedan apartados de sus comunidades de dentro del país se hallan en gran peligro de perder esos segmentos de su herencia. Pero las actividades de protección entrañan también, sin duda, el satisfacer o asegurarse de que se satisfagan las necesidades básicas de los niños con respecto a alimentos, salud y educación.

El mandato del UNICEF exige, por definición, que actúe en todas las ocasiones y lugares en que las mujeres y los niños – las familias- se hallen en una situación vulnerable,, bien sean refugiados, desplazados o afectados por conflictos armados, injusticia o pobreza.

El UNICEF puede ofrecer a las poblaciones desplazadas su experiencia en el desarrollo de capacidad, en la participación en la comunidad y en el fomento entre los niños, los padres, las familias y las comunidades de la aptitud para hacer frente a las dificultades que resulta precisa para la supervivencia, el desarrollo y la protección en situaciones de pobreza e injusticia y en las situaciones más extremas de violencia y conflicto armado.

Apoyar la rehabilitación y recuperación de los niños desplazados y sus familias y comunidades lleva consigo un tipo de actuación en el que restablecer la salud psíquica y social no sólo entraña actividades de recuperación, sino también de reintegración, prevención y protección.

El UNICEF también presta asistencia en las esferas de la salud maternal e infantil, las escuelas y los sistemas de suministro de agua y sanitarios, y fomenta la búsqueda de soluciones duraderas al problema del desplazamiento interno mediante la creación y el fortalecimiento de la capacidad de autoayuda en la familia y la comunidad. Con miras a lograr esos objetivos, UNICEF basa sus intervenciones en cuatro elementos principales: defensa de los derechos, evaluación, cuidados y protección.

UNICEF desempeña también un papel importante en cuanto a facilitar medidas de asistencia y protección para los niños desplazados no acompañados y a fomentar su reunificación con las familias. Se elaboran también programas que contribuyan a que los niños que sufren desplazamiento interno cobren conciencia del

peligro que representan los terrenos sembrados de minas, tanto para asegurarse de su protección durante el desplazamiento como para garantizar que puedan llevar a cabo un regreso o reasentamiento sin peligro.

En cuanto a prevenir el reclutamiento de los niños por la fuerzas militares y a desmovilizar a los que fueron reclutados, UNICEF se centra en particular en las comunidades desplazadas a fin de asegurarse de que se conceda prioridad a esta cuestión, puesto que hay una fuerte propensión a que los niños desplazados se unan a las fuerzas militares.

La Convención sobre los Derechos del Niño da un mayor impulso la función de UNICEF con respecto a la defensa y protección de los niños en la más amplia gama posible de circunstancias difíciles, sobre todo en el marco de las fronteras nacionales, dada la mucha importancia que concede la Convención a las obligaciones del Estado con el niño y la familia.

#### **IV. La Organización Mundial de la Salud**

La Organización Mundial de la Salud y los sistemas de prestación de atención de salud en los Estados miembros, a los que se pide que proporcionen datos sobre una serie de indicadores respecto del país como un todo, así como respecto de diferentes zonas geográficas, y también respecto de los hombres y las mujeres, las zonas urbanas y rural y grupos de la población prioritarios. La OMS interviene en una situación de desplazamiento interno cuando los servicios de salud se han visto interrumpidos o cuando las Naciones Unidas determinan que un grupo concreto de desplazados internos tienen un carácter de grupo "especial", en cuyo caso la OMS asume su responsabilidad de prestar servicios de salud a esas personas o ayudar a que se presten.

## **V. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con su mandato general de prevención, promoción y protección de los derechos humanos, puede dar autoridad y apoyo a los esfuerzos encaminados a mejorar la protección que se ofrece a los desplazados internos. El Alto Comisionado está en condiciones de plantear casos específicos de desplazamiento interno en sus diálogos con los gobiernos. Ha mostrado un gran interés en asegurar que las recomendaciones formuladas por los representantes y relatores de la Comisión se llevan a la práctica, y en particular ha expresado su apoyo a la labore del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha señalado que la magnitud del problema del desplazamiento internos ha excedido con mucho la capacidad y los recursos de un único organismo. Exige un esfuerzo global y concertado de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias.

La movilización y coordinación de las capacidades existentes para hacer frente a las situaciones de manera oportuna y eficaz contribuirá a satisfacer más adecuadamente las necesidades de las poblaciones de los desplazados internos. La ausencia de un sistema coordinado ha tenido graves consecuencias para los desplazados internos.

En algunos casos han transcurrido largos periodos de tiempo antes de que las poblaciones de desplazados internos recibieran asistencia. En otros casos, sus necesidades han desbordado la capacidad de los organismos de socorro que operan en la zona afectadas. Y en otras situaciones, los problemas de protección de esas poblaciones se han quedado en gran medida desatendidos.

Esos sistemas de colaboración han mejorado en muchas ocasiones la asistencia y la protección a los desplazados internos. Sin embargo, los esfuerzos internacionales suelen realizarse caso por caso y a menudo no alcanzan a grandes números de los desplazados internos en peligro.

El Secretario General tiene un papel importante que desempeñar en la prevención, la contención, la atenuación y la solución de las situaciones complejas de magnitud excepcional, que tenga serias connotaciones políticas y/o que pueda interesar a varios países como es el caso de los refugiados, personas desplazadas y repatriados. Cuando se producen esas situaciones el Secretario General puede designar un representante especial (llamado también coordinador especial, representante personal o representante ejecutivo) asignado a su Oficina.

De conformidad a lo anterior, se debe señalar que han sido el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos y el Comité Permanente entre Organismos los mecanismos más importantes en el tratamiento del tema, y quizás los que mayor seguimiento le han dado.

### **3.3 OTROS MECANISMOS QUE TRABAJAN EN COLABORACIÓN CON LAS NACIONES UNIDAS**

#### **3.3.1 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)**

La Organización Internacional para las Migraciones tiene el mandato de prestar asistencia en materia de migración, y a veces de protección de facto, a personas desplazadas (tanto internas como externas), con el consentimiento del Estado de que se trate. Sobre la base de este mandato, la organización ha celebrado con numerosos Estados miembros y observadores acuerdos de cooperación que

estipulan la intervención de la OIM en las migraciones internas y la prestación de asistencia o protección en esa esfera a los desplazados internos.

Las diversas actividades de la OIM constituyen, en circunstancias concretas, una forma de protección en cuanto que contribuyen a garantizar la realización de derechos humanos fundamentales.

La OIM ha tenido que ver con los desplazados intenso en análisis rápidos de corrientes migratorias, elaboración de sistemas nacionales de información demográfica, levantamiento de censos, prestación de asistencia técnica a gobiernos y organización de transporte para los desplazados intenso, así como prestación de atención de salud y asistencia en materia de reasentamiento y reintegración.

A ese respecto, es preciso abordar algunas cuestiones pertinentes: por ejemplo, la organización del registro de desplazados internos obliga a elaborar salvaguardias eficaces para impedir posibles abusos. El transporte de personas de vuelta a países assolados por la guerra o el traslado de grupos étnicos de una zona de un país a otra plantea la cuestión de si esos movimientos son voluntarios y si las condiciones son lo suficientemente seguras para justificar el regresos.

Es muy posible que se necesiten directrices para abordar esas cuestiones y que se realice un seguimiento en colaboración con los órganos de derechos humanos para garantizar la protección durante el proceso de regreso y reasentamiento.

### **3.3.2 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA**

El mandato del Comité Internacional de la Cruz Roja se funda en el derecho humanitario internacional y en los estatutos del Movimiento. Por ser una de las

principales organizaciones humanitarias, el CIRC pone mucho empeño en fomentar una respuesta más idónea al sufrimiento de los desplazados internos. Para ello, ha participado activamente en el análisis de los problemas vigentes, la elaboración de estrategias para mejorar la respuesta operacional y la formulación de principios adecuados.

Los criterios utilizados por el CICR para intervenir es encontrarse presente y activo sobre todo en situaciones específicas. Como intermediario neutral en caso de conflictos armados o disturbios, el CICR intenta brindar protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados internacionales y no internacionales y de disturbios y tensiones internos.

En esas situaciones, procura dar prioridad a los más necesitados, de conformidad con el principio de imparcialidad. A este respecto, el CICR considera que los desplazados internos son, ante todo, personas civiles que, como tales, gozan de la protección del derecho internacional.<sup>105</sup>

El principal grupo beneficiado por el CICR son los desplazados internos afectados por los conflictos armados, que constituyen una de las principales categorías de desplazados y que, a menudo, corren también mayor peligro. No obstante, en todos los casos en que los desplazados internos se ven expuestos a violencia relacionada con el conflicto o los disturbios, el CIRC considera su deber intervenir activamente, de acuerdo con su cometido y su capacidad y, en la medida en que las autoridades competentes o las condiciones de seguridad lo permitan.

En términos geográficos, esa intervención puede trascender las zonas en las que las hostilidades activas tienen lugar, de modo que el CICR aborda problemas de

---

<sup>105</sup> CICR Los desplazados internos: Cometo y función del Comité Internacional de la Cruz Roja, en Revista Internacional de la Cruz Roja No. 838 pp. 479 - 500

protección que afectan a los desplazados internos, así como a cualquier otro grupo de personas civiles, independientemente de la zona del país en que se encuentre.

Por lo que se refiere al marco normativo de los desplazados internos el CICR contribuyó a la elaboración de los Principios Rectores – de los que se hablará más adelante con mayor detenimiento- y respalda su difusión y utilización a nivel operacional. Por su parte, puede emplear los principios rectores cuando éstos abordan un problema que en derecho internacional humanitario se trata sólo implícitamente o para el que dicho derecho no es aplicable.

Es importante destacar, que el CIRC ha subrayado en diversas ocasiones "que el derecho internacional humanitario que es jurídicamente vinculante tanto par los agentes estatales como para los no estatales en situaciones de conflicto armado, sigue bastando para tratar la mayoría de los problemas de los desplazamientos internos relacionados con situaciones de conflicto armado".<sup>106</sup>

El objetivo de los programas de asistencia humanitaria implementados por el CICR es encontrar un equilibrio entre los casos en que se ayuda mejor a los desplazados internos mediante actividades con fines específicos y los que se brinda asistencia a través de esfuerzos más generales destinados a grupos más amplios de la población. Asimismo, se intenta promover la autosuficiencia de las comunidades afectadas mejorando r la capacidad de las poblaciones de acogida para integrar a los desplazados internos.

Algo que conviene destacar, en lo referente a las estrategias de protección y modos de acción, es que el CICR considera que los problemas derivados de los desplazamientos internos incumben ante todo a las autoridades nacionales, en las que recae principalmente la obligación de garantizar que se atienda a las

necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. En ese orden, su estrategia adoptada esta basada en un diálogo sostenido y profundo con todas las partes en conflicto y/o cualquier otro agente de violencia, ya se trate del Estado o de grupos armados, con miras a que se cumplan sus obligaciones y atenúen el sufrimiento de las víctimas que están bajo su control.

Cuando las circunstancias lo permiten, el CIRC intenta establecer una presencia permanente sobre el terreno, cerca de las víctimas del conflicto y de la violencia, para seguir su situación, supervisar el respeto de sus derechos, informar sus observaciones a las autoridades competentes.

El CICR realiza una amplia gama de actividades para fomentar una mejor protección de la población civil, incluidos, por supuesto, los desplazados internos, entre las que figuran fomentar el respeto al derecho humanitario internacional, presentar protestas ante los gobiernos y los participantes no gubernamentales cuando ocurren violaciones de los derechos humanos, oficiar en calidad de intermediario para facilitar el establecimiento de hospitales y zonas protegidas, evacuar a la población civil cuando se producen situaciones de peligro, mantener los vínculos familiares mediante actividades de seguimiento e intercambio de mensajes de la Cruz Roja, y proporcionar asistencia material y servicios diversos (por ejemplo cuidados médicos, refugio y alimentos).

