

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos: un nuevo instrumento para las organizaciones internacionales y las ONG

por Roberta Cohen

Las organizaciones internacionales y las ONG tienen un nuevo documento de gran valor al que dirigirse cuando trabajan en favor de las poblaciones desplazadas internas: los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

Al desarrollarse los parámetros internacionales para los desplazados internos (DI), dichos principios fueron presentados por el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en abril de 1998. La Comisión, compuesta por 53 miembros, tomó nota de los principios en una resolución adoptada por unanimidad, y reconoció la intención declarada del Representante de utilizarlos en su trabajo. Le pidió que informara sobre los esfuerzos realizados y sobre las opiniones expresadas por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las ONG. La resolución también señaló que los *Principios Rectores* habían sido bien recibidos por el Comité Permanente Inter-Agencias (CPIA), compuesto por los responsables de las principales organizaciones internacionales humanitarias y de desarrollo, el cual había pedido a sus miembros que los discutieran con sus juntas rectoras. La decisión del CPIA de marzo de 1998 también había alentado a sus propios miembros a discutirlos con su personal y a aplicar los principios en sus actividades en favor de los DI.

Reforzando la decisión del CPIA, el ACNUR, UNICEF, el PMA y la OIM pre-

sentaron comunicaciones a la Comisión resaltando la importancia de los *Principios Rectores* para su trabajo. UNICEF describió los principios como "un punto de referencia excelente que servirá como parámetro internacional de protección y asistencia a los DI". El PMA observó que los principios aumentarían la concienciación nacional sobre los problemas específicos a los que se

Un estudio anterior había encontrado 17 áreas de protección insuficiente para los DI y 8 áreas de lagunas jurídicas evidentes.

enfrentan los DI así como sobre las normas jurídicas relevantes para tratar sus problemas. Las ONG, en sus intervenciones ante la Comisión, urgieron la acción efectiva sobre el terreno en relación a las disposiciones contenidas en los principios. Aunque no se pidió, ni se esperó, que la Comisión adoptara los principios, ésta dio un paso adelante muy importante en la mejora de la protección a los DI al reconocer los principios y el uso esperado que se haría de ellos en el terreno.

La necesidad de principios

Los *Principios Rectores* consolidaron en un documento todas las normas internacionales aplicables a la cuestión de los DI, hasta entonces dispersas en muchos instrumentos diferentes. Aunque no es un documento jurídicamente vinculante, los principios reflejan y son consecuentes con el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho humanitario existentes. Al redactar de nuevo las normas ya existentes, también se pretende superar la existencia de zonas grises y de lagunas. Un estudio anterior había encontrado 17 áreas de protección insuficiente para los DI y 8 áreas de lagunas jurídicas evidentes¹. No era posible encontrar, por ejemplo, una norma que prohibiera explícitamente el retorno forzoso de DI a zonas de riesgo. Tampoco había un derecho a la restitución de la propiedad perdida como consecuencia del desplazamiento

durante el conflicto armado, o a la compensación por dicha pérdida. Es más, el Derecho guardaba silencio sobre el internamiento de los DI en campos. Se necesitaban garantías especiales para las mujeres y los niños.

Los principios, desarrollados por un grupo de juristas internacionalistas, no crean un nuevo *status* jurídico para los DI. Dado que los DI se encuentran dentro de su propio país, gozan de los mismos derechos y libertades que otras personas en su país. Tienen, sin embargo, necesidades especiales por causa de su desplazamiento, que los principios intentan regular.

Son aplicables tanto a los gobiernos como a las fuerzas insurgentes, ya que ambos causan frecuentemente el desplazamiento y someten a los DI a abu-

sos. También tratan todas las fases del desplazamiento. La mayoría de las organizaciones intergubernamentales y las ONG aparecen en escena sólo después de que haya tenido lugar el desplazamiento, o durante la fase de retorno y reintegración. Pero los principios también tratan la prevención del desplazamiento ilegal. En la introducción de los principios, se describe a los DI como "personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado fronteras reconocidas internacionalmente". Ésta es la definición más amplia en uso de DI a nivel internacional o regional.

El contenido de los principios

La primera sección de los principios trata la **protección contra el desplazamiento** y enumera explícitamente las circunstancias y condiciones en las que el desplazamiento es inadmisibles y las garantías mínimas procesales que deben ser respetadas en el caso en que ocurriera el desplazamiento. Los principios dejan claro, por ejemplo, que el desplazamiento está prohibido cuando se basa en políticas de *apartheid*, "limpieza étnica", u otras prácticas "que tienen por objeto o resultado la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada". También consideran como desplazamiento interno "los casos de proyectos de desarrollo a gran escala, que no están justificados por intereses imperiosos de seguridad nacional". También

se deja claro que el desplazamiento no debería realizarse de modo que viole el derecho a la vida, la dignidad, la libertad o la seguridad de los afectados. Además, los Estados tienen una obligación particular de proporcionar protección contra el desplazamiento de los pueblos indígenas y de otros grupos con una dependencia o un vínculo especiales con sus tierras [ver el artículo de Chatty en la pág. 27].

La sección relativa a la **protección durante el desplazamiento** cubre una amplia gama de derechos. En la mayoría de los casos, se afirman las normas generales, seguidas de los derechos específicos que necesitan los DI para hacer efectivas dichas normas. Por ejemplo, después de afirmar la norma general que prohíbe el trato cruel e inhumano, se especifica que los DI no deben ser devueltos forzosamente o reasentados en condiciones en las que su vida, seguridad libertad y/o salud estén en peligro. De manera similar, tras la norma general sobre el respeto a la vida familiar, se especifica que las familias separadas por el desplazamiento deberían ser reunidas tan pronto como sea posible. Asimismo, se hace efectiva la norma general que reconoce el derecho a la personalidad jurídica del ser humano al especificar que deberían expedirse a los DI todos los documentos necesarios que les permitan disfrutar de sus derechos legales y que las autoridades deben facilitar la sustitución de los documentos perdidos en el curso del desplazamiento.

Se presta especial atención a las **necesidades de las mujeres y los niños**, incluida la prohibición de violencia específicamente de género, así como a las disposiciones que exigen la plena

participación de las mujeres en la planificación y distribución de alimentos y de objetos básicos. Se afirma también el acceso de las mujeres a los servicios de salud femenina y a los cuidados de salud reproductiva, y se reconoce la igualdad de derechos de la mujer para obtener documentación y para que tal documentación se expida a su propio nombre. Se prohíbe el reclutamiento forzoso de los niños en las fuerzas armadas y se piden esfuerzos especiales para reunir a los niños con sus familias.

Revisten particular importancia los principios relativos a las **disposiciones de asistencia humanitaria**, dados los frecuentes esfuerzos de los gobiernos y de los grupos insurgentes para obstaculizar la ayuda y causar hambrunas deliberadamente entre la población. Los principios prohíben causar hambrunas como método de combate. Afirman el derecho de los DI a pedir asistencia humanitaria, el derecho de los actores internacionales a ofrecer dicha asistencia y la obligación de los Estados de aceptar tales ofertas. De hecho, el consentimiento por parte de los gobiernos y de otras autoridades que reciben ayuda humanitaria no puede ser denegado arbitrariamente. Se insiste en "el acceso rápido y sin obstáculos a los DI".

Otra disposición innovadora se refiere **al papel de las organizaciones humanitarias**. Al proporcionar asistencia se les exige que "presten la debida atención a las necesidades de protección y a los derechos humanos de los DI", y "adoptar las medidas adecuadas a este respecto". Debido a que muchas organizaciones humanitarias y de desarrollo han proporcionado asis-

Fotografía: R. Jones/Panos Pictures



Niños desplazados en su "clase": un contenedor reformado, zona de Barda, Azerbaiyán.

tencia a los DI sin prestar la suficiente atención a sus necesidades de protección y de derechos humanos, este énfasis en la protección es un cambio bien recibido. De hecho, la inutilidad de alimentar a las personas sin prestar atención a sus necesidades de protección se ha demostrado una y otra vez, en Bosnia y en otras crisis en todo el mundo. Reconociendo esto, el Secretario General de NU, Kofi Annan, ha pedido una aproximación más integrada a las emergencias humanitarias de modo que la protección y la asistencia sean tratadas de manera integral.

Aunque sólo los principios no pueden evitar el desplazamiento o la violación de los derechos de los DI, avisan a los gobiernos y a las fuerzas insurgentes de que sus acciones están siendo controladas...

La sección final de los principios relativos al **reasentamiento y la reintegración** deja claro que los DI tienen derecho a volver a sus hogares o lugares de residencia habitual voluntariamente y con seguridad y dignidad, o a reasentarse voluntariamente en otra parte del país. Ello resulta especialmente pertinente ya que a menudo se fuerza a los DI a volver a sus hogares aunque las zonas no sean seguras y al margen de sus deseos de reasentarse en otras partes del país. Otra disposición necesaria es la que establece la recuperación de la propiedad y las posesiones perdidas como resultado del desplazamiento así como la compensación o indemnización si la recuperación no es posible.

Aplicación de los principios

El siguiente paso importante es **difundir** extensamente los principios para aumentar así la concienciación internacional sobre las necesidades de los DI y de los parámetros jurídicos relevantes con relación a sus necesidades. Aunque sólo los principios no pueden evitar el desplazamiento o la violación de los derechos de los DI, avisan a los gobiernos y a las fuerzas insurgentes de que sus acciones están siendo controladas y de que son responsables de no crear las condiciones que causan el desplazamiento y de proteger a las personas que ya están desplazadas.

Las agencias de NU han empezado a publicar y a hacer circular los principios y a traducirlos a idiomas distintos del inglés¹. El Vice-Secretario General para Asuntos Humanitarios, que preside el proceso inter-agencias, se ha puesto rápidamente en marcha para difundir los principios y publicará 10.000 copias para su uso en el terreno. El Global IDP Survey (Consejo Noruego para los Refugiados) también está haciendo circular los principios.

Pero llegar a millones de DI y a las organizaciones que los asisten exigirá un esfuerzo sostenible y global en el que las organizaciones regionales e internacionales, así como las ONG locales, deberían implicarse.

También se necesitará **formación**. Aunque los principios están redactados claramente y son fáciles de comprender, la formación con relación a sus disposiciones concretas debe ser parte del programa de formación en gestión de desastres de NU, y de programas similares de las ONG. También debe

formarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz y la policía de NU en protección y derechos humanos de los DI. Las ONG han sugerido la elaboración de un manual de distribución general basado en los principios, para ayudar a la formación de trabajadores sobre el terreno y de las autoridades locales; actualmente se está preparando uno bajo los auspicios del Proyecto de la Institución Brookings sobre Desplazamiento Interno.

El control de la aplicación de los principios es crítico para su efectividad. Dado que no existe un órgano de control que supervise la materialización de los principios, las agencias de NU, los organismos regionales y las ONG tendrán que llevar a cabo esta función.

La Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos ya ha utilizado los principios para evaluar las condiciones de los DI en Colombia. Además, el Representante del Secretario General para los DI los utilizó en sus debates sobre una misión en Azerbayán en mayo. Pero se necesitará un control sistemático para asegurar que los principios se apliquen en todo el mundo. La base de datos sobre DI que están elaborando las NU en cooperación con el Consejo Noruego para los Refugiados/Global IDP Survey, debería convertirse en un medio importante de controlar su aplicación. Las ONG, como la Comisión de Mujeres sobre Mujeres y Niños Refugiados, podrían también llevar a cabo un servicio importante al controlar la extensión de la aplicación de los principios con respecto a las mujeres y los niños. Los grupos locales más cercanos a los DI deben ser incluidos en el proceso, y las propias poblaciones afectadas deberían ser animadas a evaluar sus propias condiciones a la luz de los principios.

El activismo y la intercesión, especialmente por parte de NU, ante los gobiernos y los grupos insurgentes, se demostrará que son esenciales para lograr un aumento de protección. Incluso en los casos en los que los combatientes no se encuentran vinculados por parámetros aceptados, los principios pueden recordarles que su conducta está abierta a examen. En el caso de los gobiernos interesados en desarrollar un Derecho interno para los DI, los principios deberían ser especialmente instructivos. También deberían ayudar a las autoridades locales a tratar los problemas del desplazamiento.

Pero en primer lugar, por supuesto, debe correrse la voz. La Global DP Survey del CNR, el Proyecto de la Institución Brookings sobre Desplazamiento Interno y el Comité para Refugiados de EE.UU. destacarán los *Principios Rectores* en los encuentros regionales que están planificando para centrar su atención en los DI. Las agencias de NU promoverán también que se preste una atención creciente a los principios en el terreno. De hecho, toda persona que trabaje con DI debería familiarizarse con los principios y con la manera más adecuada de aplicarlos para mejorar la protección a los desplazados.

Roberta Cohen es Co-directora del Proyecto de la Institución Brookings sobre Desplazamiento Interno y co-autora, junto a Francis M. Deng, de Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement (Brookings, 1998). Para más información sobre Masses in Flight, véase pág. 37.

¹ Véase *Compilation and analysis of Legal Norms*, Informe del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, Doc. E/CN/4/1996/52/Add.2, Naciones Unidas, diciembre 1995. Véase también el capítulo relativo al "marco jurídico", elaborado por Walter Kaelin y Robert Kogod Goldman, en Roberta Cohen y Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings, 1998.

² **Para recibir una copia en inglés o francés** de los *Principios Rectores*, póngase en contacto con: Allegra Baiocchi, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, DC 1-1568, 1 UN Plaza, 10017 NY, New York, EE.UU. Fax: 1-212-963 1040
Correo electrónico: baiocchi@un.org
También en: www.notes.reliefweb.int
Para recibir una copia en castellano, ruso, árabe o chino, póngase en contacto con: Erin Mooney, Comisionado de NU para los Derechos Humanos, Palais des Nations, Ginebra 10, 1211 Suiza.
Correo electrónico: emooney.hchr@unog.ch

Se puede acceder a los artículos de la Forced Migration Review en las páginas de la FMR, en el servidor del RSP en:
<http://www.qeh.ox.ac.uk/rsp/>