

Qué nos enseñó el desarrollo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Roberta Cohen

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos llenaron un gran vacío en el sistema de protección internacional para las personas desarraigadas. Si bien su desarrollo nos aportó una serie de lecciones, para quienes pretenden desarrollar normas en el campo de la migración sigue siendo una materia de estudio.

El proceso por el que se desarrollaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se ha convertido en el más aceptado. Los Principios han obtenido un amplio reconocimiento y autoridad a nivel internacional a pesar de que fueron expertos independientes –no Estados– quienes prepararon, revisaron y finalizaron sus disposiciones, fuera del tradicional marco intergubernamental.¹ Este innovador proceso también allanó el camino para el desarrollo de otras normativas de las Naciones Unidas, como los Principios de Pinheiro y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.²

Sin embargo, los Principios Rectores tuvieron éxito por ciertas razones. En primer lugar, porque se basaban en las leyes existentes y eran coherentes con ellas. A los Estados no se les pidió que asumieran nuevas obligaciones sino que interpretaran mejor cómo aplicar las que ya tenían en nuevas situaciones. En segundo lugar, los Principios Rectores se desarrollaron bajo la dirección de un experto de la ONU: el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Francis M. Deng. Aunque fueron redactados por un equipo internacional de juristas, Deng lideró el proceso y remitió informes regulares a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General, quienes habían solicitado el desarrollo de un marco adecuado para proteger a los desplazados internos.

En tercer lugar, los Principios Rectores respondían a una necesidad crucial que los Estados y las organizaciones internacionales querían abordar. El estallido de guerras civiles que se produjo a raíz de la Guerra Fría y a posteriori, provocó que millones de personas quedaran desarraigadas de manera forzada dentro de sus propios países por culpa del conflicto, de la violencia entre comunidades y de las infracciones de los derechos humanos, y a las que no se les aplicaba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En la década de los 90 la ONU empezó a examinar los vacíos legales e institucionales que

afectaban a aquellos que no cruzaban fronteras estatales reconocidas internacionalmente.

El desarrollo de los Principios Rectores nos ofrece numerosas enseñanzas que podrían resultar de utilidad para quienes buscan desarrollar normas en campos nuevos y emergentes:

- Antes de iniciar nuevas normas resultaba de imperante necesidad “situar la cuestión sobre el mapa” para facilitar el reconocimiento a nivel internacional del procedimiento al problema y la necesidad de tomar medidas para abordarlo.
- El nombramiento de un experto de la ONU para liderar el proceso demostró ser efectivo a la hora de persuadir a los Gobiernos para que aceptaran el desarrollo de unos nuevos principios.
- La asociación del experto con una institución independiente (en el caso de los Principios Rectores, fue el Proyecto sobre el Desplazamiento Interno de la Brookings Institution) resultó esencial para organizar y gestionar el proceso.
- El apoyo recibido por parte de Gobiernos clave resultó de vital importancia a la hora de crear un consenso en torno a los Principios, especialmente entre aquellos Estados con reservas.
- La implicación de expertos de ACNUR, de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, y del CICR en la redacción de los Principios Rectores sirvió de apoyo para los juristas internacionales encargados de elaborarlos.
- El amplio proceso de consulta sobre las cuestiones controvertidas surgidas (que contaba con expertos de organismos regionales; organizaciones humanitarias y de desarrollo internacionales; ONG humanitarias y de derechos humanos; grupos de defensa de los derechos de las mujeres y los niños) influyó en que muchos Gobiernos respondieran de forma positiva. Los Estados estaban especialmente dispuestos a apoyar

marzo 2014

los Principios si las agencias operativas los consideraban útiles en el campo.

La redacción final de los Principios Rectores también nos enseñó ciertas lecciones:

- Basar los Principios en las tres ramas del Derecho –derechos humanos, Derecho Humanitario y Derecho de los Refugiados, por analogía– permitió dar cobertura a la mayoría de las situaciones de desplazamiento interno.
- Optar por un enfoque basado en las necesidades, es decir, identificar las necesidades de los desplazados internos antes de examinar hasta qué punto la ley las abordaba de manera adecuada, hizo que fuera posible detectar las lagunas y los vacíos legales que requerían atención. La decisión de no sólo redactarlos partiendo del Derecho convencional sino también del Derecho Consuetudinario y de instrumentos del Derecho Indicativo reforzó este enfoque.
- Mantenerse fiel a las leyes existentes para abordar estas lagunas y vacíos en vez de crear otras nuevas resultó de vital importancia para su aceptación. A menudo se sintió la tentación de mejorar las leyes, pero uno de los puntos fuertes de los Principios Rectores es que aunque no constituyan un documento vinculante per se, están basados en leyes vinculantes que ya existen.
- La elección de reafirmar las leyes permitió al equipo jurídico hacer que las disposiciones de la ley se ajustaran a las necesidades de los desplazados internos. En los casos en que se encontraron claros vacíos, el equipo jurídico recurrió a lo que consideraron implícito en la ley. El hecho de que cada Principio pudiera estar diseñado de acuerdo con una ley ya negociada y aceptada por los Estados dio confianza a muchos Gobiernos para utilizarlos como base de políticas y leyes en sus propios países.
- Definir a los desplazados internos con la suficiente elasticidad como para superar el paso del tiempo ayudó a que la definición tuviese una mayor aceptación. Lo que se buscaba era crear un equilibrio entre un marco demasiado estrecho que corría el riesgo de excluir a gente y otro tan amplio que resultase imposible de gestionar a nivel operativo.
- Asegurarse de que la selección de un grupo para protegerlo no le confería un estatus privilegiado implicó señalar que el ser un desplazado interno

no era un estatus legal y que el objetivo sería garantizar que se abordaban las preocupaciones exclusivas de los desplazados internos, junto con las de los demás colectivos. Los desplazados internos eran un grupo tan vulnerable como los refugiados, las mujeres, los menores y los ancianos.

- Establecer un enfoque conceptual respetuoso con la soberanía del Estado –entendiendo soberanía como responsabilidad– atrajo apoyos a los Principios Rectores. Estos afirman claramente que la responsabilidad primaria sobre los desplazados recae en sus Gobiernos. Pero también hacen hincapié en que si los Gobiernos no son capaces o no están dispuestos a asumir sus obligaciones, se espera que las organizaciones internacionales tomen medidas. Las organizaciones humanitarias internacionales “tienen derecho a ofrecer sus servicios para dar apoyo a los desplazados internos” y el consentimiento del Gobierno no es algo que deba ser “retenido de forma arbitraria, en concreto cuando las autoridades competentes no puedan o no estén dispuestas a proporcionar la asistencia necesaria”. El representante del Secretario General afirmaba con regularidad que entre los intereses de los Estados se encontraba el desempeño de sus responsabilidades nacionales.
- Resultaba de vital importancia disponer de un plan de difusión para llegar a los Gobiernos y a la sociedad civil a nivel mundial con el fin de promover el apoyo hacia los Principios.

Limitaciones y beneficios de un proceso no gubernamental

Se sostiene que un instrumento legalmente vinculante gozaría de mayor autoridad y reconocimiento internacional que los Principios Rectores (que no lo son), y que así sería más probable que se acabase implementando. Pero la negociación de un tratado internacional que contara con un apoyo limitado o nulo habría tardado décadas en cerrarse. También habría sido arriesgado porque podría haber dado lugar a que se suavizaran las disposiciones de derechos humanos y del Derecho Humanitario que ya existen y en las que se basan los Principios Rectores.

Además, los Gobiernos no siempre ratifican los tratados que adoptan o no cumplen con los tratados que ratifican. Influir en los Gobiernos para que cumplan con sus responsabilidades constituye un reto con independencia de si el instrumento es vinculante o no. A los dos representantes del Secretario General les resultó más fácil negociar con los representantes

marzo 2014

nacionales acerca de estas directrices porque a algunos Gobiernos les resultaban menos amenazantes, ya que no podían ser denunciados formalmente en caso de su incumplimiento.

En el caso de los Principios Rectores, un uso y una aceptación sostenibles parecía el mejor camino a seguir. Cada vez más Gobiernos han ido adoptando leyes y políticas nacionales basadas en los Principios; organismos regionales como la Unión Africana han adoptado la Convención de Kampala que sí es legalmente vinculante y los tribunales y los órganos creados en virtud de tratados cada vez citan más a los Principios. Con el tiempo esto podría reforzar la tendencia a considerar los Principios Rectores como Derecho Consuetudinario; o, si se aumentara el apoyo internacional, lo siguiente podría ser una convención legalmente vinculante.

¿Podría la experiencia de los Principios Rectores ser de ayuda para el desarrollo de normas para los “migrantes por culpa de las crisis” o para las personas desplazadas por causas medioambientales? Sin duda, pero primero sería necesario formular una definición o descripción clara de quienes necesitan protección y en segundo lugar habría que examinar si los derechos para dichas personas pueden discernirse del Derecho Internacional ya existente. También sería necesario realizar consultas más amplias a nivel nacional y regional para que entraran en juego las perspectivas de un abanico mayor de

actores gubernamentales y no gubernamentales mientras se moviliza el apoyo a la causa.

Sabemos que la frecuencia y la gravedad de las catástrofes naturales que se producen en la actualidad –impulsadas en gran medida por el cambio climático– están haciendo que sea esencial reforzar los dispositivos de seguridad legales, no sólo para los desplazados internos (en especial para los que quedan desarraigados por culpa de desastres de evolución lenta) sino también para los que se ven obligados a cruzar las fronteras de su país y a quienes no se les considera como refugiados.

Roberta Cohen rcohen@brookings.edu es miembro sénior no residente de la Brookings Institution. www.brookings.edu

El presente artículo está basado en un estudio más amplio redactado y publicado por el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional dentro de su Proyecto sobre la migración a causa de las crisis (Crisis Migration Project).

<http://isim.georgetown.edu/work/crisis/products/workingpapers/>

1. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron ratificados por 193 Jefes de Estado en 2005 como ‘un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos’ www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf, párr. 132.
2. <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/PinheiroPrinciples.pdf> y www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf