

La migración forzosa dentro de las fronteras nacionales: el orden del día de los desplazados internos (DI)

por Jon Bennett

El creciente número de personas desplazadas dentro de sus propias fronteras supone uno de los mayores retos para la comunidad internacional.

El desplazamiento interno no es un fenómeno nuevo, a pesar de que el reciente aumento de la actividad y del análisis de la cuestión puedan hacer pensar lo contrario. Cuando a mediados de este siglo se redactaron la Carta de Naciones Unidas y las Convenciones sobre Refugiados, la proporción entre desplazados internos (DI) y refugiados era similar a la actual. Lo que ha cambiado es el número y la gravedad de las guerras internas y un crecimiento correlativo de la presencia y la cobertura otorgada a la migración forzosa por parte de la comunidad humanitaria internacional. Hay todavía algunos países (como China y Birmania) en los que las estimaciones sobre DI son demasiado inexactas para garantizar conclusiones demográficas serias; sin embargo, una cifra global conservadora del desplazamiento interno sería de unos 20 millones de personas, un 30% más alta que la cifra estimada de refugiados más precisa.

Los DI son aquellos que necesitan asistencia y protección como resultado del desplazamiento forzoso en el interior de sus propias fronteras nacionales. Más en concreto, la definición actual de DI es:

“Persona o grupo de personas que se han visto obligadas a huir o a dejar sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de, o para evitar, en particular, los efectos de un conflicto armado, las situaciones de violencia generalizada, las violaciones de los derechos humanos o los desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida como tal.” [1]

La expresión “en particular” permite que circunstancias distintas de las recogidas sean tomadas en consideración; por ejemplo, el desplazamiento como consecuencia del desarrollo en el que aparece un factor coercitivo. En general, la definición no incluiría a los migrantes por causas económicas, los refugiados retornados en virtud de programas del ACNUR o los que reciben compensación y protección estatal adecuadas tras los desastres naturales o el reasentamiento por motivos de desarrollo.

La categoría de DI no resulta cómoda para las organizaciones de ayuda que trabajan con ella, ya que no existe ninguna institución que trate específicamente el fenómeno del desplazamiento interno ni ningún cuerpo de normas que se apliquen a la situación de los DI. Para las agencias especializadas de Naciones Unidas, los refugiados son responsabilidad del ACNUR; los niños, de UNICEF; la alimentación, del PMA, y así sucesivamente. Los DI son “refugiados internos” cuya situación evidencia las lagunas del derecho y la asistencia internacionales.

Los abusos de los derechos humanos ocurren principalmente en países en los que el conflicto interno es precursor de un Estado desintegrado y en el que no existe el imperio del derecho. El acceso a las poblaciones (y, por lo tanto, las estimaciones correctas de sus cifras) ha sido difícil o imposible. Es más, a raíz de Bosnia y Somalia, la intervención militar para proteger a los civiles, siempre selectiva, es cada vez menos probable. Las agencias humanitarias se ven forzadas a medir los beneficios con respecto a las pérdidas más que nunca. Por lo tanto, no es sorprendente que los desplazados internos, a menudo incapaces



Jon Bennett, Global IDP Survey

o no deseen pasar por los peligros de una existencia como refugiados en un país vecino, son algunos de los individuos más vulnerables en las crisis contemporáneas.

El creciente número de desplazados internos resulta también del cambio en las prioridades del régimen internacional humanitario. La preocupación actual por limitar los flujos de refugiados y evitar el asentamiento a largo plazo ha tenido como resultado una política de cambio hacia la “internalización” del desplazamiento. Así, se hacen mayores esfuerzos para mantener a las personas en sus propios países, incluso si se encuentran lejos de sus lugares de origen. En el período posterior a la guerra fría, el cierre de las fronteras y la gestión de los conflictos están empezando a reemplazar a la recepción y la protección en otros países. El ACNUR se ha visto forzado a recortar su propio mandato de protección en ciertos momentos clave. Aunque no explícitamente, el principio del retorno voluntario ha sido abandonado en favor de la repatriación controlada, reforzada por el retorno a “zonas seguras”.

En el clima geopolítico actual, el ACNUR tiene pocas alternativas. En Zaire, por ejemplo, debió elegir entre dos opciones igualmente desafortunadas: intentar rescatar y repatriar a los refugiados hacia algunas zonas inseguras del oeste de Ruanda, o abandonarlos a su suerte en los bosques de Zaire. Esta crisis concreta puso de manifiesto más que nunca hasta ese momento las cambiantes realidades del terreno y la falta de deseo de los Estados miembros de Naciones Unidas de reforzar la capacidad del ACNUR para hacer lo que debería hacer mejor: proteger a los civiles desplazados.