El CIRC tiene presente que el alcance y la complejidad de los desplazamientos internos exigen una respuesta polifacética y una participación activa de quienes poseen los conocimientos y la capacidad necesarios en su ámbito de trabajo. Considera que ante las numerosas organizaciones humanitarias que contribuyen en las acciones de socorro, la coordinación es esencial para evitar la duplicación de esfuerzos y el deterioro de situaciones, así como para lograr una

---

<sup>100</sup> 106 CICR Los desplazados internos: Cometido y función del Comité Internacional de la Cruz Roja.

organización duradera de las diferentes actividades desplegadas a favor de las personas civiles.

Gracias a su derecho de iniciativa y a su neutralidad e independencia, el Comité se encuentra a menudo en buena situación para actuar durante las hostilidades. Su carácter específico y los contactos casi permanentes que mantiene con todas las partes en el conflicto hace posible en general que obtenga acceso bien en territorio del gobierno o en zonas que le hallan en manos de grupos armados de la oposición- a las víctimas que, en cumplimiento de su mandato, habrá de proteger y asistir.

Como se puede observar, existe un complejo sistema dentro de el Sistema de las Naciones Unidas que de una manera u otra se encargan de la protección y asistencia de las personas desplazadas internamente. Sin embargo, los problemas existentes, siguen siendo muchos. Principalmente la falta de coordinación entre ellos, y la falta de un mandato específico que les permita actuar en beneficio de este sector.

Sin durla el papel de la Oficina de Coordinación de Asistencia Humanitaria es de gran importancia dentro de la protección de las personas internas, pues como se observará en el apartado específico, es el único mecanismo dentro de las Naciones Unidas que tiene un mandato específico para ocuparse de esta problemática, a través, del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos.

Sin embargo, existe un problema en el cual se debe trabajar, ya que este mecanismo esta formado por los organismos operacionales de Naciones Unidas, y cuentan sólo con la participación de los Estados en calidad de observadores, lo

limita para participar de una manera activa y propositiva a favor de las personas desplazadas internas.

Por lo que se refiere a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, organismo de gran importancia para el tratamiento de las personas desplazadas internas, es importante, de ser el caso, definir su papel en la asistencia y protección de este grupo.

Si bien, como ya se vio anteriormente el ACNUR, puede asistir y proteger a los desplazados internos, de conformidad a resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se necesitaría modificar el estatuto del ACNUR para que éste pudiera aliviar de forma integral las necesidades de los desplazados internos. Lo anterior está sujeto a negociaciones de los Estados, y que tanto interés muestren en darle un estatuto oficial a las personas desplazadas internas.

Los Estados Unidos de Norteamérica, con el apoyo europeo, ha desplegado una campaña desde enero del 2000, en el sentido de dar prioridad al tema de los desplazados internos o como los llaman ellos "*refugiados internos*" en el régimen de protección que ofrece el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para tal fin ha buscado levantar el tema de los desplazados internos en todos los diferentes órganos, agencias especializadas, fondos y programas del sistema de Naciones Unidas, a fin de avanzar por la vía de los hechos e incrementar la presión política hacia un cambio de estatuto de los desplazados internos.

Muchos Estados, en contraparte, manifestaron que cualquier modificación del alcance de la definición de "refugiado" no es un tema de asistencia humanitaria, sino un tema político y jurídico que requiere pleno consenso intergubernamental: el debate sobre tal posibilidad y las eventuales acciones en ese sentido son

competencia de la Asamblea General y no del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios, como lo ha pretendido los Estados Unidos.

Lo mismo se aplica a la posibilidad de incorporar a los desplazados internos en el régimen de protección que ofrece el ACNUR: por su naturaleza política y jurídica, ese debate también es competencia de la Asamblea General.<sup>107</sup>

Por lo que se puede apreciar, si bien dentro del sistema de las Naciones Unidas, existe una gama amplia de organismos que se ocupan de la problemática de los desplazados internos, aún existen muchos baches para encontrar una solución a este tan alarmante problema.

La decisión de utilizar los organismos ya existentes, como el ACNUR, o de crear un nuevo mecanismo que le de atención exclusiva a este grupo poblacional, es uno de los principales debates a los que hará frente en los próximos años, la Organización de las Naciones Unidas. No cabe duda, que será un debate claro entre los países occidentales quienes hablan de su "derecho de injerencia" y los países en desarrollo, que busquen defender su soberanía a cualquier costa.

---

<sup>107</sup> Al darle esa importancia a la Asamblea General, es debido a que es el órgano de mayor representación a nivel mundial. Actualmente son 190 Estados

## **CAPITULO IV**

### **MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCION Y ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

#### **4.1 PRINCIPALES FUENTES ACTUALES PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

4.1.1 LA LEGISLACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS.

4.1.2 EL DERECHO HUMANITARIO

4.1.3 EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

#### **4.2 ELABORACIÓN DE UN MARCO NORMATIVO POR REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

#### **4.3 PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

## CAPITULO IV

### MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCION Y ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

#### 4.1 PRINCIPALES FUENTES ACTUALES PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

Como se indicaba al inicio del trabajo, uno de los temas importantes en el tratamiento de las personas desplazadas internamente, es la cuestión del marco normativo, lo que significa, que en que medida la situación actual del derecho internacional en vigor sirve de base para la protección de este sector de la población.

El debate de esta cuestión, se ha centrado principalmente en dos posturas: La primera señala que las normas actuales brindan una protección adecuada y desean fortalecer su protección, reafirmando y centrando su atención en los mecanismos de aplicación y observación; y la otra es que es necesario hacer una reforma jurídica y establecer un nuevo régimen para asegurar una cobertura completa y adecuada que de protección a los desplazados internos y lo más importante para aumentar el interés del público por el problema y la necesidad de encontrar soluciones. Como se puede apreciar, ambos puntos de vista se inspiran en la necesidad de fortalecer la protección.

Las principales fuentes de las normas de protección actuales, así como las bases para una mayor protección, se encuentra en las normas internacionales de derechos humanos, concretamente la Carta de Derechos Humanos<sup>108</sup>, el derecho humanitario, que abarca los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977; y el derecho de los refugiados, contenido en la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. Aunque estos cuerpos de leyes son conceptualmente distintos, se han influido e inspirado mutuamente y también contribuyen a un cuerpo general de leyes aplicables a los problemas que sufren los desplazados internos.<sup>109</sup>

Es importante desarrollar cada uno de estas legislaciones, para poder determinar que tanto abarcan la protección de los desplazados internos.

#### 4.1.1 LA LEGISLACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS

A diferencia del derecho de los refugiados, que en general se aplica únicamente cuando se ha cruzado una frontera, o del derecho humanitario, que se aplica a situaciones de conflicto armado, la legislación sobre derechos humanos establece amplias garantías para los derechos fundamentales de todos los seres humanos.

La Carta Internacional de Derechos humanos, representa la recopilación principal de instrumentos de derechos humanos en que se reconoce la dignidad e igualdad inherentes de todos los seres humanos y se establece una norma común para la realización de sus derechos. Estos derechos abarcan las normas mínimas de la existencia y la dignidad humana: protección física, vivienda, alimentos, vestido, salud básica, trabajo y la integridad de la persona y la familia como unidad social más fundamental.

Asimismo, los instrumentos incluidos en la carta de Derechos Humanos recopilan derechos aplicables a situaciones comunes a los desplazados internos,

---

<sup>108</sup> Que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1965

<sup>109</sup> NACIONES UNIDAS. *Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos*. 50<sup>o</sup> periodo de sesiones de la CDH. E/(CN.4/1994/44). Pág. 7.

como la norma de que nadie será sometido a tortura, ni será objeto de injerencias arbitrarias en su familia, su domicilio o su vida privada, de que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad, como el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la libertad y la seguridad de la persona.

Entre los derechos específicamente enunciados como base para la asistencia a los desplazados internos figuran el derecho a la alimentación, el vestido, la vivienda, y la atención médica.

Otros instrumentos jurídicos internacionales como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño o la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares contienen disposiciones que ofrecen una gama amplia de garantías de los derechos humanos pertinentes.

La responsabilidad de atender a estas necesidades de protección y asistencia incumbe ante todo a los gobiernos nacionales. Sin embargo, en determinadas situaciones de desplazamiento tal vez sea necesario que el Estado adopte nuevas medidas para salvaguardar esos derechos. Además, los derechos humanos pueden suspenderse durante periodos de emergencia, que a menudo coinciden con los momentos en que los desplazados necesitan mayor protección.

Aunque la legislación sobre los derechos humanos constituye una base para la protección y la asistencia a los desplazados internos, no aborda directamente algunas de las situaciones más críticas que afectan a los desplazados, como el desplazamiento forzoso o el retorno a zonas no seguras y el acceso a la ayuda humanitaria.

#### 4.1.2 EL DERECHO HUMANITARIO

En el derecho humanitario o sea, en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los Protocolos Adicionales de 1977 en que se establece el principio de que todo aquel que no participa directamente en las hostilidades será tratado con humanidad, contiene disposiciones de sumo valor para los desplazados. De especial importancia es el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra, en el que se prohíbe categóricamente los atentados contra la vida y la integridad corporal, la toma de rehenes, y los atentados contra la dignidad personal de las personas en situación de conflicto armado que no sean de índole internacional y que surjan en el territorio de una de las altas Partes Contratantes. Se afirma el principio del debido procedimiento y se impone además el deber afirmativo de proporcionar asistencia médica a los enfermos y heridos. La obligación de aplicar el artículo 3 es absoluta para "cada una de las Partes en el conflicto" y no depende de la reciprocidad.<sup>110</sup>

El Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1977) también es aplicable a los conflictos internos que afectan a "grupos armados organizados...bajo la dirección de un mando responsable" que ejercen control sobre el territorio (art. 1). En el párrafo 1 del artículo 17 se reconoce la necesidad específica de protección de las personas internamente desplazadas por conflictos civiles, estableciéndose que "no se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas", en cuyo caso "se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación".<sup>111</sup>

<sup>110</sup> RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús (Comp). *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA (Tomo III)*, págs. 778-779, 806-807, 829-30 y 907-908.

<sup>111</sup> Op Cit págs 1057 y 1065

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 17, "no se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto". En el Protocolo II se añaden a la lista anterior de actividades prohibidas los castigos colectivos, el terrorismo, la violación, la prostitución forzada, la esclavitud, el pillaje y las amenazas de realizar los actos mencionados.<sup>112</sup>

Los Convenios de Ginebra confieren un estatuto especial al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo mandato, previsto en los estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, es proteger y asistir a las víctimas de conflictos armados, de conformidad con lo estipulado en el derecho humanitario.

Sin embargo, las normas internacionales vigentes específicamente relativas a los derechos de las personas internamente desplazadas conforme al derecho humanitario, tienen limitaciones. Aunque el artículo 17 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra, antes mencionado, es una disposición útil, se aplica únicamente a las personas desplazadas por conflictos armados y sólo a los Estados Partes en el Protocolo Adicional II<sup>113</sup>. Además, la justificación de la seguridad se presta a distintas interpretaciones. Tampoco abarca los casos de las poblaciones que se desplazan por motivos de violencia y temor generalizados –en contraste con las que lo hacen obedeciendo órdenes o por imposición- como sucede con frecuencia con las personas internamente desplazadas.

#### 4.1.3 EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

Como se mencionó en capítulos anteriores, las personas desplazadas internamente, tienen mucho en común con los refugiados; la distinción crítica – y

---

<sup>112</sup> Idem

única, en algunos casos- es que al cruzar una frontera internacional la persona internamente desplazada pasa a convertirse en refugiado.

Mucho se ha dicho de que ésta distinción es arbitraria que limita la aplicación del derecho de los refugiados a las personas internamente desplazadas, sin embargo esta distinción tiene enormes consecuencias, ya que la presencia de una persona desplazada en un país distinto del suyo entraña un régimen de protección bien establecido, y le confiere derechos reconocidos conforme al derecho internacional.

El cruce de una frontera es vital para el concepto de la no devolución, o el derecho a no ser devuelto al país de origen, que es la esencia de la protección los refugiados. Para las personas internamente desplazadas, uno de los derechos de aplicación práctica más importante derivado del derecho de los refugiados es tal vez el derecho a solicitar asilo.

Aunque no se ha redefinido oficialmente el término de "refugiado" a los efectos de las obligaciones de los Estados con arreglo a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, como se señaló en el capítulo anterior, y de conformidad con diversas resoluciones de la Asamblea General la competencia del ACNUR se ha ampliado a la difícil situación de las personas desplazadas por motivos distintos de los previstos en la Convención. En algunos casos el mandato de la ACNUR alcanza ahora a los desplazados por motivos distintos de un temor bien fundado de persecución por las razones embozadas en la Convención, y aún a los que no han cruzado fronteras nacionales.

La protección prevista en el derecho de los refugiados respecto de las personas internamente desplazadas se ve limitada por el propio hecho de que la

---

<sup>111</sup> Hasta enero de 2001 150 Estados han ratificado el Protocolo II. Dato obtenido de la página del CICR basado en información del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de la Confederación Suiza que es el depositario de dicho instrumento.

población afectada, a diferencia de los refugiados, se encuentra en el territorio de su propio país, y las causas de su desplazamiento no son siempre idénticas a las de los refugiados. Cualquier ampliación del derecho de los refugiados a esas personas sólo puede ser parcial y, por lo tanto, también lo será su protección.

Sin embargo, en este punto es importante señalar que recientemente los Estados Unidos y la Unión Europea está intentando modificar el Estatuto de los Refugiados para incluir en su mandato la cuestión de los desplazados internos. Esto ha provocado un gran debate en algunos foros de las Naciones Unidas, principalmente el Consejo Económico y Social, encontrando una fuerte oposición por los países en desarrollo liderados por el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) China y México.

Lo anterior es un claro ejemplo, de cómo los Estados Unidos trata de modificar la agenda de las Naciones Unidas, incluyendo temas que son de competencia de los Estados, pero por sus enormes dimensiones alegan ser un riesgo para la paz y seguridad internacionales.

Como se puede observar, el derecho internacional aplicable es un conjunto inconexo de normas consuetudinarias y tradicionales: algunas son aplicables a todas las personas, otras lo son únicamente a algunos subgrupos de personas desplazadas, como los desplazados como consecuencia de un conflicto armado, y parte de ellas no pueden aplicarse en absoluto en determinadas situaciones de emergencia.

En base en el estudio realizado por el Relator Especial para los Desplazados Internos, se puede apreciar que la legislación actual es insuficiente y es necesario establecer normas que incorporen y completen las disposiciones de los instrumentos internacionales relativos a las personas internamente desplazadas.

Es precisamente en este punto de la elaboración de nuevas normas, que surgen los principales obstáculos para el tratamiento de los desplazados internos. Ya que un aspecto que se debe tener en cuenta en la elaboración de estas normas es la cuestión del acceso humanitario.

El acceso humanitario esta íntimamente ligado a la cuestión del consentimiento del Estado, que si bien esta muy bien establecido en la resolución 46/182 de la Asamblea General y de la que se habló anteriormente, existen posiciones que indican que en algunos casos la denegación del consentimiento es lo que constituye la base de la crisis humanitaria.

Sin embargo, debe tenerse presente que últimamente se ha ido ampliando la aplicación del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para incluir la hambruna masiva y otras violaciones de los derechos humanos, cuando hay acuerdo en que éstas constituyen amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En tales casos, este precepto obliga a los Estados a facilitar el acceso y a cooperar en la prestación de asistencia humanitaria a los necesitados, pero esa regulación del acceso es vista por muchos gobiernos como una cuestión fundamental de la soberanía del Estado.

#### **4.2 ELABORACIÓN DE UN MARCO NORMATIVO POR REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

Una de las tareas encomendadas al Representante del Secretario General dentro de su mandato era estudiar la medida en que el derecho internacional y las normas internacionales sobre derechos humanos abarcan a los desplazados internos. En diversas resoluciones de la CDH se le pidió que invitara a los gobiernos

y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a hacer comentarios sobre esta cuestión.

Ante las diversas opiniones, se procedió a hacer una compilación y evaluación de las normas existentes para determinar si la cobertura era suficiente o si se necesitaba normas adicionales. El Representante Especial, trabajo en estrecha colaboración con un equipo de instituciones y expertos muy prestigiosos a fin de cumplir con la tarea encomendada. Finalmente concluyó su trabajo en dos partes.

La primera parte de la solicitada compilación y análisis de la normativa referente a los desplazados internos,<sup>114</sup> fue concluida por el Representante Especial en 1996 y fue presentada a la Comisión de Derechos Humanos.

La finalidad de esta compilación era determinar las normas internacionales existentes en relación con la protección de los desplazados internos y evaluar si estas normas atienden debidamente sus necesidades de protección y asistencia o si existen lagunas o deficiencias de cobertura.

En la compilación y análisis se examinan las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de los refugiados por analogía y su aplicabilidad a esas necesidades en situaciones de tensiones, disturbios o desastres, conflictos armados no internacionales y conflicto armado internacional.

El estudio clasifica en dos categorías principales las materias insuficientemente protegidas, según consistan en lagunas o en zonas indefinidas del derecho vigente.

Según el estudio, la protección internacional presenta lagunas en algunas materias en la que no hay normas explícitas que atiendan a las necesidades evidentes de los desplazados internos, como las relativas a la documentación personal o la restitución o indemnización de los bienes perdidos durante el desplazamiento.

Puede existir al respecto una norma de derechos humanos pero faltar en el derecho humanitario o viceversa. En esos casos, sólo es posible invocar derechos por analogía con disposiciones vigentes del derecho aplicables exclusivamente a situaciones específicas, tales como los conflictos armados, o a distintas categorías de personas, como niños, refugiados o minorías.

Por lo que respecta, a la insuficiencia de protección, esta se da cuando existe una norma general pero no un derecho más específico que garantice la aplicación de la norma general en esferas que afecten particularmente a los desplazados internos.

Un ejemplo de lo anterior, de acuerdo al informe del Secretario General, es sobre la libertad de circulación, pero no existe un derecho explícito a encontrar refugio en una parte segura del país ni una garantía frente a la devolución forzosa de los desplazados a lugares de peligro.

También hay en el derecho zonas indefinidas respecto a la protección frente a la violencia contra la mujer y al reclutamiento forzoso de los niños. De acuerdo al informe del Representante del Secretario General, aunque si inferen legítimos derechos específicos de las normas generales, la protección de los desplazados internos se aumentaría especificando los efectos específicos que dimanen de la norma general.

---

<sup>114</sup> La compilación y análisis de las normas jurídicas de publicó como documento

El derecho también presenta deficiencias intrínsecas. Por ejemplo, en algunas situaciones de tensión o disturbios que no llegan al conflicto armado, el derecho humanitario no es aplicable y la normativa de derechos humanos puede haber sido limitada o derogada, suspendiendo así garantías que son decisivas para el bienestar o la supervivencia de los desplazados internos.

Además, la normativa de derechos humanos, con algunas excepciones, vincula sólo a los Estados, y no a los agentes no estatales, como los grupos insurgentes, bajo cuya autoridad puedan residir los desplazados internos.

Además, algunos Estados no ha ratificado tratados esenciales de derechos humanos o los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales y, por tanto, no están obligados oficialmente por sus disposiciones a menos que éstas sean también de derecho consuetudinario.

El Representante del Secretario General recomendó entre otras cosas: refundir el derecho vigente y aclarar sus disposiciones en un documento único, con lo que se refundiría en un texto las normas vigentes que actualmente están demasiado dispersas y son demasiado difusas para ser eficaces; recordaría la necesidad de aplicar dichas normas, y contribuiría también al fin educativo de una mayor conciencia internacional de las tribulaciones de los desplazados internos y de la necesidad de nuevas medidas para responder con eficacia a la situación. Además, aportaría una valiosa ayuda a la labor de los gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales encaminadas a promover y proteger los derechos de los desplazados internos

La segunda parte de la compilación y el análisis se finalizó en 1998<sup>115</sup> y en él se examinaban los aspectos jurídicos de la protección contra los desplazamientos arbitrarios, siguiendo el mismo método de examinar por analogía el derecho internacional sobre derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho sobre los refugiados. En el informe se concluye, que la base legal para dispensar protección antes del desplazamiento podía fortalecerse considerablemente estableciendo explícitamente el derecho a no ser arbitrariamente desplazado.

#### 4.2 PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

Como resultado de la compilación y el análisis de la normativa vigente aplicable a las personas una vez desplazadas elaborada por el Representante del Secretario General, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General mediante sus resoluciones 1996/52 y 50/155<sup>116</sup>, destacaron la necesidad de que se cumpliera mejor la normativa internacional vigente aplicable a los desplazados intenso y reconoció que la protección de los desplazados se vería reforzada si se determinaran, reafirmaran y consolidaran sus derechos especiales de protección.

Para lograr ambos objetivos, el Representante del Secretario General y en colaboración permanente con el Grupo de Expertos que con los que preparó la compilación y el análisis emprendió la elaboración de un conjunto de principios rectores (anexo 3) para tratar de manera general y completa el desplazamiento interno en todas sus fases, incluida su prevención, el suministro de protección y asistencia durante el desplazamiento y la promoción de soluciones duraderas.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Esta recopilación se publicó como documento E/CN.4/1998/53/Add.2

<sup>116</sup> Resoluciones 50/155 de la Asamblea General, *Desplazamientos internos*, 22 de diciembre de 1995 y 1996/52 de la Comisión de Derechos Humanos, *Desplazados internos*, 19 de abril de 1996.

Los principios fueron presentado oficialmente por el Representante a la Comisión de Derechos Humanos en 1998. Después de la Comisión se señalaron al Consejo Económico y Social en su primer segmento humanitario.

Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesario para su protección. Los principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis<sup>118</sup>.

Los Principios Rectores se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos, arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración.

Los Principios tiene como objeto orientar: 1) al Representante para que este cumpla con su mandato; 2) a los Estados en su tratamiento del fenómeno de los desplazamientos; 3) a todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos, 4) y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su respuesta a los desplazamientos internos.<sup>119</sup>

Otros propósitos de los principios son: a) permitir al Representante vigilar con mayor eficacia los desplazamientos y dialogar con los gobiernos y con todos los

---

<sup>117</sup> Los Principios Rectores están contenidos en el Documento E/CN.4/1998/53/Add-2

<sup>118</sup> NACIONES UNIDAS. *Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos* 54<sup>o</sup> periodo de sesiones de la CDH. E/(CN:4/1998/53/Add.2), Pág. 3.

órganos competentes en nombre de los desplazados internos; b) invitar a los Estados a que los apliquen cuando proporcionen protección, asistencia y apoyo para la reintegración y el desarrollo de los desplazados internos; c) movilizar la respuesta de los organismos internacionales, las organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales sobre la base de los principios.

Los principios rectores pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos.<sup>120</sup>

En la parte introductoria de los principios rectores, figura una definición revisada de los desplazados internos; se define explícitamente y se detalla el derecho a la protección contra el desplazamiento arbitrario del hogar o el lugar de residencia habitual; en el párrafo tres de esta parte, se señala que "estos principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario" y se enumera hacia quien van orientados.

Los Principios rectores se dividen en cinco secciones:

**Sección I) Principios generales.**- Contiene cuatro principios, a saber, 1) derechos de los desplazados internos; 2) observancia y aplicación de los principios por parte de las autoridades; 3) obligación y responsabilidades de las autoridades hacia los desplazados internos; y 4) carácter no discriminatorio en la aplicación de los principios.

---

<sup>119</sup> idem

<sup>120</sup> Op. Cit., Pág. 4

**Sección II Principios relativos a la protección contra los desplazamientos.-** Contiene 5 principios. 5) respeto al derecho internacional por parte de las autoridades y órganos internacionales, a fin de prevenir y evitar los desplazamientos; 6) derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios; 7) papel de las autoridades en caso de desplazamientos; 8) condiciones para el desplazamiento; 9) obligación particular de los Estados de proporcionar protección contra el desplazamiento a los pueblos indígenas, las minorías, los campesinos, los pueblos de pastores y otros grupos que dependen especialmente de sus tierras o están particularmente apegados a ellas.

**Sección III Principios relativos a la protección durante el desplazamiento.-** Contiene 14 principios: 10) protección a los desplazados internos de cualquier acto de violencia como el genocidio, homicidio, ejecuciones sumarias y arbitrarias y desapariciones forzadas, entre otros; 11) protección a los desplazados internos a otros tipos de actos que atenten contra su seguridad, como la violación, la mutilación, la esclavitud, entre otros. 12) el derecho a la libertad y a la seguridad personales; 13) niños desplazados y alistamiento forzoso; 14) libertad de circulación; 15) otros derechos de los desplazados internos, entre los que destacan: solicitud de asilo, abandonar su país y protección contra el regreso forzado; 16) derecho de los desplazados a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos, y el respeto de los cementerios de los desplazados internos; 17) respeto a su vida familiar; 18) derecho de los desplazados a un nivel de vida adecuado; 19) derecho a recibir atención y cuidados médicos; 20) reconocimiento de su personalidad jurídica; 21) privación arbitraria de su propiedad o sus posesiones; 22) no hacer distinciones basadas en su desplazamiento en los derechos de libertad de pensamiento, libertad de buscar empleo, asociación libre y 23) derecho a la educación.

**Sección IV Principios relativos a la asistencia humanitaria.-** Contiene cuatro principios: 24) características de la prestación de la asistencia humanitaria; 25) obligación y responsabilidad primarias de las autoridades nacionales a la prestación

de asistencia humanitaria; 26) condiciones de las personas que prestan asistencia humanitaria; y 27) respeto de las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes por parte de organizaciones y órganos humanitarios; medios de transporte.

**Sección V Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración:** 28) obligación de las autoridades en establecer condiciones para el regreso voluntario de los desplazados internos; 29) derecho de los desplazados internos una vez reasentados; y 30) facilidades que otorgaran las autoridades a las organizaciones humanitarias para que éstos presten asistencia en su regreso o reasentamiento o reintegración.

Los Principios Rectores han generado diversas y a veces muy encontradas reacciones dentro de la comunidad internacional.

En el marco de las Naciones Unidas los principios rectores han ganado rápidamente prestigio y reconocimiento en tanto que instrumento útil para abordar situaciones de desplazamiento interno.

Tanto la CDH como la Asamblea General han tomado nota con reconocimiento de que los organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales están aplicando los principios rectores en su labor y estimulan a que sigan divulgándose y aplicándose.

Por lo que se refiere a la divulgación de los Principios, Naciones Unidas ha emprendido diversas iniciativas para dar fe de que se trata de un esfuerzo de ámbito mundial que implica el establecimiento de relaciones de asociación entre los organismos especializados, las ONG's y los gobiernos.

En este sentido se han preparado diversos materiales informativos para promover la aplicación de los principios entre los que destacan los Manuales: Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement<sup>121</sup>; que describe en términos no especializados el significado de los Principios Rectores; Manual of Field Practice in Internal Displacement: Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field Based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons<sup>122</sup>, en el que figuran más de 60 ejemplos de iniciativas del programa sobre el terreno donde se apoya la aplicación de los Principios y que tiene como objetivo alentar a los especialistas a que incluyan en sus propios programas los medios para hacer frente a las necesidades de los desplazados internos.

También se han publicado materiales de capacitación con el objetivo de promover los Principios Rectores, aumentar el interés en la protección, la asistencia y las necesidades de desarrollo de las personas desplazadas internas y mejorar las iniciativas para satisfacerlas. Está destinado a cuadros medios y el personal sobre el terreno de los programas de los organismos internacionales y las ONG's, así como a las autoridades gubernamentales.

Asimismo, se han celebrado seminarios y cursos prácticos sobre los Principios como otra forma de promover su divulgación y aplicación, entre los que destacan: Seminario sobre desplazados internos (Addis Abeba, 1998) bajo la égida de la Organización de Estados Africanos; "Seminario sobre la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazados Internos", (Colombia, mayo de 1999), copatrocinado por el Proyecto sobre los desplazados internos de la Institución Brookings y un consorcio de ONG's Colombianas. La Conferencia Internacional sobre los desplazamientos internos en Asia, (Bangkok, febrero del 2000), copatrocinada por el ACNUR entre otros.

---

<sup>121</sup> Elaborado por la Dra. Susan Forbes Marin, experta en migración forzada que contó con el apoyo de la Institución Brookings y fue examinado por representantes de los organismos de las Naciones Unidas y de ONG's en el marco de una reunión de la OCHA en abril del 2000

Por lo que respecta a los Estados, no hay una posición homogénea en torno a los Principios Rectores de los desplazados internos. Dentro de los principales foros de las Naciones Unidas se ha generado un gran debate en torno a estos Principios. Mientras que los países occidentales en general los apoyan e incluso los promueven como es el caso de los Estados Unidos y de la Unión Europea, los Estados en desarrollo entre los que destaca México, el G-77 y China tienen grandes problemas para aceptarlos, principalmente por el hecho de que no lo reconocen como un documento jurídicamente vinculantes, y principalmente por que no fue hecho en colaboración con los Estados.<sup>123</sup>

Lo anterior ha desembocado en fuertes controversias. Muestra de lo anterior es que durante el año pasado, en el marco del segmento humanitario del periodo sustantivo de sesiones de Consejo Económico y Social (ECOSO) 2000, después de intensas negociaciones no fue posible que los miembros del ECOSOC terminaran la negociación respectiva con un documento de conclusiones acordadas, a raíz de las divergencias manifiesto en torno a la cuestión de los desplazados internos y en los Principios Rectores.

Algunas de las problemáticas versan en el sentido de que a diferencia de los principios rectores de la Asistencia Humanitaria plasmados en la resolución 46/182 de la Asamblea General, los llamados "principios rectores de los desplazados internos" no son producto del consenso intergubernamental.

En el marco de esas negociaciones, la problemática se expresó en el hecho de que el G-77 y China, con el apoyo de México y Rusia, mostró gran reticencia en hacer referencias positivas a los Principios Rectores, toda vez que dicho documento no ha sido producto de un consenso intergubernamental y no hace referencia

---

<sup>123</sup> Manual supervisado por el UNICEF y publicado por la OCHA

adecuada al principio del consentimiento del Estado receptor ni reconoce de manera expresa la preeminencia de los principios rectores de la asistencia humanitaria establecidos por consenso en la resolución 46/182.

Por su parte, los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países desarrollados querían que el ECOSOC endosara o acogiera con beneplácito los Principios Rectores, argumentando que ya habían sido aceptado por la CDJ y la Asamblea General en diversas resoluciones<sup>124</sup>.

Esta lucha dentro del ECOSOC evidencia que en el marco de Naciones Unidas un número significativo de países en desarrollo está en desacuerdo con la manera que se ha venido manejando el tema de los desplazados internos en el contexto de Naciones Unidas.

Es evidente que los Principios Rectores tienen gran importancia para el desarrollo de un marco normativo que de protección a los desplazados internos, sin duda pueden llegar a ser la base de una futura legislación. Sin embargo, existe la gran problemática de carecer del consenso internacional.

Ante un tema de tanta importancia es necesario que no se traten de imponer soluciones, sino negociarlas. Ese es el caso de los Principios Rectores que al ser redactados por expertos y apoyados por países desarrollados, no le dieron oportunidad a Estados de negociar, lo que facilitaría en gran medida su aplicación.

El debate en torno a los Principios Rectores estará presente durante algún tiempo. Como se mencionó anteriormente ha encontrado una excelente acogida por parte de las Naciones Unidas, Organismos intergubernamentales, regionales y no

---

<sup>124</sup> Como se mencionó con anterioridad, fueron redactados por el Sr. Deng en estrecha colaboración con un grupo de expertos en derecho internacional y en consulta con representantes de los órganos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales.

gubernamentales, pero los Estados son los que tienen el problema y son los que en definitiva deben llevarlos a la práctica.. Lo anterior no se llevará a cabo, si antes no existe la voluntad de negociar de lo contrario claro, aún existe la imposición, algo tan común en esta época.

---

<sup>124</sup> Resoluciones de la CDH 1999/47, 2000/53 y de la AG, 54/167

## CONCLUSIONES

La cuestión de los desplazados internos o personas internamente desplazadas (término que últimamente se ha utilizado dentro de documentos de Naciones Unidas) ha aumentado drásticamente en los últimos años. Ni el creciente aumento de mecanismos establecidos por las Naciones Unidas que se encargan del tema, ni los Principios Rectores elaborados por el Representante del Secretario General, ni el incremento de Organizaciones No Gubernamentales enfocadas a esta problemática han logrado frenar este fenómeno.

Son innegables los esfuerzos que han hecho las Naciones Unidas para encontrar una solución al problema, sin embargo también es evidente que no se han esforzado mucho por encontrar una solución integral a esta cuestión. No es suficiente la creación día con día de mecanismos que se encarguen de los desplazados internos, que regularmente suelen ser muy complicados y que su actuación raya en la clandestinidad, como es el caso del Comité Permanente entre Organismos, es necesario una diálogo mayor y sobre todo una cooperación mayor con los agentes que sufren la problemática, es decir, los Estados.

Es necesario en este punto hacer una acotación, una de las peticiones de los países en desarrollo que ha sido liderada por China, el Movimiento de Países No Alineados, por el Grupo Latinoamericano y del Caribe (México inclusive) en la cuestión de los desastres naturales y que muy bien se puede aplicar en este tema, es que se abran los debates de estos mecanismos e involucren a los Estados, que finalmente son los que tienen el problema y son los que tienen que resolverlo.

A lo largo de la investigación, se puede ver que son numerosos los organismos dentro de Naciones Unidas que están "preocupadas" por el tema en

cuestión, sin embargo la falta de un mandato claro, hace que muchas veces dupliquen los trabajos de organización.

La solución integral a la cuestión de los desplazados internos se lograría dialogando con los Estados afectados y sobre todo cooperando con ellos, sin embargo, lo anterior se ha visto obstaculizado por algunos países del bloque occidental.

Otro ejemplo de la falta de voluntad de las Naciones Unidas por encontrar una solución integral al problema de los desplazados internos, es la forma en que surgieron los Principios Rectores de los Desplazados Internos. Al no surgir del consenso internacional, que sería lo idóneo- sino de un grupo de estudiosos de la materia encabezados por el Sr. Deng (Representante del Secretario General de las Naciones Unidas), muchos de los países afectados se han opuesto a su aplicación e incluso no los reconocen.

Lo anterior es lamentable, ya que los Principios Rectores podrían resultar una buena base de negociación, ya que como se mencionó anteriormente señalan los derechos y las garantías relacionados con la protección de los internamente desplazados en todas las fases de su desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia y establecen garantías para su regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad.

El tema de los desplazados internos, como muchos de la "Nueva Agenda Internacional" o mejor dicho "La agenda que conviene a los Estados Desarrollados", permanecerá ahí por mucho tiempo. Mientras siga el creciente interés por cuestiones que permitan la "injerencia humanitaria". Son temas que le permiten a los Estados Occidentales tener el control. El final de la Guerra Fría hizo que estos Estados

buscarán nuevas formas de injerir en los asuntos internos de los Estados que les interesan.

Es inconcebible que este tipo de actitudes "Neocolonialistas", como mencionan algunos autores, pongan en entredicho un fin tan noble como es el de la Asistencia Humanitaria, al intentar vincularla con estas "nuevas" tendencias injerencistas e intervencionistas.

Esta relación hace que muchos de los Estados desconfíen – por obvias razones – de la asistencia humanitaria, sin embargo la Asistencia Humanitaria en sentido estricto no tiene ningún riesgo para los Estados, sobre todo si se mantiene bajo los términos de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que es la que marca los principios para prestar esta asistencia.

No es válido que sólo en situaciones que benefician a los Estados desarrollados se aplique esta faceta de "Asistencia Humanitaria" mal entendida, dejando de lado a situaciones realmente alarmantes y graves que no les dejan ningún beneficio. Es aquí donde los otros Estados deben actuar y promover la cooperación que es la solución para poder acabar con situaciones como la de los desplazados internos.

Sin embargo esta misma lucha de poderes, de intereses ponen de manifiesto la importancia que juega el papel del Estado y como sigue vigente la cuestión de la soberanía estatal.

Sin duda la cuestión de la soberanía ha sufrido cambios a lo largo de la historia, pero sigue siendo un elemento de suma importancia en nuestros días. Es precisamente por esta tendencia de restarle valor, que surgen cuestiones tan lamentables como el "derecho de injerencia".

El papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde su creación ha sido sin duda alguna relevante. Sin embargo, el escenario internacional se ha modificado en gran medida y es necesario que la ONU lleve a cabo una serie de reformas internas, para que cumpla con su cometido inicial y realmente sea un Organismo que responda a las necesidades de todos los Estados, y no como últimamente se ha visto, y responda únicamente a los intereses de los cinco Estados que conforman el Consejo de Seguridad.

Ya en 1995, bajo la dirección de Boutros Ghali, se adoptó la "Declaración con motivo del 50 Aniversario de las Naciones Unidas", donde se especifica que para responder a los retos del futuro es esencial que la Organización se reforme y se modernice.

A partir de 1997, Kofi Annan ha promovido la reforma de la Organización, mediante un programa de dos vías:

- a) Cambios a nivel administrativo en áreas que se relacionan con la autoridad del Secretario General. (Reducción del presupuesto, número de personal y los costos administrativos, entre otros.)
- b) Examen de los asuntos estratégicos de largo plazo en los que sólo los Estados Miembros puedan decidir, y que está enfocada a la reforma de los órganos políticos de la Organización.

La reforma debe ser un proceso de transformación integral de la Organización y no sólo de carácter administrativo y debe incluir *necesariamente* un fortalecimiento del papel de la Asamblea General en las tareas primordiales de las Naciones Unidas, incluyendo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Debe

asimismo, buscar la racionalización de las labores de la Asamblea para que pueda ocuparse de los asuntos más importantes de la realidad internacional.

Es de vital importancia darle un mayor papel a la Asamblea General que es el órgano más representativo de la Organización (189 Estados), así como limitar el papel del Consejo de Seguridad.

Lo anterior, resulta sumamente difícil, si pensamos que los cinco Miembros del Consejo de Seguridad son los que tienen que aprobar dicha reforma.

El incremento de la participación de Organizaciones No Gubernamentales en el ámbito internacional no puede dejarse a un lado. Cada vez más la sociedad civil tiene mayor poder en la toma de decisiones. Esto es de gran importancia, y se evidencia en el tratamiento del tema de los desplazados internos. Es en el marco de estas organizaciones donde se han hecho investigaciones de gran valor.

También la participación en el terreno por parte de la Cruz Roja Internacional y de otras Organizaciones No Gubernamentales, son de gran importancia en la mitigación del sufrimiento de los millones de personas que han sido desplazadas.

Se debe fomentar la participación de estas ONG's, pero que sus operaciones estén reguladas por la resolución 46/182, lo anterior evitaría los frecuentes choques entre los Estados y estas organizaciones en cuanto a las funciones que desempeñan en el terreno.

A corto plazo no se puede erradicar un problema que afecta a 30 millones de personas, es evidente que debe existir una gran voluntad por parte tanto de los Estados afectados, así como de los organismos que prestan ayuda. La cooperación es clave para alcanzar esta solución integral.

Las Naciones Unidas son un organismo que desde su creación tiene el propósito de la cooperación como parte fundamental de sus labores. No se debe desaprovechar toda la infraestructura que se ha creado en el marco de las Naciones Unidas para solucionar el difícil problema de los desplazados internos, sin embargo se debe buscar que haya una plena colaboración por parte de los Estados afectados y sean estos los que marquen la pauta para darle solución al problema.

Es tiempo de que las Naciones Unidas cumplan con el papel que les fue encomendado.

# ANEXOS

78a. sesión plenaria  
19 de diciembre de 1991  
Asamblea General de las Naciones Unidas

**46/182. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas**

*La Asamblea General,*

*Recordando* su resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, y sus resoluciones y decisiones posteriores relativas a la asistencia humanitaria, incluida su resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990,

*Recordando también* su resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, en cuyo anexo figura el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales,

*Profundamente preocupada* por los sufrimientos de las víctimas de desastres y situaciones de emergencia, las pérdidas de vidas humanas, las corrientes de refugiados, los desplazamientos en masa de personas y la destrucción de bienes materiales,

*Consciente de la necesidad* de reforzar y hacer más eficaces los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, y especialmente del sistema de las Naciones Unidas, en la prestación de asistencia humanitaria,

*Tomando nota con satisfacción* del informe del Secretario General sobre el examen de la capacidad, la experiencia y los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia humanitaria <sup>137</sup>

1. *Aprueba* el texto que figura en el anexo de la presente resolución sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas;
2. *Pide* al Secretario General que le informe en su cuadragésimo séptimo período de sesiones sobre el cumplimiento de la presente resolución.

## ANEXO

### I. PRINCIPIOS RECTORES

1. La asistencia humanitaria reviste importancia fundamental para las víctimas de desastres naturales y otras emergencias.
2. La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad,
3. Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado.
4. Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al tratado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.
5. La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales. Las organizaciones Intergubernamentales y no gubernamentales que actúan de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios deberían seguir aportando su importante contribución a la tarea de complementar los esfuerzos de los países.
6. Se exhorta a los Estados cuyas poblaciones necesiten asistencia humanitaria a que faciliten la prestación por esas organizaciones de asistencia humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos, techo y atención médica, para lo cual es indispensable el acceso a las víctimas.

7. Se insta a los Estados situados cerca de las zonas de emergencia a que participen estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados a fin de facilitar, en la medida de lo posible, el tránsito de la asistencia humanitaria.

8. Se debería tratar especialmente de que los gobiernos afectados y la comunidad internacional adoptaran medidas de prevención y preparación en relación con los desastres.

9. Hay una clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo. A fin de lograr una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación y el desarrollo, la asistencia de emergencia debería prestarse de manera tal que apoyara la recuperación y el desarrollo a largo plazo. De esta manera, las medidas de emergencia deberían considerarse un paso hacia el desarrollo a largo plazo.

10. El crecimiento económico y el desarrollo sostenible son imprescindibles para la prevención y la preparación en relación con los desastres naturales y otras emergencias. Muchas emergencias reflejan la crisis subyacentes de desarrollo que enfrentan los países en desarrollo. Por consiguiente, la asistencia humanitaria debería ir acompañada de una renovación de la adhesión al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de los países en desarrollo. En ese contexto, se pueden enfrentar sus problemas de desarrollo.

II- Las contribuciones a los fines de la asistencia humanitaria deberían hacerse de manera tal que no fueran en detrimento de los recursos disponibles con miras a la cooperación internacional para el desarrollo.

12. Las Naciones Unidas tienen un papel central y singular que desempeñar en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los países afectados. Las Naciones Unidas deben asegurar la prestación rápida sin tropiezos de la asistencia de socorro, respetando plenamente los principios antes mencionados y teniendo también presentes las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, incluidas las resoluciones 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, y 45/100, del 14 de diciembre de 1999. El sistema de las Naciones Unidas de adaptarse y fortalecerse para resolver los problemas presentes y futuros en forma coherente y eficaz. Deben proporcionarse al sistema de las Naciones Unidas recursos proporcionados a las necesidades futuras. La insuficiencia de tales recursos ha constituido una de las mayores trabas para la reacción eficaz de las Naciones Unidas frente a las emergencias.

## II PREVENCIÓN

13. La comunidad internacional debería ayudar en medida apropiada a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de prevención y mitigación de desastres, tanto en el plano nacional como en el regional, por ejemplo, con la formulación y el mejoramiento de programas integrados a ese respecto.

14. A fin de reducir las consecuencias de los desastres, deberán aumentar la conciencia de la necesidad de establecer estrategias para su mitigación, especialmente en los países propensos a desastres. Debería haber un mayor intercambio y difusión de información técnica, tanto actual como nueva, relativa a la evaluación, el pronóstico y la mitigación de desastres. De conformidad con el llamamiento hecho en el programa del Decenio internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, deberían intensificarse los esfuerzos tendientes a elaborar medidas de prevención y mitigación de desastres naturales y situaciones de emergencia semejantes mediante programas de asistencia técnica y modalidades de acceso favorable a la tecnología necesaria y de transferencia de esta.

15. Debería fortalecerse y ampliarse el programa de capacitación en materia de gestión de las actividades de socorro en casos de desastre iniciado por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

16. Debería dotarse de recursos suficientes y fácilmente disponibles a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en la financiación y la prestación de asistencia para la prevención de situaciones de emergencia.

17. Se insta a la comunidad internacional a que proporcione el apoyo y los recursos, necesarios a los programas y las actividades destinados a promover las metas y los objetivos del Decenio.

### III. PREPARACIÓN

18. El socorro internacional debería complementar las medidas nacionales encaminadas a aumentar la capacidad de los países en desarrollo para mitigar los efectos de desastres naturales de manera rápida y efectiva y para hacer frente con eficacia a todas las situaciones de emergencia. Las Naciones Unidas deberían aumentar su Asistencia a los países en desarrollo para mejorar la capacidad de reacción de éstos frente a desastres en el plano nacional o regional, según proceda.

*Alerta temprana*

19. Sobre la base de los mandatos actuales y utilizando los acuerdos de vigilancia existentes en el sistema, las Naciones Unidas deberían intensificar sus esfuerzos partiendo de la actual capacidad de las organizaciones y entidades pertinentes, del sistema, con el fin de reunir, analizar y difundir de manera sistemática la información procedente de la alerta temprana de desastres naturales y otras situaciones de emergencia. En ese contexto, las Naciones Unidas deberían examinar la posibilidad de utilizar en la medida apropiada la capacidad de alerta temprana de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.

20. La información procedente de la alerta temprana debería facilitarse en forma irrestricta y oportuna a todos los gobiernos y autoridades interesados, en particular de los países afectados o propensos a desastres. Debería fortalecerse la capacidad de los países propensos a desastres de recibir, utilizar y difundir esta información. A ese respecto, se insta a la comunidad internacional a que preste asistencia a esos países, cuando lo soliciten, para restablecer y mejorar sus sistemas nacionales de alerta temprana.

#### IV. CAPACIDAD CONTINGENTE

##### *a) Mecanismos de financiación contingente*

21. Las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas deberían seguir atendiendo las peticiones de asistencia de emergencia en el marco de sus respectivos mandatos. Los órganos rectores de esas Organizaciones y entidades deberán estudiar la posibilidad de adoptar medidas de dotación de reservas y otras medidas de financiación contingente con el fin de reforzar aún más su capacidad operacional para reaccionar de manera rápida y coordinada ante las situaciones de emergencia.

22. Además, es necesario un mecanismo central de financiación complementaria a fin de asegurar el suministro de recursos suficientes para su utilización en la fase inicial de las situaciones de emergencia que requieran una reacción a nivel de todo el sistema.

23. Para ese fin, el Secretario General debería establecer un fondo renovable central dependiente de su autoridad como mecanismo de liquidez para garantizar la reacción rápida y coordinada de las organizaciones del sistema.

24. La cuantía inicial de dicho fondo debería ser de 50 millones de dólares de los EE.UU. El fondo se financiaría mediante contribuciones

voluntarias. Con tal fin deberían celebrarse consultes entre posibles donantes. Para alcanzar esa meta el Secretario General debería hacer un llamamiento a los posibles donantes y convocarlos a una reunión en el primer trimestre de 1992 a fin de obtener contribuciones al fondo en forma segura amplia y suplementaria.

25. Los adelantos de recursos de las organizaciones operacionales del sistema deberían hacerse en la inteligencia de que esas organizaciones reembolsarían en primer lugar al fondo con el producto de las contribuciones voluntarias recibidas en respuesta a los llamamientos unificados.

26.- El funcionamiento del fondo debería examinarse después de dos años.

*b) Otras medidas para asegurar una capacidad de reacción rápida*

27. Partiendo de la capacidad actual de las organizaciones pertinentes, las Naciones Unidas deberían establecer un registro central de todo el personal especializado y los grupos de especialistas técnicos, así como de los suministros, el equipo y los servicios de socorro disponibles en el sistema de las Naciones Unidas que pudieran obtenerse de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en respuesta a solicitudes efectuadas por los Naciones Unidas en breve plazo.

28. Las Naciones Unidas deberían seguir haciendo los arreglos apropiados con los gobiernos interesados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para que la Organización tenga un acceso más rápido, en caso necesario, a la capacidad de socorro de emergencia de esos gobiernos y organizaciones, con inclusión de reservas de alimentos, existencias y personal de emergencia y apoyo logístico. Se pide al Secretario General que en su informe anual a la Asamblea General mencionado en el inciso i) del párrafo 35 *infra* dé cuenta de los avances logrados a ese respecto.

29. Las Naciones Unidas deberían elaborar normas y procedimientos especiales para casos de emergencia a fin de que todas las organizaciones pudieran desembolsar rápidamente fondos de emergencia, proporcionar suministros y equipo de emergencia y contratar personal de emergencia.

30. Los países propensos a desastres deberían elaborar procedimientos especiales de emergencia a fin de facilitar la obtención y el emplazamiento rápidos de equipo y suministros de socorro.

## V. LLAMAMIENTOS UNIFICADOS.

31. En los casos de emergencia que requieran una reacción coordinada, el Secretario General debería garantizar que, a la mayor brevedad y en un plazo máximo de una semana, se hiciera un llamamiento inicial unificado, preparado en consulta con el Estado afectado, a todas las organizaciones pertinentes del sistema. En el caso de situaciones de emergencia prolongadas, dicho llamamiento inicial se debería actualizar y afinar dentro de un término de cuatro semanas, a medida que se fuera recibiendo mayor información.

32. Los posibles donantes deberían adoptar las medidas necesarias para aumentar el monto y agilizar el pago de sus contribuciones, incluida la decisión de separar, a título de reserva, recursos financieros y de otra índole que el sistema de las Naciones Unidas pudiere utilizar rápidamente en respuesta a llamamientos unificados del Secretario General.

## VI. COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y LIDERAZGO

### a) *Liderazgo del Secretario General*

33. El liderazgo del Secretario General es decisivo y se deberá fortalecer a fin de lograr una mejor preparación para casos de desastres y otras situaciones de emergencia, así como para coordinar una reacción rápida y coherente. Ello se podría lograr prestando apoyo coordinado a las medidas de prevención y preparación y aprovechando al máximo, entre otras cosas, un comité permanente entre organismos, llamamientos unificados, un fondo renovable central para casos de emergencia y un registro de capacidades contingentes.

34. Con tal fin, y en inteligencia de que se dispondría de los recursos indispensables previstos en el párrafo 24 *supra*, el Secretario General designaría a un funcionario de alto nivel (el coordinador de actividades de socorro en casos de emergencia) para desempeñar sus funciones en estrecha colaboración con el Secretario General, con acceso directo a él y con cooperación de los organismos y las entidades pertinentes del sistema que se ocupan de la asistencia humanitaria respetando plenamente sus mandatos y sin perjuicio de cualquier decisión que pudiera adoptar la Asamblea General respecto de la reestructuración general de la Secretaría de las Naciones Unidas. Ese funcionario de alto nivel desempeñaría a In vez las funciones que actualmente desempeñarían los representantes del Secretario General en situaciones de emergencia importantes y complejas en lo tocante a la coordinación de la reacción de las Naciones Unidas y las funciones del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre.

35. Ese funcionario de alto nivel, que respondería ante la Asamblea General y trabajaría bajo la dirección del Secretario General, tendría las siguientes responsabilidades:

- a) Atender las solicitudes de asistencia de emergencia de los Estados Miembros que requieran una reacción coordinada;
- b) Formarse una visión de conjunto de todas las situaciones de emergencia, entre otras cosas, compilando y analizando en forma sistemática la información procedente del sistema de alerta temprana según lo previsto en el párrafo 19 *supra*, con miras a coordinar y facilitar la asistencia humanitaria que el sistema de las Naciones Unidas preste en las situaciones de emergencia que requieran una reacción coordinada;
- c) Organizar en consulta con el gobierno del país afectado, una misión interinstitucional conjunta de evaluación de las necesidades y preparar un llamamiento unificado que habrá de hacer el Secretario General, al que seguirán informes periódicos sobre la situación con información procedente de todas las fuentes de asistencia externa.
- d) Facilitar activamente, incluso mediante negociaciones, en caso necesario, el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas a través de modalidades como el establecimiento de corredores provisionales de socorro en los casos en que fuera necesario, así como días y zonas "de tranquilidad" y otros métodos;
- e) Administrar, en consulta con las organizaciones operacionales pertinentes, un fondo renovable central de emergencia y ayudar a movilizar recursos;
- f) Servir de centro principal de coordinación con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales en lo referente a las operaciones de las Naciones Unidas de Socorro en casos de emergencia y, según proceda y sea necesario, movilizar su capacidad de socorro en casos de emergencia, incluso mediante la celebración de consultas en su calidad de presidente del Comité Permanente entre organismos;
- g) Proporcionar información consolidada, incluida información precedente de la alerta temprana en casos de emergencia, a todos los gobiernos y las autoridades pertinentes, sobre todo a los países afectados y propensos a ser afectados por desastres, aprovechando la capacidad de las organizaciones del sistema y otros recursos disponibles;

h) Promover activamente, en estrecha colaboración con las organizaciones competentes, la transición sin contratiempos de las actividades de socorro a las actividades de rehabilitación y reconstrucción, a medida que se vayan eliminando gradualmente las operaciones de socorro por él dirigidas;

i) Preparar un informe anual para el Secretario General sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia, en el que figure información acerca del fondo renovable central de emergencia, que se presentaría a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social.

36. El funcionario de alto nivel debería contar con el apoyo de una secretaría establecida sobre la base de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre reforzada y la fusión de las oficinas existentes que se ocupan de situaciones complejas de emergencia. Dicha secretaría se podría complementar con personal adscrito de las organizaciones pertinentes del sistema. El funcionario de alto nivel desempeñaría sus funciones en estrecha colaboración con las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas, así como con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y las organizaciones no gubernamentales pertinentes. En el plano de los países, el funcionario de alto nivel mantendría estrecho contacto con los coordinadores residentes respecto de asuntos relativos a la asistencia humanitaria y los dirigiría en su labor.

37. El Secretario General debería disponer el establecimiento de mecanismos entre el funcionario de alto nivel y todas las organizaciones pertinentes y asignar las respectivas responsabilidades con miras a lograr una acción rápida y coordinada en caso de emergencia.

*b) Comité permanente entre organismos*

38. Se debería crear un comité permanente entre organismos, al que prestaría servicios a la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre reforzada, que estafa presidido por el funcionario de alto nivel y en el que participarían todas las organizaciones operacionales. Tendrían una invitación permanente para participar en este comité el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Organización Internacional para las Migraciones. Se podría invitar a algunas organizaciones no gubernamentales a participar en el comité en casos especiales. El comité se reuniría a la mayor brevedad para responder a situaciones de emergencia.

c) *Coordinación en el plano de los países*

39. Dentro del marco general descrito en los párrafos que anteceden, y en apoyo de los esfuerzos realizados por los países afectados, el coordinador residente normalmente coordinaría la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en el plano de los países. El coordinador residente debería facilitar el estado de preparación del sistema de las Naciones Unidas y ayudar a lograr una transición rápida de la etapa de socorro a la de desarrollo. También promovería la utilización de toda la capacidad de socorro disponible en los planos local y regional. El coordinador residente sería el presidente de un grupo de operaciones de emergencia que estaría integrado por representantes locales y expertos del sistema.

VII. TRANSICIÓN DEL SOCORRO A LA REHABILITACION  
Y EL DESARROLLO

40. La asistencia de emergencia se debe proporcionar en condiciones tales que propicien la recuperación y el desarrollo a largo plazo. Las organizaciones de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas debería participar en las etapas iniciales y colaborar estrechamente con los encargados de prestar socorro de emergencia y propiciar la recuperación, dentro del marco de sus respectivos mandatos.

41. Después de la etapa inicial de socorro la cooperación y el apoyo internacional a la rehabilitación y la reconstrucción deberían proseguir con intensidad sostenida. La etapa de rehabilitación se debería utilizar como una oportunidad para reestructurar y mejorar las instalaciones destruidas y los servicios interrumpidos por las situaciones de emergencia a fin de permitirles resistir los efectos de futuras situaciones de emergencias.

42- Se debería acelerar la cooperación internacional para el desarrollo de los países en desarrollo, con lo que se contribuiría a reducir la incidencia y los efectos de desastres y situaciones de emergencia futuros.

Distr.  
GENERAL  
A/RES/48/116  
24 de marzo de 1994

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
Resolución de la Asamblea General 48/116 del 20 de diciembre de 1993**

La Asamblea General,

Habiendo examinado el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre las actividades de su Oficina 1/, así como el informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado sobre la labor realizada en su 44º período de sesiones 2/, y tomando nota de la declaración hecha por la Alta Comisionada el 4 de noviembre de 1993 3/,

Recordando su resolución 47/105, de 16 de diciembre de 1992,

Reafirmando el carácter puramente humanitario y apolítico de las actividades de la Oficina del Alto Comisionado, así como la importancia fundamental de la función de la Alta Comisionada de dar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones a los problemas de los refugiados,

Acogiendo con beneplácito la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos 4/, en particular por cuanto reafirma el derecho de buscar asilo y disfrutar de él, así como el derecho a regresar al propio país,

Encomiando a la Alta Comisionada y a su personal por la dedicación con que desempeñan sus funciones y rindiendo especial tributo a los funcionarios que han perdido la vida en el cumplimiento de su deber,

Observando con satisfacción que ciento veintitrés Estados son actualmente partes en la Convención de 1951 5/ o en el Protocolo de 1967 6/ sobre el estatuto de los refugiados, o en ambos instrumentos,

1/ A/48/12.

2/ A/48/12/Add.1.

3/ Véase A/C.3/48/SR.23.

Observando también con satisfacción la participación de la Alta Comisionada en las conmemoraciones del aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 7/ y de la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en Africa, concluida en Addis Abeba el 10 de septiembre de 1969 8/,

Acogiendo con beneplácito el hecho de que los Estados continúen firmemente decididos a proporcionar protección y asistencia a los refugiados, así como el valioso apoyo brindado por los gobiernos a la Alta Comisionada en el desempeño de sus tareas humanitarias,

Encomiando a los Estados, en particular a los países menos adelantados y a los que han acogido a millones de refugiados, que, a pesar de sus graves problemas económicos y de desarrollo, sigan admitiendo en su territorio a gran número de refugiados, y haciendo hincapié en la necesidad de compartir en la mayor medida posible la carga que soportan esos Estados mediante la asistencia internacional, incluida la asistencia para el desarrollo,

Observando con preocupación que ha seguido aumentando el número de refugiados y de otras personas a las que se pide que preste asistencia y protección la Oficina del Alto Comisionado, y que la protección de esas personas sigue estando gravemente comprometida en muchos casos como resultado de su no admisión, su expulsión ilegal, su devolución, su detención injustificada, de otras amenazas a su integridad física, su dignidad y su bienestar, y del hecho de que no se respeten ni garanticen sus derechos humanos y sus libertades fundamentales,

Reconociendo que en algunas regiones la mala utilización por algunas personas de los procedimientos de asilo compromete la institución del asilo y conspira contra la posibilidad de proteger a los refugiados con rapidez y eficacia,

Destacando la necesidad de que los Estados presten asistencia a la Alta Comisionada en sus esfuerzos por encontrar soluciones duraderas y oportunas para los problemas de los refugiados, y de que participen en los esfuerzos por prevenir situaciones que puedan desembocar en la huida de refugiados y aborden las causas básicas de los éxodos de refugiados, y subrayando, a este respecto, la responsabilidad de los Estados, sobre todo la de los países de origen,

4/ A/CONF.157/24, primera parte, cap. III.

5/ Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 189, No. 2545.

6/ Ibid., vol. 606, No. 8791.

7/ International Journal of Refugee Law, vol. 3, No. 2 (abril de 1991).

8/ Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 1001, No. 14691.

Acogiendo con beneplácito los constantes esfuerzos de la Alta Comisionada por satisfacer las necesidades de protección y asistencia de las mujeres y los niños refugiados, que constituyen la mayoría de la población de refugiados del mundo y que suelen estar expuestos a amenazas graves que atentan contra su seguridad y su bienestar,

Reconociendo el aumento de las solicitudes de ayuda a que debe atender la Oficina del Alto Comisionado en todo el mundo y la necesidad de movilizar plena y eficazmente todos los recursos disponibles para atender a esas solicitudes,

1. Reafirma enérgicamente la importancia fundamental de la función de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados de dar protección internacional a los refugiados y la necesidad de que los Estados cooperen plenamente con su Oficina para facilitar el cumplimiento efectivo de esa función;
2. Exhorta a todos los Estados que aún no lo hayan hecho, incluidos los gobiernos de los nuevos Estados independientes, a que se adhieran a la Convención de 1951 5/ y al Protocolo de 1967 6/ sobre el estatuto de los refugiados y a los instrumentos regionales pertinentes de protección de refugiados o se declaren sucesores en ellos, y que los cumplan plenamente;
3. Exhorta también a todos los Estados a que defiendan la institución del asilo como instrumento indispensable para la protección internacional de los refugiados y que respeten escrupulosamente el principio fundamental de la no devolución;
4. Insta a los Estados a que velen por que todas las personas que soliciten asilo tengan acceso, con arreglo a los instrumentos internacionales y regionales pertinentes, a procedimientos justos y eficaces de determinación de la condición de refugiado y de concesión de asilo a las personas que tengan derecho a ello;
5. Expresa su profunda preocupación ante las graves amenazas que atentan contra la seguridad o el bienestar de los refugiados, incluidos incidentes de devolución, expulsión ilegal, agresión física y detención en condiciones inaceptables, y exhorta a los Estados a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar el respeto de los principios de protección de los refugiados, así como el trato humanitario de las personas que busquen asilo, en cumplimiento de las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas;
6. Hace suyas, a este respecto, las conclusiones sobre la seguridad personal de los refugiados y sobre la protección de los refugiados y la violencia sexual,

aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en su 44º periodo de sesiones 2/;

7. Acoge con beneplácito la política de la Alta Comisionada relativa a los niños refugiados y las actividades emprendidas para ponerla en práctica, cuyo objeto es lograr que se satisfagan plenamente las necesidades concretas de los niños refugiados, en particular de los menores no acompañados, como parte de las actividades generales de protección y asistencia de la Oficina, en cooperación con los gobiernos y otras organizaciones pertinentes;
8. Toma nota con reconocimiento de los nuevos progresos logrados en la puesta en práctica, en el marco del programa de la Alta Comisionada, de medidas para garantizar la protección y satisfacer las necesidades de asistencia de las mujeres y niñas refugiadas, de conformidad con la política de la Alta Comisionada relativa a las mujeres refugiadas;
9. Subraya la importancia de la solidaridad internacional y la distribución de la carga en la tarea de reforzar la protección internacional de los refugiados e insta a todos los Estados, así como a las organizaciones no gubernamentales, a que, conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado, cooperen en los esfuerzos por aligerar la carga que soportan los Estados que han acogido a grandes números de refugiados y de personas que buscan asilo;
10. Insta a todos los Estados y organizaciones pertinentes a que apoyen a la Alta Comisionada en su búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, incluidas la repatriación voluntaria, la integración en el país de asilo y el reasentamiento en terceros países, según proceda, y encomia, en particular, los esfuerzos permanentes de su Oficina por aprovechar todas las oportunidades posibles para promover condiciones que desemboquen en la repatriación voluntaria, que es la solución preferida;
11. Alienta a la Alta Comisionada, teniendo en cuenta su amplia experiencia y especialización en cuestiones humanitarias, a que continúe estudiando y llevando a cabo actividades de protección y asistencia con objeto de evitar las situaciones que provoquen éxodos de refugiados, teniendo presentes los principios fundamentales de protección, en estrecha coordinación con los gobiernos interesados y, según proceda, dentro de marcos interinstitucionales, intergubernamentales y no gubernamentales;
12. Reafirma su apoyo a las actividades de la Alta Comisionada, en cumplimiento de solicitudes expresas del Secretario General o de los principales órganos competentes de las Naciones Unidas y con el consentimiento del Estado interesado, y teniendo en cuenta la complementariedad de los mandatos y la especialización de otras organizaciones pertinentes, para proporcionar asistencia y protección humanitaria a las personas desplazadas dentro de sus

países en situaciones concretas para las que se requiere la experiencia particular de la Oficina, sobre todo en los casos en que esas actividades puedan contribuir a prevenir o a solucionar problemas de refugiados;

13. Reafirma la importancia de incorporar las cuestiones ambientales a los programas de la Oficina del Alto Comisionado, especialmente en los países menos adelantados, teniendo en cuenta los efectos que tiene para el medio ambiente el gran número de refugiados y personas desplazadas de interés para la Alta Comisionada;
14. Reconoce la necesidad de que la comunidad internacional estudie métodos y medios para atender mejor, en el sistema de las Naciones Unidas, a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas dentro de sus países, y pide a la Alta Comisionada que participe activamente en nuevas consultas sobre esta cuestión prioritaria con el Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría y el Representante Especial del Secretario General sobre los desplazados internos, así como con otros órganos y organizaciones internacionales competentes, entre ellos el Comité Internacional de la Cruz Roja;
15. Reconoce también la importancia de abordar la prevención, la protección y las soluciones dentro de un amplio marco regional, y alienta a la Alta Comisionada a que celebre consultas con los Estados, otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas y con organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales sobre las posibilidades de adoptar nuevas medidas e iniciativas en las esferas afectadas por problemas humanitarios complejos que entrañen movimientos forzados de población;
16. Reafirma la importancia de promover y difundir el derecho y los principios de protección de los refugiados y de facilitar la prevención de los problemas de refugiados y la solución de esos problemas, y alienta a la Alta Comisionada a que continúe fortaleciendo las actividades de promoción y capacitación de su Oficina, incluso aumentando la cooperación con los órganos y organizaciones que se ocupen de cuestiones de derechos humanos y de derecho humanitario;
17. Insta a los Estados, a la Oficina del Alto Comisionado y a las organizaciones no gubernamentales a que continúen procurando lograr, de parte del público, una mayor comprensión y aceptación de las personas de origen y cultura diferentes a fin de que desaparezcan las actitudes hostiles, racistas o xenófobas y otras formas de intolerancia contra los extranjeros, incluidos los refugiados y las personas que buscan asilo, las personas desplazadas y las personas pertenecientes a minorías;
18. Toma nota de la vinculación entre la salvaguardia de los derechos humanos y la prevención de los problemas de refugiados, y reitera su apoyo a las

actividades de la Alta Comisionada para aumentar la cooperación entre su Oficina y la Comisión de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría y otros órganos y organizaciones internacionales pertinentes;

19. Acoge con beneplácito los nuevos progresos logrados por la Alta Comisionada a fin de aumentar la capacidad de su Oficina para responder a las situaciones de emergencia y la alienta a que preste pleno apoyo a la función de coordinación del Coordinador del Socorro de Emergencia, sobre todo en las situaciones de emergencia más graves y complejas;
20. Alienta a la Alta Comisionada a que continúe cooperando plenamente, incluso en el marco del Comité Interinstitucional Permanente, con los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a fin de reaccionar con eficacia ante las situaciones complejas de emergencia;
21. Acoge con beneplácito el establecimiento por la Alta Comisionada del proceso PARINAC (Asociación para la Acción) en unión con el Consejo Internacional de Organismos Voluntarios, como medio de fortalecer y mejorar la cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado y las organizaciones no gubernamentales a fin de satisfacer el gran aumento de la demanda de servicios, expresa su apoyo al proceso de consultas por conducto de reuniones preparatorias regionales y a la conferencia mundial que se celebrará en Oslo en junio de 1994 e invita a los gobiernos a que presten apoyo financiero a esta importante iniciativa;
22. Expresa profunda preocupación por las condiciones imperantes en diversos países y regiones que comprometen gravemente la prestación de asistencia humanitaria y la seguridad del personal de la Oficina del Alto Comisionado y de otro personal de las operaciones de socorro, deplora las recientes pérdidas de vidas que ha sufrido el personal de las operaciones humanitarias, insta a que se preste apoyo a las iniciativas adoptadas por la Alta Comisionada y dentro de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en relación con la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal vinculado a sus actividades, en particular al examen de nuevas medidas para aumentar la seguridad de ese personal, e insta a los Estados y a todas las partes en cualesquiera conflictos a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar el acceso pronto y seguro de la asistencia humanitaria a sus lugares de destino y la seguridad del personal internacional y local que realice labores humanitarias en los países de que se trate;
23. Exhorta a todos los gobiernos y a otros donantes a que contribuyan a los programas de la Alta Comisionada y a que, teniendo en cuenta la necesidad de lograr una mejor distribución de la carga entre los donantes, ayuden a la Alta Comisionada a obtener oportunamente más ingresos de las fuentes

gubernamentales tradicionales, de otros gobiernos y del sector privado a fin de satisfacer las necesidades de los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas de que se ocupa la Oficina del Alto Comisionado.

## PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS <sup>2/</sup>

### INTRODUCCIÓN: ALCANCE Y FINALIDAD

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:

- a) el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
- b) los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
- c) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
- d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

### Sección I

#### PRINCIPIOS GENERALES

##### Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos Principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

### **Principio 2**

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.

2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

### **Principio 3**

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

### **Principio 4**

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

## **Sección II PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DESPLAZAMIENTOS**

### **Principio 5**

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

### **Principio 6**

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:

- a) basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
- b) en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
- c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
- d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
- e) cuando se utilicen como castigo colectivo.

3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

### **Principio 7**

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.

3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:

- a) la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica.

- b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
- c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
- d) las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
- e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
- f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

#### **Principio 8**

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

#### **Principio 9**

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

### **Sección III PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DURANTE EL DESPLAZAMIENTO Principio 10**

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

- a) el genocidio;
- b) el homicidio;
- c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y
- d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

- a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;
- b) la privación de alimentos como medio de combate;

- c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
- d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
- e) el uso de minas antipersonal.

### **Principio 11**

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

a) la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;

b) la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y

c) los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos;.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

### **Principio 12**

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.

3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.

4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

### **Principio 13**

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

#### **Principio 14**

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

#### **Principio 15**

Los desplazados internos tienen derecho a:

- a) buscar seguridad en otra parte del país;
- b) abandonar su país;
- c) solicitar asilo en otro país; y
- d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

#### **Principio 16**

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.

