

Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno

diciembre 2008



Revista Migraciones Forzadas

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. El Centro de Estudios sobre Refugiados edita esta revista en cuatro idiomas: inglés, español, árabe y francés. Concretamente, la edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Editores

Marion Couldrey y Maurice Herson

Edición en español

Eva Espinar Ruiz y Nachi Perea Crespo

Traducción

Sociedad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante

Revista Migraciones Forzadas

Universidad de Alicante
Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz
Apartado de Correos 99
E03080 Alicante, España
Correo electrónico: rmf@ua.es
Tel: 00 (34) 96 590 9769

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Department of International Development
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Tel/fax: +44 (0)1865 280700

www.migracionesforzadas.org

Derecho de copia y renuncia a responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente y, donde sea posible, la dirección URL o la URL específica del artículo. Los comentarios sobre el diseño y el contenido de RMF serán bienvenidos.

Asistente de edición

Tim Morris (www.timmorris.info)

Diseñado por

Art24 (www.art-24.co.uk)

Impreso por

Imprenta de la Universidad de Alicante
www.imprenta.ua.es

ISSN 1460-9819

Foto de portada:

Desplazadas internas congoleñas esperan durante la distribución de alimentos en Kibati, a las afueras de Goma, capital de la provincia oriental de Kivu Norte (República Democrática del Congo). IRIN/Les Neuhaus



MIGRACIONES FORZADAS

revista

De los editores

La Conferencia Internacional de los Diez Años de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno (GP10), celebrada en Oslo el 16 y 17 de octubre de 2008, analizó los logros y deficiencias de los Principios desde su lanzamiento en 1998, a la vez que pretendía avivar la voluntad política para incorporarlos en los marcos nacionales, regionales y globales y promover su aplicación práctica. La presente edición especial de RMF plasma los debates celebrados e incluye una versión reducida de algunas de sus presentaciones, así como una selección de otros artículos que recogen estudios de caso de distintos países. Lamentablemente, los grupos de desplazados internos del mundo son demasiado numerosos para que podamos recogerlos a todos en esta edición de 40 páginas, pero esperamos que los artículos aquí presentados sean relevantes y útiles en otros contextos.

Queremos agradecer a Khalid Koser (del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno) y a Christophe Beau (del Observatorio de Desplazamiento Interno) su inestimable ayuda en la preparación de este número especial. También deseamos expresar nuestro agradecimiento a todos nuestros colaboradores.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Maurice Herson
Editores Forced Migration Review



Edición en Español

La revisión de la aplicación de los Principios Rectores en distintos lugares del mundo nos permite entender, más allá de los textos oficiales, la situación de los desplazados que no atraviesan ninguna frontera y nos alienta a seguir construyendo el camino hacia el respeto por los Derechos Humanos y la Paz. Un camino que deseamos recorrer con los lectores y lectoras de RMF.

Este especial en su edición en castellano, está disponible en línea en: <http://www.migracionesforzadas.org/principiosrectores.htm>. También está disponible en inglés, árabe y francés.

Un saludo afectuoso,
Eva Espinar y Nachi P. Crespo

La presente edición especial ha contado con el apoyo del Consejo Noruego para los Refugiados/Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), el Ministerio noruego de Asuntos Exteriores y el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.

CONTENIDOS

Prólogo

John Holmes 3

Orígenes y desafíos

Roberta Cohen y Francis M Deng 4

Logros, desafíos y recomendaciones

Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada el Oslo en 16 y 17 de octubre de 2008 6

Progresos en la protección jurídica de los desplazados internos

Cordula Droege 8

La evaluación del impacto de los Principios: una tarea pendiente

Elizabeth Ferris 10

Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger

Erin Mooney 11

Los logros y las limitaciones de los Principios Rectores en Birmania

Consorcio Fronterizo Birmano-Tailandés 14

La protección de los desplazados internos en Europa

Corien Jonker 15

La experiencia de los Principios Rectores en Georgia

Iulia Kharashvili, Ilya Kharashvili y Koba Subeliani 16

África: de los principios voluntarios a las normas vinculantes

Brigitta Jaksa y Jeremy Smith 18

¿Pueden los Principios Rectores marcar la diferencia en Kenia?

Jacqueline Klopp y Nuur Mohamud Sheekh 19

La respuesta de Uganda al desplazamiento: la diferencia entre la política y la práctica

Ruth Mukwana y Katinka Ridderbos 21

El Principio Rector 29 y el derecho a la restitución

Rhodri C Williams 23

Los obstáculos en la aplicación del Principio Rector 29 en Afganistán

Megan Bradley 24

Garantizar la igualdad electoral a los votantes desplazados

Jeremy Grace y Jeff Fischer 26

Es hora de aplicar los Principios Rectores en Nepal

Shiva K Dhungana 27

Los retornados de Sierra Leona

Claudena Skran 29

El Principio Rector 27 y la respuesta al tifón de Filipinas

Sara McHattie 30

El desplazamiento interno en la República Centroafricana

Laura Pérez 31

ACNUR y los Principios Rectores

Khassim Diagne y Hannah Entwisle 33

Proyectos formativos para reforzar la protección de los derechos de los desplazados

Kim Mancini Beck 36

El futuro de los Principios Rectores

Walter Kälin 38

Herramientas y recursos

40



CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE REFUGIADOS

Prólogo

John Holmes

El desplazamiento interno sigue siendo uno de los retos más acuciantes de la comunidad humanitaria.

Veintiséis millones de personas se encuentran desplazadas dentro de su país debido a los conflictos armados y muchas más lo están a consecuencia de los desastres naturales y los causados por el hombre. Evidentemente, estas cifras aumentarán con los efectos del cambio climático.¹

Los desplazados internos no cuentan con una identificación y una protección tan claras como los refugiados a pesar de su gran vulnerabilidad. Pueden haber perdido sus propiedades y sus medios de subsistencia, corre el grave peligro de separarse de sus familiares, pueden sufrir discriminación por el mero hecho de ser desplazados y, con frecuencia, carecen de documentos de identidad, lo que les dificulta el acceso a los servicios básicos y les impide ejercer sus derechos políticos. Además, a menudo están más expuestos que otros grupos a sufrir abusos, como se refleja en los altos índices de violencia sexual y por motivos de género que se registran en situaciones de desplazamiento interno. Sin embargo, los problemas más difíciles de medir son la pérdida de su dignidad y la disminución de la esperanza conforme aumenta el periodo de desplazamiento.

Tras un desastre natural o un conflicto armado, poner fin al desplazamiento supone un tremendo desafío. Por lo general, a partir de ese momento, decae la atención nacional e internacional que se presta a la desesperada situación de los desplazados internos y resulta difícil hallar soluciones duraderas. Con frecuencia, los desplazados reciben algo de apoyo durante un tiempo demasiado corto como para permitirles restablecer su vida con seguridad y dignidad; al mismo tiempo, las actividades de recuperación en las zonas en las que quieren vivir tardan demasiado en completarse.

Es fundamental que nuestro trabajo por asegurar la protección de los desplazados internos esté basado en sus derechos humanos. Éstos no son sólo la base de la acción humanitaria dirigida a proteger a este colectivo, sino que también son la medida que distingue entre los que disfrutan de unos derechos y los que tienen unas obligaciones. Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno² exponen con toda claridad los derechos

de este colectivo y las correspondientes obligaciones de las autoridades nacionales. Su publicación hace diez años por el antiguo Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng, y el antiguo Coordinador de Ayuda de Emergencia, el desaparecido Sérgio Vieira de Mello, constituyó un punto de inflexión en la protección de los desplazados.

Como se ilustra en los artículos de la presente Edición Especial de RMF, hemos recorrido un largo camino en la última década. Los Principios Rectores se han convertido en las normas internacionales aceptadas en el ámbito del desplazamiento interno; cada vez son más los estados que los incorporan a su legislación nacional; constituyen el parámetro de referencia empleado por los actores humanitarios y activistas de los derechos humanos que se ocupan del tema, tanto en la esfera nacional como en la internacional; y, lo que es más importante, han logrado que los propios desplazados internos sean más conscientes de sus derechos.

No obstante, aún queda mucho por hacer. La mayoría de los estados afectados por el desplazamiento interno siguen sin disponer de leyes o políticas relativas a los desplazados, muchos de ellos siguen sin conocer cuáles son sus derechos y persisten numerosos obstáculos para su ejercicio en la práctica. Por lo tanto, me complace que esta Edición Especial represente una magnífica ocasión para compartir experiencias, adquirir conocimientos, identificar lagunas y planificar el futuro. Además, quisiera aprovechar esta oportunidad para hacer un llamamiento a todos los gobiernos para que asuman sus responsabilidades,

establecidas en los Principios Rectores, y a la comunidad internacional para que aumente su apoyo a los gobiernos y a los propios desplazados internos.

John Holmes es el Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia. Para más información diríjase a: dpss@un.org.

1. Véase la reciente edición de RMF sobre el cambio climático y el desplazamiento en <http://www.migracionesforzadas.org/desplazamientoambiental.htm>
2. <http://www.idpguidingprinciples.org/>

Campo de desplazados internos de Eldoret, Kenia. Enero de 2008.



Orígenes y desafíos

Roberta Cohen y Francis M Deng

La necesidad de desarrollar normas internacionales que protegieran y ayudaran a los desplazados internos fue consecuencia directa del estallido de numerosas guerras civiles en la última década del siglo XX, que provocaron el desplazamiento de decenas de millones de personas dentro de su propio país.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados no se aplicaba a los desplazados internos. La responsabilidad principal de garantizar su bienestar y seguridad recaía en los gobiernos. Sin embargo, muchos de ellos no podían o no querían asumir esta obligación. Las organizaciones internacionales y ONG tampoco contaban con normas de actuación para tratar el rápido aumento de los desplazados internos necesitados de asistencia. Por ello, empezó a reclamarse un documento internacional que definiera sus derechos y las obligaciones de los gobiernos para con ellos.

El desarrollo de un marco legal para los desplazados internos se convirtió en una de las prioridades del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng, tras su nombramiento en 1992. Dicho cometido estaba salpicado de retos abrumadores:

- aplacar la suspicacia de los gobiernos, que temían posibles intrusiones en su soberanía
- garantizar que las normas internacionales se basaran en un concepto que promoviera el consenso
- recordar a los Estados que, aunque los desplazados internos formaran parte de su responsabilidad soberana, debían reconocer que dicha responsabilidad implicaba la obligación de protegerles y ayudarles

El concepto de soberanía como forma de responsabilidad fue la base del marco normativo que iba a crearse.

A los trabajadores humanitarios, sobre todo, les preocupaba el hecho de que destacar a un grupo de personas pudiera suponer la discriminación de otros. Sin embargo, el equipo jurídico convocado por el Representante descubrió que existen numerosos precedentes en el derecho internacional que conceden protección especial a los grupos más desfavorecidos, como los refugiados, las minorías, las personas con discapacidad, las mujeres y los niños. Mediante la identificación de

los derechos de los desplazados internos y de las obligaciones de los gobiernos no se pretendía crear una condición con privilegios, sino garantizar que, en una situación determinada, los desplazados internos, como cualquier otro grupo, recibieran protección y asistencia.

El equipo jurídico tuvo que estudiar cuál era la forma más adecuada de compilar la legislación. Los juristas estadounidenses defendían un planteamiento centrado en las necesidades de los desplazados (es decir, identificarlas primero, para luego examinar cómo eran afrontadas por la ley, así como por el derecho consuetudinario y las resoluciones). Otros, sobre todo los europeos, defendían un planteamiento más tradicional centrado en los derechos (estudiar exclusivamente los instrumentos vinculantes, o *hard law*¹, para decidir qué derechos tienen los desplazados internos). Walter Kälin² presidió el proceso, uniendo hábilmente ambas perspectivas y refundiendo diversos textos. El informe resultante, titulado “Compilación y análisis de normas jurídicas”, fue presentado en dos partes por Francis Deng ante la Comisión de Derechos Humanos en 1996 y 1998.

Otro punto controvertido consistió en decidir si los derechos de los desplazados internos debían recogerse en una declaración, una convención o unos principios. Se eligió la última opción por tres motivos: el primero era que nadie defendía un tratado vinculante por el recelo que despertaba el tema de la soberanía. En segundo lugar, la elaboración de un tratado podría prolongarse durante décadas, mientras que era necesario disponer urgentemente de un documento. Por último, ya existía un cuerpo de legislación internacional suficiente para proteger a los desplazados internos; lo que se precisaba era una reelaboración específica de la legislación en atención a sus problemas concretos.

Otra cuestión importante fue la definición de “desplazado interno”. Para algunos, éstos eran exclusivamente los que habían abandonado su hogar debido a los conflictos y a la persecución, es decir,

personas que podrían considerarse refugiadas si hubieran cruzado una frontera. Otros pensaban que también debían incluirse en ese concepto a los desplazados por las catástrofes naturales y los proyectos de desarrollo. Al final, se eligió la definición más amplia, ya que se reconoció que esas personas también se habían desplazado de forma involuntaria y que sus derechos humanos y su seguridad estaban amenazados.

Las controversias sobre los Principios surgieron no tanto por su contenido, sino por su forma de desarrollo. Por primera vez, expertos internacionales ajenos a un proceso intergubernamental tradicional redactaron, revisaron y completaron un documento jurídico internacional de gran calado. Cincuenta expertos independientes pusieron sobre la mesa los Principios Rectores en un congreso celebrado en Viena, que presidió el gobierno austríaco, uno de los principales patrocinadores del documento. Posteriormente, Francis Deng presentó los Principios ante las Naciones Unidas en 1998.

Poco después, un grupo de gobiernos encabezado por Egipto, Sudán y la India, que se hizo oír a pesar de su reducido tamaño, empezaron a cuestionarse la condición de los Principios y a inquirir si su desarrollo por parte de actores no gubernamentales supondría un precedente. Para canalizar sus preocupaciones, el gobierno suizo auspició diversas reuniones, que dieron comienzo en 2001. A su fin, los Estados discrepantes abandonaron sus reservas y expresaron su apoyo a los Principios. En concreto, se les recordó que los expertos participantes no habían creado nuevas leyes, sino que, en gran parte, habían compilado y reformulado lo que ya había sido negociado y acordado por los gobiernos. También se dejaron influir por los numerosos gobiernos del grupo de los 77, una coalición de países en desarrollo³ que pronto descubrió en este documento una herramienta valiosa para afrontar el desplazamiento interno en sus respectivos estados.

Sérgio Vieira de Mello, el entonces Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, fue el primero en solicitar la aceptación de los Principios por parte de las agencias humanitarias y de desarrollo de las Naciones Unidas, así como de los grupos aglutinantes de diversas ONG del Comité Permanente Interagencial (IASC)⁴,

el principal mecanismo de coordinación entre agencias de ayuda humanitaria. El IASC los difundió ampliamente y los aplicó sobre el terreno. El Proyecto Brookings sobre Desplazamiento Interno⁵ colaboró con organizaciones internacionales, regionales y de la sociedad civil de todo el mundo para recabar el reconocimiento internacional de los Principios. En 2005, más de 190 países adoptaron el Documento Final de la Cumbre Mundial⁶, que reconoció específicamente en los Principios Rectores un destacado marco internacional para la protección de los desplazados internos.

Desde el inicio del proceso hace apenas diez años, los Principios Rectores han llegado a cubrir una gran laguna en el sistema internacional de protección de las personas desplazadas.

Roberta Cohen (rcohen@brookings.edu) es Asesora Superior del Proyecto Brookings sobre Desplazamiento Interno, que cofundó y codirigió durante 12 años, así como Asociada Superior del Instituto de Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown. Su antiguo codirector, Francis Deng (osapg@un.org), fue el Representante del

Secretario General de Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos desde 1992 hasta 2004 y actualmente es el Consejero Especial del Secretario General de Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio.

1. El término inglés *hard law* es utilizado por los juristas para describir el carácter vinculante de diversos acuerdos o disposiciones, que dejan poco margen para la potestad o la interpretación.

2. Walter Kälin es el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos desde 2004.

3. <http://www.g77.org/>

4. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>

5. <http://www.brookings.edu/projects/idp.aspx>

6. http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf

Compromisos por la protección de los desplazados internos



La conferencia sobre los Principios Rectores celebrada en Oslo incluía una sesión titulada “Actores humanitarios: compromisos por la protección de los desplazados internos”. Los ponentes eran el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, António Guterres; el Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia, John Holmes; y el Director General del Comité Internacional de la Cruz Roja, Angelo Gnaedinger:

Ante la ausencia de instrumentos vinculantes, los Principios Rectores se han convertido en un instrumento de protección extremadamente importante. Los consideramos mucho más que una simple recopilación y reformulación de normas jurídicas. Para nosotros, los Principios Rectores han desempeñado un papel esencial al definir nuestras propias responsabilidades operativas para con los desplazados internos

y, más concretamente, en todas las dimensiones de la protección.

António Guterres

[...] los Principios Rectores han supuesto, de hecho, un marco útil de orientación de la respuesta de los gobiernos, actores humanitarios y de otro tipo durante las catástrofes naturales. No obstante, como ocurre en otros contextos de desplazamiento, todos debemos seguir trabajando para traducirlos en una política y práctica sólidas. Reitero mi compromiso y el de mi personal por apoyar a los interesados, especialmente a los gobiernos, a que se garantice el cumplimiento de las normas establecidas en los Principios Rectores. Si queremos mantenernos firmes en nuestro compromiso por erradicar el sufrimiento de los millones de personas que se encuentran y se encontrarán desplazados por los desastres naturales, no tenemos otra opción.

John Holmes

La expresión “desplazado interno” sólo transmite una ínfima parte de la oscura realidad a la que nos enfrentamos actualmente en muchas zonas del mundo. Sólo en agosto de 2008, más de medio millón de personas se han visto forzadas a abandonar su hogar a consecuencia de tres nuevos brotes de violencia: en Georgia, en algunas zonas de la frontera entre Pakistán y Afganistán y en sur de Filipinas. En las últimas semanas, decenas de miles de personas han tenido que huir de su casa en Sri Lanka, Somalia, el este del Congo y en muchos otros lugares donde las hostilidades y las agresiones a la población civil se han prolongado durante años. Nos hemos comprometido a atender a estas personas profundamente afectadas, que necesitan con urgencia alimentos, servicios básicos y, sobre todo, recuperar el sentido de la seguridad y la esperanza.

Angelo Gnaedinger

Logros, desafíos y recomendaciones

Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada el Oslo en 16 y 17 de octubre de 2008

La conferencia de Oslo, que confirmó la condición de los Principios Rectores como importante marco de apoyo de los derechos de los desplazados internos, se vio impulsada por los informes de ciertos Estados que afirmaban que dichos Principios se habían incorporado a la legislación y políticas nacionales y que diversos actores los consideran útiles en la promoción de los derechos de los desplazados.

No obstante, en la conferencia se recaló que se precisa un mayor compromiso político y económico para garantizar la protección total de los desplazados. Se anima a los Estados a que desarrollen o refuercen sus políticas, de modo que incluyan: (1) medidas preventivas para evitar el desplazamiento, (2) procedimientos para mitigar la crisis, activados una vez que el desplazamiento ha comenzado y (3) soluciones duraderas.

Es urgente que los actores humanitarios y de desarrollo, así como los gobiernos y las instituciones financieras trabajen juntos para garantizar soluciones duraderas al desplazamiento. Igualmente, es preciso colaborar para afrontar los problemas que conllevan el incremento de la magnitud y la complejidad del desplazamiento forzado, y para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas por los Principios Rectores.

Logros

Los participantes en la conferencia subrayaron que los Principios Rectores se han convertido en un punto de referencia clave para el desarrollo de marcos normativos de protección de los desplazados internos en la legislación y política nacionales. Por ejemplo, en Turquía el Gobierno ha incorporado los Principios en su Estrategia y se ha fundamentado en ellos al elaborar la Ley de Indemnización. Con la ayuda de las Naciones Unidas, el modelo utilizado para desarrollar el Plan de acción de los desplazados internos de la provincia turca de Van se está extendiendo para abarcar otras provincias. También se aportaron ejemplos en Mozambique y Las Maldivas, que confirmaron la importancia de incorporar los Principios

Rectores a la legislación nacional en caso del desplazamiento provocado por las catástrofes naturales.¹

En el ámbito regional, la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa² recomendaron a sus Estados miembros la trasposición de los Principios Rectores a la legislación nacional. En África, el Protocolo de la región de los Grandes Lagos sobre la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos obliga jurídicamente a sus signatarios a integrar los Principios Rectores en la legislación nacional.

A raíz de la situación en Colombia, se destacó el papel primordial que desempeñan el sistema judicial y las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de los Principios Rectores y en el seguimiento de los compromisos y las obligaciones de las autoridades nacionales.

Durante los debates, quedó patente que los Principios son una herramienta operativa útil para aquellos agentes que protegen y ayudan a los desplazados internos. Desde el punto de vista de las agencias humanitarias, los Principios Rectores han definido las operaciones humanitarias y de protección. Además, suponen la primera referencia a partir de la cual se desarrollan los estándares y las prácticas de protección.³

Con respecto al desplazamiento provocado por las catástrofes naturales, en la conferencia se indicó que los Principios constituyen un marco útil para reducir los riesgos, mitigar el desplazamiento y erradicarlo tras el desastre. En los casos de desplazamiento provocado

por una catástrofe, suele infravalorarse los problemas de protección. En los países con tendencia a sufrir este tipo de acontecimientos naturales, deberían utilizarse los Principios Rectores para establecer una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los profesionales humanitarios y la sociedad civil dentro de un marco de prevención de desastres. La OIM señaló que los Principios Rectores pueden servir de lista de control en el momento de la catástrofe para desarrollar una estrategia de respuesta que garantice que la planificación y la actuación se llevan a cabo adecuadamente.

Desafíos futuros

A pesar de los muchos logros alcanzados, algunos de los cuales han sido detallados, aún perduran grandes obstáculos que impiden el cumplimiento de los derechos de los desplazados internos. Se calcula que un 1% de la población mundial ha abandonado su hogar a la fuerza. Además, el número de desplazados internos no deja de crecer, sobre todo a consecuencia del aumento de los desplazamientos provocados por el cambio climático y de los desplazamientos prolongados. Estos últimos suelen ser resultado de los conflictos irresueltos y de la falta de voluntad política por parte de los gobiernos nacionales, así como del apoyo insuficiente de los actores internacionales. En muchos países, se observan lagunas significativas entre la política y la práctica, en especial en lo referente a soluciones duraderas.

La conferencia apuntó que la mayoría de los Estados afectados por el desplazamiento siguen sin poder o sin querer asumir su responsabilidad de



Paul Jeffrey/Acton by Churches Together

Shar Akiten
seca el grano
al sol de su
primera cosecha
desde su
retorno a Otim,
su aldea de
origen al norte
de Uganda,
tras años de
desplazamiento.

proteger a la población desplazada. En el peor de los casos, el espacio humanitario necesario para prevenir el desplazamiento o para ofrecer protección a los desplazados se ve limitado y obstaculizado por el gobierno o los actores no estatales. En realidad, el concepto de la Responsabilidad de Proteger ha tenido un valor limitado en la protección de los derechos humanos de los desplazados ya que algunos Estados, en cuanto se trata de desplazamiento interno, se adhieren firmemente a la doctrina de la soberanía nacional.⁴

Por otro lado, se consideró que el actual marco legal y normativo sobre protección debe ser reexaminado a la luz de los nuevos tipos de migrantes forzados que resultan de las catástrofes relacionadas con el cambio climático o con la degradación medioambiental a largo plazo.

Conforme aumenta el número de desplazados internos que residen en núcleos urbanos, los Estados y los organismos de protección deben encontrar medios apropiados para ofrecerles la protección y la ayuda adecuadas, dado que sus necesidades son diferentes de las personas que viven en campos o zonas rurales. También deben considerarse las soluciones duraderas más convenientes, ya que la urbanización condiciona las posibilidades y oportunidades disponibles. Por ejemplo, cuando los desplazados internos han adaptado sus medios de vida a la ciudad, normalmente ya no cabe la posibilidad de regresar al hogar en el campo.

En cuanto a la protección internacional, la reforma humanitaria ha contribuido a mejorar la fiabilidad de las respuestas humanitarias. El hecho de que ACNUR lidere ahora la protección a los desplazados internos en situaciones de conflicto armado ha mejorado significativamente el liderazgo de la cooperación en este aspecto. No obstante, como destacó el Coordinador de Ayuda de Emergencia, los actores humanitarios corren el riesgo de perder su credibilidad si no se tiene más cuidado a la hora de garantizar la igualdad de atención a las diversas poblaciones de desplazados internos en caso de crisis prolongadas.

En los desplazamientos provocados por una catástrofe, el liderazgo de la protección sigue siendo inadecuado en el ámbito institucional: ACNUR, UNICEF y ACNUDH se reparten la responsabilidad de la coordinación internacional y todas ellas albergan dudas sobre la capacidad que tienen de asumir esta responsabilidad adicional.

Recomendaciones

Incorporación a la legislación nacional

Los Principios Rectores deben incorporarse a la legislación nacional para promover su aplicación y reforzar la responsabilidad de la protección de los desplazados internos. La publicación del Manual para Responsables Políticos y Legisladores sobre la Protección de los Desplazados Internos (Manual for Law and Policymakers on Protecting Internally Displaced Persons)⁵ será un recurso útil para los gobiernos, ya que ofrece orientaciones a los responsables políticos sobre cómo alinear de forma práctica la legislación nacional oportuna con los Principios Rectores. Las autoridades nacionales no sólo deben desarrollar marcos legislativos, sino también garantizar la aplicación de la legislación y las políticas.

Colaboraciones

Es necesario establecer una colaboración eficaz para resolver el doble problema de la prevención y la erradicación del desplazamiento. Dicha colaboración debe establecerse entre estados; estados y sociedad civil; estados e instituciones financieras; estados, sociedad civil y organismos internacionales de protección y ayuda; y entre agencias humanitarias y de desarrollo internacionales.

Prevención y erradicación del desplazamiento

Deben realizarse mayores esfuerzos para prevenir el desplazamiento, no sólo mediante una reducción eficaz del riesgo de catástrofes y la preparación contra emergencias, sino también previniendo los conflictos. Paralelamente, se debe trabajar de forma continuada por erradicar el desplazamiento. Ambos campos de acción deberían basarse en un compromiso político coordinado por parte de todos los actores influyentes, así como en unos recursos adecuados y fiables.

Soluciones duraderas

La planificación de las soluciones duraderas debe iniciarse tan pronto como se produzca el desplazamiento con estrategias efectivas de recuperación temprana para facilitar la transición de la ayuda humanitaria al desarrollo. Una vez haya concluido el actual proceso de pruebas sobre el terreno del marco de soluciones duraderas, debería prestarse atención a su aplicación en las primeras etapas de la respuesta humanitaria.

Diálogo político

En el diálogo político y las negociaciones de paz se debe garantizar la representación y la participación de

la voz de los desplazados internos en todas aquellas cuestiones que les afecten. La experiencia demuestra que, para encontrar soluciones duraderas, es esencial entablar un diálogo de forma urgente y continuada sobre el acceso a la tierra, la vivienda y la propiedad.

Prevención de catástrofes

En los países proclives a sufrir catástrofes, debería utilizarse los Principios Rectores para establecer una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los profesionales humanitarios y la sociedad civil dentro de un marco de prevención de desastres. En el momento de la catástrofe, debería emplearse los Principios Rectores como una lista de control que permitiera desarrollar una estrategia de respuesta que garantizara una planificación y acción adecuadas.

Desplazados internos en núcleos urbanos

Conforme aumenta el número de desplazados internos que residen en núcleos urbanos, los Estados y los organismos de protección deben encontrar nuevos medios apropiados para ofrecerles la protección y la ayuda adecuadas, ya que sus necesidades son diferentes de las personas que viven en los campos o en zonas rurales.

Participación de los desplazados internos

Finalmente, es importante desarrollar mecanismos que garanticen la participación de los desplazados internos en los procesos políticos, en aquellas decisiones que les afecten durante el desplazamiento, y en el desarrollo y la aplicación de soluciones que le pongan fin. Su participación es una condición previa a la aplicación de los Principios Rectores.

El presente artículo es una versión abreviada del Resumen de la Presidencia, preparado por el Consejo Noruego para los Refugiados/Observatorio de Desplazamiento Interno, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y el Ministerio noruego de Asuntos Exteriores. Dicho Resumen se encuentra disponible en línea en el sitio web de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores: <http://www.internal-displacement.org/gp10>

1. Para conocer más ejemplos, véase el artículo sobre Uganda de la pág. 21 y el de Georgia en la pág. 16

2. Véase el artículo de la pág. 15

3. Véanse las declaraciones de António Guterres, John Holmes y Angelo Gnaedinger en la pág. 5. Además, ACNUDH destacó que los Principios Rectores habían sido útiles en diversos casos y que se habían distribuido por todas sus oficinas.

4. Véase el artículo de la pág. 11

5. Véase la pág. 39

Progresos en la protección jurídica de los desplazados internos

Cordula Droegge

Hace diez años, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) colaboró en la redacción de los Principios Rectores. ¿Cómo han contribuido a mejorar la protección de los desplazados internos? ¿Qué lagunas quedan?

Los Principios Rectores se diseñaron para reafirmar la legislación internacional sobre derechos humanos y el derecho humanitario internacional existentes, así como para “aclarar zonas oscuras” y “colmar lagunas”.¹ También tenían el cometido de desarrollar las leyes (sin limitarse a reflejar las ya existentes), pero esta perspectiva se ha ido abandonando en los últimos años. En el momento de su redacción, el CICR insistió en que la legislación de aquel tiempo se reflejase en los Principios Rectores, así que éstos aglutinan una serie de normas que se derivan directamente del derecho humanitario internacional:

El CICR ... hace saber que pretende informar a sus delegados del contenido de los Principios Rectores con objeto de promoverlos. Al abordar una situación de desplazamiento interno durante un conflicto armado, el CICR apela a los principios y normas de la legislación humanitaria. No obstante, los Principios Rectores podrían ser muy útiles en aquellos contextos donde la legislación humanitaria no cubriese de forma específica determinadas necesidades (como el retorno de los desplazados en condiciones seguras y dignas). Asimismo, dichos Principios podrían hacer gala de su utilidad en los casos no contemplados por el derecho humanitario internacional, como los disturbios o la violencia esporádica.²

Los avances jurídicos de las últimas décadas no sólo han reforzado y consolidado la legislación que fundamenta los Principios Rectores, sino que también han recibido la influencia de éstos. Es esperanzador el número de tratados que han sido ratificados cada vez por más Estados:

- Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ han sido ratificados por unos 160 Estados.
- En la actualidad, todos los Estados del mundo forman parte de los Convenios de Ginebra (tratados internacionales que contienen las

normas más importantes para limitar las consecuencias de la guerra).⁵

- La adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁶ ha llevado al reconocimiento de que la deportación y la transferencia ilegales son crímenes de guerra en cualquier conflicto armado y un crimen de lesa humanidad si, aún al margen de un conflicto armado, se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra la población civil.
- El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia⁷ ha reconocido que los desplazamientos son crímenes punibles según el derecho internacional consuetudinario. Asimismo, ha definido con mayor precisión el término “forzado”, indicando que éste no se limita únicamente a la fuerza física, sino que incluye también “la amenaza del uso de la fuerza o la coacción, como la provocada por el miedo a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psíquica o el abuso de poder contra la persona o terceras personas, así como aprovecharse de un entorno coercitivo”. El rasgo de significado esencial es el de “involuntario por

naturaleza, ya que las personas implicadas no tuvieron elección”.⁸

El esclarecimiento del derecho consuetudinario ha ayudado a consolidar el marco jurídico que protege a las personas antes, durante y después del desplazamiento. El Estudio sobre el Derecho Consuetudinario del CICR⁹ identifica una serie de normas consuetudinarias de derecho internacional humanitario que cualquier parte debe aplicar en todo tipo de conflictos armados, sean internacionales o no:

- queda prohibido el desplazamiento forzado
- es obligatorio adoptar todas las medidas posibles para acoger a la población civil en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y nutrición
- no se puede separar a los miembros de una misma familia
- el retorno voluntario y en condiciones de seguridad es un derecho
- deben protegerse las propiedades de la población civil

La importancia de los tratados sobre armas no debe ser subestimada. Los explosivos que quedan tras la guerra son uno de los principales obstáculos al retorno seguro y suponen un peligro inminente para



Niño desplazado interno, Nakuru, Kenia, enero de 2008.

la vida de la población y el acceso a su vivienda, amenaza que desestabiliza las infraestructuras y la producción agrícola y sobrecarga unos sistemas sanitarios ya debilitados. La prohibición de las minas antipersona según la Convención de Ottawa¹⁰, la obligación de eliminar los restos explosivos de guerra en virtud del quinto Protocolo de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales¹¹ y la reciente aprobación de la Convención sobre Municiones de Racimo¹² contribuyen a reducir el peligro que amenaza a los que intentan reconstruir su vida.

En el ámbito regional, la Unión Africana está redactando una Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África¹³, que podría contribuir al desarrollo de un marco jurídico más firme en todo el continente. Como así lo indican diversos artículos de la presente edición, se han realizado muchos esfuerzos por incorporar los Principios Rectores, no vinculantes en sí mismos, a la legislación de cada país, sobre todo gracias al empuje del Representante Especial Walter Kälin. El Protocolo de los Grandes Lagos para la Protección y Ayuda de los Desplazados Internos¹⁴ obliga a los Estados miembros a aprobar aquellas leyes nacionales necesarias para integrar la totalidad de los Principios en su sistema jurídico.

¿Han conseguido los Principios iluminar zonas oscuras y colmar lagunas?

Aunque se ha progresado mucho desde que comenzara el proceso de redacción de los Principios en 1996, aún perduran algunas de las lagunas o puntos débiles que se identificaron entonces, como la cuestión de que los derechos humanos normalmente no comprometen a los

agentes no estatales, que puede que los menoscaben. Pero lo más destacado es que el verdadero problema radica en el respeto por la ley, y no en su desarrollo. El descubrimiento de Francis Deng, de que “la aplicación de las normas existentes es más urgente que la reforma de la ley”, es tan cierto hoy como lo era en 1998. Existen más estructuras para afrontar los desplazamientos, los estados son menos propensos a negar la existencia de personas desplazadas y el desplazamiento es tenido en cuenta en algunos acuerdos de paz y en planes de acción nacionales. La comunidad internacional está mejor organizada para proporcionar refugio y asistencia básica, aún cuando la coordinación todavía puede mejorar.

No obstante, el motivo principal del desplazamiento durante los conflictos armados es la falta de respeto por las actuales normas de guerra. La población huye porque se ve obligada por los contendientes, que les amenazan o someten a extorsiones, reclutamiento forzado, represalias u otras vulneraciones. O huye también de las consecuencias de los combates, porque los combatientes no respetan a los civiles, sino que atacan y destruyen casas e infraestructuras de forma indiscriminada. Es evidente que algunas personas se marchan incluso cuando no se producen vulneraciones ni amenazas concretas, ya que la mayor parte de los desplazamientos tienen como origen el comportamiento ilegal de los beligerantes.

Aunque se ha hecho mucho por difundir la difícil situación de los desplazados internos, no existen motivos para complacerse. La mayoría de los desplazamientos se podrían evitar desde

el principio si las partes en conflicto acataran las normas de guerra. Los que se ven obligados a huir sufrirán menos si las partes respetaran al desplazado como miembro de la sociedad civil. Por desgracia, no ha habido muchas mejoras en este ámbito. La acción humanitaria puede suponer una ayuda, pero es responsabilidad de las partes beligerantes respetar y proteger a la población civil.

Cordula Droege (cdroege@icrc.org) es Asesora Jurídica de la División Jurídica del CICR. Para obtener más información sobre la labor del CICR con los desplazados internos, véase la Postura del CICR sobre los Desplazados Internos.¹⁵

1. UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, párrafo 9.
2. Jean-Philippe Lavoyer, “Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país: algunas observaciones sobre la contribución del derecho internacional humanitario”, 1998, Revista Internacional de la Cruz Roja, n.º 324, p. 476.
3. http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm
4. http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm
5. <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/genevaconventions>
6. <http://www.un.org/icc/>
7. <http://www.un.org/icty>
8. Fiscalía contra Krnojelac, IT-97-25, Sentencia de la Sala de Primera Instancia del 15 de marzo de 2002, párrafo 475.
9. <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/customary-law-rules-291008>, normas 129, 131, 132, 133.
10. <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLDV?OpenDocument>
11. <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5X6LCK>
12. <http://www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/SPANISHfinaltext.pdf>
13. http://www.unhcrilo.org/Conference_Special_Events/2008AUSpecialSummit.html
14. http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/GreatLakes_IDPprotocol.pdf
15. <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/idp-icrc-position-030706>

¿Qué significa “protección”? Una definición consensuada

La aparición de los Principios Rectores fue casi simultánea al hecho de que la comunidad internacional en general empezara a adoptar la idea de la protección humanitaria. De hecho, los Principios fueron un elemento vital a la hora de conformar la necesidad de atender a la protección y la definición que ésta adoptó.

Desde 1996 hasta el año 2000, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) convocó diversos talleres sobre la protección de los civiles. En dichos talleres, en los que participaron unas 50 organizaciones e instituciones académicas, de derechos humanos y humanitarias, se alcanzó un “consenso de trabajo” (que aún se mantiene) sobre la definición del término “protección”, que abarca:

“todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos,

derecho humanitario y derechos de los refugiados). Los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos deberán realizar esas actividades de forma imparcial, y no basándose en la raza, el origen étnico o nacional, la lengua ni el sexo”. (1999)

Las actividades de protección pueden ser de respuesta, prevención y desarrollo del entorno (todas ellas podrán realizarse simultáneamente), y engloban cualquier actividad que:

- “prevenga o erradique un patrón concreto de abusos o alivie sus efectos inmediatos;
- devuelva la dignidad a las personas y garantice unas condiciones de vida adecuadas gracias a la reparación, la restitución y la rehabilitación;
- promueva un entorno que propicie el respeto de los derechos individuales en virtud de los cuerpos legislativos oportunos”.

1. <http://www.icva.ch/doc00000663.html>

La evaluación del impacto de los Principios: una tarea pendiente

Elizabeth Ferris

Los objetivos de los Principios Rectores están claros pero, diez años después, ¿cómo podemos evaluar su impacto?

El desaparecido Sérgio Vieira de Mello señaló cuatro formas en las que los Principios podían beneficiar a los desplazados internos: aumentar la sensibilidad sobre sus necesidades, movilizar el apoyo de la comunidad humanitaria, ayudar al personal de campo a encontrar soluciones y asistir a los gobiernos en el mantenimiento de la seguridad y el bienestar de los desplazados. Los objetivos de los Principios están claros pero, diez años después, cabe preguntarse cómo podemos evaluar su impacto.

No existen datos de estudios comparativos sobre desplazados internos antes y después de la instauración de los Principios Rectores en 1998 ni relativos a la concienciación pública, humanitaria o estatal sobre los problemas del desplazamiento interno. El presente artículo mide el impacto de los Principios evaluando la forma en que los gobiernos han adoptado leyes y políticas para promover los derechos de los desplazados internos, el aumento de la presencia de los desplazados internos en la agenda humanitaria internacional y el modo en que algunos desplazados internos y grupos de la sociedad civil los emplean como instrumento de defensa de los derechos.

Desde sus inicios, el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos destacó la importancia de incorporar los Principios a la legislación y políticas nacionales. En la actualidad, unos veinte gobiernos han aprobado leyes o desarrollado políticas sobre el tema, aunque no siempre siguen el texto de los Principios. Solamente en tres casos (Azerbaián, Colombia y Georgia) las leyes o políticas son anteriores a los Principios. Además, se han producido diversos intentos de elaborar instrumentos regionales que los integren.

Por lo visto, los Principios, con la defensa y el apoyo del Representante General, han influido en las normas jurídicas nacionales dirigidas a proteger y asistir a los desplazados internos. Aunque existen deficiencias en su aplicación práctica, cada vez más gobiernos los consideran un marco útil para tratar las cuestiones del desplazamiento interno.

Un cambio en el discurso internacional

La agenda política internacional ha ido incluyendo paulatinamente asuntos relativos al desplazamiento interno. El número de resoluciones y documentos de las Naciones Unidas que hacen referencia a los Principios va en aumento. Entre dichos documentos, se encuentran informes sobre la protección de los niños afectados por los conflictos armados¹, informes del Secretario General sobre la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas² y el informe sobre la conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.³ De este modo, los Principios se han convertido en las normas internacionales para los desplazados internos comúnmente aceptadas.

Según se explicaba en la reciente edición de RMF dedicada a la reforma humanitaria, la laguna que se había observado en la respuesta a los desplazados internos fue el motor que impulsó la reforma del sistema humanitario, que culminó con el lanzamiento del enfoque de clusters en diciembre de 2005.⁴ Los debates sobre los desplazados internos han centrado gran parte de la agenda de la reforma y han versado sobre temas tan diversos como la necesidad de mejorar la preparación y selección de los coordinadores humanitarios o la financiación. Cada vez son más las agencias humanitarias que organizan seminarios, proporcionan formación e incorporan los Principios a su propia respuesta a las crisis.

No obstante, existen pruebas que demuestran que el impacto de los Principios no se limita a la respuesta humanitaria. Un estudio sobre 43 acuerdos de paz firmados entre 1990 y 2008 reveló que, si bien sólo 10 de los 18 acuerdos alcanzados antes de 1998 mencionaban el desplazamiento interno, todos menos uno de los acuerdos celebrados después de ese año aludían a los desplazados internos.

En los casos en que la sociedad civil es activa y el gobierno receptivo, los Principios pueden ejercer una influencia significativa. Cuando las personas son conscientes de sus derechos específicos, pueden ejercerlos y

luchar por ellos con resultados positivos. Según se indicaba en una publicación reciente del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno⁵, los desplazados internos de Colombia que pertenecen a ONG y organizaciones de desplazados internos conocen los Principios y promueven su difusión. Les resultan útiles para fundamentar sus peticiones a las autoridades y para garantizar la protección constitucional de sus derechos. El tribunal de mayor instancia de Colombia, la Corte Constitucional, se ha basado en los Principios para dictar diversas decisiones. Por otro lado, los desplazados internos de Sri Lanka los han utilizado para luchar por una mayor abundancia en las raciones alimentarias, agua potable y más seguridad personal. En Georgia, un grupo de desplazados internos apeló al Tribunal Supremo para impugnar leyes electorales discriminatorias. Cuando el organismo dictó sentencia en su contra, trabajaron con diversas ONG para defender sus derechos y convencieron al gobierno de que amoldara las leyes a lo dispuesto en los Principios. Asimismo, diversos grupos estadounidenses de derechos humanos los han usado para llamar la atención sobre la deficiente respuesta gubernamental a las necesidades de los desplazados por los huracanes Katrina y Rita en 2005.

Aun así, la falta de conocimiento de los Principios sigue siendo un problema en muchos casos y mitiga su eficacia como instrumento de defensa de los derechos para los propios desplazados internos, las ONG nacionales y las agencias internacionales. Según Roberta Cohen declaraba:

“Sin embargo, no se ha extendido lo suficiente el conocimiento y la difusión de los Principios. De los 528 desplazados internos entrevistados en el sur de Asia [para este proyecto], se descubrió que los principios, las normas y las leyes internacionales no llegan a la mayoría de los desplazados y sólo una tercera parte de ellos conoce los Principios.⁶ En Bangladesh, el 97% de los entrevistados no los conocía. En Nepal, el 25% sabía de su existencia por noticias en periódicos, radio y televisión. En Juba (Sudán del Sur), se desconocía su existencia, aunque cuando se preguntó a los desplazados internos qué eran para ellos los derechos humanos, mencionaron el acceso a la comida, al agua, a la salud y a la protección.”⁷

Pese a que es difícil evaluar el impacto directo de los Principios entre los desplazados internos, se puede afirmar, casi con toda certeza, que han impulsado a los gobiernos a adoptar leyes y políticas relativas al desplazamiento interno, han sido utilizados por algunos desplazados como instrumento para defender sus derechos y han proporcionado un marco jurídico para que las agencias de la ONU y las organizaciones de derechos humanos promuevan sus derechos. Lo que no es tan seguro es en qué medida los Principios han evitado el desplazamiento arbitrario o han contribuido a que los

desplazados internos puedan encontrar soluciones sostenibles a su situación. El desafío para la próxima década estriba en garantizar que los desplazados internos sean conscientes de sus derechos humanos básicos y que consideren los Principios una herramienta útil para defender el ejercicio de esos derechos.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) es la Codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.

1. <http://www.un.org/children/conflict/english/reports.html>
2. <http://www.un.org/millenniumgoals/reports.shtml>

3. <http://www.hrw.org/campaigns/race>

4. <http://www.migracionesforzadas.org/reformahumanitaria.htm>

5. Roberta Cohen, Escuchar la voz de los desplazados: conclusiones obtenidas (Listening to the Voices of the Displaced: Lessons Learned), Washington, D.C.: Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2008. http://www.brookings.edu/reports/2008/09_internal_displacement_cohen.aspx

6. "La voz de los desplazados internos en el sur de Asia" ('Voices of the Internally Displaced in South Asia') Grupo de Investigación Mahanirban de Calcuta (MCRG, por sus siglas en inglés), 2006, p. 14, 24. <http://www.mcrg.ac.in/Voices.pdf>

7. Daniel L., "La voz de los desplazados: proyecto de Sudán" ('Voices of the Displaced – Sudan Project') (inédito), p. 50.

El Principio Rector 22 (b)

No se harán contra los desplazados internos, independientemente de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos [...] El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas.

"No queremos más ayuda humanitaria: queremos ingresos procedentes del trabajo", declara un desplazado interno entrevistado en Colombia. A medio mundo de distancia, en Abyei (Sudán), una desplazada manifiesta la misma opinión: "Lo que plantamos es mejor que la ayuda que se nos entrega".

Efectivamente, sea cual sea el país en que se encuentren, los desplazados internos desean tener trabajo en la ciudad o cultivar la tierra para poder disponer de ingresos estables. En Sri Lanka, el acceso a los medios de subsistencia constituye una de las principales preocupaciones de los desplazados que retornan a su hogar. En Nepal, de los desplazados internos entrevistados, el 61% se lamenta de los problemas relacionados con la economía o el empleo y, en Bangladesh, el 58% menciona los obstáculos económicos como su principal impedimento para la subsistencia. En Assam (India), los desplazados señalan la falta de oportunidades de trabajo como el mayor problema.

Los proyectos de formación y de generación de ingresos para los desplazados internos son muy escasos. En Juba, la capital del

sudeste de Sudán, este colectivo se lamenta de que "no existen programas educativos y de formación para los desplazados internos" y "ha habido intenciones, pero no se han materializado". En Colombia, sólo un número reducido de los entrevistados ha recibido formación profesional o asistencia para mejorar sus habilidades. Aunque el gobierno colombiano contaba con un programa para promover las microempresas con el objeto de ayudar a los desplazados internos a ganarse la vida y reintegrarse, para la mayoría resultaba demasiado difícil desarrollar una propuesta de negocio en el sector empresarial. Además, según ellos mismos apuntan, es difícil devolver los créditos. En Bosnia, también surgen problemas con los programas de crédito. Los desplazados internos que retornan y necesitan asistencia financiera descubren que los altos tipos de interés de muchos programas de microcréditos desalientan a quienes tienen iniciativa para trabajar por cuenta propia en los núcleos urbanos. Así, crear oportunidades de empleo para la gran mayoría de desplazados internos sigue siendo todo un reto.

Entrevistas realizadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés). Véase el informe del Proyecto Brookings-Bern 'Listening to the Voices of the Displaced: Lesson Learned' ('Escuchar la voz de los desplazados: conclusiones obtenidas') Disponible en: http://www.brookings.edu/reports/2008/09_internal_displacement_cohen.aspx

Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger

Erin Mooney

En la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores, varios ponentes citaron la "responsabilidad de proteger" y recomendaron que se vinculara estrechamente a los Principios Rectores y a la situación y destino de los millones de desplazados internos. ¿Qué supondría esa conexión para la protección de los desplazados internos en la teoría y en la práctica?

El concepto de la Responsabilidad de Proteger (R2P, por su acrónimo en inglés) sostiene que los Estados soberanos tienen la obligación de defender a su población

del genocidio y otras atrocidades masivas pero, cuando no pueden o no quieren hacerlo, también entra en juego la responsabilidad del conjunto de estados

del mundo. Acuñado en 2001, este concepto apareció en la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés), constituida con el fin de alcanzar un consenso internacional sobre la intervención humanitaria tras la experiencia de los años noventa, época en que ésta suscitó una gran polémica "tanto cuando existía (como en Somalia, Bosnia y Kosovo) como cuando no (por ejemplo, en Ruanda)".¹ La ICISS reformuló el discurso y cambió el tono del debate: se

abandonó la idea del derecho de terceros a intervenir para adoptar el término de la responsabilidad (ante todo, la del Estado en cuestión, de ofrecer protección a sus propios ciudadanos). La responsabilidad de proteger incluía un extenso paquete de medidas, que implicaban no sólo reaccionar para proteger a la población de daños graves, sino también prevenir dichas situaciones y reconstruir tras su incidencia.

Los jefes de Estado reunidos en la Cumbre Mundial de 2005 aceptaron por unanimidad el concepto de la responsabilidad de proteger y su importancia para tratar el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad. Asimismo, especificaron que: (1) todo Estado tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de esos crímenes, y (2) la comunidad internacional, actuando a través de las Naciones Unidas, tiene la responsabilidad de hacerlo cuando “es manifiesto que las autoridades nacionales no protegen a sus ciudadanos” de esos crímenes y si fuera necesario mediante una acción colectiva, incluso mediante el uso de la fuerza militar.² Posteriormente, la Resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad de la ONU ratificó este concepto y este compromiso.

Por supuesto, la obligación de prevenir y reaccionar ante el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad precede en más de medio siglo a la responsabilidad de proteger. Aun así, esta idea representa un hito en el sentido de que vuelve a impulsar esos antiguos compromisos, sobre todo al reforzar la responsabilidad mutua de los estados y la comunidad internacional a la hora de cumplir en la práctica con sus obligaciones de protección.

La importancia para los desplazados internos

Inevitablemente, el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica obligan a las personas a desplazarse. Sin embargo, la vinculación entre la responsabilidad de proteger y los desplazados internos trasciende los factores causales.

De hecho, las raíces intelectuales de este concepto se remontan a las estrategias internacionales de protección a los desplazados internos que surgieron hace una década y que también le sirvieron de inspiración. En concreto, la idea de “soberanía como responsabilidad”, que constituye el centro neurálgico de la responsabilidad de proteger, surge en la primera época de la lucha en defensa de los desplazados internos. Hace poco, se atribuyó el mérito de ser la principal artífice de la noción de la responsabilidad

de proteger a Roberta Cohen, quién trabajaba con desplazados internos en el Grupo de Políticas para los Refugiados en 1991, por ser la primera en expresar que “la soberanía conlleva la responsabilidad de los gobiernos de proteger a sus ciudadanos”.³ Cuando la campaña que dirigió en pro de los derechos humanos dio lugar en 1992 al nombramiento de Francis Deng como Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, éste adoptó su filosofía y en su primer informe afirmó lo siguiente:

“Ningún gobierno puede invocar la soberanía de forma legítima con el fin deliberado de dejar que su población muera de hambre o negarles el acceso a una protección y unos recursos vitales para su supervivencia y bienestar. [...] si un gobierno es incapaz de proporcionar protección y asistencia, la comunidad internacional debe actuar para cubrir ese vacío, ya sea con la invitación del país receptor o con el consenso internacional”.⁴

Al acuñar la expresión “soberanía como responsabilidad”,⁵ Deng convirtió este concepto en su sello y lo aplicó a todos los aspectos de su mandato. Lo empleó con éxito para abrir canales de diálogo constructivo con gobiernos del mundo entero sobre lo que en esencia constituye un asunto interno y es, por tanto, delicado desde el punto de vista político. Aparte de representar una táctica y un matiz diplomáticos, la soberanía como responsabilidad también tiene su lógica: para los desplazados internos y otras personas que siguen en su país, implica un acceso garantizado a la protección nacional efectiva.

Similitudes y diferencias clave

La noción de soberanía como responsabilidad, germen de la responsabilidad de proteger, también influyó y constituyó la base de los Principios Rectores. Como principio general, “las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren el ámbito de su jurisdicción” (Principio 3). A continuación, los Principios especifican qué implica esa responsabilidad en todas las fases del desplazamiento: desde la prevención, pasando por la protección de la población frente a las atrocidades y el abuso de los derechos, hasta el aseguramiento de soluciones duraderas; lo cual constituye una estrategia integral, que recuerda a la triple dimensión de la responsabilidad de proteger (prevenir, reaccionar y reconstruir) y puede contribuir a orientar su aplicación.

Al mismo tiempo, los Principios Rectores dejan claro que proteger a los desplazados internos es responsabilidad no sólo de las autoridades nacionales, sino también de la comunidad internacional, sobre todo cuando aquéllas no quieren o no pueden cumplir su cometido. Los Principios corroboran que “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” (Principio 5). Corresponde a los Estados aceptar la asistencia internacional cuando no puedan o no quieran proporcionar la ayuda necesaria a los desplazados internos (Principio 25). Además, 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 aspecto.” (Principio 27).

El genocidio, la limpieza étnica y los actos que constituyen crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad (los cuatro escenarios que justifican la responsabilidad de proteger) están prohibidos de forma expresa en los Principios, conforme a las obligaciones establecidas por el derecho internacional. Sin embargo, a diferencia de la responsabilidad de proteger respaldada en la Cumbre Mundial, la protección prescrita por los Principios no está limitada en modo alguno a las mismas circunstancias. Los Principios reconocen de forma inequívoca que las personas se convierten en desplazados internos por diversos motivos, como el conflicto armado, la violencia generalizada, las vulneraciones de los derechos humanos, los desastres naturales o causados por el hombre y los proyectos de desarrollo a gran escala. Respecto a la responsabilidad de proteger, tal y como evidenció la experiencia tras el ciclón Nargis en Birmania, no existe consenso ni siquiera entre los principales creadores del concepto respecto a si puede aplicarse en caso de catástrofes naturales o medioambientales de gran magnitud cuando el Estado afectado no quiere o no puede actuar ni solicitar asistencia y si se han perdido o pueden perderse muchas vidas humanas.⁶ Además, los Principios definen la protección en términos no sólo de seguridad física, sino también en el amplio contexto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Otra diferencia clave reside en su finalidad primordial. Los Principios se redactaron en respuesta a una petición de los Estados, formulada mediante resoluciones que adoptaron la Asamblea General de Naciones Unidas y la

Comisión sobre Derechos Humanos, por la que solicitaban un marco normativo para la protección de los desplazados internos. Su objetivo expreso consiste en proporcionar una orientación sobre los derechos de los desplazados internos y las responsabilidades de los estados y otras autoridades para con ellos. Reconocidos en la Cumbre Mundial de 2005 como declaración aceptada de los derechos de los desplazados internos, los Principios también han quedado incorporados a la legislación y a las políticas nacionales de muchos países. Aparte de esclarecer las normas jurídicas pertinentes, los Principios especifican algunas de las acciones necesarias para materializar dichas normas, como extender nuevos documentos personales a los desplazados internos, integrar las opiniones y los problemas de las mujeres en el diseño y la prestación de la asistencia, disponer de centros educativos y de formación en los campos y ayudar a los desplazados internos a recibir indemnizaciones por la pérdida de su propiedad o los daños sufridos en ésta.

Afianzada en el mismo cuerpo jurídico del derecho humanitario que los Principios, la responsabilidad de proteger se concibió con un objetivo distinto: superar un impasse político relativo, concretamente, a las cuestiones básicas de principio y procedimiento respecto a cuándo, cómo y con qué autoridad internacional debe producirse la intervención. El hecho de que la responsabilidad de proteger haya logrado la aceptación y la adhesión internacionales refleja su contribución a la reapertura del diálogo y a la ratificación de los compromisos sobre esta cuestión crucial.

No obstante, aún han de desarrollarse las implicaciones prácticas de la responsabilidad de proteger, todavía controvertidas. El Asesor Especial del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger señala que “los Estados miembros de las Naciones Unidas están unidos en su respaldo a los objetivos de la responsabilidad de proteger, pero no lo están tanto en la forma de alcanzarlos”.⁷ El Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, defensor activo de este planteamiento, reconoce que se trata de “un concepto, no una política todavía; una inspiración, no una realidad todavía. [...] No existe una fórmula para que se haga el trabajo”.⁸ A falta de dicha fórmula, abundan las percepciones erróneas y, sobre todo, la idea equivocada de que la responsabilidad de proteger es tan sólo “una intervención militar disfrazada de retórica política, lo que sigue siendo un obstáculo en el camino para muchos”.⁹ En consecuencia, diversos gobiernos, temerosos de la intromisión internacional, siguen reacios a la idea. En estas circunstancias,

vincular la responsabilidad de proteger al desplazamiento interno y a los Principios Rectores de forma explícita podría suponer que estos últimos se entendieran como una injerencia en asuntos internos y minara su aceptación general, labrada con tanto cuidado en la última década.

Para contrarrestarlo, los impulsores de la responsabilidad de proteger han trabajado arduamente a fin de explicar la amplia gama de medidas que ésta abarca, destacando, sobre todo, las preventivas y el desarrollo de la capacidad estatal. Estos objetivos están reflejados en los Principios, que de este modo pueden convertirse en un potente instrumento y guía para aplicar tales aspectos de la responsabilidad de proteger en los casos de desplazamiento interno real o potencial. Los defensores de este concepto prestaron mayor atención a la prevención y a las medidas más “suaves”, como la persuasión diplomática, con el objeto de abordar la violencia desatada tras las elecciones de Kenia, que resultó ser la primera vez que se aplicaba la responsabilidad de proteger con resultados positivos. No obstante, es esencial para la finalidad y la legitimidad de este concepto atreverse a confrontar casos como los de Darfur, la República Democrática del Congo, Zimbabue y Somalia, en los que las atrocidades masivas y los abusos siguen fuera de control y en los que debía haberse producido una respuesta de protección de carácter internacional y significativo hace mucho tiempo.

Resulta fundamental comprender claramente el objetivo y el ámbito de actuación de la responsabilidad de proteger a fin de involucrar más a los políticos en su aplicación, lo cual requiere, a su vez, el desarrollo de herramientas prácticas y la puesta en marcha de estrategias (el Secretario General de la ONU prometió desvelar las propuestas para el funcionamiento de la responsabilidad de proteger antes del fin de 2008). Cuando se hayan puesto en práctica esos elementos, la responsabilidad de proteger se convertirá en un instrumento de movilización de tremendo potencial

que refuerce y respalde la materialización de lo dispuesto en los Principios sobre la protección de los desplazados internos ante los crímenes más graves. Mientras tanto, millones de desplazados internos se siguen preguntando si los Estados y la comunidad internacional cumplirán con su responsabilidad (nueva y antigua) de proteger a las personas que se hallan en grave peligro.

Erin Mooney (erindmooney@hotmail.com) es Directora en Proyecto sobre Capacidad de Protección para Emergencias de Naciones Unidas (UN ProCap, por su acrónimo en inglés). Desde 1995 hasta 2006, trabajó para distintos representantes del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos.

1. ICISS, La responsabilidad de proteger (The Responsibility to Protect) (IDRC, 2001), p. vii. Disponible en castellano en: <http://www.iciss.ca/pdi/Spanish-report.pdf>
2. Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, Resolución 60/1 (2005) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafos 138-139.
3. Gareth Evans, The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All (La responsabilidad de proteger: erradicar los crímenes de atrocidades masivas de una vez por todas) (Brookings, 2008), p. 36. <http://www.brookings.edu/press/Books/2008/responsibilitytoprotect.aspx>
4. Doc. ONU E/CN.4/1993/35 (21 de enero de 1993), párrafo 151.
5. Deng et al., Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa (La soberanía como responsabilidad: la gestión de los conflictos en África) (Brookings, 1996). <http://www.brookings.edu/press/Books/1996/sovrnty.aspx>
6. Cf. ICISS p. 33 y Lloyd Axworthy y Allan Rock, “¿Responsabilidad de proteger? Sí” (“Responsibility to Protect? Yes”), *Globe and Mail* (9 de mayo de 2008); Evans, pp. 55-56; y Ramesh Thakur, “Una aplicación demasiado amplia de la doctrina de la responsabilidad de proteger de la ONU en los desastres naturales puede ser contraproducente” (“Applying the UN Responsibility to Protect Doctrine too Broadly, to Natural Disasters, Could do More Harm Than Good”), *Yale Global* (19 de mayo de 2008).
7. Edward Luck fue nombrado Asesor Especial sobre la responsabilidad de proteger en febrero de 2008. Véase Edward C. Luck, *The United Nations and the Responsibility to Protect* (Las Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger), Informe de análisis de políticas (Stanley Foundation, 2008), p. 1. <http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=345>
8. Doc. de la ONU SG/SM/11701 (15 de julio de 2008).
9. Brian Barbour y Brian Gorlick, “Embracing the ‘Responsibility to Protect’: A Repertoire of Measures Including Asylum for Potential Victims” (“La aceptación de la ‘responsabilidad de proteger’: repertorio de medidas, incluido el asilo para las víctimas en potencia”), *International Journal of Refugee Law* (2008), p. 536. <http://ijrl.oxfordjournals.org/>



Personas que huyen de los ataques en sus aldeas en un campamento provisional a las afueras de Goz Beida, Chad, 2006

Los logros y las limitaciones de los Principios Rectores en Birmania

Consorcio Fronterizo Birmano-Tailandés

Aunque los Principios Rectores han promovido la sensibilización sobre los desplazados internos en Birmania y han fomentado que se les asista, lo cierto es que no son eficaces al tratar con una junta militar rapaz.

Según se describió en la reciente edición de RMF sobre Birmania¹, el desplazamiento interno a gran escala constituye una realidad en este país desde que se desahució por la fuerza a los ocupantes de Rangún y se les reubicó en ciudades satélite en la década de los

también los efectos más amplios de la guerra. En la actualidad, ya se acepta que el desplazamiento puede ser resultado no sólo de la violencia y los abusos que se han producido, sino también de la necesidad de evitar amenazas que todavía no se han materializado. Este hecho ha

fronterizas no ha hecho mucho por aliviar la pobreza en las zonas afectadas por el conflicto. Por lo general, aquellas comunidades a las que se considera contrarias al gobierno suelen cargar con costes desproporcionados, mientras que se les niega una justa parte de los beneficios.

También ha sido importante reconocer que “el desplazamiento interno puede ser causado por una combinación de factores coercitivos y económicos”². En Birmania, gran parte del empobrecimiento y de la migración forzada es producto de la confiscación de tierras, el despojamiento de bienes, políticas de suministro forzado, cuotas de producción agrícola, trabajos forzados, impuestos arbitrarios, extorsión y restricciones al acceso a los campos y a los mercados, todo ello arbitrado por el Estado. El carácter obligatorio e inevitable de estos factores es distinto del carácter lucrativo y voluntario del “efecto llamada” que se asocia de forma más habitual a la migración económica.

Debido al aumento de las restricciones al espacio humanitario impuestas por la Junta en las zonas afectadas por el conflicto, los Principios Rectores también han contribuido a movilizar fondos para los programas de asistencia transfronteriza. Éstos inciden en la afirmación de la legislación internacional sobre ayuda humanitaria, de que los civiles atrapados en fuego cruzado



Una familia birmana se dirige hacia un campo humanitario cerca del distrito de Kungyangán, mayo de 2008.

cincuenta. Sólo cuando se introdujeron los Principios Rectores surgió un marco común para la protección y la asistencia a los desplazados internos. De hecho, los Principios han demostrado su utilidad al promover la sensibilización sobre el desplazamiento y movilizar la asistencia a fin de atender necesidades graves. Sin embargo, en Birmania, al igual que en otros casos, los Principios no son una buena herramienta diplomática cuando las autoridades nacionales no pueden o no quieren cumplir con sus obligaciones.

Los Principios Rectores han ayudado a los cooperantes humanitarios a defender que la causa del desplazamiento no es sólo la proximidad a los combates, sino

permitido que se comprenda la naturaleza involuntaria del desplazamiento en Birmania y que se apliquen los Principios independientemente de si las personas se ven obligadas a huir del conflicto, la violencia y los abusos; del miedo o por orden gubernamental.

El compromiso de los Principios con el desplazamiento causado por el desarrollo ha tenido eco en Birmania, ya que, con frecuencia, las iniciativas de desarrollo patrocinadas por el gobierno birmano han minado los medios de subsistencia y han promovido la militarización. Al centrarse en el desarrollo de infraestructuras y en la agricultura comercial, el programa de la Junta para el desarrollo de las zonas

tienen derecho a recibir asistencia y que ésta no debe ser considerada como una amenaza a la soberanía nacional. Los donantes se interesaron cuando los expertos señalaron que la ayuda transfronteriza a Birmania no sólo estaba justificada por el derecho internacional, sino que además debía ser reforzada.³

No obstante, la mayor concienciación sobre el deber que tienen las autoridades nacionales de cumplir con sus obligaciones, ha tenido limitadas repercusiones en términos de protección. El régimen no ha reconocido su responsabilidad como causante del desplazamiento ni la necesidad de abordar las consecuencias de este fenómeno. A

pesar de las concesiones hechas para el Delta de Irrawaddy tras la llegada del ciclón Nargis en mayo de 2008, las restricciones al acceso humanitario persisten en el resto de Birmania y frustran cada vez más los esfuerzos por llegar a los desplazados internos afectados por el conflicto. Las pruebas existentes parecen indicar que las vulneraciones de los derechos humanos y la legislación sobre la ayuda humanitaria en Birmania oriental podrían constituir crímenes de lesa humanidad.⁴ La frustración internacional ha quedado reflejada en el hecho inaudito de que el Comité Internacional de la Cruz Roja denunciara a la Junta.⁵

En la actualidad, se acepta que, si las autoridades nacionales no pueden o no quieren proteger a los civiles de las atrocidades masivas, la responsabilidad

de su protección pasa a recaer en la comunidad internacional.⁶ Este traspaso es necesario a fin de aumentar la influencia de la comunidad internacional al tratar con regímenes recalcitrantes que cometen abusos de los derechos humanos, como la Junta birmana. Los Principios Rectores han colocado a los desplazados internos birmanos en la agenda humanitaria, pero se precisan nuevos instrumentos para detener la violencia y los abusos y para prevenir que las amenazas incipientes provoquen mayores desplazamientos.

El presente artículo ha sido escrito por el Equipo de Investigación sobre el Desplazamiento (tbcbkk@tbcb.org) del Consorcio Fronterizo Birmano-Tailandés (www.tbcb.org), una red compuesta por 11 ONG internacionales que proporcionan alimentos, refugio y artículos de

primera necesidad a los refugiados y a los desplazados de Birmania.

1. <http://www.migracionesforzadas.org/birmania.htm>
 2. ONU, OCHA y el Instituto Brookings, 1999, Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Nueva York, p. 5. Disponible en castellano en: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/resources/Hspanish.pdf>
 3. Roberta Cohen, 2000, 'Hard Cases: Internal Displacement in Turkey, Burma and Algeria', en FMR, 6, dec. 1999. Disponible en inglés en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR06/fmr608.pdf>
 4. Amnistía Internacional, 5 de junio de 2008, "Crímenes de lesa humanidad en Myanmar oriental", ASA 16/011/2008. Disponible en castellano en: <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA16/011/2008/en> Véase también TBBC, octubre de 2008, "El desplazamiento interno y el derecho internacional en Birmania oriental" ('Internal Displacement and International Law in Eastern Burma'). <http://www.tbcb.org/idps/idps.htm>
 5. <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LRON-74LGRA?OpenDocument>
 6. Asamblea General de la ONU, "Documento final sobre la cumbre mundial de 2005", UN doc. A/Res/60/1, 24 de octubre de 2005, par. 138
- Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 1674.

La protección de los desplazados internos en Europa

Corien Jonker

Durante la última década, los 47 miembros del Consejo de Europa han realizado arduos esfuerzos por promover los Principios Rectores.

Once de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa¹ cuentan con una población de aproximadamente 2,5 millones de desplazados internos. Resulta alarmante que sólo unos cientos de miles hayan encontrado una solución duradera a su desplazamiento en los últimos diez años y que la mayoría de ellos hayan reconstruido su vida fuera de su lugar de origen. En contra de todas las expectativas, el número de desplazados internos en Europa no se ha reducido de forma significativa, por lo que, de alguna manera y en algún momento, nuestros esfuerzos y políticas han fracasado, pese a que las normas humanitarias y los derechos humanos internacionales se están volviendo cada vez más concretos.

Hace ya tiempo que el Consejo de Europa se preocupa por la cuestión de los desplazados. Su Asamblea Parlamentaria ha adoptado diversas recomendaciones y resoluciones sobre asuntos como la educación de los refugiados y desplazados internos en países europeos o la situación humanitaria de la población desplazada en Turquía, la Federación Rusa y los países de la Comunidad de Estados Independientes, el sudeste de Europa y el Cáucaso Sur (y, más recientemente, Georgia). En 2006, a iniciativa de la

Comisión sobre Migración, Refugiados y Población de la Asamblea Parlamentaria, el Comité de Ministros del Consejo de Europa acordó 13 recomendaciones sobre los desplazados internos. Dichas recomendaciones² no se limitan a reafirmar los Principios Rectores, que no son vinculantes, sino que subrayan las obligaciones vinculantes contraídas por los Estados miembros del Consejo de Europa, que superan el nivel de compromiso reflejado en los Principios Rectores.

La mayoría de las naciones europeas afectadas cuentan con marcos normativos nacionales sobre el desplazamiento interno desde 1998. Sin embargo, sólo tres (Azerbaiján, Georgia y Turquía) han avanzado de forma considerable a la hora de ajustar su legislación sobre desplazados internos a las disposiciones de los Principios Rectores. Resulta paradójico que precisamente éstos sean los países con menos perspectivas de retorno en un futuro próximo para su población de desplazados debido a la falta de soluciones políticas. Al mismo tiempo, la situación de los desplazados internos ha mejorado más en los Balcanes, donde se ha llegado a acuerdos negociados y supervisados internacionalmente

y donde se ha progresado hacia la integración en la Unión Europea.

Todos los Estados miembros del Consejo de Europa se han adherido al Convenio Europeo de Derechos Humanos³, por lo que todo desplazado interno que se halle en la jurisdicción de un Estado miembro de dicho Consejo estará protegido por el Convenio y tendrá derecho a apelar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo. Desde mediados de la década de los noventa, época en que Rusia y los Estados de los Balcanes y del Cáucaso Sur ingresaron en el Consejo de Europa, el Tribunal de Derechos Humanos ha dictado varias sentencias relativas al desplazamiento interno en esa región.

Por otro lado, mientras los desplazados internos permanecen bajo la protección de su propio país, por lo general gozan de los mismos derechos que cualquier otra persona. Aparte del Convenio, existen otros instrumentos del Consejo de Europa que son vinculantes para sus Estados miembros,⁴ y tanto el Consejo como su Asamblea Parlamentaria cuentan con mecanismos capaces de controlar las obligaciones de los países a tenor de dichos instrumentos. El mecanismo de protección proporcionado por la Carta Social Europea y la Carta Revisada tiene especial importancia, aunque está poco utilizado. A través de él, las ONG internacionales que tienen la condición de participantes en

el Consejo de Europa y están capacitadas en el Comité Europeo de Derechos Sociales pueden presentar demandas colectivas independientemente de si las organizaciones involucradas están o no bajo la jurisdicción de cualquiera de los Estados que son parte de la Carta Social.

Sin embargo, todavía queda un buen trecho entre la legislación y la práctica, sobre todo en el ámbito local. No cabe duda de que la responsabilidad primera para proteger a los desplazados recae en el gobierno y en las autoridades locales. Es en este ámbito donde se tendrá que notar la diferencia. Es necesario instar a las autoridades nacionales a destinar recursos, experiencia y voluntad política para tratar la indefensión específica de los desplazados internos. En algunos casos, las autoridades se enfrentan a graves

limitaciones económicas y no pueden cubrir las necesidades de protección y asistencia que plantean los desplazados internos, incluso aunque quieran hacerlo. En otros casos, resulta evidente que los gobiernos no tienen voluntad política necesaria para protegerlos y ayudarlos.

Necesitamos animar a los Estados a que aceleren la aplicación de la legislación existente y observen los derechos humanos al pie de la letra. Necesitamos aumentar los efectos de los Principios Rectores asegurándonos de que queden consagrados en la legislación pertinente de todos los países. Necesitamos instrumentos vinculantes que responsabilicen a los Estados y sus gobiernos de sus vulneraciones de los derechos humanos. Y, sobre todo, necesitamos poner fin a la política del

avestruz y trabajar para hallar soluciones pacíficas, diplomáticas, con las que todos salgan ganando y que ayuden a los desplazados a regresar a su hogar.

Corien W. A. Jonker (c.jonker@tweedekamer.nl) es la Presidenta de la Comisión sobre Migración, Refugiados y Población de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (véase http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/committee/MIG/Role_E.htm).

1. <http://www.coe.int/>

2. Recomendación Rec (2006)6 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los desplazados internos (adoptada el 5 de abril de 2006)

3. <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>

4. Entre ellos, se encuentran el Convenio Europeo sobre la Protección de las Minorías Nacionales, la Carta Social Revisada, el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño y la Convención del Consejo de Europa sobre el Tráfico de Seres Humanos.

La experiencia de los Principios Rectores en Georgia

Iulia Kharashvili, Ilya Kharashvili y Koba Subeliani

Georgia ha progresado mucho en la incorporación de los Principios a sus políticas y a la práctica.

En agosto de 2008, la guerra entre Rusia y Georgia saltó a los titulares, pero apenas se prestó atención a la prolongada crisis de desplazamiento causado por los conflictos anteriores (1991-1993), que hicieron que la mayoría de las personas de etnia georgiana abandonaran los enclaves separatistas de Abjasia y Osetia del Sur. Antes de la última oleada de desplazamiento, el número oficial de desplazados internos en Georgia era de 222.616. Aproximadamente el 45% reside en centros colectivos, es decir, antiguos edificios públicos, como hostales, hoteles, hospitales y escuelas. Otros siguen viviendo con familias de acogida, han alquilado apartamentos o, en raras ocasiones, han logrado comprar su propia vivienda.

Durante muchos años, los desplazados internos vivieron en el limbo, como espectadores pasivos del *impasse* político y sujetos a la buena voluntad de las autoridades georgianas. La falta de progreso en las negociaciones sobre el retorno con las autoridades de facto de Abjasia y Osetia del Sur dejaba claro que los georgianos desplazados necesitaban el derecho a integrarse. En 1996, dos años antes de la adopción de los Principios Rectores, Georgia promulgó su propia ley sobre desplazados internos; ley que fue enmendada en 2000 y ajustada a

los Principios tras una visita de Francis Deng, el entonces Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la cuestión de los desplazados internos. Aunque las autoridades georgianas aceptaban los Principios de forma oficial, fue necesario que las organizaciones de la sociedad civil y de desplazados internos se movilizaran para que se materializaran los derechos que consagran. En 2003, el Consejo Noruego para los Refugiados creó un módulo educativo orientado a explicar los Principios a las autoridades locales. En ese mismo año, un fallo del Tribunal Constitucional de Georgia estableció los derechos de los desplazados internos a comprar bienes inmuebles sin perder su estatus de desplazado ni su derecho a retornar ni a la restitución de la propiedad. Además, obtuvieron el derecho a votar en las elecciones locales y parlamentarias.

En diciembre de 2005, Walter Kälin, el sucesor de Francis Deng, visitó Georgia. Las recomendaciones que plasmó en su informe de misión¹ impulsaron al Gobierno de Georgia a desarrollar una Estrategia Estatal integral sobre desplazados internos que empleara los esfuerzos coordinados de agencias estatales, organizaciones internacionales y la sociedad civil. Basada en los Principios Rectores, la estrategia pretende crear

circunstancias favorables al retorno digno y seguro de los desplazados internos, apoyarles para que vivan en condiciones adecuadas y garantizar su participación en la sociedad. La estrategia señala los principios clave en los que se debe cimentar su aplicación, como la elección libre y con conocimiento de causa de los desplazados, la sostenibilidad de los resultados y la igualdad de género.²

El nuevo conflicto armado ha provocado un contexto nuevo. Según el llamamiento urgente de la ONU, la invasión de Georgia por las fuerzas rusas ocasionó que otras 128.700 personas se vieran obligadas a depender de la ayuda humanitaria.³ El Ministerio de Refugiados y Alojamiento trabaja en estrecha colaboración con agencias de la ONU, donantes bilaterales, el Movimiento de la Cruz Roja y otros actores. Todos los altos funcionarios de ese ministerio disponen de ejemplares de los Principios Rectores, así como la guía del Proyecto Brookings-Bern, titulada *Abordar el desplazamiento interno: marco para la responsabilidad nacional* (Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility).⁴ De este modo, se ha contribuido a garantizar que la respuesta humanitaria cumpla la normativa reconocida internacionalmente. La respuesta inmediata del gobierno y de la sociedad civil ha ayudado a evitar que se produzcan víctimas mortales durante el desplazamiento y



El reverendo László Lehel, director de Hungarian Interchurch Aid, se reúne con los desplazados por el conflicto georgiano, septiembre de 2008.

a asegurar que las necesidades básicas de los desplazados queden cubiertas.

La IDP Asociación de Mujeres, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, ha desempeñado un papel destacado en la situación de emergencia actual:

- ha organizado a voluntarios para que trabajen con los nuevos desplazados en centros colectivos
- ha asesorado al gobierno sobre las normas mínimas de la asistencia humanitaria
- ha asistido a las autoridades en la comunicación con las agencias humanitarias y los donantes
- ha ayudado a divulgar, en la esfera internacional, las necesidades de los desplazados internos georgianos

En la actualidad, las tropas rusas se han retirado de las aldeas del norte de Georgia, de Gori en el este y de algunas ciudades del oeste del país, lo cual ha permitido el regreso de un gran número de personas. Sin embargo, las tropas permanecen en el distrito de Ajalgori. Aunque se espera que la presencia de observadores de la Unión Europea aumente la seguridad, la realidad es que todavía hay más de 34.000 desplazados internos en las regiones afectadas por el conflicto de agosto de 2008 y que tienen pocas probabilidades

de retornar. Las autoridades georgianas han empezado a construir unas 6.000 viviendas nuevas en aldeas de la región de Shida Kartli para esos desplazados. Mientras duren las obras, proporcionarles un cobijo adecuado durante el invierno va a constituir todo un reto.

Según reconoce la Estrategia Estatal sobre desplazados internos, es esencial que todos ellos, tanto los primeros como los casos más recientes, tengan la oportunidad de recibir la misma asistencia y soluciones duraderas a sus problemas. La decisión de regresar, trasladarse a un nuevo hogar o permanecer en un refugio de forma temporal debe ser voluntaria y con conocimiento de causa.

Iulia Kharashvili (iulia.kharashvili@idpwa.org.ge) es la presidenta de la IDP Asociación de Mujeres.⁵ Escribió un artículo en una edición especial de RMF en 2001 sobre desplazados internos.⁶ Ilya Kharashvili (ilo123@mail.ru) es postgraduada por el Instituto de Gestión de Procesos Migratorios en la Universidad Estatal de Administración de Moscú. Koba Subeliani (sxalde@yahoo.com), diputado, es coordinador del Grupo de Desplazados Internos del Parlamento georgiano (y acaba de ser nombrado Ministro de Refugiados y Alojamiento en Georgia).

1. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/120/14/PDF/G0612014.pdf?OpenElement>

2. <http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/georgia.aspx>

3. <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EDIS-7HMPZ2?OpenDocument>

4. http://www.brookings.edu/projects/idp/20050401_nrframework.aspx

5. <http://www.idpwa.org.ge>

6. <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/Supplements/osloidp.pdf>

Historias reales de desplazados internos

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés, www.internal-displacement.org), con el apoyo del Programa de Testimonios Orales del Instituto Panos de Londres (www.panos.org.uk/oraltestimony), entrevistó a varios desplazados internos de Georgia y Colombia para dejar constancia de sus experiencias personales durante el desplazamiento forzado y de lo que significa estar desplazado.

La web sobre la Voz de los Desplazados Internos del Observatorio (www.idpvoices.org) contiene una amplia variedad de historias y voces de desplazados internos en formato de texto y audio, organizadas por países y por derechos, según se establecen en los Principios Rectores. También pueden descargarse libros publicados sobre las vivencias de los desplazados internos en Colombia (*Para que se sepa*, publicado en castellano y en inglés) y en Georgia (*Heavy Burden*, disponible en georgiano, ruso e inglés).

Planteamiento regional al incorporar los Principios Rectores

Walter Kälin, Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, ha promovido, como su predecesor, el “endurecimiento” de una legislación poco firme; animando a los Estados a que desarrollen políticas y legislación nacionales basadas en los Principios Rectores.

De forma paralela, se ha trabajado con las organizaciones regionales para impulsar convenciones vinculantes en ese ámbito. Aunque las negociaciones puedan resultar largas e involucren a numerosos estados, como suele ser el caso, su impacto puede ser mayor, en primer lugar, porque diversos países se adhieren a las convenciones regionales de forma simultánea y, además,

porque el hecho de estar en el punto de mira de una organización regional presiona más a todos los países para que cumplan sus compromisos.

Los mejores ejemplos hasta la fecha de la incorporación de los Principios Rectores en los planteamientos regionales se localizan en África, como se expone en el artículo de Brigitta Jaksa y Jeremy Smith.

África: de los principios voluntarios a las normas vinculantes

Brigitta Jaksa y Jeremy Smith

Es posible que la Unión Africana adopte pronto un convenio para todo el continente con el fin de proteger a los desplazados internos de África. Si cuenta con la firmeza necesaria y se ajusta a los Principios Rectores, puede constituir una contundente señal de que este continente está decidido a tratar los problemas de ese colectivo.

Con sus 12 millones de desplazados internos, cifra que equivale al conjunto de los del resto del mundo, los Estados africanos ya han demostrado su iniciativa en el ámbito de la protección a esas personas. Firmado en 2006, el Protocolo de la Región de los Grandes Lagos sobre la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos¹ obliga a los Estados signatarios a adoptar y aplicar los Principios Rectores. La decisión, tomada en 2006 por los ministros de la Unión Africana (UA), de emprender un proceso para elaborar un marco aplicable a todo el continente sobre los derechos de los desplazados internos incrementa las posibilidades de que se impongan normas vinculantes en toda África. Se espera que se apruebe la Convención para la Prevención del Desplazamiento Interno y la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en una cumbre especial de la UA que se celebrará en Uganda en abril de 2009.

El borrador de la Convención se basa, en términos generales, en los Principios Rectores. Los defensores de los derechos de los desplazados internos la acogen favorablemente, aunque albergan una serie de reservas.

La cláusula preliminar que requiere a los Estados que erradiquen la discriminación y la eviten es muy limitada, ya que sólo recoge los factores

“étnicos, raciales o religiosos”, en lugar de reflejar el Principio Rector 4, que prohíbe la discriminación de todo tipo.

La Convención no contiene la declaración positiva del Principio Rector 1, por la que los desplazados internos “disfrutarán [...] de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país”. A lo sumo, crea una obligación negativa para los Estados, es decir, “prevenir la exclusión y la marginación política, social, cultural y económica que probablemente causan el desplazamiento”.

Los términos sobre los “procedimientos simplificados” para devolver las propiedades a los desplazados internos son vagos y es posible que no faculten a las mujeres para recuperar propiedades en los casos en que no tengan derecho a heredar lo que se considera propiedad única de su esposo.

La Convención contiene una lista de normas de comportamiento para los actores armados no estatales, pero, por definición, dichos actores no pueden ser parte de la Convención.

A diferencia de los Principios, la Convención trata directamente el problema del desplazamiento causado por el desarrollo. Sin embargo, la imprecisión a

este respecto, que establece que sólo es de aplicación a un desarrollo “a gran escala”, podría permitir a los Estados eludir sus responsabilidades. La Convención no menciona nada sobre la vigilancia pública ni parlamentaria de los proyectos que puedan causar desplazamientos.

Diversos artículos sobre la responsabilidad del Estado a la hora de proporcionar protección y asistencia humanitaria (o de permitir que otros las proporcionen) crean incertidumbre: por cada cláusula que establece unas normas sólidas, existe otra que posibilita su menoscabo. Por ejemplo, la Convención requiere que los Estados reconozcan la neutralidad, imparcialidad e independencia de los actores humanitarios pero, inquietantemente, les otorga “el derecho a dictar las disposiciones técnicas” relativas al acceso humanitario; cierta cláusula asigna a las agencias humanitarias sólo un papel limitado en la evaluación de las necesidades y vulnerabilidades, lo que significa que un Estado podría decidir que las necesidades de los desplazados internos están cubiertas, fuera cual fuera la situación real en la que viven; las referencias a las situaciones en las que los Estados no pueden proteger ni asistir a los desplazados internos a veces sugieren que los Estados “deben” solicitar asistencia internacional y otras veces tan sólo que “pueden” hacerlo; y el hecho de que se incluya la condición de que la ayuda externa se solicitará cuando “los máximos recursos [estatales] disponibles sean insuficientes” no ayuda mucho, ya que permite que el Estado soslaye dicha asistencia, incluso en los casos en los que no tiene intención alguna de proporcionarla él mismo.

Los términos sobre el control del cumplimiento resultan imprecisos. El borrador prevé el establecimiento de una Conferencia de Estados Parte a los efectos de controlar y revisar su aplicación, pero no especifica sus funciones ni aclara los mecanismos de información.

Un posible medio de garantizar su cumplimiento es el Tribunal Africano de Justicia y Derechos Humanos, institución creada para ser “el principal órgano judicial de la Unión [africana]”, aunque todavía no se encuentra en funcionamiento. Según el Protocolo que lo funda, el Tribunal tiene jurisdicción no sólo sobre las disposiciones de la Carta

Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos², sino también sobre cualquier otro instrumento relevante en materia de derechos humanos que haya sido ratificado por los Estados correspondientes. Esto significa que, si un Estado ha ratificado el Protocolo, en teoría el Tribunal podría considerar lo relativo al cumplimiento de la Convención sobre desplazados internos por parte de ese Estado.

Si se estudian las reservas reseñadas, los Principios Rectores estarían a punto de fundamentar el primer instrumento jurídico internacional del mundo dedicado a la protección de los desplazados internos.

Brigitta Jaksá (brigi@idpaction.org) es asesora jurídica y Jeremy Smith (jeremy@idpaction.org) es director de estrategia organizativa en IDP Action (www.idpaction.org), una agencia con sede en el Reino Unido que aboga por los derechos de los desplazados internos africanos. La versión completa del presente artículo se encuentra disponible en la página web de la organización.

1. El Protocolo, parte del Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo de la Región de los Grandes Lagos, fue firmado por 11 Estados, entre los que se encuentran Sudán, Uganda y la República Democrática del Congo. Sólo estos tres países albergan a casi dos terceras partes de los desplazados internos de África. http://www.brookings.edu/tp/projects/idp/GreatLakes_IDPprotocol.pdf

2. http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html

¿Pueden los Principios Rectores marcar la diferencia en Kenia?

Jacqueline Klopp y Nuur Mohamud Sheekh

Kenia ha firmado el Pacto Regional de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos¹ que incluye protocolos de protección a los desplazados internos jurídicamente vinculantes, basados, en gran parte, en los Principios Rectores. En principio, los promotores de las campañas de reivindicación podrían utilizar el Pacto para reforzar la labor de asistencia a los que aún viven desplazados debido a la violencia que estalló tras las elecciones de diciembre de 2007.

Antes del último estallido de violencia en Kenia, se habían adoptado algunas medidas para presionar al gobierno nacional a que afrontara el eterno problema del desplazamiento interno. Se estableció un Grupo de Trabajo sobre reasentamiento financiado con unos 1.300 millones de chelines kenianos (aproximadamente 16,5 millones de dólares estadounidenses²) en el periodo fiscal 2007-2008 para adquirir tierras donde pudieran establecerse los desplazados. Aunque existieron graves problemas de gestión del Grupo y del dinero, puede afirmarse que esta medida constituyó un avance. La ratificación del Pacto implicaba la aceptación de los Principios como marco para hacer frente al desplazamiento interno.

Tras las elecciones del 27 de diciembre de 2007, unas 600.000 personas tuvieron que abandonar su hogar (en muchos casos no era la primera vez que lo hacían) y unas 1.500 fueron asesinadas. Haciendo referencia a los desplazamientos que tuvieron lugar en 1992, 1997 y 2002 por motivos políticos, la Comisión de Investigación

sobre la Violencia Postelectoral calificó el desplazamiento interno como una “constante” en la historia de Kenia.³

El Acuerdo Nacional y Pacto de Reconciliación, firmado el 28 de febrero de 2008, determinó la conveniencia de afrontar la crisis de los desplazados de forma prioritaria, solicitó una investigación sobre la violencia postelectoral que había provocado el desplazamiento masivo y constituyó un equipo para forjar una Estrategia de Recuperación Económica y Social de Emergencia y de Reconciliación Nacional. Decidido a promover un retorno rápido y prematuro, el gobierno anunció su intención de cerrar los campos de desplazados situados en estadios y recintos feriales en junio de 2008. No obstante, no se definió ni clasificó adecuadamente a sus habitantes según sus necesidades y como el gobierno no realizó las consultas necesarias, no pudo identificarse el gran número de personas que no podían o no deseaban regresar a casa.

En mayo de 2008, el gobierno lanzó la Operación Rudi Nyumbani (Operación Regreso a Casa). Para presionar a los desplazados, se cortó el suministro de servicios básicos como el agua, en claro incumplimiento de los Principios Rectores, y se ofreció 10.000 chelines kenianos (cerca de 127 dólares) a los que decidieran volver a casa. Las asociaciones de desplazados internos plantearon su preocupación por estas medidas y señalaron la carencia de:

- indemnizaciones o préstamos de apoyo a las empresas
- preparativos de seguridad y para la reconciliación en los lugares de destino
- planificación para los que no deseaban volver o no disponían de tierras
- medidas para los grupos más vulnerables, como los pacientes de VIH/SIDA y los niños desplazados en familias de acogida y en el colegio
- comunicación con los desplazados internos con respecto al programa (no disponían de información sobre sus derechos)

Aunque algunos desplazados internos pudieron regresar a su hogar, otros muchos decidieron no volver a aquellos lugares donde todavía predominaba la tensión. El gobierno keniano asegura que ha reasentado a más del 90% de los desplazados internos pero se calcula que todavía había unos 220.000 en los campos en septiembre de 2008.⁴ Además, muchos

de los desplazados han acabado en los barrios pobres de las ciudades sin recibir apoyo oficial, siendo las organizaciones comunitarias y las propias comunidades, ya empobrecidas, quienes asumen el coste de ayudar a una población de desplazados profundamente olvidada.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia sostiene que la aplicación de Rudi Nyumbani supuso un incumplimiento de los Principios Rectores, ya que no se consultaron entre

desplazamiento masivo sin que apenas se reconociera ni se ofreciera asistencia.

El camino por recorrer

Por desgracia, justo cuando Kenia parecía encaminada a aprobar oficialmente los Principios Rectores, la violencia electoral produjo un nuevo desplazamiento masivo. No obstante, sin ellos las cosas habrían sido peores. La formación y los talleres han concienciado más sobre los Principios y el gobierno afirma que sus políticas se basan en su reconocimiento.

Aunque Kenia cuenta con una Red Nacional de Desplazados Internos relativamente organizada y una sociedad civil activa, son pocas las organizaciones que se centran en el problema de los desplazados y trabajan por influir en los responsables políticos. Naciones Unidas, los donantes y los organismos regionales podrían hacer más por acentuar los Principios en su relación con el gobierno y por promover un debate público mayor. Asimismo, es esencial desarrollar la capacidad de las organizaciones

civiles que se ocupan de los desplazados internos.

Es importante cuestionar el planteamiento que prevalece entre los políticos kenianos, por el cual el problema del desplazamiento recae en el ámbito de la ayuda humanitaria. Esta idea ha supuesto que, con el transcurso de los años, el gobierno haya tenido que gestionar la cuestión de los desplazados internos conforme los episodios de violencia y desplazamiento daban paso a la reconstrucción. Lo que se necesita urgentemente es orientar las políticas de forma continuada hacia la ayuda y la reintegración de los desplazados mediante iniciativas estratégicas de reparación, reconciliación y reconstrucción. Si se desea que el desplazamiento deje de ser una constante en la historia de Kenia, los Principios Rectores y la voz de los propios desplazados internos deben estructurar y orientar el proceso.

Jacqueline Klopp (jk2002@columbia.edu) es Profesora Adjunta de Política Pública y Política Internacional en la Universidad de Columbia. Nuur Mohamud Sheekh (nuur.sheekh@nrc.ch) es Analista Nacional del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (<http://www.internal-displacement.org>).



Bernard Thomas Bayett

Familias desplazadas cocinando, Escuela Primaria Elburgon, cerca de Molo, Kenia, enero de 2008.

los desplazados internos las posibilidades de reasentamiento.⁵ UNICEF y la Sociedad de Bienestar Infantil de Kenia han destacado que se ha producido un aumento del número de hogares encabezados por menores en zonas urbanas, dado que los padres temen por la seguridad de éstos en el lugar de retorno o los abandonan, desesperados, por ser incapaces de cuidar de ellos.⁶ La aplicación desigual de Rudi Nyumbani dio pie a ciertas acusaciones de favoritismo étnico y a algunas alegaciones de que las ayudas por retorno, de 10.000 chelines, a veces se concedían a los perpetradores de la violencia. Rudi Nyumbani se centró muy estrechamente en el Valle del Rift, mientras que en otros lugares, como el norte del país, perdura la situación de

Los medios de comunicación y la sociedad civil son más conscientes de ellos y cada vez los usan más para pedir responsabilidades al gobierno.

Pero aún queda mucho por hacer. Una de las recomendaciones de la Comisión sobre la Violencia Postelectoral es que el gobierno debería elaborar una clara política nacional en materia de desplazados internos empleando los Principios Rectores como marco legal y que sea acorde con las obligaciones de Kenia en virtud del Pacto Regional. Además, es importante concienciar a los parlamentarios kenianos de la necesidad de incluir el Pacto de los Grandes Lagos en la Constitución.

- [1. \[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\\(httpKeyDocumentsByCategory\\)/EDBDB590CC1BF1FEC1257248002EC747/\\\$file/Great%20Lakes%20pact_en.pdf\]\(http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocumentsByCategory\)/EDBDB590CC1BF1FEC1257248002EC747/\$file/Great%20Lakes%20pact_en.pdf\)](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/EDBDB590CC1BF1FEC1257248002EC747/$file/Great%20Lakes%20pact_en.pdf)
- Tipo de cambio en noviembre de 2008.
- Comisión de Investigación de la Violencia Postelectoral, p. 271. <http://wikileaks.org/leak/wakireport-2008.pdf>
- <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/474336/-/tkv656/-/index.html>
- <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=80948> y <http://allafrica.com/stories/200810290041.html>
- http://www.unicef.org/infobycountry/kenya_45641.html y <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=80267>

La respuesta de Uganda al desplazamiento: la diferencia entre la política y la práctica

Ruth Mukwana y Katinka Ridderbos

En el prolongado conflicto armado del norte de Uganda, a menudo se pasa por alto el hecho de que el principal motivo del desplazamiento fue la decisión del gobierno ugandés de forzar a los civiles a trasladarse a “aldeas protegidas”. Es posible que la paz esté cerca, pero aún queda mucho por hacer para materializar la innovadora política de ese país en materia de desplazados internos.

El conflicto entre el Gobierno de Uganda y el LRA (Ejército de Resistencia del Señor) ha desplazado a unos 1,8 millones de personas, según se estima. El gobierno argumentaba que debía separar a los civiles de los insurgentes a fin de reducir la capacidad del LRA de reclutar a colaboradores civiles. La crisis de desplazamiento se agravó en 2002 cuando el ejército ugandés, durante una ofensiva contra el LRA (Operación Puño de Hierro), ordenó que todos los civiles que se encontraban en “aldeas abandonadas” se trasladaran a “aldeas protegidas”, es decir, a campamentos del gobierno.

El traslado forzado a esos campos aumentó la indefensión de los afectados de forma espectacular. Los repetidos ataques perpetrados por el LRA tenían éxito porque los soldados solían encontrarse acuartelados en medio de un campo de desplazados internos, a los que utilizaban como escudos humanos entre ellos y el ejército. Cuando el LRA atacaba un campo, la base de los soldados sería el último bastión alcanzado por el LRA; mientras los desplazados internos sufrían lo peor de los enfrentamientos.

El fracaso de la política de las “aldeas protegidas” y las espantosas condiciones humanitarias de los campos consolidaron la sensación que tenía la etnia acholi (la víctima principal del LRA, así como su fuente de soldados para el ejército) de que estaba marginada tanto en el ámbito social como en el político. En 2003, la falta de respuesta nacional e internacional a las enormes necesidades humanitarias de los campos de desplazados internos del país hizo que, el entonces Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU, Jan Egeland describiera la crisis humanitaria de la región septentrional de Uganda como “la emergencia humanitaria más olvidada y desatendida del mundo actual”.

Uganda adoptó su política nacional sobre desplazados internos tras una visita de Francis Deng, antiguo Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos en 2004. Se convirtió así en uno de los primeros países que establecían una política nacional basada en los Principios Rectores. Dicha política:

- se ocupa de la protección contra el desplazamiento de forma integral, tanto durante el mismo, como durante el retorno, el reasentamiento o la integración
- declara que los desplazados internos “tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de las autoridades nacionales y de distrito”
- otorga a los desplazados internos “el derecho a no ser discriminados en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos”
- llama a la acción para permitir que los desplazados internos alcancen los mismos niveles educativos que los demás ugandeses
- destaca la importancia de consultar con los desplazados internos, sobre todo con las mujeres y los jóvenes desplazados
- ha sido traducida a tres lenguas locales: acholi, tesó y lango
- representa un compromiso por parte del gobierno y un conjunto de estándares aprobados que ofrece a los diversos actores el sostenerse en el gobierno responsable

La política sobre desplazados internos empezó a aplicarse con lentitud y las apresuradas reformas de descentralización no proporcionaron los recursos suficientes a los niveles gubernamentales inferiores. Apenas se tuvo en cuenta que los gobiernos locales estaban arruinados y eran más presionados a causa de la gran llegada de actores humanitarios y la posterior decisión del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés), el principal mecanismo de coordinación humanitaria¹ de convertir a Uganda en un país piloto para la puesta en marcha del enfoque de clusters.² Muchos de los actores internacionales que actúan por su cuenta no consultaron a las autoridades locales y la introducción del planteamiento de clusters estableció estructuras paralelas para la coordinación de las actividades humanitarias. Por otro lado, se dejó a los gobiernos locales al margen, ya que la comunidad internacional no hizo mucho por desarrollar la capacidad de éstos. Existía una falta de comunicación entre las autoridades nacionales y las locales, apenas se consultó con los desplazados internos y no se asignaron los recursos necesarios para poner en práctica esta política.

Tras prolongadas negociaciones auspiciadas por el recién establecido Gobierno de Sudán del Sur, el gobierno ugandés y el LRA acordaron un alto el fuego en 2006. Aunque todavía hay que convencer al LRA de que firme un acuerdo de paz definitivo (en parte, debido a que el Tribunal Penal Internacional ha imputado a sus dirigentes), la seguridad en el norte de Uganda ha mejorado, lo que ha permitido que cientos de miles de desplazados internos abandonen los campos. Se habla mucho acerca de la transición de la ayuda humanitaria de emergencia hacia la recuperación y el desarrollo, pero se confunden las funciones y las responsabilidades del gobierno nacional, los gobiernos locales, las agencias de la ONU, los donantes y las ONG.³ Deben integrarse los múltiples mecanismos de coordinación creados en las primeras fases de la crisis a fin de permitir la



Una niña desplazada cuida de su hermana menor en un campo de desplazados internos en el norte de Uganda.

Paul Jeffrey/Action by Churches Together

transferencia de responsabilidades a las autoridades nacionales.

Con la perspectiva del paso del tiempo, resulta fácil afirmar que habría sido mejor que la comunidad internacional, tras animar a Uganda a adoptar una política nacional sobre desplazados internos, hubiera reforzado y apoyado a los organismos gubernamentales. De este modo, se habría fomentado una visión a largo plazo y se habría ayudado a preparar a las autoridades locales para asumir las responsabilidades que les asignaba la política nacional sobre desplazados internos.

Es necesario realizar enormes esfuerzos para garantizar soluciones duraderas a los desplazados internos y a los afectados por el conflicto. Si no se tratan sus causas originales del conflicto y no se concluye un acuerdo de paz definitivo con el LRA (una de las condiciones clave para el retorno de muchos desplazados internos), quedará en entredicho la capacidad del gobierno de evitar el desplazamiento y crear condiciones para que se establezcan soluciones duraderas.

El proceso de paz ha planteado la posibilidad de que el gobierno encuentre soluciones sostenibles para los desplazados. Aunque éste ha emprendido un proceso de cierre de los campos, debe adoptar medidas que permitan a los desplazados internos tomar decisiones voluntarias y con conocimiento de causa sobre su regreso, integración o reasentamiento.

En 2005, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno celebró un taller en Kampala, patrocinado por el Gobierno de Uganda, con el objetivo de identificar los retos de la aplicación de la política ugandesa sobre desplazados internos y trabajar para hallar soluciones prácticas.⁴ Las recomendaciones que surgieron de él mantienen su validez. El gobierno ugandés debe facilitar el regreso de los desplazados internos mediante la retirada de minas, el aumento de la presencia policial en las zonas de retorno, la construcción de infraestructuras, la disponibilidad de servicios sociales y el establecimiento de mecanismos judiciales que atiendan delitos y disputas sobre tierras y propiedades. Sobre

todo, el gobierno debe tratar las causas primarias del conflicto y destinar más recursos a la aplicación de su innovadora política sobre desplazados internos.

Ruth Mukwana (mukwana@un.org) es encargada de asuntos humanitarios (Protección) de la Sección de Apoyo y Protección de los Desplazados de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA-DPSS, por sus siglas en inglés, <http://ochaonline.un.org>). Katinka Ridderbos (katinka.ridderbos@nrc.ch) es Analista de País para el Observatorio de Desplazamiento Interno (www.internal-displacement.org).

1. <http://www.humanitarianinfo.org/iasec>

2. Véase RMF 20, <http://www.migracionesforzadas.org/reformahumanitaria.htm>

3. Oxfam, "De la emergencia a la recuperación. Rescatando la transición en el norte de Uganda" ("From Emergency to Recovery: Rescuing northern Uganda's transition"), septiembre de 2008. Disponible en castellano en: <http://www.oxfam.org/files/bp118-uganda-from-emergency-to-recovery-es-summary.pdf>

4. Joy Miller, "La política de Uganda para los desplazados internos", RMF 27, enero de 2007. <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/78.pdf>

El Principio Rector 29 y el derecho a la restitución

Rhodri C Williams

La aparición de un derecho que restituye la propiedad tras el desplazamiento representa un progreso significativo en la legislación sobre derechos humanos en los diez años transcurridos desde que se instauraron los Principios Rectores. Aunque el Principio Rector 29 ha contribuido al desarrollo de ese derecho, siguen existiendo graves obstáculos para su aplicación sistemática en los desplazamientos.

El Principio 29.2 establece que:

“Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan asentado 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 compensación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”.

Cuando se redactaron los Principios Rectores, el derecho de los desplazados internos a recuperar sus propiedades abandonadas no era incontestable. La legislación sobre derechos humanos garantizaba el “derecho a retornar”, pero se limitaba a trasladar a las personas a la frontera de su país de origen, un destino que, a menudo, se hallaba lejos de su casa. De igual modo, el derecho a una solución jurídica por vulneraciones de los derechos, como la confiscación de propiedades, abarcaba tan sólo una vista imparcial, sin prejuzgar si el procedimiento otorgaría una solución real concreta, como su restitución.

De este modo, si bien los que redactaron los Principios Rectores eran conscientes de que resultaba imposible solucionar la situación de los desplazados internos sin contar con la restitución y el retorno voluntario, las interpretaciones jurídicas predominantes exigían una formulación que se centrara en las obligaciones de los Estados, antes que en los derechos de los individuos. Sin embargo, se produjo un avance importante sobre el terreno tras los Acuerdos de Paz de Dayton, en 1995, que pusieron fin a la guerra de Bosnia e incluían el derecho de los desplazados

a “retornar libremente a su lugar de origen” y a que “se les devolviera los bienes de los que se les habían privado”. En los cinco años siguientes, se impulsó de forma metódica el restablecimiento de los derechos a la propiedad de los desplazados de Bosnia, que motivó la restitución de unas 200.000 viviendas, el regreso de hasta un millón de personas y el primer precedente real de la restitución de la propiedad como cuestión de derecho a gran escala tras un conflicto armado.

La experiencia bosnia contribuyó a que se logaran progresos tan relevantes como la adopción por la Asamblea General de la ONU en 2006 de los “Principios y Directrices Básicos” que ratificaban el derecho a gozar de una solución real, como la restitución, y de vistas imparciales.¹ El respaldo más específico al derecho de restitución tras el desplazamiento llegó en 2005 con la publicación de los Principios de Pinheiro,² que la confirmaban como “la solución preferente al desplazamiento” y un “derecho en sí mismo [...] independiente de que se haga efectivo o no el regreso” de las personas a quienes les asiste. Al igual que los Principios Rectores, los Principios de Pinheiro pretenden reflejar los principios aceptados por el derecho internacional y han ayudado a cubrir un vacío considerable en aquellos países que están decididos a solucionar el desplazamiento.

La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU han reconocido gradualmente el derecho a la restitución. Además, el Secretario General ha realizado un llamamiento para que se dé una respuesta más eficaz a los problemas de propiedad tras un conflicto.³ Asimismo, la restitución aparece, cada vez más, como un componente estándar de la resolución de conflictos, ya sea directamente a través de acuerdos de paz, como en Darfur y en Nepal, o a través

de mecanismos específicos, como en Afganistán, Burundi, Kosovo y Turquía.

No obstante, en principio la aceptación de la restitución ha planteado nuevos obstáculos prácticos. La última década ha visto pocos ejemplos de programas exitosos de restitución sin ambigüedades, ofreciendo el ejemplo de Bosnia para representar tanto un error, como un precedente. Este fracaso en su aplicación se deriva, en parte, de la política. Las tierras y las viviendas constituyen bienes valiosos de por sí y las autoridades locales y nacionales pueden resistirse a que los desplazados internos las recuperen. Por otro lado, en conflictos latentes, la restitución suele ser imposible. Así, pese a que el Consejo de Seguridad ha emitido una firme declaración a favor de la restitución respecto a las regiones separatistas de Georgia,⁴ la reciente incursión de Rusia ha complicado sobremedida la posibilidad de que ésta se respete.

En los casos en los que existe una voluntad política, los programas de restitución requieren unos recursos y una capacidad jurídica que muchas naciones no tienen. En países como Afganistán, donde la carencia de tierra era generalizada antes del conflicto, o en Burundi, donde la población prácticamente ha copado las tierras disponibles, las propuestas de restitución deben tener en cuenta el imperativo de garantizar a la población, en su conjunto, el acceso equitativo a la tierra.

Otro desafío considerable en los esfuerzos de restitución consiste en la necesidad de integrar los regímenes de propiedad consuetudinarios. En muchos países, los grupos indígenas o tribales son propietarios de tierras según normas no escritas. Aunque habría que respetar los sistemas tradicionales, la falta de reconocimiento estatal y de documentación formal suelen obstaculizar las demandas de restitución. Por lo general, los regímenes consuetudinarios no son transparentes y llegan a ser discriminatorios, lo que dificulta los esfuerzos encaminados a garantizar que el respeto a los derechos consuetudinarios colectivos no perjudique a los individuos. Esta tensión queda patente en el Protocolo del Pacto de la Región de los Grandes Lagos sobre el Derecho a la Propiedad de

los Retornados,⁵ que ratifica el derecho de las mujeres a poseer propiedades sin discriminación, así como los derechos de las comunidades rurales y pastoras a una protección especial de sus bienes, si bien no proporciona una orientación clara en los casos en los que los regímenes hereditarios tradicionales discriminan a las mujeres.

A pesar de estas complicaciones, se ha avanzado mucho. En Colombia y en Iraq se están debatiendo planes de restitución ambiciosos. La experiencia del tsunami de 2004 y otros desastres naturales ha despertado la conciencia de que se deben

respetar los derechos a la propiedad tras cualquier desplazamiento. La promesa del Principio 29.2 todavía debe cumplirse totalmente, pero resulta esperanzador que una norma considerada ambiciosa en su momento se esté convirtiendo rápidamente en parte habitual de la respuesta al desplazamiento.

Rhodri C. Williams (rcw200@yahoo.com) coordinó el seguimiento de la restitución de propiedades en Bosnia con la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE). Redactó La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y

políticos (Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy-Makers) mientras trabajaba de asesor para el Proyecto Brookings-Bern.

1. <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>
2. <http://www.cohre.org/store/attachments/Pinheiro%20Principles.pdf>
3. Véase el 'Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados', octubre de 2007
<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/2007/643>
4. <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9142.doc.htm>
5. http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/GreatLakes_IDP_protocol.pdf

Los obstáculos en la aplicación del Principio Rector 29 en Afganistán

Megan Bradley

Conseguir que los desplazados afganos recuperen sus propiedades es un reto enorme. Al predominar la carencia de tierra, el cúmulo de demandas y la distribución desigual de la propiedad, limitarse a intentar devolver la tierra a sus “dueños originales” probablemente no cubrirá las necesidades de los desplazados internos, los retornados y sus vecinos.

El Principio 29 afirma lo siguiente: “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”.

En Afganistán es difícil hacer de esta aspiración una realidad debido a los complejos patrones de desplazamiento. Además de los 130.000 desplazados internos “de larga duración” que se encuentran en el sur y el suroeste del país, se desconoce el número de personas que han abandonado su hogar en los últimos años a causa de los conflictos armados, las vulneraciones de los derechos

humanos, las inundaciones y la sequía. Los cinco millones de refugiados que han regresado de Pakistán e Irán¹ corren un mayor riesgo de quedar desplazados en Afganistán, ya que a menudo carecen de los recursos y las capacidades necesarios para recuperar sus propiedades o, sencillamente, no tienen nada que reclamar ni a dónde ir.

La competencia por la tierra es intensa en un país con una alta tasa de natalidad y tan sólo el 12% de su superficie cultivable. Tras décadas de conflicto y desplazamiento, se ha acumulado gran cantidad de demandas turbias, conforme los sucesivos gobiernos fueron adoptando diferentes políticas territoriales, a menudo con objeto de gratificar a sus partidarios. Las élites



IRIN/Manocheer Daghani

poderosas sacaron provecho del caos atribuyéndose grandes extensiones de terreno. El sistema afgano del registro de la propiedad funciona de forma deficiente. Muchas personas carecen de documentación que sustente sus demandas, mientras que, en otros casos, son varios los que tienen documentos que certifican la propiedad del mismo terreno. No se puede confiar que los juzgados resuelvan los litigios de forma justa debido a la falta de recursos y formación, así como a la corrupción habitual. Y cuando las autoridades dictan sentencias justas, éstas no suelen ejecutarse, ya que la aplicación de la ley es muy escasa y la impunidad está extendida. Con frecuencia, los demandantes recurren a la violencia para resolver sus desacuerdos, lo cual perpetúa el círculo de desplazamiento e injusticia.

El Principio 29 se recoge en el Decreto de 2001 sobre el Retorno Digno², que declara que toda propiedad mueble o inmueble será devuelta a su propietario legítimo. Asimismo, la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán³ “apoya el derecho de todos los afganos a regresar a su hogar, [y] recuperar sus propiedades”. A pesar de tales declaraciones, existen numerosas demandas de propiedad irresueltas que ponen en peligro el regreso duradero y la paz sostenible. La escasa entidad de la labor que la comunidad internacional ha realizado en Afganistán se traduce en el hecho de que,

a diferencia del proceso de restitución de algunos países como Bosnia, no se ha fomentado mucho el desarrollo de la capacidad local. Se constituyó el Tribunal Especial de Resolución de Conflictos de la Propiedad, que pronto se malogró debido a la falta de apoyo, a la inadecuada aplicación de las sentencias, a su inaccesibilidad y a la corrupción.

A falta de un esfuerzo formal por defender los derechos de las personas desplazadas, tanto los desplazados internos como los retornados se amparan principalmente en los mecanismos decisorios y de adjudicación tradicionales, como el shura (o consejo del pueblo) y la jirga (o asamblea nacional), para zanjar sus demandas. En teoría, estas decisiones se basan en la sharia, pero los hombres que toman parte en ellas también aplican otras leyes consuetudinarias, que pueden ser más conservadoras, sobre todo en lo que concierne a los derechos de la mujer. Por muy preocupante que resulte, utilizar el shura y la jirga es esencial para aplicar el Principio 29 en Afganistán, incluso de forma restringida, ya que estos organismos gozan de legitimidad local, dictan sentencias rápidas y son menos corruptos y más accesibles que los tribunales formales.⁴

De igual modo que contar con una mayor estabilidad es prerequisite indispensable para solucionar los conflictos de propiedad

en el sur, es esencial redoblar los esfuerzos por resolver estos problemas, ya que siguen siendo el motor de otros conflictos y desplazamientos. Para evitar estos últimos en el futuro, es vital seguir defendiendo el Principio Rector 29. El fracaso del Tribunal Especial subraya la importancia de abandonar planteamientos uniformes para satisfacer las demandas de las personas desplazadas y diseñar estrategias prácticas de respuesta a los problemas locales. Hasta que el gobierno afgano no se refuerce, la solución no consistirá en crear nuevas instituciones. Hay que seguir investigando de qué modo los mecanismos de justicia consuetudinarios pueden garantizar el derecho a la indemnización de las personas desplazadas, según se reconoce en el Principio 29, sin comprometer gravemente otros derechos, como la igualdad de la mujer, recogidos en otras disposiciones de los Principios Rectores.

Megan Bradley (megan.bradley@sant.ox.ac.uk) es doctoranda en relaciones internacionales por el St. Antony's College de la Universidad de Oxford.

1. <http://www.acnur.org/t3/index.php?id=88>

2. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=SUBSITES&id=3f5d990c4>

3. <http://www.and.s.gov.af>

4. Los innovadores programas de asistencia jurídica del Consejo Noruego para los Refugiados han facilitado que muchos desplazados internos recuperen sus propiedades mediante el shura y la jirga. Véase <http://www.nrc.no/>.

El Principio Rector 23

Toda persona tiene derecho a la educación ... Para hacer efectivo 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.

La mayoría de los desplazados internos consideran la educación un factor fundamental para el desarrollo de sus hijos. “No necesito ser rico, pero quiero educación: quiero que nuestros hijos tengan un futuro”, afirmó un desplazado interno ugandés. En Perú algunos desplazados no regresarán a su hogar debido a la falta de escuelas en las zonas de retorno, así como en Mozambique los desplazados internos que regresan dejan a sus hijos atrás de forma provisional para que puedan proseguir sus estudios. La enseñanza también es considerada como un medio de normalizar la vida de los niños y una medida de seguridad que los protege de la explotación sexual, el reclutamiento militar y la captación por bandas criminales.

Aun así, los padres desplazados de Georgia y Colombia señalan la falta de material escolar, ropa y calzado adecuados como factores que impiden a sus hijos acudir al colegio, mientras que en Indonesia el problema reside en los altos costes de las matrículas. En Sri Lanka, los padres se quejan de la falta de seguridad y transporte porque no hay escuelas cerca: “Nuestros

hijos tienen que caminar más de 6 km. o tienen que alquilar un coche. No tenemos un servicio de autobús apropiado y por eso nuestras hijas no pueden terminar su formación”.

En Juba, sudeste de Sudán, los padres se lamentan:

“Algunos van al colegio si sus padres pueden pagarlo, pero la mayoría no puede”. Otros obstáculos a la educación son: edificios de escuelas e instalaciones dañados, profesorado sin formación, desconocimiento de idiomas, pérdida de los documentos necesarios para la matriculación e imposibilidad de cumplir con los requisitos de residencia.

En distintos países, los desplazados internos denuncian la discriminación contra sus hijos. En Sudán, los desplazados internos del sur del país protestan por la discriminación religiosa y racial. Un joven desplazado que había asistido a un colegio de Jartum declara: “Allí, aprendíamos doctrinas islámicas a la fuerza”. Por otro lado, en Colombia un profesor le espeta a un chico: “No me extraña que seas tan tonto, eres un desplazado”.

Entrevistas realizadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés). Véase el informe del Proyecto Brookings-Bern titulado ‘Listening to the Voices of the Displaced: Lesson Learned’ (‘Escuchar la voz de los desplazados: conclusiones obtenidas’) Disponible en: http://www.brookings.edu/reports/2008/09_internal_displacement_cohen.aspx

Garantizar la igualdad electoral a los votantes desplazados

Jeremy Grace y Jeff Fischer

El Principio Rector 22 consagra “el derecho de voto y el derecho a participar en asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo” de los desplazados internos. A pesar de la claridad del mensaje, no existe un conjunto de políticas y prácticas aceptadas de forma universal que proteja este derecho.

Los desplazados internos están protegidos por un amplio abanico de salvaguardas constitucionales y de legislación vigente sobre derechos humanos, donde se recogen disposiciones que les garantizan el derecho a participar en los asuntos políticos de su estado sin sufrir

Los motivos de esta discriminación son diversos. En algunos casos, la logística y el coste de los programas para votantes desplazados internos pueden sobrepasar los medios con que cuentan los organizadores de las elecciones, como sucedió durante los comicios de 2005 en

Liberia, en los que participaron

los desplazados internos, si bien de forma limitada. Este tipo de segmentación da lugar a diferentes grupos de votantes, algunos de los cuales pueden participar con más facilidad en el proceso electoral. Esta desigualdad vulnera claramente los derechos humanos. En otros casos, como el de las recientes elecciones de Zimbabue, la privación del derecho al voto es intencionada: las limitaciones técnicas y logísticas pueden servir como pretexto para excluir a ciertos segmentos del electorado por motivos políticos.

Desde que se desarrollaron los Principios Rectores, el

incremento de precedentes y programas destinados a incluir a los desplazados internos en los procesos electorales demuestra que pueden ser rentables y factibles desde el punto de vista técnico. La participación de los desplazados internos no debe poner en entredicho la transparencia de los procesos electorales, amenazar su seguridad o desatender sus necesidades humanitarias. En países como Georgia, Sri Lanka o Nepal, las autoridades nacionales han modificado la legislación electoral, que excluía específicamente el derecho de voto de los desplazados internos. Gracias a la participación de los defensores de los derechos humanos y quienes les procuran protección, estos programas se han completado para mejorar la capacidad de las autoridades nacionales, los organismos de apoyo y las organizaciones de la sociedad

civil que desean proteger el derecho al voto de los desplazados internos.

A continuación, se recogen algunas iniciativas recientes:

- el continuo hincapié que se hace sobre el derecho a voto de los desplazados internos en las misiones, declaraciones e iniciativas del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos (véanse, por ejemplo, los documentos recientes sobre Colombia y Nepal)¹
- mayor atención al desplazamiento en los informes de observación electoral de diversos organismos intergubernamentales, como la Comisión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
- inclusión de algunos capítulos sobre el derecho al voto de los desplazados internos en: (2007) Global Protection Cluster Working Group, *Manual para la Protección de los Desplazados Internos y Desplazados Internos que huyen de los conflictos: valoraciones para la acción.*²
- aumento de recursos destinados a programas para votantes y de educación cívica en las comunidades de desplazados internos, promovidos por las organizaciones intergubernamentales y gubernamentales
- investigación, asistencia técnica y desarrollo de buenas prácticas y orientaciones para organizar programas dirigidos a votantes desplazados, realizados por la Organización Internacional para las Migraciones bajo los auspicios de su Proyecto de Refuerzo del Derecho de Voto y de los Derechos Políticos.³

¿Qué queda por hacer?

La participación política de los desplazados internos sigue siendo desigual y se debe trabajar para articular unas normas claras y adaptadas a ellos en el ámbito operativo, de derechos humanos y de seguridad en lo relativo a las elecciones. Se precisan orientaciones inequívocas y enraizadas en el compromiso actual con los derechos



Brett Lacey

Desplazados internos hacen cola en la puerta de un colegio electoral improvisado para votar en las elecciones presidenciales y legislativas de agosto de 2005, en el condado de Margibi, Liberia.

discriminación alguna. Los gobiernos de cada país tienen la clara responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para cumplir dichas obligaciones en beneficio de los desplazados.

Sin embargo, en ocasiones las autoridades nacionales y la comunidad internacional han tolerado discriminaciones flagrantes del derecho a voto de los desplazados internos. En algunos casos, estos incumplimientos de la normativa internacional sobre elecciones suponen la privación directa del derecho al voto, ya sea mediante exigencias dificultosas de documentación o de residencia, o bien debido a la falta de instalaciones suficientes para la inscripción y las votaciones. Otros obstáculos habituales son la falta de información adecuada sobre el proceso electoral y la inseguridad.

humanos sobre las siguientes cuestiones: garantizar el derecho de participación; determinar los criterios de elección, los documentos necesarios y los requisitos de residencia; establecer el voto por correo; proteger la seguridad de los desplazados internos durante las elecciones; garantizar que la ayuda humanitaria o las demandas de la propiedad no estén vinculadas a la inscripción o la votación; y ofrecer información relacionada con las elecciones. En todos estos ámbitos, debe respetarse el principio fundamental de no discriminación.

Los mediadores internacionales deberían presionar a las autoridades nacionales para que garanticen el derecho al voto de los desplazados internos directamente en los acuerdos de paz, la legislación electoral nacional y las políticas orientadas a ellos. Una vez que se haya desarrollado un calendario electoral, las autoridades nacionales deberían incluir disposiciones específicas para los desplazados en la legislación electoral. Para organizar el voto de los desplazados es necesario que los organismos de gestión de las elecciones apliquen medidas activas que les permitan consultarles, planificar el contexto de los comicios, encontrar recursos y desarrollar mecanismos para acomodar sus necesidades específicas. Las consultas también deberían abarcar a los representantes de los organismos humanitarios internacionales, así como

a los departamentos implicados (policía, oficinas del censo, servicios sociales, etc.). Los donantes deben garantizar que los gobiernos creados tras los conflictos desarrollen su capacidad de celebrar elecciones transparentes y adjudiquen fondos a los grupos de observación de la sociedad civil.

Una vez en marcha los procesos de inscripción y de votación, los donantes y las agencias internacionales de ayuda electoral deberían apoyar los programas destinados a reforzar la capacidad de participación de los desplazados internos, así como recordar a los gobiernos su obligación de proteger el derecho al voto de todos los ciudadanos. Las misiones internacionales de observación deberían investigar hasta qué punto el desplazamiento figura en los cálculos políticos de los diversos grupos y si existe discriminación subyacente en el código o proceso electoral, así como garantizar que los observadores entiendan cuál es su cometido.

Los Principios Rectores han contribuido a centrar la atención en la cuestión de los derechos políticos de los desplazados internos. Gracias al firme compromiso del Representante del Secretario General, a la creciente influencia de los organismos de los grupos humanitarios y de ayuda a la democracia y al mayor protagonismo de los propios desplazados, ahora es

mucho más difícil discriminarlos en el diseño y la gestión de las elecciones. No obstante, como los programas dirigidos a los votantes desplazados internos forman parte de los mandatos de una gran variedad de organismos internacionales y autoridades nacionales, a veces es difícil mantener dicha atención. El desarrollo de una normativa clara, concisa y comúnmente aceptada, junto con la identificación de un único organismo institucional dedicado a los problemas electorales de los desplazados, contribuiría a que la comunidad internacional favorezca entre las autoridades nacionales la aplicación de programas electorales que se ajusten a los derechos humanos fundamentales.

Jeremy Grace (jeremygrace@yahoo.com) y Jeff Fischer (fischerjeff@comcast.net) son asesores de gestión, organización y diseño electoral. Ambos han trabajado sobre el terreno como profesionales de apoyo electoral y coordinadores del proyecto de la OIM sobre el derecho de voto y los migrantes forzados.

1. <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/visits.htm>
2. [http://www.internal-displacement.org/8025747B0037BAC5/\(httpResources\)/2D90D9C798E63959C12574A6004FA218/\\$file/IDP_handbook.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025747B0037BAC5/(httpResources)/2D90D9C798E63959C12574A6004FA218/$file/IDP_handbook.pdf) (publicación provisional)
3. <http://www.geneseo.edu/~iompress>

Es hora de aplicar los Principios Rectores en Nepal

Shiva K. Dhungana

Mientras el nuevo gobierno nepalés dirigido por los maoístas demora la aplicación de la política nacional sobre desplazados internos, siguen desatendidas las necesidades de aquéllos que han huido a causa del conflicto armado.

A pesar de que muchos nepaleses han quedado desplazados a causa de las catástrofes naturales o los proyectos de desarrollo, la cuestión de la protección y la promoción de los derechos de este grupo poblacional no recibió la atención adecuada hasta la aparición de la insurgencia maoísta a finales de la década de los noventa. A medida que se intensificaba el conflicto, la comunidad internacional se fue centrando en la protección y la ayuda a las víctimas del desplazamiento forzado. A raíz de la presión de la comunidad internacional, el gobierno sólo reconoció el problema a duras penas y consideró

como desplazados internos a los perseguidos por los rebeldes maoístas. Para desesperación de la sociedad civil, el gobierno denegó la condición de desplazado interno y el acceso a los paquetes de ayuda a aquellos que huyeron a causa de la brutalidad del Estado.

No existe una base de datos fidedigna que indique el número de desplazados internos nepaleses ni de las personas que se han marchado a la India huyendo del conflicto y la pobreza. En el punto álgido del conflicto había 200.000 desplazados internos. Aunque la firma del acuerdo de paz de 2006 permitió el regreso de

una parte de ellos, las Naciones Unidas estimaron que, en diciembre de 2007, todavía existían de 50.000 a 70.000 desplazados a causa del conflicto. Sin embargo, el gobierno sólo registró a 35.000. El miedo y la desconfianza generalizados que impiden considerar el regreso como una opción segura, la escasez de los medios de subsistencia, la falta de unas estrategias gubernamentales claras y la inseguridad sobre la propiedad de la tierra frenan el retorno generalizado. El Acuerdo de Paz General, firmado entre el gobierno y el Partido Comunista de Nepal (Maoísta) en noviembre de 2006, incorporó un artículo que garantizaba el “derecho a retornar” de todas y cada una de las personas desplazadas a consecuencia del conflicto armado, pero aun así, este tema ha seguido orbitando en la periferia del proceso de paz.

Tras el empuje que supuso en 2005 la visita de Walter Kälin, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los derechos humanos de los desplazados internos, el gobierno se comprometió a desarrollar una política sobre desplazados. Dicha política, aprobada en abril de 2007 con el nombre de “Políticas Nacionales sobre los Desplazados Internos, 2007”, definía al desplazado interno como “persona que vive en otra zona del país tras haberse visto obligada a huir o a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual debido a los conflictos armados, la violencia o la grave vulneración de los derechos humanos, así como por motivo de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, para evitar las consecuencias de dichas situaciones”. Por primera vez el gobierno incorporaba los Principios en su nueva política local, que traslada la responsabilidad de los problemas de los desplazados al Ministerio de la Paz y la Reconstrucción (MPR). Dicho Ministerio formuló algunas Directivas Procesales para materializarla.

Lamentablemente, estas directivas aún no han sido aprobadas. Las autoridades se están haciendo de rogar, sin tener en cuenta la posible amenaza que suponen para el proceso de paz los problemas pendientes de los desplazados. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha elaborado un plan estratégico que reclama “el esclarecimiento de la verdad sobre las desapariciones, los desplazados internos y las víctimas del conflicto”.¹ Sin embargo, dicha Comisión no ha contemplado la necesidad de proteger los derechos de las personas desplazadas a consecuencia de catástrofes naturales o de proyectos de desarrollo. Actualmente, su número puede sobrepasar el de los desplazados que han huido a causa del conflicto.

La burocracia gubernamental y la población en general, desconocen en gran medida tanto los Principios como la política sobre desplazados internos. Los responsables locales no prestan suficiente atención a los problemas de este colectivo. La agencia IRIN informa de que las familias desplazadas se sienten cada vez más abandonadas desde que en agosto de 2008 se constituyera el gobierno de coalición dirigido por los maoístas.²

ACNUR, el Consejo Noruego para los Refugiados y diversas ONG locales organizaron eventos para celebrar el décimo aniversario de la creación de los Principios. La sociedad civil está presionando en el ámbito local y en la capital, Katmandú, para reafirmar las Directivas, aplicar la política

sobre desplazados y desarrollar mecanismos locales que permitan colaborar al gobierno y a la sociedad civil con el fin de facilitar el retorno, la reintegración y la reconciliación de los desplazados internos.

Por desgracia, los esfuerzos gubernamentales se centran sobre todo en el retorno, sin que existan programas de reconciliación comunitaria. A falta de directivas y sin ningún sistema de eliminación de registros, no puede determinarse el número de retornados. La ayuda gubernamental se ha centrado exclusivamente en el regreso al lugar de origen.

Las autoridades deben:

- aprobar sin demora las Directivas Procesales
- ofrecer ayuda a la reubicación a aquéllos que no pueden regresar a su antiguo lugar de residencia o deciden no hacerlo

- adoptar un planteamiento global hacia los desplazados internos
- garantizar la cooperación entre el Ministerio del Interior y el MPR para establecer mecanismos de apoyo en aquellos distritos rurales donde el segundo no disponga de capacidad funcional
- coordinarse con la sociedad civil y las organizaciones internacionales para identificar a los verdaderos desplazados internos, asistirlos y emprender mecanismos de reconciliación comunitaria
- lanzar una campaña de concienciación por todo el país para garantizar el retorno efectivo, la rehabilitación y la reintegración de los desplazados internos en su lugar de preferencia

Shiva K. Dhungana (skdhungana@gmail.com) es investigador en Katmandú.

1. http://www.nhrnepal.org/publication/doc/books/SP_2008-10.pdf

2. <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=81302>

El Principio Rector 24

La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.

Los criterios de selección para recibir ayuda de emergencia pueden politizarse en gran medida. Los desplazados internos en Colombia, por ejemplo, se lamentan de que para poder recibir ayuda como tales, es más sencillo afirmar que los grupos insurgentes los han desplazado. Si sostienen que las fuerzas de seguridad gubernamentales les han obligado a marchar, las autoridades responden que “la aplicación de la ley no genera desplazamientos”.

Los desplazados internos de Colombia también subrayan lo que describen como ayuda incompleta (visitas médicas sin medicamentos ni pruebas clínicas, por ejemplo) o descoordinada (provisión de tierra sin vivienda o educación sin alimentación ni nutrición escolar). El resultado general apunta a que las necesidades básicas de muchos desplazados internos siguen sin atenderse.

La discriminación también se señala como otra forma de obstruir el acceso a la ayuda de emergencia. Los sudaneses del sudeste del país desplazados en el norte explicaban que “la ayuda se ofrecía sólo a los musulmanes y no a aquéllos que no lo eran”. Otros se quejaban de que como eran “negros” se les denegaba la ayuda. “Nos asentaron en medio del desierto, sin agua ni árboles. El tiempo pasaba y el gobierno se percató de que estábamos sufriendo... Decidió autorizar a las ONG a ofrecernos servicios en pequeñas cantidades, como algo de agua y alimentos. Pero no era suficiente para cubrir nuestras necesidades”.

En concreto, los desplazados ancianos se sienten discriminados a la hora de disponer de ayuda. En Nepal, muchas personas mayores declaran que no reciben atención especial. El 84% de los desplazados internos entrevistados en la India y más del 68% de los de Bangladesh, afirman también que no se ofrece ninguna ayuda especial a la población anciana.

Entrevistas realizadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés). Véase el informe del Proyecto Brookings-Bern ‘Listening to the Voices of the Displaced: Lesson Learned’ (“Escuchar la voz de los desplazados: conclusiones obtenidas”) Disponible en: http://www.brookings.edu/reports/2008/09_internal_displacement_cohen.aspx

Los retornados de Sierra Leona

Claudena Skran

Más de diez años de guerra civil brutal han desplazado a unos 4,5 millones de personas, prácticamente la mitad de la población de Sierra Leona.¹ Tras finalizar el conflicto en 2001, ACNUR propició la participación de los retornados, tanto refugiados como desplazados internos, en proyectos de reconstrucción comunitarios.

La respuesta de ACNUR a la crisis humanitaria de Sierra Leona llegó en un momento en que la agencia, encargada de los refugiados, estaba ampliando sus servicios para incluir a los desplazados internos. Como complemento a sus actividades, y siguiendo el espíritu del Principio Rector 28, la agencia lanzó programas ambiciosos para los retornados, tanto ex-refugiados como desplazados internos. El 15% de los fondos del programa del Alto Comisionado se destinó a Proyectos de Efecto Rápido (QIP, por sus siglas en inglés), dirigidos a cubrir las necesidades inmediatas de los retornados y de aquéllos que habían quedado atrás. En el periodo de 2003 a 2005, se implantaron alrededor de 2.000 Proyectos de Empoderamiento de la Comunidad (CEP, por sus siglas en inglés) en todas las zonas de retorno y en diversos ámbitos, como el de la agricultura, la salud, el agua, la sanidad y los servicios comunitarios.²

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad 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 hayan 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.

Los CEP consistían en intervenciones a pequeña escala dirigidas por la comunidad, en las que participaban, sin discriminación, tanto los refugiados y los desplazados internos que regresaban como los que nunca se habían marchado. Casi la mitad de todos los CEP se pusieron en marcha en Kailahun, el distrito oriental donde empezó la guerra y cuya población sufrió los mayores desplazamientos. Los

socios implementadores de ACNUR, principalmente ONG internacionales, proporcionaron los conocimientos técnicos y se ocuparon de la gestión financiera. Las decisiones sobre el tipo de proyectos que se debían implantar eran adoptadas por los aldeanos, que tomaban en cuenta las sugerencias de los ancianos influyentes, las mujeres y los jóvenes. Ningún proyecto contaba más de 5.000 dólares y estaba supervisado por un comité gestor seleccionado mediante un proceso transparente. Los aldeanos contribuían con su trabajo y con materiales a aquellos proyectos que implicaban la reparación o la construcción de escuelas, tribunales locales, clínicas, pozos, letrinas, molinos de arroz y plantas para el secado de arroz.

Los CEP prestaron apoyo simbólico y práctico a las comunidades de retornados. En la aldea de Maloma, el tribunal reconstruido se ha convertido en el centro de la comunidad y se emplea de forma intensiva para albergar reuniones, impartir justicia y celebrar elecciones.

Con frecuencia, la integración de los desplazados internos, los refugiados y los que se habían quedado en los mismos programas planteaba dificultades. El volumen del paquete de retorno que se ofrecía a los refugiados resultó ser motivo de disputa. Cuando ACNUR y el Gobierno de Sierra Leona acordaron dar un trato igualitario a los necesitados, la agencia tuvo que reducir el tamaño de las raciones que solía ofrecer a los refugiados que regresaban a su lugar de origen.

Por otro lado, los refugiados y los desplazados internos volvían a sus aldeas con distintas experiencias y habilidades. Muchos de los que habían permanecido en campos de refugiados de Guinea se habían beneficiado de programas educativos y gozaban de una alfabetización mayor que los que habían quedado atrás. ACNUR tendía a seleccionar como socias implementadoras a aquellas ONG con las que había trabajado en Guinea. Por lo general, los refugiados que regresaban poseían mayores habilidades lingüísticas y conocimientos sobre los

procedimientos de actuación de las ONG que los antiguos desplazados internos. Lo ideal hubiera sido que ACNUR hubiera intentado trabajar de forma más estrecha con agencias humanitarias de Sierra Leona que tuvieran experiencia previa con desplazados internos.

Si bien los programas de reintegración de ACNUR contribuyeron a cubrir las necesidades de algunos refugiados y desplazados internos en Kailahun, el mayor defecto de la labor de la agencia con los desplazados internos residía en que únicamente trabajaba en zonas que presentaban altas cifras de refugiados repatriados oficialmente. Los antiguos desplazados internos de otras partes del país, incluida la capital, Freetown, recibieron mucho menos apoyo de los donantes y de las ONG internacionales.³ Sin embargo, los esfuerzos de ACNUR por incluir a los refugiados y a los desplazados internos en sus proyectos comunitarios conjuntos demuestran la influencia de los Principios Rectores en una de las principales agencias humanitarias.

Claudena Skran (claudena.skran@lawrence.edu), profesora asociada de la materia "Gobierno" en la Universidad Lawrence de Wisconsin, ha dirigido investigaciones sobre los refugiados y los desplazados internos en Sierra Leona durante 2005-06.

1. http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/sierra_leone.aspx

2. Stefan Sperl y Machtelt De Vriese, "De la evacuación de emergencia al empoderamiento de la comunidad: revisión del programa de repatriación y reintegración en Sierra Leona" ("From emergency evacuation to community empowerment: Review of the repatriation and reintegration programme in Sierra Leone"), ACNUR 2005. <http://www.unhcr.org/publ/RESEARCH/420b80384.pdf>

3. Véase Claudia McGoldrick, "Sierra Leona: El reasentamiento no siempre acaba con el desplazamiento" ("Sierra Leone: resettlement doesn't always end displacement"), RMF, mayo de 2003. <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR17/fmr17.13.pdf>

Dos ancianos de la comunidad en un remoto pueblo de la Jefatura Occidental de Peje, distrito occidental de Kailahun, Sierra Leona.



El Principio Rector 27 y la respuesta al tifón de Filipinas

Sara McHattie

La respuesta de Oxfam-GB a la devastación y al desplazamiento causados por el tifón Dorian incluía la defensa, junto con el Estado filipino, ONG y actores comunitarios y del sector privado, del Principio 27, que obliga a los que proporcionan asistencia humanitaria a “prestar la debida consideración a las necesidades de protección y a los derechos humanos” de los desplazados internos.

El 30 de noviembre de 2006, el tifón Dorian irrumpió en la vida de más de 2,5 millones de personas en 13 provincias de la isla de Luzón. En la provincia de Albay, las fuertes lluvias arrastraron las cenizas volcánicas del monte Mayon, que cayeron sobre las comunidades densamente pobladas

apremiante desalojar a los desplazados de las escuelas para proseguir con las clases, el gobierno decidió construir “centros de tránsito” para los desplazados internos y las familias que iban a ser reubicadas.

Las deficiencias de los dos primeros centros transitorios eran patentes. Resultaba evidente que las autoridades gubernamentales desconocían los niveles mínimos de asistencia y las obligaciones para con los desplazados internos, así como los derechos de éstos. Los centros carecían de cobijo adecuado, suministro de agua, redes de alcantarillado, servicios sanitarios, oportunidades de ganarse la vida y distribución de alimentos y artículos no alimenticios. Los residentes no podían vivir sin arriesgarse a contraer enfermedades y, mucho menos, vivir

voluntad, sino a la falta de concienciación y recursos, por lo que el programa pretendía divulgar las Normas Mínimas de Sphere¹ y los Principios Rectores. Esperábamos que, si mejoraba la comprensión de los principios de la respuesta humanitaria, se incrementaría la calidad de la respuesta actual y sería más fácil que los actores locales reaccionaran mejor ante crisis futuras en la región de Bicol, tan propensa a sufrir desastres naturales.

Oxfam se asoció con RedR India para organizar la formación sobre Sphere, con el Centro de Rehabilitación Balay para hacer lo propio con los Principios Rectores y con una ONG con sede en Albay, Social Action Centre (SAC). El mecanismo de coordinación entre el gobierno y las ONG, llamado Ayuda Albay, resultó ser un elemento clave facilitador de este proceso.

A la sesión formativa inicial de formación sobre Sphere en Legazpi, dirigida a funcionarios del gobierno local, trabajadores de la ONU y ONG, actores del sector privado y líderes comunitarios, le siguió otra en Manila para los funcionarios del gobierno federal, inclusive altos funcionarios del Consejo Provincial de Coordinación en caso de Desastres y del Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo (DSWD, por sus siglas en inglés), ciertos contribuidores clave del sector privado a las respuestas humanitarias y trabajadores de ONG y de la ONU.

Gracias a la formación, empezó a prestarse rápidamente una asistencia cada vez más coordinada y

definida por los objetivos. Se proporcionó al gobierno y a las ONG un objetivo tangible en el que centrarse (por ejemplo, un aseo por cada 20 personas) y un marco frente al que graduar las actividades e identificar las lagunas. Las comunidades adquirieron más confianza a la hora de expresar y formular sus necesidades. De este modo, los principios de Sphere han quedado integrados en el trabajo del PDCC y del DSWD.

de la capital provincial, Legazpi, y sus alrededores.

Según el Consejo Provincial de Coordinación en caso de Desastres (PDCC, por sus siglas en inglés), 541 personas perdieron la vida y más de 164.180 casas resultaron total o parcialmente destruidas. El gobierno estimó que, en vista del riesgo de que se produjeran más desprendimientos de tierra, tendría que reubicar a 11.000 familias (unas 55.000 personas) de las laderas del volcán. La mayoría de ellos habían perdido su hogar y vivían en escuelas e iglesias empleadas como centros de evacuación de emergencia que carecían del equipamiento necesario para atender al elevado número de víctimas. De hecho, algunas aulas albergaban hasta a 150 personas. Dado que era

con dignidad. Además, se oían relatos preocupantes sobre discriminaciones y reubicaciones repentinas.

Oxfam-GB respondió introduciendo algunas normas humanitarias en su programa de emergencia, dirigido a figuras clave del gobierno, ONG, el sector privado y la comunidad. Oxfam apreció que las condiciones de los campos transitorios no se debían a la falta de

Residentes del reasentamiento en Amore (un proyecto de vivienda de transición) cerca de la ciudad de Legazpi.



IRIN/Mancocher Deghati



IRIN/Mancocher Deghati

Volcán Monte Mayon, cerca de la ciudad de Legazpi.

La formación sobre los Principios Rectores que se impartió en Legazpi logró que el gobierno, las ONG, el sector privado y los líderes comunitarios comprendieran los conceptos básicos de los Principios y que el marco de responsabilidad nacional:

- determinara las cuestiones de protección relacionadas con el retorno, el reasentamiento y la reintegración
- elaborara un plan de acción para tratar los problemas de los desplazados internos en Albay
- distribuyera ejemplares de los Principios en tagalo, el idioma nacional, y en bicolano, el idioma local
- celebrara sesiones de orientación para toda la comunidad sobre los Principios y los derechos de los desplazados internos

La asociación con SAC-Legazpi hizo que los desplazados internos se distribuyeran en 300 grupos básicos para representar a los que vivían en los centros de evacuación y de tránsito, y en la zona “insegura”. El 40% de esos grupos sigue funcionando tras la finalización del proyecto. Los grupos básicos:

- han mejorado la distribución de productos/servicios y han garantizado que éstos se basen en las necesidades señaladas por la comunidad
- han mejorado el flujo de información al establecer líneas directas de comunicación con los funcionarios del gobierno y los trabajadores de las ONG

- han establecido normativas en los centros de evacuación
- han cambiado las políticas gubernamentales al asegurarse de que las personas en situación de riesgo que viven fuera de los centros de evacuación también puedan recibir asistencia
- su aportación ha consistido en diversas evaluaciones, la identificación de objetivos, el fomento del voluntarismo y la prestación de asistencia
- han lanzado un boletín comunitario de defensa de los derechos de los desplazados internos para fomentar la transmisión de información
- han colaborado con funcionarios gubernamentales con el objeto de organizar una Asamblea General para todos los desplazados internos a través del establecimiento de un centro de control común para la coordinación con Ayuda Albay.

Los efectos de la concienciación

La primera vez que se debatió el proyecto, el gobierno tenía miedo de que informar a las comunidades sobre Sphere y los Principios les incitara a plantear exigencias imposibles de cumplir en una época delicada durante el ciclo electoral de Filipinas. Oxfam incrementó la confianza al resaltar que la participación comunitaria, la transmisión constante de información y el diálogo mejorarían las respuestas y permitirían a los afectados disponer de un ámbito para el debate, la transigencia y la comprensión mutua.

Las autoridades gubernamentales han reconocido que, sin la formación y las mejoras en las normas de respuesta, se habrían tenido que enfrentar a una gran conflictividad entre los evacuados. Uno de los elementos clave que contribuyeron al éxito del proyecto fue el compromiso y la participación posterior del gobierno.

Tras recibir formación, los líderes comunitarios disponen de los instrumentos adecuados para formular sus necesidades y para emplear un marco reconocido internacionalmente a fin de pedir responsabilidades a los actores estatales y no estatales. Tanto si están desplazadas por la violencia, como por el desarrollo o por los desastres naturales, las comunidades están protegidas tanto por el derecho internacional como por las obligaciones de su país. La respuesta al tifón Durian ha demostrado que para aplicar esa legislación y esos principios es fundamental que el gobierno, las ONG y las comunidades sean conscientes de sus deberes y derechos. De esta forma, se puede crear un diálogo que llegue a ser beneficioso para todos.

Sara McHattie (smchattie@oxfam.org.uk) fue la directora del programa de Oxfam-GB para la Respuesta de Emergencia al Tifón Durian. Aunque la Comisión Europea respaldó determinados componentes del proyecto, no debe considerarse que las opiniones expresadas aquí reflejan las de la Comunidad Europea.

1. <http://www.sphereproject.org>

El desplazamiento interno en la República Centroafricana

Laura Pérez

En la República Centroafricana, donde la mayoría de los desplazados desconoce sus derechos, el Consejo Noruego para los Refugiados intenta promover la difusión y el respeto por los Principios Rectores.

Desde 2005, 197.000 personas han quedado desplazadas dentro del país debido al conflicto armado entre el gobierno de François Bozizé y diversos grupos rebeldes, así como a los ataques de los bandidos, llamados *coupeurs de route*, que aprovechan la incapacidad del gobierno de garantizar la seguridad. Aunque todos los grupos rebeldes han firmado acuerdos

de alto el fuego y el proceso de paz está en marcha, apenas ha mejorado la seguridad de la mayor parte de la población del norte del país, porque el bandidaje ha sustituido al conflicto político como fuente principal de violencia. Los desplazados de la República Centroafricana dependen casi por completo de la ayuda de las comunidades de acogida y sólo aquéllos

que viven en zonas relativamente accesibles reciben asistencia de las organizaciones internacionales.

En respuesta a la crisis de desplazamiento en la República Centroafricana, desde abril de 2007, el Consejo Noruego para los Refugiados trabaja en programas de formación sobre emergencias en la provincia de Ouham, en el norte del país. Ouham, que alberga al 12% de los desplazados internos de la república aproximadamente, es una de las regiones más afectadas por el conflicto. El proyecto del Consejo Noruego para los

Refugiados asiste a unos 14.200 niños en 57 escuelas primarias mediante formación al profesorado, suministro de material escolar, programas de alimentación en el colegio, formación de asociaciones de padres y profesores, y desarrollo de la capacidad del Ministerio de Educación.

Asimismo, el Consejo Noruego ha emprendido labores de protección y defensa de los derechos a través de sus informes sobre la situación de los desplazados internos en las aldeas en las que trabaja y a través del respaldo a iniciativas conjuntas, como la campaña nacional en pro de los derechos de los desplazados. Además, su presencia constante y la de otras organizaciones humanitarias en las zonas de desplazamiento contribuye a desalentar a los posibles agresores (protección mediante la presencia).

La utilización de los Principios Rectores

El Consejo Noruego para los Refugiados ha puesto en marcha talleres formativos sobre los Principios Rectores dirigidos a las autoridades locales, el ejército y la policía con el fin de respaldar la reforma en el sector de la seguridad. El gobierno no ha adoptado los Principios como marco político ni los ha incorporado a la legislación nacional. Sin embargo, las agencias de las Naciones Unidas y las ONG internacionales los emplean con frecuencia para promover los derechos de los desplazados internos,

constituyen un componente estándar de los talleres sobre protección y se han utilizado para formar a observadores humanitarios, autoridades locales, fuerzas gubernamentales, tropas internacionales encargadas del mantenimiento de la paz y grupos rebeldes, como el Ejército Popular para la Restauración de la República y la Democracia, que controla zonas del norte del país fronterizas con Chad y Camerún.

Los Principios también desempeñaron un papel destacado en una sesión de formación, celebrada en septiembre de 2008, para la *Mission de consolidation de la paix en Centrafrique* (MICOPAX)¹, una fuerza regional de mantenimiento de la paz con unas 30 tropas procedentes de Gabón, Chad, Congo y Camerún. Más de 30 oficiales y los soldados del contingente chadiano recibieron formación sobre los Principios y sobre la protección de los niños en situaciones de emergencia. Las sesiones formativas forman parte de la preparación de las tropas para las operaciones en el terreno.

En 2007 ACNUR tradujo los Principios Rectores al sango, el idioma nacional, e ilustró algunos de ellos a fin de que fueran más comprensibles para las comunidades sin alfabetizar. Se distribuyó la versión en sango a los ministerios, ONG locales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil; ahora es necesario ampliar su difusión para que lleguen a las comunidades desplazadas y éstas conozcan más sus derechos.

La terrible situación de los niños desplazados

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) del Consejo Noruego para los Refugiados visitó la República Centroafricana en julio y agosto de 2008 para investigar y elaborar un informe sobre la protección y la asistencia a los niños desplazados. El Observatorio descubrió que los menores sufren graves problemas debido a la violencia y la inseguridad.

A diferencia de otros niños, los desplazados han sufrido traumas por haber sido testigos de una violencia extrema, como el asesinato de sus familiares durante el ataque a su aldea por los *coupeurs de route* (o asaltantes de caminos). Durante esas incursiones violentas, algunos niños desplazados, incluso niñas, eran secuestrados para trabajar como portadores de bienes robados o para obtener un rescate por su liberación y otros muchos fueron reclutados por fuerzas o grupos armados.

Siguen desatendidas las necesidades de nutrición, agua y saneamiento, salud y refugio de los niños desplazados de la República Centroafricana. Muchos necesitan urgentemente un cobijo adecuado, ya que se ven obligados a dormir a la intemperie en la estación de lluvias, por lo que corren mayor riesgo de contraer la malaria o de sufrir infecciones de las vías respiratorias superiores. Además,



Estos desplazados internos han vivido en este campamento temporal desde febrero de 2006, fecha en que huyeron de un ataque de las fuerzas gubernamentales a su aldea, Boutouli, a tres kilómetros de distancia. República Centroafricana.

se les explota económicamente, dado que se les obliga a trabajar en los campos de las comunidades de acogida a cambio de alimentos o de una mísera paga. La educación de estos niños se interrumpe y su desarrollo a largo plazo queda comprometido.

Los niños desplazados que pertenecen a grupos minoritarios, como la etnia peuhl, son objeto de discriminación racial, sobre todo porque muchas comunidades de acogida, e incluso otros desplazados internos, tienen la idea errónea de que todos los peuhl son asaltantes de caminos. Debido a la destrucción de sus rutas migratorias y a la pérdida de sus animales por la violencia y el conflicto armado, muchas comunidades peuhl han tenido que asentarse entre agricultores de subsistencia y luchan por adaptarse a su nueva vida. Ni el gobierno del país ni la comunidad internacional, en general, han atendido de forma adecuada las necesidades de los niños desplazados.

Un marco jurídico de respuesta

La República Centroafricana ha ratificado el Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos,² que entró en vigor en junio de 2008. El Protocolo sobre la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos del Pacto obliga a los Estados miembros no sólo a promulgar leyes nacionales que incorporen los Principios Rectores, sino también a crear un marco para su aplicación. Los distintos países cuentan con formas diversas de trasponer la legislación internacional en sus sistemas jurídicos. Conforme a la Constitución de la República Centroafricana, las disposiciones de todo instrumento internacional ratificado por el Estado son vinculantes y prevalecen sobre la legislación nacional.³ No obstante, sigue percibiéndose la ausencia de un marco jurídico específico para proteger a los desplazados internos en general y a los niños desplazados en particular. Las leyes actuales carecen de una base lo suficientemente detallada para

atender y responder a las necesidades de los desplazados internos.

Por lo tanto, el Observatorio de Desplazamiento Interno recomienda que el gobierno de la República Centroafricana adopte y aplique los Principios como marco para la protección y asistencia a los desplazados internos, y que prepare y promulgue leyes nacionales que los incorporen totalmente, e incluso disposiciones específicas para la protección y asistencia a los niños desplazados.

Laura Pérez (laura.perez@nrc.ch) es analista de la República Centroafricana para el Observatorio de Desplazamiento Interno (<http://www.internal-displacement.org>).

1. <http://www.operationspaix.net/-MICOPAX->

2. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/60ECE277A8EDA2DDC12572FB002BBD7A7/\\$file/Great%20Lakes%20pact_en.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/60ECE277A8EDA2DDC12572FB002BBD7A7/$file/Great%20Lakes%20pact_en.pdf)

3. Artículo 72, Constitución de la República Centroafricana, 2004.

ACNUR y los Principios Rectores

Khassim Diagne y Hannah Entwisle

ACNUR colabora con gobiernos y diversos actores humanitarios en 28 países para proteger a casi 14 millones de desplazados.

ACNUR trabaja para proteger y ayudar a los desplazados internos desde mediados de la década de 1970. En un principio, el sistema de las Naciones Unidas adjudicaba ad hoc la responsabilidad de la protección y la asistencia a los desplazados. En 2003, intentó mejorar su respuesta mediante un planteamiento colaborativo interagencial que asignaba responsabilidades de manera informal. En 2005, este planteamiento era refinado en un esfuerzo por aumentar tanto la fiabilidad como el compromiso, especialmente en las respuestas al desplazamiento interno, y se asignaron responsabilidades de liderazgo a las agencias mediante el enfoque de clusters. ACNUR asumió formalmente el liderazgo de tres de ellos: el de protección, el de coordinación y gestión de campos, y el de refugio de emergencia.

ACNUR considera que los Principios Rectores son mucho más que una simple recopilación y reformulación de normas jurídicas. La estrategia de implementación y el marco político sobre desplazados internos de 2007, elaborada por el Alto Comisionado¹, reafirma su importancia, indicando que se incorporarán a sus actividades de defensa de la seguridad y

los derechos humanos de los desplazados internos. La edición provisional interagencial del *Manual para la Protección de los Desplazados Internos*,² publicado en diciembre de 2007, propone diversas actividades de protección auspiciadas por los Principios. Entre ellas, cabe mencionar el desarrollo estratégico, el seguimiento de la protección y la valoración del disfrute de derechos de los desplazados. El Manual también demuestra que los Principios pueden ayudar a fomentar que las diversas agencias comprendan el concepto de protección en el contexto operativo.

Los Principios han desempeñado un papel significativo a la hora de conformar las respuestas operativas de ACNUR para los desplazados internos. Su utilización en las labores de programación y promoción ha contribuido en principio a mejorar su credibilidad e influencia como destacado instrumento jurídico internacional. El presente artículo recoge algunos ejemplos de esta relación simbiótica entre ACNUR y los Principios, así como los beneficios concretos generados a los desplazados internos durante la última década. Conforme el contexto jurídico y humanitario internacional va

reconociendo gradualmente la capacidad persuasiva de los Principios, éstos se están convirtiendo en una herramienta de protección operativa para ACNUR, los gobiernos y los propios desplazados.

En la República Democrática del Congo, ACNUR ha destacado la particular importancia de la educación sobre los Principios al trabajar con víctimas de la violencia sexual y violencia de género, para quienes los Principios suponen un respaldo para hacer valer el derecho de estas víctimas a la compensación y la justicia. En la República Centroafricana, Timor Oriental y Sudán, las operaciones de ACNUR han subrayado la relevancia de los Principios como instrumento para explicar a las autoridades nacionales y locales su responsabilidad para con los desplazados.

Algunos elementos de los Principios se han incorporado también a ciertos marcos nacionales y estatales. Como ejemplo, cabe mencionar los Principios del Estado de Jartum sobre Reubicación, firmados por las autoridades estatales y las Naciones Unidas en abril de 2007,³ que se derivan directamente del Principio 6 sobre la protección contra el desplazamiento arbitrario. Del mismo modo, las oficinas de ACNUR han apoyado la labor de incorporar los Principios a los documentos regionales

y los instrumentos jurídicos, como en el caso del borrador de la Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África de la Unión Africana.

Colombia

El amplio marco jurídico colombiano de apoyo a los derechos de los desplazados internos es un ejemplo muy citado de la incorporación de los Principios a la legislación nacional. La legislación primaria de Colombia sobre el desplazamiento (ley n.º 387 de 1997) se aprobó antes de que se adoptaran los Principios, pero las autoridades colombianas se remitieron a los preparativos del antiguo Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng, al desarrollar su marco normativo nacional. La Corte Constitucional decidió incorporar en 2001 los Principios al “bloque de constitucionalidad”, convirtiéndolos así en legislación nacional vinculante. A consecuencia de ello, en la actualidad muchas políticas públicas tienen en los Principios una base fundamental de respuesta institucional al desplazamiento interno.

Sin embargo, existe un gran abismo entre el amplio marco jurídico del país y su aplicación en el ámbito nacional y departamental. La Corte Constitucional intentó reducir esa distancia en mayo de 2004 con una sentencia histórica (T-025), mediante la que se dictaron diversas órdenes que solicitaban al gobierno que cumpliera sus responsabilidades en la crisis de los desplazados.⁴

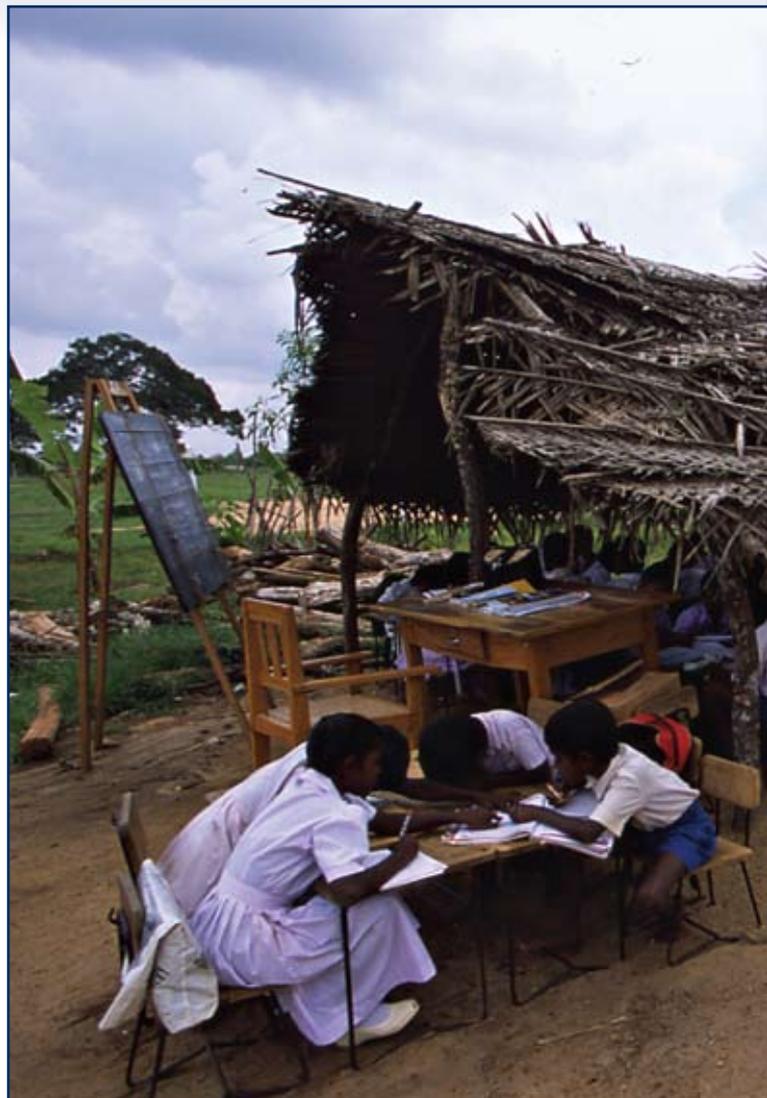
Los programas de ACNUR en Colombia ilustran el impacto que pueden tener los Principios en aquellas sociedades donde existe una sólida infraestructura jurídica para asimilarlos. Al estudiar el papel de la ayuda humanitaria con las autoridades gubernamentales, ACNUR se apoya en los Principios para explicar la necesidad de imparcialidad y neutralidad, así como la naturaleza no discriminatoria de la acción humanitaria. Diversas ONG y asociaciones nacionales que trabajan en la cuestión del desplazamiento han desempeñado un papel clave a la hora de difundir y aplicar los Principios: los defensores de los desplazados se basan en ellos al exigir el cumplimiento de sus derechos y los mencionan en los informes que remiten a la Corte Constitucional colombiana. El acuerdo suscrito recientemente por el Ministerio de Agricultura y ACNUR ofrece a los desplazados internos la posibilidad de proteger tierras abandonadas y beneficiarse de nuevas iniciativas para recuperar sus derechos de propiedad. Los Principios también son normalmente empleados por el grupo de expertos de la

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación encargado de crear el Plan Nacional de Reparación.

Serbia y Kosovo

Nueve años después del fin del conflicto en Kosovo, la situación de los 206.000 desplazados internos de Serbia sigue siendo delicada. No existe ninguna responsabilidad institucional en cuanto a su protección y las estadísticas de ACNUR demuestran que sólo 18.060 personas de las comunidades minoritarias han regresado a Kosovo desde 1999. El retorno sostenible se ha visto obstaculizado por las amenazas a la seguridad, la falta de voluntad política, los complejos procedimientos de retorno, las restricciones a la libertad de movimiento, la destrucción de propiedades, un sistema de restitución de los bienes ineficaz y la escasez de servicios.

Garantizar el regreso voluntario, digno y con conocimiento de causa de los desplazados internos es un desafío constante en Serbia. ACNUR ha realizado diversas actividades transfronterizas a lo largo de los años para informar a los desplazados internos sobre las condiciones en su lugar de origen y los cambios en Kosovo. Asimismo, ofreció asistencia y asesoramiento jurídico gratuito sobre cómo reclamar la restitución de los bienes. La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK, por sus siglas en inglés)⁵ ha publicado también el *Manual sobre el Retorno*, que incorpora diversos elementos de los Principios. Aunque se reconozcan el derecho a la libertad de movimiento y a la capacidad de elegir el lugar de residencia, las limitaciones económicas y políticas hacen que la UNMIK y las autoridades serbias tengan dificultades para aplicarlos en su totalidad. Los Principios fueron el marco para el “Análisis de la situación



de los desplazados internos de Kosovo en Serbia: legislación y práctica”, una de las principales herramientas de promoción y programación utilizada por los organismos de las Naciones Unidas y las ONG de Serbia.⁶

Sri Lanka

Los Principios constituyen la base de las labores de concienciación y formación, así como del seguimiento y la promoción de la seguridad de ACNUR en Sri Lanka, tanto para los desplazados internos como para las comunidades de acogida. Los programas educativos han conseguido que los niños no desplazados conozcan mejor los problemas de aquellos menores que sí lo son. También se han utilizado los Principios para defender una inclusión más activa de los alumnos desplazados en la vida educativa e incluso se ha dado el caso de que un grupo solicitara realizar un intercambio para comprender mejor las condiciones de vida de los compañeros desplazados. Los Principios se emplean diariamente para afrontar los problemas relacionados con el seguimiento de la

Estos niños asisten a una escuela primaria financiada por ACNUR en el pueblo de Tharanikulum, Vavuniya (Sri Lanka), donde se ha reubicado permanentemente a la población.



ACNUR/R. Chalesani

El norte de Uganda

Los Principios Rectores constituyen la referencia clave de la Política Nacional sobre Desplazados Internos que adoptó el gobierno de Uganda en 2004. Dicha Política emplaza al gobierno a proteger a sus ciudadanos de los desplazamientos arbitrarios, garantiza sus derechos cuando se encuentran alejados de su lugar de origen y promueve soluciones duraderas voluntarias. La Política Nacional sobre Desplazados Internos ofrece a ACNUR una base sólida sobre la que elaborar sus programas de refuerzo del seguimiento de la protección, desarrollar las capacidades del gobierno y de la sociedad civil, facilitar las soluciones duraderas y apoyar el proceso de desmantelamiento y de cierre de los campos. ACNUR utiliza los Principios y la Política Nacional sobre

Desplazados en todas sus actividades formativas incluidas las desarrolladas para la policía. El Principio 14 sobre el derecho a la libertad de movimiento tuvo especial relevancia en 2006 cuando el cluster de protección consideró que ciertas restricciones gubernamentales a la entrada y salida de desplazados de los campos constituían uno de los principales problemas de seguridad. Se emprendió una campaña a gran escala en pro de la libertad de movimiento que tuvo como destinatarios al gobierno nacional, las autoridades locales y al ejército. Los miembros del cluster destacaron, en el ámbito internacional, los graves problemas de seguridad que sufrían los desplazados internos a consecuencia del confinamiento en los campos como, por ejemplo, la imposibilidad de que buscaran un medio de trabajo. Dicha campaña y la mejora en las condiciones de seguridad tras el alto el fuego alcanzado con el Ejército de Resistencia del Señor (Lord's Resistance Army) han permitido que el gobierno levante todas las restricciones a la libertad de movimiento de los

campos y zonas de retorno, lo cual allana el camino para que los desplazados internos puedan regresar voluntariamente o se integren en el ámbito local.

Más allá de la próxima década

El presente artículo ofrece algunos ejemplos concretos que ilustran de qué modo el uso de los Principios Rectores por parte de ACNUR en sus operaciones diarias ha contribuido no sólo a mejorar la protección que se presta a los desplazados internos, sino también a consolidar los Principios como una herramienta jurídica, de reivindicación y planificación. El éxito de los Principios constituye una prueba de los esfuerzos internacionales de las ONG, las Naciones Unidas, los gobiernos y los desplazados internos.

Aunque la influencia de los Principios ha sido significativa, se necesita otras orientaciones para decidir cuándo se puede afirmar que ha terminado el desplazamiento interno, afrontar desplazamientos prolongados y garantizar que se incluye de forma adecuada a los desplazados internos en la construcción de la paz. Como desafíos, podríamos mencionar la necesidad de mejorar las actividades de ayuda y protección (y de encontrar soluciones) en los entornos urbanos, donde puede ser muy difícil localizar a las poblaciones desplazadas. También se debe reflexionar sobre el desplazamiento forzado debido al cambio climático y si éste puede afrontarse adecuadamente con los marcos jurídicos y las instituciones operativas actuales o si es necesario desarrollar otros. En los próximos años, ACNUR seguirá trabajando para que se acepten los derechos como origen del planteamiento del desplazamiento interno promulgado por los Principios Rectores.

Khassim Diagne (diagne@unhcr.org) es Asesor Político Superior y Hannah Entwisle (entwisle@unhcr.org) es Responsable de Políticas sobre Desplazados Internos en ACNUR (www.unhcr.org).

1. <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/H%20Coordinators/HC%20retreat/Day%202/HCRIDPpolicyframework.pdf>
2. <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Protection/Protection%20Handbook/introduction.pdf>
3. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.pdf?tbl=SUBSITES&id=47fb81ee2>
4. Véase el artículo de Jacob Rothing y Marco Romero, titulado 'Indicadores para medir el disfrute de derechos en Colombia', RMF 30 <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF30/64-65.pdf>
5. <http://www.unmikonline.org/>
6. <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/42120e554.pdf>
7. <http://www.unhcr.org/publ/PROTECTION/482af5132.pdf>

protección; así, cuando se descubrió que a los niños desplazados se les negaba el acceso por falta de plazas, el personal de ACNUR se reunió con los directores de un colegio y por medio de la colaboración con el director, la administración local y la comunidad desplazada, se encontraron profesores y medios adicionales para acomodar a los menores desplazados.

Los Principios Rectores han influido en los esfuerzos nacionales por alcanzar la paz e incluso en una herramienta desarrollada por ACNUR (Medidas de Estabilización y Fomento de la Confianza para Desplazados Internos en el norte y el este⁷), aprobadas por el Comité Interministerial de Derechos Humanos en octubre de 2006. Dichas medidas promueven las actividades de convivencia y pacificación entre las diversas comunidades, y entre éstas y la administración civil, las fuerzas armadas y los organismos de aplicación de la ley. Subrayan, además, la necesidad de restaurar los servicios e infraestructuras básicos en las zonas de retorno y estructuran la labor asistencial de ACNUR.

Proyectos formativos para reforzar la protección de los derechos de los desplazados

Kim Mancini Beck

Las primeras actividades formativas tras el lanzamiento de los Principios estaban destinadas principalmente a concienciar a los gobiernos, ONG, Naciones Unidas y agentes internacionales. En los últimos años, la formación ha ido más allá de la concienciación sobre los Principios, para centrarse en su aplicación y en establecer estándares globales.

El décimo aniversario de los Principios brinda la ocasión de analizar el proceso formativo. La revisión de la respuesta humanitaria, que condujo a la aplicación del sistema de clusters en diciembre de 2005¹, fue un catalizador que motivó que las agencias humanitarias reforzaran y reorientaran sus programas de formación e incorporaran los Principios en sus acciones formativas. El enfoque de clusters también ha contribuido significativamente al desarrollo interagencial de las herramientas² y el cluster de protección global ha desempeñado un papel esencial en el desarrollo y difusión de los instrumentos que se centran en la protección de los desplazados. Otros recursos formativos de los clusters se dedicaron a canalizar las consideraciones sobre el desplazamiento interno hacia ámbitos como la violencia por motivos de género, la gestión de los campos y la recuperación temprana.

Algunas iniciativas interagenciales, que precedieron a la revisión de la respuesta humanitaria y fueron reforzadas posteriormente por el sistema de clusters, ilustran el valor de la cooperación entre agencias en el ámbito formativo a la hora de establecer estándares comunes y herramientas de orientación sobre el terreno. Por ejemplo, a finales de 2002 se inició en Sierra Leona el Proyecto de Gestión de Campos que tenía por objetivo mejorar la calidad de la ayuda y la protección en los campos de desplazados internos del país. Este proyecto dio lugar a la publicación de unas herramientas en 2004 (actualizadas en 2008)³, a lo que siguió el desarrollo por parte del Consejo Noruego para los Refugiados de un material formativo, un curso de formación para educadores y un panel interagencial de formadores. Se estableció el cluster de coordinación y gestión de campos, que asumió el liderazgo en este ámbito y desarrolló estándares,

herramientas y orientaciones, e incluso tres paquetes completos de formación.

El Proyecto interagencial sobre Capacidad de Protección en Espera (ProCap), promovido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés), ofrece su apoyo a las oficinas que la ONU tiene sobre el terreno, mediante el despliegue de responsables superiores de protección y un programa de formación en protección para expertos de diversas ONG y de nivel medio en espera. El curso residencial de formación sobre protección en emergencias, que promueve el proyecto -curso de seis días- plantea el tema de una forma general, pero también ofrece atención especial al desplazamiento interno y a la coordinación entre las agencias. A lo largo del curso, se pide a los participantes que no tengan en cuenta los mandatos de cada institución cuando analicen los riesgos y las necesidades de protección, para poder elegir así diferentes “batutas” de todas las agencias, para una respuesta de protección ante una emergencia simulada.

La Acción para los Derechos de los Niños⁴ elaboró un paquete formativo sobre la protección de los menores en caso de emergencia que incluía notas básicas, materiales de formación participativos, estudios de casos, herramientas de formación y una guía para los formadores. Los materiales revisados que se esperan para 2009 incorporarán consideraciones específicas sobre situaciones catastróficas, de desplazamiento y de emergencia complejas. Esta herramienta se centra en las consecuencias que pueda tener el desplazamiento sobre ciertos ámbitos importantes de los derechos de los niños, como la separación de las familias, el peligro de abusos, el reclutamiento por parte de las fuerzas armadas y el trabajo en la infancia.

Además de las iniciativas interagenciales de carácter formal, algunos proveedores se centran con vehemencia en la formación de los actores nacionales y locales. El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, con la colaboración de ACNUDH y del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, organiza cada año un curso residencial de cinco días y algunos talleres de formación regionales sobre temas como la construcción de la paz, las catástrofes naturales, la legislación y las políticas nacionales sobre el desplazamiento. Brookings-Bern colabora con socios del mundo académico y de la sociedad civil para organizar cursos en el sur de Asia y en África oriental, y se coordina estrechamente con instituciones nacionales de derechos humanos para apoyarlas en su compromiso con los desplazados internos. El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) del Consejo Noruego para los Refugiados ofrece su respaldo a las agencias de las Naciones Unidas y a las ONG internacionales desplegadas en el terreno, para formar a los socios nacionales y locales. Su programa incluye un taller sobre protección, de tres días de duración, que cubre todos los aspectos del desplazamiento interno. Las oficinas de campo del Consejo han desarrollado también una metodología basada en las actividades teatrales para decidir qué se puede hacer para cambiar y para que los desplazados internos tomen conciencia de sus derechos. La Organización Internacional para las Migraciones organiza un curso sobre los derechos políticos de los desplazados dedicado a los responsables políticos, y también ha incorporado cuestiones relacionadas con aquéllos en un curso de legislación internacional en materia de migración, para responsables gubernamentales de medio y alto nivel.

Muchas organizaciones se han centrado principalmente en reforzar las actividades de formación para su propio personal y socios operativos. Por ejemplo, la Sección de Apoyo en materia de Protección y Desplazamiento de la OCAH ofrece formación sobre valoración de las necesidades, desarrollo de estrategias, coordinación y respuestas operativas

en el ámbito global y de campo para su personal y para los miembros del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés). ACNUR ha incorporado componentes del desplazamiento interno en sus programas de aprendizaje para su personal y está desarrollando programas de introducción para éste y para los directores en materia de protección de los desplazados internos. ACNUDH ha incluido consideraciones específicas sobre los desplazados internos en la formación básica que proporciona a los responsables de los derechos humanos sobre el terreno y un curso especializado de estrategias y habilidades para el seguimiento de los derechos humanos. UNICEF ha introducido la cuestión de los desplazados internos en su política y programas de formación sobre la protección del menor. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha desarrollado políticas, orientaciones prácticas y un programa de formación para su personal y sus socios con el fin de presentar su nuevo planteamiento (integrar la protección en las intervenciones de ayuda alimentaria). La revisión de la protección que ha llevado a cabo el Consejo Danés para los Refugiados le ha motivado a incorporar consideraciones específicas sobre los desplazados internos en sus actividades de formación y a elaborar un conjunto de herramientas para clasificar a los desplazados internos (IDP Profiling Toolbox)⁵ en virtud de su experiencia de campo en Somalia.

El planteamiento formativo del CICR sigue estrechamente vinculado a su mandato de proteger a todas las víctimas del conflicto armado. Se considera a los desplazados internos parte de un grupo de personas más amplio, víctima de la vulneración del derecho humanitario internacional. Desde que se revisara la respuesta humanitaria, el CICR ha dedicado la formación de su personal a promover la comprensión de las reformas y del enfoque de clusters. Además, ha entablado un mayor diálogo con sus socios para articular su planteamiento de la protección de los desplazados internos, según el cual es necesario ofrecer un marco más amplio para afrontar el desplazamiento interno.⁶

Es hora de hacer balance

Estos nuevos recursos y materiales reflejan cuánto se ha avanzado en la comprensión de los respectivos mandatos y perspectivas y que, además, ha aumentado el intercambio de experiencias y la formación interagencial sobre el terreno. No obstante, el sistema de clusters sólo se ha activado en un reducido número de países afectados por los desplazamientos internos.

Todavía queda mucho por hacer para que todos los interesados que trabajan sobre el terreno entiendan y apliquen con uniformidad unos estándares comunes y el planteamiento de clusters.

El análisis que ACNUR realizó en 2007 sobre la evaluación de cinco operaciones de los clusters relacionadas con los desplazados internos⁷ señala en qué punto se encuentran las organizaciones internacionales en lo que respecta al progreso realizado hacia una prestación eficaz de protección y ayuda a los desplazados. Las evaluaciones localizaron lagunas en el ámbito teórico y práctico, y revelaron la necesidad de incrementar la formación para erradicar la falta de compromiso de algunas partes importantes, como ciertos gobiernos de acogida, muchas ONG nacionales e incluso algunos miembros del personal de Naciones Unidas desplegado sobre el terreno. Estos problemas, que afrontan comúnmente las organizaciones internacionales, pueden resolverse mejor si las organizaciones de protección y de ayuda comparten sus experiencias y conocimientos para garantizar así una comprensión y una formación homogéneas en el ámbito de los derechos humanos de los desplazados internos. Tanto en los clusters de protección como en los de recuperación temprana, se tratan de formas distintas los problemas comunes, como son la protección del menor, la violencia por motivos de género, la vivienda, la tierra, los derechos de propiedad, el Estado de derecho y la justicia. Se podrían estudiar muchas más sinergias con el fin de pasar de forma efectiva de la respuesta humanitaria al desarrollo.

Las autoridades nacionales y locales, las agencias de derechos humanos, las

organizaciones religiosas y de la sociedad civil, y las comunidades de desplazados internos participan activamente a la hora de utilizar los Principios en tareas de divulgación y formación. Las evaluaciones elaboradas por ACNUR en 2007 han subrayado la necesidad de disponer de orientaciones adicionales sobre cómo colaborar mejor con los responsables nacionales para incrementar la capacidad de protección de cada país. Muchas organizaciones internacionales han alcanzado resultados satisfactorios en sus actividades de refuerzo de la capacidad en aquellas operaciones dedicadas a los desplazados internos y en el contexto de los derechos humanos, el asilo y el estado de derecho. Sin embargo, la capacidad y los recursos empleados en documentación y en compartir buenas prácticas son muy diversos. Con el fin de seguir progresando hacia una respuesta eficaz y homogénea al desplazamiento interno el reto de evaluar la formación sobre el terreno y las actividades de refuerzo de la capacidad, realizados por una gran variedad de actores, debe considerarse desde un nivel interagencial y recibir el apoyo de los donantes. Sin una supervisión general, sería difícil remediar el punto débil que ACNUR sigue identificando y que consiste en el reforzamiento de la responsabilidad nacional de proteger y de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para impulsar el desarrollo de la protección nacional.

Hay que mantener un debate mayor entre las agencias para resolver los malos entendidos y la preocupación por que el concepto de desplazado interno haya ensombrecido los derechos y la protección de otras poblaciones afectadas, como las víctimas de la guerra y los desastres naturales no desplazadas. Muchas organizaciones también luchan por asistir

Los derechos en la práctica

Hace un par de años me desplazé a la zona oriental de la República Democrática del Congo para asistir a las sesiones formativas sobre la aplicación de los Principios Rectores que organizaba el Consejo Noruego para los Refugiados. Realizamos talleres prácticos con diversos grupos armados, policía, jefes de los poblados, líderes religiosos y habitantes de las comunidades de acogida y de desplazados. El solo concepto de “derecho” era ajeno para muchos de ellos y la formación concluyó con algunos resultados sorprendentes.

Un desplazado que había retornado me contó lo que le pasó a su vivero de peces, que constituía su principal fuente de ingresos y de alimento para su familia. El jefe del pueblo se lo había apropiado, explicando que así lo aconsejaban su condición de jefe, sus necesidades y las costumbres locales. Ambos habían asistido al curso de formación sobre los Principios Rectores, así que el aldeano le recordó al jefe lo que habían hecho y debatido en los talleres. Le dijo que había vulnerado sus derechos apropiándose del vivero y que debía devolvérselo. El jefe admitió que estaba equivocado y devolvió el vivero a su dueño legítimo.

Pål Nesse, Director de la Sección de Sensibilización del Consejo Noruego para los Refugiados

a los desplazados urbanos, que son menos visibles, y por apoyar a las comunidades y familias de acogida con los escasos recursos que deben compartir con los desplazados internos. Además, no se ha elegido a ninguna agencia de las Naciones Unidas como líder en caso de catástrofes naturales: el planteamiento de clusters sólo establece que se debe consultar a UNICEF, ACNUDH y ACNUR para determinar quién adoptará el papel de coordinador cuando sobrevenga un desastre natural o provocado por el hombre.

Kim Mancini Beck (kim.mancini@nrc.ch) es Responsable Superior de Formación del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para

los Refugiados (<http://www.internal-displacement.org>). La autora desea agradecer a los representantes del Comité Americano para los Refugiados, el Proyecto Brookings-Bern, el Consejo Danés para los Refugiados, el CICR, la OIM, el Consejo Noruego para los Refugiados, la Federación Internacional Terre des Hommes, Visión Mundial Australia, OCAH, Oxfam Gran Bretaña, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, ACNUR, UNICEF y PMA que hayan compartido su información, experiencias y análisis.

1. Para obtener más información sobre el sistema de clusters, véase RMF 29: <http://www.migracionesforzadas.org/reformahumanitaria.htm>

2. Muchas de estas herramientas se describen en otros

artículos de este número de la Revista. Remítase también a la lista completa de recursos de la página 40.

3. <http://www.nrc.no/camp/>

4. <http://www.savethechildren.net/arc/> Véase también el CD-ROM de autoformación titulado 'Introducción to child protection in emergencies' ("Introducción a la protección del menor en caso de emergencia").

5. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocumentsByCategory\)/B3898C325EEBCF24C12574CE00317D2D/\\$file/DRC%20-%20IDP%20Profiling%20Toolbox_final%20April%202008.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/B3898C325EEBCF24C12574CE00317D2D/$file/DRC%20-%20IDP%20Profiling%20Toolbox_final%20April%202008.pdf)

6. Véase el artículo de Cordula Droegge en la página 8

7. UN High Commissioner for Refugees, Real-time Evaluations of UNHCR's Involvement in Operations for Internally Displaced Persons and the Cluster Approach: Analysis of Findings (Evaluaciones en tiempo real de la participación de ACNUR en las operaciones para desplazados internos y del sistema de clusters: análisis de resultados), 29 August 2007. EC/58/SC/CRP.23. UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470394f12.html>

El futuro de los Principios Rectores

Walter Kälin

Aunque resulta difícil adoptar una perspectiva objetiva sobre una empresa en la que uno ha participado plenamente, es justo afirmar que, en los últimos diez años, los Principios Rectores han demostrado su utilidad y su influencia, aunque también sus limitaciones.

En Birmania, los Principios se han empleado para aumentar la concienciación sobre el desplazamiento y movilizar la asistencia humanitaria, pero apenas han tenido influencia diplomática o política sobre las autoridades nacionales. Durante las elecciones en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo, los Principios se centraron en los derechos políticos de los desplazados internos; sin embargo, la participación política de este colectivo en el resto del mundo sigue siendo irregular. Si bien han contribuido a inspirar el proceso de paz de Nepal, el país sigue sin disponer de una estrategia eficaz para los desplazados internos. Aunque han servido como fuente de información en el actual proceso de redacción de la Convención para la Prevención del Desplazamiento Interno y la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África, su eficacia dependerá de su grado de cumplimiento y control, suponiendo que la Unión Africana la apruebe en una cumbre especial¹. Los funcionarios georgianos encargados de prestar asistencia a los desplazados durante el reciente conflicto recibieron ejemplares de los Principios y, aun así, la respuesta del Gobierno de Georgia a la última crisis de desplazamiento ha sido objeto de crítica. Constituyen la base de la Política Nacional de Uganda para los Desplazados Internos, pero su falta de aplicación sigue siendo abismal.

Según se explica en el artículo de Elizabeth Ferris², no es fácil evaluar con exactitud el impacto de los Principios. No obstante, los ejemplos ilustrados en esta Edición Especial, sobre todo los aportados por los que trabajan in situ con ellos, me han ayudado a entender mejor su potencial y sus limitaciones.

¿Qué puede hacerse para aumentar la influencia de los Principios? Algunos sugieren que, mediante un Convenio vinculante de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, podrían sortearse los obstáculos relativos a su adopción y aplicación descritos en los artículos anteriores. Sin embargo, Francis Deng, mi predecesor, presentó los Principios como un texto para expertos de forma deliberada, y no como el borrador de un convenio.

Según exponen Deng y Roberta Cohen³ en su artículo, hubo diversas razones de peso para tomar esa decisión. Elaborar tratados en el ámbito de los derechos humanos se ha convertido en una tarea ardua y lenta. Deng opinaba que se precisaba algo más inmediato para responder a las necesidades del creciente número de desplazados internos en todo el mundo y quería evitar el largo periodo de incertidumbre jurídica que se produciría durante las interminables negociaciones. Recalamos que los Principios no estaban creando nuevas

leyes, sino que ratificaban obligaciones que ya existían al amparo del derecho humanitario internacional y la legislación internacional sobre derechos humanos vinculantes entre los Estados. Además, nos preocupaba el hecho de que negociar un texto que se nutría de la legislación existente en tan gran medida como hacían los Principios permitiera que algunos Estados volvieran a negociar los tratados y el derecho consuetudinario existentes y los debilitaran. Por otro lado, la aprobación de un tratado no garantizaría en modo alguno que la mayoría de los gobiernos lo ratificara. Por último, creíamos que, probablemente, redactar un tratado que uniera los derechos

Campo de desplazados internos, Hal Hajid, Chad. Febrero de 2008.



Thery Gassmann

humanos y el derecho humanitario era una tarea prematura. Desde el punto de vista jurídico, institucional y político, la distinción entre derechos humanos, de aplicación fundamentalmente en tiempos de paz, y el derecho humanitario para los tiempos de conflicto armado era esencial, por lo que cabía esperar que muchos países y organizaciones se opusieran con firmeza a cualquier intento de unir ambas áreas jurídicas en un único convenio de las Naciones Unidas.

¿Sigue siendo un asunto interno?

Esos motivos siguen teniendo validez hoy en día. Las negociaciones sobre el documento final de la Cumbre Mundial de 2005⁴ muestran que, aunque todos los gobiernos acogieron los Principios de buen grado, muchos han declarado que no están dispuestos a reconocer su carácter vinculante. La idea de que el desplazamiento interno es esencialmente un “asunto interno” sigue arraigada en muchas partes del mundo. El consenso entre los estados y sus gobiernos soberanos constituye el fundamento del derecho internacional y creo que sigue siendo lógico construir el consenso desde la base.

Este planteamiento depende de que se pueda convencer a los Estados afectados por el desplazamiento interno para que incorporen los Principios a su legislación nacional y de que se pueda animar a las organizaciones internacionales a que desarrollen marcos normativos de aplicación local. Esta táctica ha funcionado con algunos resultados positivos, pero debemos elaborar nuevas estrategias, sobre todo relativas a cómo incorporar con mayor eficacia los derechos de los desplazados internos, reafirmados por los Principios, en la legislación nacional. Con demasiada frecuencia, quedan incorporados simplemente mediante una referencia general a los Principios en una ley o en un documento político, lo cual puede deberse a una falta de entendimiento de la complejidad de la labor, aunque en algunos casos indica ausencia de voluntad política para tratar de forma adecuada la terrible situación de los desplazados internos.

En mis misiones y visitas a los países afectados por el desplazamiento interno, he constatado que, incluso cuando existe voluntad política para ayudar a los desplazados, la legislación vigente no suele tener en cuenta sus necesidades específicas y, así, se crean obstáculos insuperables que les impiden disfrutar de los derechos garantizados. Por ejemplo, en Nepal, el derecho a la educación de los niños desplazados se ve impedido por no poder presentar “documentos de traslado” expedidos por el director de su antigua

escuela, lo que les impide matricularse en otro centro. En Costa de Marfil, la mayoría de los niños desplazados no tienen la partida de nacimiento que necesitan para acceder a los colegios (bien porque no la tenían, porque se quedó atrás cuando huyeron, o porque se la han confiscado) y no existen medios para sustituir documentos de este tipo. Por lo general, los desplazados internos no pueden participar en las elecciones debido a que no existen disposiciones sobre el voto por correo. En el norte de Uganda, los mecanismos de financiación proporcionan en los distritos recursos asignados al desarrollo pero no a actividades humanitarias. A menudo, los desplazados internos no pueden recuperar sus propiedades porque carecen de documentos que prueben su titularidad. A veces, los que están desplazados durante mucho tiempo no pueden recobrar sus bienes, aunque sea posible retornar, debido a la existencia de leyes que establecen que los que han abandonado sus posesiones durante un determinado periodo han perdido sus derechos. De este modo, se permite que los que han desplazado a la gente a la fuerza y de forma arbitraria puedan convertirse en propietarios legítimos.

Resulta evidente que, en semejantes situaciones, el director de una escuela local, la comisión electoral nacional u otras autoridades se ceñirán directamente a las leyes que regulan su labor y no aplicarán los Principios, incluso si los conocen. En resumen, las legislaciones nacionales sobre desplazamiento interno no siempre han logrado esclarecer cómo plasmar en acciones concretas los fundamentos generales, más bien abstractos, del derecho internacional que articulan los Principios.

El manual para legisladores y políticos

El siguiente paso consiste en armonizar las leyes nacionales con los Principios. Mi equipo, junto con el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, ha creado un manual para legisladores y políticos que identifica los obstáculos, así como los principios clave que deben consagrarse en el ámbito nacional. El objetivo principal del manual es asesorar sobre cómo formular unas leyes y políticas que traten las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos para garantizar la total protección de sus derechos conforme a los Principios. El manual está dirigido a responsables políticos nacionales, ministerios competentes, legisladores y grupos de la sociedad civil que se ocupan del desplazamiento interno. Esperamos que sirva de ayuda directa y concreta a la hora de confeccionar leyes y políticas que impidan el desplazamiento interno cuando

sea posible y mitiguen su efecto en la vida de los desplazados. Aunque sea necesario aplicar las orientaciones contenidas en el manual según la legislación y tradición en la redacción de leyes de cada país, esperamos que proporcionen una orientación específica sobre estrategias encaminadas a estructurar respuestas al desplazamiento interno que cumplan los principios del derecho internacional.⁵

El derecho sobre desplazamiento interno sólo podrá desarrollarse si los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores continúan insistiendo en que haya garantías específicas para los desplazados internos. Incluso si se rechazan algunas de esas reivindicaciones, se aceptarán otras, como la historia de los Principios ha demostrado. Espero que el creciente corpus jurídico siga por el camino marcado por los Principios Rectores y pase a ser un instrumento aún más sólido para proteger a millones de desplazados internos en el mundo entero.

Walter Kälin (idp@ohchr.org) es el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos. Para obtener más información sobre su mandato y misiones, véase: <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/index.htm>

1. http://www.unhcr.org/Conference_Special_Events/2008AUSpecialSummit.html

2. Véase p.10

3. Véase p.4

4. <http://www.un.org/spanish/summit2005/>

5. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (La Protección de los Desplazados Internos: Manual para Legisladores y Políticos), Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, octubre de 2008. Disponible en inglés en: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx, o escriba un correo electrónico a brookings-bern@brookings.edu para solicitar un ejemplar.

“Tenemos derechos”

En Colombia, me entrevisté con una docena de hombres y mujeres harapientos que habían caminado durante horas por la selva para reunirse conmigo en una escuela derruida en la costa del Pacífico. Me contaron que habían huido de la violencia continua, que lo habían dejado todo atrás y que ahora intentaban subsistir. En ese momento, un hombre añadió: “En este sufrimiento, sabemos algo a ciencia cierta: tenemos derechos y no nos los pueden quitar, incluso si los vulneran. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son nuestros derechos. Dicen claramente que tenemos derecho a la seguridad, derecho a una alimentación y a los servicios médicos, y derecho a regresar a nuestro hogar, lo cual nos da esperanza”.

Herramientas y recursos

Principios Rectores del Desplazamiento Interno: texto completo en distintas lenguas en http://www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx

Marco jurídico y responsabilidad nacional

Notas a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations), Sociedad Americana de Derecho Internacional, Proyecto Brookings-Bern, edición revisada, 2008: <http://www.asil.org/pdfs/stip.pdf>

Identifica las fuentes jurídicas en el derecho internacional para cada uno de los Principios.

La protección de los desplazados internos: manual para legisladores y políticos (Protecting Internally Displaced Persons – A Manual for Law and Policy Makers), Proyecto Brookings-Bern, octubre de 2008. http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx

Ofrece orientaciones detalladas a las autoridades nacionales sobre cómo elaborar la legislación y las políticas relativas a la protección y asistencia a los desplazados internos y sobre cómo garantizar sus derechos de conformidad con los Principios Rectores; revisa cuestiones y temas significativos que las autoridades nacionales deben afrontar; y contiene una lista de los componentes esenciales mínimos que debe incluir la legislación nacional.

Afrontar el desplazamiento interno: un marco de responsabilidad nacional (Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility), Proyecto Brookings/Bern, abril de 2005: http://www.brookings.edu/projects/idp/20050401_nrframework.aspx

Establece doce pasos a seguir por los gobiernos para cumplir con sus responsabilidades frente a los desplazados internos y propone una base para evaluar y controlar los progresos realizados.

Operatividad de los Principios Rectores

Manual para la protección de los desplazados internos (The Handbook on the Protection of IDPs), Grupo de Trabajo del Cluster para la Protección, diciembre de 2007: <http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=294>

Diseñado para los responsables de la protección de los desplazados internos sobre el terreno, revisa los componentes clave de la protección de los desplazados internos, incluidos los marcos normativos e institucionales, así como las actividades y herramientas en la materia, y ofrece "hojas de ruta" sobre los riesgos de protección que comúnmente corren los desplazados. La versión definitiva del Manual se publicará en 2009.

Protección de las personas afectadas por los desastres naturales: directrices operacionales del Comité Permanente entre organismos sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales (Protecting Persons Affected by Natural Disasters – IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters), junio de 2006: http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines_Spa.pdf

Presenta orientaciones sobre lo que deben hacer los actores humanitarios para que su acción en el ámbito de las catástrofes naturales se fundamente en los derechos. Está complementada con la versión definitiva de un manual que aparecerá en 2009.

La protección de los desplazados internos surgidos de conflictos: evaluación del marco de acción (Protection of Conflict-induced IDPs: Assessment for Action), Grupos de Trabajo del Cluster de Protección y Recuperación Temprana, 2008: <http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=555>

Se trata de un marco desarrollado para ayudar a los Estados y a las agencias humanitarias a realizar un análisis global de la situación de los desplazados internos y de la población afectada. En la Primera parte (siguiendo la estructura de los Principios Rectores), cada capítulo refleja un conjunto de derechos extraídos de la legislación internacional; la Segunda parte ofrece orientaciones generales sobre las metodologías de evaluación participativas. Constituye una edición provisional; la definitiva está prevista para el año 2009.

Cuándo termina el desplazamiento: marco de soluciones duraderas (When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons), Proyecto Brookings-Bern, junio de 2007. Disponible en castellano en: http://www.brookings.edu/reports/2007/~//media/Files/rc/reports/2007/09displacementends/2007_durablesolutions_Spanish.pdf

Proporciona orientaciones para determinar cuándo y hasta qué punto se ha ofrecido a los desplazados internos una solución duradera. Examina tanto los procesos de resolución como las condiciones reales de dichos desplazados, que reclaman soluciones duraderas.

Guía de clasificación de los desplazados internos (Guidance on Profiling Internally Displaced Persons), Observatorio de Desplazamiento Interno,

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, abril de 2008: <http://www.internal-displacement.org/profiling>

Está diseñada para ayudar a los actores humanitarios a recopilar datos básicos y de mejor calidad sobre los desplazados internos, como su número según edad, sexo y ubicación. Propone diversas metodologías y ofrece consejos para elegir la más adecuada en el contexto determinado de cada país.

Cuestiones/sectores específicos

Se han incluido en diversos documentos interagenciales, que tratan de cuestiones o sectores concretos, normas y buenas prácticas relacionadas con la protección de los desplazados internos:

- Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por motivos de género en situaciones humanitarias (Comité Permanente Interagencial o IASC, 2005)
- Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria (IASC, 2006)
- Manual de herramientas de gestión de campos (Consejo Danés para los Refugiados, CIR, Consejo Noruego para los Refugiados, ACNUR, OCAH, OIM, 2008)
- Nota orientativa sobre la recuperación temprana (Grupo de Trabajo del Cluster de Recuperación Temprana, 2008)
- Manual sobre la restitución de viviendas y propiedades a los refugiados y a las personas desplazadas (FAO, Consejo Noruego para los Refugiados/Observatorio de Desplazamiento Interno, OCHR, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-Hábitat, ACNUR, 2007)

Todos los documentos se encuentran en línea en la dirección: <http://www.humanitarianreform.org>

Otros recursos en Internet

Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos: <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/index.htm>

Permite acceder a todos los documentos relativos al mandato y la labor del Representante y contiene informes sobre los organismos de la ONU, resoluciones y comunicados de prensa de dicha organización desde 1992, y resoluciones de la Asamblea General y de otros organismos de Naciones Unidas relativas a los Principios Rectores.

Institución/Universidad Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno: <http://www.brookings.edu/projects/idp.aspx>

Incluye estudios, informes de congresos, artículos, etc. orientados a la promoción de políticas más eficaces en respuesta al desplazamiento interno.

Observatorio de Desplazamiento Interno: <http://www.internal-displacement.org/>

Ofrece la Base de Datos Mundial sobre los Desplazados Internos, que documenta su situación en más de 50 países, además de materiales formativos sobre los Principios Rectores, informes de países y documentos temáticos sobre cuestiones como la clasificación de los desplazados internos o la situación de los que residen en núcleos urbanos.

Base de datos mundial sobre los Principios Rectores: <http://www.idpguidingprinciples.org>

Reúne una colección de documentos oficiales sobre los derechos de los desplazados internos y la aplicación de los Principios Rectores, entre los que se encuentran legislaciones y políticas nacionales, instrumentos regionales e internacionales, documentos de las Naciones Unidas y declaraciones de las autoridades nacionales sobre la ejecución de las normas recogidas en los Principios.

Página web de la Conferencia Internacional de los Diez Años de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno (GP10): <http://www.internal-displacement.org/gp10>

Incluye presentaciones expuestas en el congreso (en texto y en vídeo) y un resumen del mismo, así como accesos a las ediciones de los Principios Rectores en todos los idiomas y otros documentos/recursos sobre los derechos de los desplazados internos.

Revista Migraciones Forzadas (RMF): <http://www.migracionesforzadas.org>

Permite acceder a todos los números anteriores de RMF (en inglés, árabe, francés y español), donde figuran numerosos artículos sobre los Principios Rectores. Pueden realizarse búsquedas y contiene índices.