La cuestión no es si los refugiados reciben suficiente ayuda para el retorno, ni si están de hecho seguros. Lo que está en juego es el elemento de elección personal y de movimiento voluntario de los individuos. Cada vez más, el orden del día es decidido no por los refugiados, sino por acuerdos tripartitos entre el ACNUR, los gobiernos de recepción y de acogida. Se buscan soluciones rápidas en un momento en el que la comunidad internacional se encuentra cada vez menos implicada en la búsqueda de soluciones políticas viables a las emergencias complejas. En la reunión de 1997 del Comité Ejecutivo del ACNUR, los Estados fueron amonestados por su fracaso, hasta el momento, en proporcionar pautas interpretativas sobre cuestiones de protección, y su creciente tendencia a "inclinarse la balanza hacia los intereses estatales hasta el punto de que la protección... se ve seriamente relegada" [2]

Merece la pena recordar que el ACNUR, según su propio testimonio, se responsabiliza sólo de un número relativamente pequeño de los 20 millones de DI de todo el mundo. En 1996, el número de desplazados internos "de la incumbencia" del ACNUR era solamente de 4,85

millones de personas, de las cuales sólo 1,53 millones recibieron asistencia. Esto no implica negar que otras agencias de Naciones Unidas -especialmente UNICEF, el PMA, el PNUD y la OMS- estaban asistiendo colectivamente a un número de personas mucho mayor. A pesar de ello, ninguna tiene la maquinaria de protección ni el mandato del ACNUR. El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su programa de reforma de julio de 1997, citó el reto de proporcionar protección, asistencia y reintegración, y apoyo al desarrollo de los DI como un ejemplo de una cuestión humanitaria que figura entre las lagunas de los mandatos existentes de las distintas agencias. [3]

El término DI es implícitamente conservador, ya que reconoce las fronteras y sostiene la responsabilidad de los gobiernos de proteger a todas las personas en su interior. En realidad, la causa más común del desplazamiento interno es precisamente la contraria: las personas son desarraigadas forzosamente (a menudo por el gobierno encargado de su protección), se mueven en masa hacia y entre las fronteras, se convierten en un "escudo" para las actividades insurgentes, y son objeto de acoso y de violaciones de derechos humanos. Encontrar el equilibrio entre la protección internacional efectiva y la asistencia para los desplazados, a la vez que se sostiene el principio de responsabilidad del Estado, se encuentra en la esencia misma de los debates actuales relativos a los DI. Los esfuerzos para prevenir los flujos de refugiados han conducido a que se busquen las soluciones en la fuente de los

conflictos, incluso si ello implica no respetar los derechos soberanos de un país. Esto trae a su vez mayores dificultades, ya que las mismas organizaciones de ayuda se convierten en parte de la ecuación política y encuentran cada vez más difícil argumentar su neutralidad.

...la situación de los DI sirve para evidenciar la creciente redundancia de la maquinaria jurídica disponible para su protección.

Hasta cierto punto, la situación de los DI sirve para evidenciar la creciente redundancia de la maquinaria jurídica disponible para su protección. Las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 contienen disposiciones para la protección de civiles en conflictos internos, pero fueron formuladas cuando la guerra convencional era la norma y la tarea de difundir las normas, más fácil. En 1992, el recién nombrado Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los DI, Francis Deng, empezó la compilación de las normas jurídicas aplicables a los DI. Encontró un número significativo de lagunas en el derecho humanitario y en los derechos humanos existentes y ha solicitado la formulación de un nuevo conjunto de Principios Rectores específicamente para los DI. La elaboración de nuevas normas internacionales sería compleja y llevaría muchos años. Los Principios Rectores representan una alternativa comprometida que, a pesar de no ser jurídicamente vinculante, proporcionará un marco normativo y un parámetro por medio del cual los gobiernos y las organizaciones internacionales



Fotografía: ACNUR/S. Wilson

Campo de desplazados internos en Afganistán

de ayuda puedan dirigir los avances en la protección de los DI. La única solución actual yace en una aplicación más rigurosa de las normas internacionales existentes y en un control más consecuente de los abusos.

La reiterada afirmación "presencia es igual a protección" ya no supera un examen riguroso.

La reciente reestructuración de Naciones Unidas dejará la coordinación de la asistencia y protección de los DI en las manos del Coordinador de Ayuda de Emergencia, uno de los miembros del "gabinete" interno de Kofi Annan. El modelo de una "agencia líder" en la que la distribución de los recursos, el control y la información sobre los DI se lleva a cabo a través de una agencia de Naciones Unidas en una emergencia, es la opción más práctica. Una crítica común al sistema de Naciones Unidas, sin embargo, es que el suministro de ayuda a menudo se convierte en un sustituto de la protección adecuada de los civiles. De hecho, puede causar un peligro no intencionado, como en Liberia en 1996, cuando los civiles que recibían ayuda alimentaria murieron a manos de asaltantes armados. La reiterada afirmación "presencia es igual a protección" ya no supera un examen riguroso. La presencia internacional puede evitar todavía algunos de los peores abusos de los derechos humanos, pero normalmente sólo bajo una cierta cuota de violencia, e incluso en ese caso sólo donde las "normas de la guerra" son mínimamente reconocidas.

Para 1997, había un consenso emergente sobre el tipo de objetivos realistas que pueden realizarse en los próximos años. Es improbable que se cree una nueva agencia de Naciones Unidas y no habrá nuevas leyes como tales. Las agencias especializadas de Naciones Unidas, como la Comisión de Derechos Humanos o las ONG, intentarán la observancia del respeto a los derechos civiles y políticos. En la práctica, lo mejor que se puede esperar es la mejor coordinación del control de los derechos humanos por parte de las ONG, y de las agencias gubernamentales e intergubernamentales sobre el terreno.

Lo crucial en la respuesta institucional efectiva al fenómeno de los DI es la recogida y la difusión de cifras correctas y una metodología más global para tratar las lagunas de la asistencia y la protección de las personas afectadas. La información sobre los DI ha resultado complicada por el uso de definiciones controvertidas, métodos deficientes de recogida de datos, y una falta de indicaciones claras sobre quién es el responsable de esta cuestión. Contar DI es real-

mente difícil, en parte porque los gobiernos, las NN.UU. y las ONG emplean distintas definiciones en virtud de las categorías de población específicas que cada una identifica, la capacidad organizativa y, en el caso de los gobiernos, el nivel de injerencia política que están dispuestos a aceptar. Contar DI puede molestar a los gobiernos y no es un ejercicio fácil para las propias Naciones Unidas.

Para superar este obstáculo y cubrir una laguna en la información, en 1997 el Consejo Noruego para los Refugiados lanzó el Global IDP Survey (Estudio Global sobre DI) como fuente independiente de estadísticas, hechos y comentarios sobre el desplazamiento interno. El programa incluye una base de datos, perfiles de países y una encuesta global integral futura (disponible gratuitamente para los suscriptores de la *Revista sobre Migraciones Forzadas*). También se implicará, a través de una serie de conferencias regionales, en la difusión de pautas para una "buena práctica" e iniciativas de formación. La intención no es señalar a los DI como una categoría distinta de personas que necesitan atención; supone más bien

destacar el régimen de protección y asistencia existente aplicable a todos los civiles (especialmente a los desplazados) y solicitar que se preste mayor atención a las necesidades particulares de aquellos que han sido desarraigados forzosa-mente dentro de su propio país.

Jon Bennett es el Director del Global IDP Survey, un proyecto del Consejo Noruego para los Refugiados. La página de internet del Global IDP Survey es: <http://www.sol.no/nrc-no/idp.htm>

Notas

[1] Ésta es una definición práctica desarrollada a lo largo del tiempo por el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los DI y utilizada por el Global IDP Survey. La definición del ACNUR es ligeramente más restrictiva, centrándose sólo en aquellos que serían refugiados en virtud de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados si hubieran cruzado una frontera.

[2] Declaración ante el 48º Comité Ejecutivo por Dennis McNamara, Director de la División de Protección Internacional, ACNUR, 16 de octubre de 1997.

[3] Informe del Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General, julio de 1997 (Documento de NU A/51/950, párrafo 186).

Revista sobre Migraciones Forzadas

Consejo Editorial Asesor

Deseamos dar la bienvenida a todos los miembros del Consejo Editorial Asesor con los que tendremos el gusto de trabajar:

Jon Bennett

Director, Global IDP Survey, Consejo Noruego para los Refugiados

Charles Clayton

Director Ejecutivo, World Vision-Reino Unido

Khadija Elmadmad

Catedrática, Facultad de Derecho, Universidad de Casablanca

Maurice Herson

Coordinador de Comunicaciones y Activismo Humanitario, Departamento de Emergencias, Oxfam-Reino Unido/Irlanda

Rehana Kirthisingha

Responsable Superior de Programas, Grupo para Oriente Medio, Europa y Asia Central, Christian Aid

Jill Rutter

Asesora Nacional para Educación, The Refugee Council (Londres)

Lyndall Sachs

Responsable de Información Pública, ACNUR, Delegación para Gran Bretaña e Irlanda

Dan Seymour

Responsable de Derechos Humanos, SCF/Reino Unido

David Turton

Director, Refugee Studies Programme, Universidad de Oxford

Laurence Whitehead

Miembro del Departamento de Ciencias Políticas, Nuffield College, Universidad de Oxford