4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

#### **Principio 17**

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.

2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.

3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.

4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

### **Principio 18**

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.

2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:

- a) Alimentos esenciales y agua potable;
- b) Alojamiento y vivienda básicos;
- c) Vestido adecuado; y
- d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.

3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

### **Principio 19**

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.

2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

## **Principio 20**

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.
3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

## **Principio 21**

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.
2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:
  - a) expolio;
  - b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
  - c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
  - d) actos de represalia; y
  - e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.
3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

## **Principio 22**

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:
  - a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;
  - b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
  - c) el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;

- d) el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
- e) el derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

### **Principio 23**

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

## **Sección IV PRINCIPIOS RELATIVOS A LA ASISTENCIA HUMANITARIA Principio 24**

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

### **Principio 25**

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.
2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.
3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

### **Principio 26**

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

### **Principio 27**

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

## **Sección V PRINCIPIOS RELATIVOS AL REGRESO, EL REASENTAMIENTO Y LA REINTEGRACIÓN**

### **Principio 28**

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidades primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

### **Principio 29**

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

**Principio 30**

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

-----

\*/ Extracto del documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

## FUENTES DOCUMENTALES

### 1. Bibliografía

- Aaron, RAYMOND, *Paz y Guerra entre las Naciones*, 2 vols., Alianza Editorial, Madrid, 1995, 439 y 929 pp.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria – ACNUR 2000*, Edit. Icaria, España 2000, 363 pp.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), *La situación de los refugiados en el mundo 1995: En busca de soluciones*. Edit. Alianza Editorial, Madrid 1995, 265 pp.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, ACNUR, Nueva York, 1992, 440 pp. (2 vol.)
- ARENAL, Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 1ª. Reimp. Red Edit. Iberoamericana, México, 1995, 495 pp.
- CONSEJO MUNDIAL DE IGLESIAS, *Ha llegado el momento de optar por la solidaridad con las personas desarraigadas*, AGL FM Production, Grand-Saconnex, Suiza, 1996, 66 pp.
- CASTAÑEDA, Jorge, *Obras Completas. I. Naciones Unidas*, IMRED, COLMEX, México, 1995, 585 pp.
- CASTAÑEDA, Jorge, *México y el orden internacional*, COLMEX, México, 1981, 241 pp.
- CUEVAS Cancino, Francisco, *Tratado sobre la Organización Internacional*, Edit. JUS SA. México, 1962, 592 pp.
- DENG, Francis M., *Protecting the dispossessed: A challenge for the International Community*, 1º ed., The Brookings Institution, Washington, D.C., 1993
- DIAZ CEBALLOS, Berenice, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos: El tratamiento del tema en el nuevo contexto internacional*, CNDH, México, 1996, 250 pp.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, 11ª. Ed., Edit. Techos, Madrid, 1999, 846 pp.

DOMESTICI-MET M.J., *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Serie Ayuda Humanitaria, Ed. Universidad de Deusto, Bilbao 1999, 127 pp.

EKKEHART, Krippendorff, *El sistema internacional como historia. Introducción a las Relaciones Internacionales*, 1ª. ed., traduc. Angelika Schorp, México, FCE, 1995, 170 pp.

EKKEHART, Krippendorff, *El sistema internacional como historia. Las Relaciones Internacionales como ciencia*, 1ª. ed., traduc. Angelika Schorp, FCE, México, 1995, 162 pp.

ETXEBERRIA Xabier, *Etica de la acción humanitaria*, Serie Ayuda Humanitaria, Ed. Universidad de Deusto, Bilbao 1999, 101 pp.

FISCHER, Horst, *Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria*, Serie Ayuda Humanitaria, Ed. Universidad de Deusto, Bilbao 1999, 101 pp.

GOMEZ Armas, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, 1ª. ed., UNAM, México, 1990, 245 pp.

LEON, José Luis (Coord), *El nuevo sistema internacional. Una visión de México*, SRE, FCE, México, 1999, 416 pp.

MALDONADO Y HUERTA, Antonio, *La problemática de los Refugiados en el Marco del Derecho Internacional Humanitario*, en Comisión de Asuntos Internacionales, Partido Revolucionario Institucional (PRI), *Política y Sociedad en la Perspectiva Internacional*. México, 1995

MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, 2 vols., 4ª. ed., Alianza Editorial, Madrid.

MONTAÑO, Jorge, *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*, FCE, México, 1992, 228 pp.

MORGENTHAU, Hans J., *Política entre las Naciones: lucha por el poder y la paz*, 6ª. Ed. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina, 1986, págs. 14-16 y 20-25.

NEW ZEALAND MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, *United Nations Handbook 2000*. Ministry of Foreign Affairs and Trade Wellington, 2000, 368 pp. ONU, *ABC de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 341 pp.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL/GLOBAL IDP SURVEY, *Internally Displaced People: A Global Survey*, Earthscan Publications Ltd, London, 1998, 239 pp.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL/GLOBAL IDP SURVEY, *Rights Have No Borders: Worldwide Internal Displacement*, Parchment, Oxford, 1998, 123 pp.

ONU, *Carta de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 57 pp.

PARKER, R.A.C., *El siglo XX, Europa 1918-1945*, 9ª. ed. Edit. Alianza Editorial, Madrid, 1995. 245 pp.

PEARSON S. Frederic., *Relaciones Internacionales: Situación global en el siglo XXI*, 4ª Ed. Mc. Graw Hill, Colombia, 200. pp. 655.

PELLICER, Olga (Comp), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, SRE y FCE, México, 1994, 314 pp.

REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional*, Edit. Mc Graw Hill, Madrid, 1997,

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús (Comp), *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA (Tomo III)*, 1ª ed. CNDH, México, 1994, 1157 pp.1269

SEARA Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 14ª ed., Edit. Porrúa, México, 1993, 725 pp.

SEPULVEDA, Cesar, *Derecho Internacional*, Edit. Porrúa, México, 1991, 746 pp.

STOESSINGER, John G. *El poderío de las Naciones*, Edit. Gernika, España 1986, 507 pp.

THOMSON, David, *Historia Mundial de 1914 a 1968*, 11ª. ed., FCE, México, 1994, 269 pp.

VAZQUEZ, J.A. *Relaciones Internacionales, el pensamiento de los Clásicos (Comp)*, 1ª. ed., Edit. Limusa Noriega Editores, México, 420 pp.

## II Hemerografía

BATTA, Victor (coordinador), "Migración: Nomadismo, problema mundial", en *El Financiero*, 21-Marzo-1996.

ELIZALDE, Triunfo, "Se duplicó la migración en el mundo entre 1989 y 1992: ONU", en *La Jornada*, 12-Marzo-1996.

CICR, "Los desplazados internos: Cometido y función del Comité Internacional de la Cruz Roja (C.C.R)", en *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 838, 30 de junio de 2000, pp. 479-500

IMRED, "Revista Mexicana de Política Exterior", México, No. 36-37 Otoño-Invierno, 1992.

IMRED, "Revista Mexicana de Política Exterior", México, No. 47 Verano 1995.

UNAM, "50 años de Naciones Unidas" en "*Relaciones Internacionales*", México, enero-marzo, 1995.

### III. DOCUMENTOS.

NACIONES UNIDAS, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Quincuagésimo período de sesiones, suplemento No. 1. (A/50/1), Nueva York.

NACIONES UNIDAS, *Informe Preparado por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng*, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones (A/48/579), Nueva York. 6pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe Preparado por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng*, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/538), Nueva York. 9 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe Preparado por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng*, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones (A/50/558), Nueva York. 30 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe Preparado por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng*, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones (A/51/483), Nueva York. 5 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe Preparado por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng*,

Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones (A/54/409), Nueva York. 28 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe Preparado por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Sr. Francis Deng*, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones (A/56/409), Nueva York. 28 pp. (A/56/168). 17 pp.

NACIONES UNIDAS, Informe sobre refugiados, personas desplazadas y repatriados preparado por el Sr. Jacques Cuénod, consultor, Segundo período ordinario de sesiones de 1991, (E/1991/109/Add.1).

NACIONES UNIDAS, *Informe Analítico del Secretario General sobre los desplazados internos*, Cuadragésimo octavo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/1992/23), 33 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe amplio preparado por el Sr. Francis M. Deng, Representante del Secretario General sobre las cuestiones de Derechos Humanos relacionados con los desplazados internos*, Cuadragésimo noveno período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, E/(CN:4/1993/35), 81 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre las cuestiones de Derechos Humanos relacionados con los desplazados internos* Quincuagésimo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN:4/1994/44), 48 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe preparado por el Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre la cuestión de los desplazados internos*, Quincuagésimo primer período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/1995/50), 93 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe preparado por el Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre la cuestión de los desplazados internos*, Quincuagésimo segundo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/1996/52).33 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe preparado por el Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre la cuestión de los desplazados internos*, Quincuagésimo tercer período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/1997/52).17 pp

NACIONES UNIDAS, *Informe preparado por el Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre la cuestión de los desplazados internos*, Quincuagésimo cuarto periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/1998/53, Add. 1 y Add. 2), 29 pp

NACIONES UNIDAS, *Informe preparado por el Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre la cuestión de los desplazados internos*, Quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/1999/79), 33 pp

NACIONES UNIDAS, *Informe preparado por el Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre la cuestión de los desplazados internos*, Quincuagésimo sexto periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/2000/83), 30 pp

NACIONES UNIDAS, *Informe preparado por el Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre la cuestión de los desplazados internos*, Quincuagésimo séptimo periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, (E/CN.4/2001/5), 35 pp.

NACIONES UNIDAS, *Informe conciso sobre la situación demográfica en el mundo en 1993, con especial interés en los refugiados*, ST/ESA/SER.N/153, Nueva York, 1993.

NACIONES UNIDAS, *Informe conciso sobre la situación demográfica en el mundo en 1995*. ST/ESA/SER.A/153, Nueva York, 1995.

UNITED NATIONS, *Synthesis of the expert group meeting convened as part of the substantive preparations for the International Conference on Population and Development and Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration, in Population Bulletin of the United Nations*, Nos. 34/35, Department of Economic and Social Information and Policy Analysis. ST/ESA/SER.N/34-35, New York 1995

NACIONES UNIDAS, *Síntesis de las Conferencias Regionales sobre Población celebradas como parte de los preparativos sustantivos para la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo*, en Boletín de Población de las Naciones Unidas Nos. 37/38. Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas. División de Población, ST/ESA/SRN:N/37-38, Nueva York, 1995.

PHOTIOS, Georges, *Las Migraciones Internacionales y el Desarrollo*, Boletín de Población de las Naciones Unidas, Nos. 36. Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas. División de Población. ST/ESA/SER.N/36, Nueva York, 1994.

UNITED NATIONS POPULATION FUND, *National Perspectives on Population and Development: Synthesis of 168 National Reports prepared for the International Conference on Population and Development, 1994*, (E/4200/1995), New York.

NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la Situación Social en el mundo*, Departamento de Desarrollo Económico y Social, (E/1993/50/Rev-1), Nueva York, 1993.

IASC, Protection of internally displaced persons: Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, New York, December 1999, 29 pp.

ECOSOC, Nota informativa del Comité Internacional de la Cruz Roja acerca de los desplazados Internos, 19 julio del 2000.

#### IV. INTERNET

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): <http://www.cicr.org>

I.D.N.D.R. Home Page: <http://www.idndr.org>

Internally Displaced Persons the Global IDP Project: <http://www.idpproject.org/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU): <http://www.un.org>

Norwegian Refugee Council: <http://www.nrc.no/eng/index.htm>

Reliefweb homepage: <http://www.reliefweb.int/wwwb.nsf/>

UN Office for the Coordination Affairs-OCHA online:

<http://www.reliefweb.int/ocha/index.html>

USCR. World Wide Refugee Information: <http://www.refugees.org/>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN