

con éxito a la realidad física de recursos abundantes disponibles sin coste (económico) para los refugiados.

En tales circunstancias, se argumenta que la principal opción disponible consiste en el apoyo a la protección, la puesta en práctica y la regulación del acceso a los recursos. Deben establecerse obstáculos significativos para crear una situación de acceso restringido a los recursos que son físicamente abundantes. Ello puede implicar la existencia de sistemas con guardas forestales, además del apoyo conjunto a gobiernos y a instituciones locales para una mejor aplicación de las normas sobre tala de árboles, elaboración de carbón y caza furtiva. El énfasis está en el control y la limitación del acceso de los refugiados a los recursos naturales, una situación a la que inevitablemente responderán con mayores cuidados y un mejor uso.

Campos con recursos naturales escasos

Cuando los recursos naturales en los alrededores de un campo están ya degradados, el eje de los programas medioambientales debería ser radicalmente diferente. Debería ayudarse a los refugiados a obtener acceso a productos forestales limitados, para asegurar una utilización sostenible. La tala controlada en áreas cuidadosamente identificadas puede ayudar a satisfacer la demanda doméstica de manera respetuosa con el medioambiente. La educación medioambiental puede suplir el conocimiento existente con respecto a técnicas de ahorro de energía. El énfasis se encuentra en la reposición y el uso eficaz de los recursos esquilados por los refugiados.

Conclusión

Los programas medioambientales podrían beneficiarse del abandono del enfoque tradicional sobre la plantación de árboles y las cocinas. Aunque simples y fácilmente controlados desde el punto de vista de la distribución de los equipos, es poco probable que tales programas puedan suponer beneficios reales cuando los recursos alrededor de un asentamiento son abundantes. Los programas medioambientales deberían ser adaptables, localmente específicos y basados en una visión a largo plazo para cada enclave refugiado. Las políticas regionales generales no son útiles en este sentido.

Greg Grimsich es ex-Director del Proyecto de CARE Internacional para la Gestión Medioambiental de Kigoma (grimsich@lmi.net).

Matthew Owen es asesor medioambiental autónomo asentado en Nairobi (owen@AfricaOnline.co.ke).

El conflicto entre el concepto de refugiado y el debate sobre los DI

por Michael Barutciski

Los activistas comprometidos en favor del asilo y la lucha contra la xenofobia, que ha reducido las posibilidades de refugio en los países de acogida, deberían interesarse por el reciente debate relativo a la cuestión de los desplazados internos (DI).

Es cada vez más común que los comentaristas argumenten que centrarse exclusivamente en las situaciones de asilo ignora las realidades de la migración forzosa y representa una visión restrictiva del desplazamiento.

Aunque la búsqueda de una aproximación integral a las crisis humanitarias puede ser comprensible, no debería ignorarse la especialidad e importancia de los problemas específicos que cubre el término "refugiado", tal y como es definido por los instrumentos internacionales. La protección de refugiados implica la existencia de cuestiones que son bastante distintas del trabajo relativo a los DI y la acción general sobre los derechos humanos. Existe una tendencia natural entre los activistas en favor de los derechos humanos a querer ampliar la protección, pero resulta irónico que tales ampliaciones puedan ser en ocasiones contraproducentes. Este artículo sugiere que la ampliación del régimen de refugiados para cubrir los desplazamientos internos es en realidad restrictiva de la opción tradicional del asilo que es esencial a la condición de refugiado.

Para algunos agentes (por ejemplo, los trabajadores de la ayuda o los académicos), el nuevo énfasis en una aproximación integral al desplazamiento deriva de las aparentes similitudes entre la situación de los DI y los refugiados (como desplazados externos). Para otros (por ejemplo los donantes gubernamentales del Norte), el nuevo interés en el desplazamiento interno resulta de los celos de las poblaciones de acogida a tener contacto con

refugiados y del deseo de tratar la migración forzosa en términos de contención. El denominador común es que la especificidad del ámbito de los refugiados en la promoción del asilo y la lucha contra la xenofobia parece quedar minimizada. Contrariamente a las aspiraciones a menudo implícitas en la actitud de los activistas en favor de los derechos de los DI, debería trazarse una distinción clara entre el "régimen de refugio" y las situaciones de desplazamiento interno.

¿Por qué tenemos definiciones de los términos "refugiados" y "DI"?

La preocupación por la respuesta humanitaria a la situación de los DI surge a menudo como consecuencia de una cierta incomodidad producida por el término "refugiado" y su exclusión de muchas víctimas del desplazamiento que parecen igualmente merecedoras de protección. La razón por la que se creó una categoría distinta conocida como "refugiados" aparece cada vez menos clara para muchos observadores. Las categorías en sí mismas pueden carecer de sentido (e incluso ser negativas en la medida en que las clasificaciones son restrictivas o pueden enmascarar la heterogeneidad de un grupo); son los derechos correspondientes lo que les confieren un significado particular. Las definiciones son esenciales para fines jurídicos. Por ejemplo, se decidió que un grupo concreto de individuos que temen la persecución por razón de su *status* civil o político y que huyen de sus países deberían ser considerados refugiados y recibir un conjunto específico de derechos que los distingue de otros extranjeros.

Los especialistas en ciencias sociales que sugieren que la realidad del desplazamiento es la misma si uno es un refugiado o un DI olvidan una distinción crítica en la situación de estos dos grupos que han huido de los abusos de los derechos humanos: al estar fuera de su país, los refugiados se encuentran en una situación fundamentalmente diferente en virtud del ordenamiento jurídico internacional. Una consecuencia importante de este simple hecho es que el acceso de la comunidad internacional a los DI puede estar limitado o condicionado. Este no es el caso con respecto a los refugiados.

Ser víctima del desplazamiento no es el requisito que históricamente ha justificado una protección adicional de los derechos humanos de los refugiados. Es más bien la condición de ser un extranjero que ha escapado de la persecución la que trata el Derecho internacional de refugiados. Desde esa perspectiva, quienes todavía insisten en que deberíamos trabajar para acercar las categorías de refugiado y desplazado olvidan un punto importante: el tipo de derechos garantizados a los refugiados no tendrían sentido en el caso de los desplazados que se encuentran todavía en su país de origen. Los derechos de los refugiados incluyen derechos socioeconómicos básicos que les permiten sobrevivir en un país extranjero en el que no gozan de los derechos derivados de la nacionalidad. Estos derechos serían redundantes si fueran reconocidos a los ciudadanos dentro de su propio país. Si un Estado es responsable de haber ocasionado el desplazamiento interno de su propia gente, ¿tiene sentido insistir en que reconozca el derecho al acceso parcial al empleo o a ciertos tipos de beneficios sociales?

Los refugiados también se benefician del principio fundamental de *non-refoulement*, que implica que no pueden ser enviados a un país en el que temen persecución. ¿Va a insistir la comunidad internacional en que los Estados no pueden enviar a sus DI a una frontera peligrosa? Al mismo tiempo, el establecimiento de analogías ha sido alentado por el debate sobre los DI. Por ejemplo, los investigadores del Centro de NU. para los derechos humanos todavía están intentando elaborar una norma sobre el *non-refoulement* interno. Esta norma resulta chocante: ¿tiene sentido imponer una nueva obligación sobre un Estado que le prohíba enviar DI a partes peligrosas de su territorio, cuando ese Estado es responsable de no proteger los derechos humanos fundamentales, lo que obliga a los DI a huir? Las violaciones de derechos humanos ya han ocurrido; ¿es necesario introducir más derechos repetitivamente? Existe actualmente un vasto cuerpo de Derecho de los derechos humanos y nuevos derechos pueden socavar la fuerza persuasiva y la credibilidad de los ya existentes. Es la cuestión básica de la aplicación la que

ha sido siempre problemática y debe ser considerada seriamente si existe un compromiso serio de tratar las causas remotas del desplazamiento.

Así, la idea de ampliar la definición de refugiado para incluir a los DI, simplemente carece de sentido porque el término "refugiado" se refiere a una situación particular caracterizada por ser extranjero en un país de acogida. No hay un solo derecho recogido en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados que pueda aplicarse lógicamente a las personas desplazadas que no han huido de su

Ampliar el régimen de refugiados para incluir a los DI no es tan obvio una vez que se empiezan a considerar las especificidades...

país. Toda la Convención está basada en la idea de haber huido del país de origen. Ésa es la condición o situación que se trata: no el desplazamiento o las violaciones de los derechos humanos como tales, sino más bien el hecho de encontrarse fuera del país propio sin la protección formal que deriva de ser nacional de un Estado determinado. Dado que las personas en esta situación no se benefician en el país de acogida de los derechos que normalmente derivan de la nacionalidad, deben recibir algún tipo de protección internacional. En efecto, la comunidad internacional ha decidido que el Estado de acogida no puede tratar a este grupo particular de extranjeros como turistas o visitantes con derechos mínimos en la comunidad local.

Esto es lo que históricamente ha significado la expresión "protección internacional" en el contexto de los refugiados. Un examen del modo en que este término ha sido introducido en los documentos jurídicos sobre refugiados en los años veinte indica que se refiere esencialmente a la protección jurídica, y más concretamente al tipo de protección jurídica que permite que un extranjero en situación de necesidad sobreviva en un Estado de acogida hasta que se encuentre una solución duradera a su situación particular. No es la protección frente a los abusos de los derechos humanos de modo que la persona no se vea abocada a huir. Éste es un problema fundamentalmente distinto y si se denomina "protección" debemos reconocer que implica la existencia de un contexto distinto.

Ampliar el régimen de refugiados para incluir a los DI no es tan obvio una vez que se empiezan a considerar las espe-

cificidades que yacen tras la apariencia superficial que sugiere que el desplazamiento es el mismo cuando el individuo logra cruzar una frontera y cuando no lo logra. De hecho, existe una gran diferencia relativa al hecho de que esa frontera se haya cruzado.

¿Realmente los derechos no tienen fronteras?

La expresión "los derechos no tienen fronteras" ha sido cada vez más utilizada en el contexto de la migración forzosa. Si la expresión pretende mostrar apoyo para superar un sistema internacional basado en la existencia de Estados soberanos con sus propios territorios, entonces es comprensible. Pero si pretende ser una constatación de la realidad, ¿es realmente adecuada?

Dada la fundamental contribución noruega a la creación del régimen internacional de refugiados, el Consejo Noruego para los Refugiados, entre otros, puede desear reflexionar sobre el uso que se hace de frases como "los derechos no tienen fronteras". Se reconoce generalmente que el difunto profesor noruego Atle Grahl-Madsen es uno de los padres del Derecho internacional de refugiados y él fue siempre muy claro con respecto a la cuestión de las fronteras: la frontera tiene una importancia crítica. Él escribió que si un pie cruza la frontera, entonces resultan de aplicación los derechos de los refugiados; si la frontera no se cruza, entonces la Convención de 1951 sobre los refugiados no puede ser invocada.

En este contexto, merece la pena recordar el principio básico de las Naciones Unidas que prohíbe a los Estados miembros interferir en los asuntos internos de otro Estado. El Derecho de refugiados es diferente de otras áreas del Derecho de los derechos humanos debido a que tiene relación con muchas cuestiones relativas al Derecho de la inmigración, un área en la que los Estados mantienen cuidadosamente su soberanía. Estos derechos de los refugiados no tendrían coherencia conceptual si no existirían fronteras. El Derecho de los refugiados siempre se refirió a algo más que a una preocupación general por el Derecho de los derechos humanos: se refiere a la pertenencia y a la inclusión o la exclusión de una comunidad. Trata cuestiones o problemas como el siguiente: ¿qué derechos concedemos a aquellas personas necesitadas que se encuentran en nuestra comunidad?, ¿les concedemos derechos o la residencia permanente?, ¿limitamos su acceso al tipo de derechos que conducen a la integración?

La creación de una categoría de "refugiados internos" y la identificación de derechos específicos que tendrían sentido si se aplicaran a aquellos individuos que no salen de su país podría resultar adecuada. Sin embargo, es

necesario examinar con más detalle qué derechos que no existen todavía en Derecho internacional podrían resultar aplicables a este grupo concreto. Además, debería tomarse en consideración si es apropiado separar a aquellos desplazados para ofrecerles protección adicional frente a los abusos de los derechos humanos, en contraposición a las víctimas de la guerra que no son desplazadas (por ejemplo, campesinos pobres atrapados en un conflicto pero que no pueden huir de su pueblo). Dado que no existe necesariamente una diferenciación clara en necesidades, ¿por qué conceder derechos adicionales a los DI pero no a otras poblaciones afectadas por la guerra? En todo caso, se hace evidente que estas cuestiones se refieren en realidad al viejo problema de la intervención humanitaria, independientemente de la nueva terminología actualmente introducida. A pesar de toda la innovación del debate sobre los DI, sabemos que los Estados ya han codificado en otras áreas del Derecho internacional los parámetros que están dispuestos a aceptar en relación con el conflicto armado y las intervenciones. Que algunos grupos puedan ser en ocasiones más vulnerables en situaciones concretas es una cuestión relativa a la prioridad de actuación, no al desarrollo jurídico o conceptual.

¿Cómo han entendido tradicionalmente su mandato los Altos Comisionados para Refugiados?

Cuando se creó la Oficina del primer Alto Comisionado para Refugiados, el énfasis sobre las actividades de carácter no político era muy importante, lo cual ayuda a comprender por qué la protección de refugiados era considerada distinta de las actividades de tipo intervencionista. Muy pronto tras el nombramiento del explorador noruego Fridtjof Nansen como primer Alto Comisionado para los Refugiados en 1921, le fue solicitado que tratara las consecuencias de la contraofensiva de Kemal Ataturk contra el ejército griego en Asia Menor. No se solicitó a Nansen que frenara el flujo de refugiados o que se enfrentara a los dirigentes turcos por el gran número de griegos a los que estaban obligando a desplazarse, ni tampoco el Reino Unido, Francia o Italia iban a enviar soldados para poner fin a los desplazamientos masivos. Dado que no existía un deseo por parte de la comunidad internacional de implicarse en actuaciones coercitivas, Nansen fue enviado a aliviar la situación de las personas que habían tenido que huir, principalmente ayudándoles a reasentarse. En privado, sabemos que estaba furioso por las acciones turcas, pero en público se mantuvo en silencio para poder así continuar su trabajo "humanitario" con eficacia. No tenía un compromiso militar, de modo que fue prudente en sus relaciones con los beligerantes. La noción general subyacente en los orígenes del puesto de Alto Comisionado es que era necesario

que fuese visto como una institución de carácter no político y humanitario, lo cual facilitaría su trabajo en la promoción del asilo. Ello no hubiera sido posible si las actividades en favor del asilo hubieran estado acompañadas de intervenciones directas en los problemas políticos internos que originan el desplazamiento. Por el contrario, éste es exactamente el resultado del trabajo con DI.

En este contexto merece la pena señalar algunas de las muy diferentes perspectivas del Derecho internacional humanitario, el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho internacional de refugiados. **El Derecho internacional humanitario** se ocupa en gran medida de la intervención en los conflictos armados y pretende convencer a los beligerantes de que va en su propio interés respetar ciertas normas básicas del Derecho de guerra relativas a prisioneros de guerra, personal médico, civiles, etc. Supone un esfuerzo importantísimo para mantenerse neutral e imparcial, y por ello el Comité Internacional de la Cruz Roja, que ha venido desarrollando su prudente y discreta intervención desde el siglo XIX, es la principal agencia internacional implicada en este tipo de trabajo. **El Derecho internacional de los derechos humanos**, por otra parte, es casi lo contrario, ya que puede suponer la condena a ciertos Estados que no protegen los derechos básicos de las personas que se encuentran en su territorio. Los organismos intergubernamentales y las ONG que están implicadas en este tipo de trabajo tienen a menudo un mandato político sólido ya que puede ser necesario enfrentarse a ciertos Estados para asegurar la protección de las personas amenazadas. El punto de partida del Derecho internacional de refugiados se encuentra en que las violaciones de los derechos humanos ya han ocurrido y las víctimas han huido del país de origen. El objetivo está en convencer al Estado de asilo de que respete parámetros mínimos con respecto a ciertos extranjeros que no se benefician de otra protección nacional. En este sentido, el Derecho de refugiados puede ser visto como el último recurso cuando las personas no pueden estar seguras de que sus derechos humanos serán respetados en su propio país: la opción es huir. Todas estas aproximaciones jurídicas pueden sin duda interrelacionarse, a pesar de lo cual no resulta necesariamente procedente implicar a una misma organización en estas actividades tan distintas.

Si no existe un régimen jurídico específico para los DI, ello no quiere decir que no existan parámetros jurídicos de aplicación al desplazamiento interno. Todos los seres humanos se benefician del Derecho internacional de los derechos humanos. Si los DI se ven implicados en situaciones que se definen como "conflictos armados", también se benefician del Derecho internacional



Fridtjof Nansen, primer Alto Comisionado para Refugiados.

humanitario. Estas áreas del Derecho internacional cubren básicamente todas las necesidades de protección jurídica. A pesar de la sugerencia implícita contenida en *Internally Displaced People: A Global Survey* (p. 3)¹, no hay formas significativas y específicas de protección jurídica que puedan ser aplicadas a los DI que no existan ya en Derecho internacional. En consecuencia, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno presentados a la Comisión de Derechos Humanos de NU en 1998 no llenan en realidad ningún vacío legal; simplemente recogen e interpretan normas ya existentes.

¿Cuál es realmente la contribución del concepto de "DI"?

La pregunta que debemos hacernos es si el término "DI" tiene alguna utilidad especial, sobre todo si consideramos que desde una perspectiva jurídica es difícil ver qué garantías adicionales puede añadir que no existan ya. Si no podemos conceder derechos concretos, ¿qué sentido tiene contar con una categoría separada? Puede ser adecuado reconocer que la expresión "DI" ha tenido éxito en llamar la atención internacional sobre un grave problema de la migración forzada que no debería ser ignorado. Si ello es cierto, entonces es un logro considerable y puede constituir la principal contribución del debate sobre los DI en los noventa.

Sin embargo, si ésa es principalmente la contribución del debate sobre los DI, es necesario recordar que es una contribución considerablemente menor que la originalmente anticipada por los activistas en favor de los DI a principios de la década de los noventa. En ese momento se sugirió que muchas de las lagunas legales percibidas se cubri-

rían al elaborar un tratado internacional para la protección de los DI y que el desplazamiento mismo se haría ilegal al promover el llamado "derecho a permanecer" o el "derecho a no ser desplazado". Todo ello podría haber causado una gran confusión conceptual, haber alentado interpretaciones incorrectas del Derecho internacional, haber contribuido a crear falsas expectativas y haber supuesto la alteración del mandato sobre asilo de la agencia de NU para los refugiados. Es más, existen motivos para sospechar que ha sido utilizado para reforzar políticas de "no entrada" por parte de los Estados y para justificar estrategias de contención. Después de todo, permitir a las víctimas de violaciones de derechos humanos el acceso a los Estados de asilo sería contrario a la promoción de su "derecho a permanecer" (tal y como fue argumentado por los políticos europeos durante el conflicto bosnio).

La peligrosa lógica implícita se encuentra en que si se concede a una nueva categoría denominada "DI" una supuesta nueva protección derivada del Derecho internacional, entonces no existe motivo para permitir a los desplazados convertirse en refugiados transfronterizos. Incluso si la protección no contiene nada substancialmente nuevo, su expresión formal puede reducir los compromisos relativos a la disponibilidad de refugio temporal transfronterizo. Dicho francamente: si el desarrollo de normas sobre DI no supone un avance sustantivo en los intentos de la comunidad internacional para tratar las crisis humanitarias e intervenir en países con problemas, entonces el debate actual y el énfasis en el desplazamiento interno representarían poco más que la capitulación ante las estrategias de "no entrada" y de contención hasta el punto de reducir la importancia de la opción del asilo en el extranjero.

Esto no tiene como objetivo necesariamente el sugerir que existan preocupaciones sobre la competencia para obtener protección y que la atención internacional deba centrarse sólo en uno de los grupos víctimas del desplazamiento (si así fuera, parecería lógico concentrar los recursos sobre los DI en lugar de hacerlo sobre los refugiados ya que las estadísticas indican que el desplazamiento interno es significativamente superior que el externo). Existen muchas necesidades humanitarias claras en muchos lugares del mundo para las cuales la comunidad internacional debería desarrollar auténticos mecanismos de respuesta. La intervención, sin embargo, ha sido siempre problemática porque hace surgir cuestiones complejas relativas a la soberanía territorial. Históricamente ha sido, en el mejor de los casos, de carácter coyuntural y poco de fiar. Aunque es posible que la creación de una categoría de "DI" pueda alentar la implicación internacional en países problemáticos, la práctica reciente no aporta pruebas de que

estas intervenciones sean más constructivas o efectivas. El desarrollo de normas sobre intervenciones humanitarias continúa siendo, sin embargo, un trabajo crucial a largo plazo que merece la adopción de un claro compromiso político para hacer de conceptos como "protección preventiva" y "causas remotas" verdaderas opciones para la elaboración de políticas sostenibles. Sin embargo, cualquier fracaso a este nivel no debería imputarse a supuestos problemas del régimen internacional de protección de refugiados. El objetivo del régimen de refugiados es la promoción del asilo para las víctimas que no pueden volver a su país, no la prevención del conflicto o las violaciones de los derechos humanos.

Hasta que la comunidad internacional desarrolle mecanismos efectivos para intervenir en países con problemas, deberíamos recordar que los Estados tienen generalmente acceso ilimitado a los individuos que han escapado, y están en grado de ofrecer refugio. En consecuencia, en términos concretos, nuestro sincero compromiso con las víctimas del desplazamiento puede ser medido por nuestro compromiso en favor del asilo.

En esencia, una aproximación completa adecuada debería tener dos vertientes: el desarrollo de principios intervencionistas justos (que afectan necesariamente a los DI) y, en el caso en que su aplicación fallara, la conservación de la posibilidad de huida transfronteriza y de refugio en el extranjero. Sin embargo, la intervención humanitaria y el asilo son dos áreas distintas que deben ser claramente distinguidas y no confundidas. El trabajo con los DI pertenece al primer ámbito y la comunidad refugiada no es necesariamente la contraparte adecuada para este esfuerzo. Mientras estas distinciones sean reconocidas y la relevancia de los principios de protección de refugiados apreciada, no existe un motivo por el cual una comprensión integral de la migración forzosa no deba incluir cuestiones generales relativas a la prevención del conflicto y las violaciones de derechos humanos.

Michael Barutciski es profesor de Derecho Internacional en el Refugee Studies Programme, Universidad de Oxford, y anteriormente fue titular en la plaza Atle Grahl-Madsen en Derecho en el Centro para Estudios sobre Refugiados, Universidad de York, Toronto. Este artículo está basado en una ponencia presentada en un seminario celebrado en Queen Elizabeth House el 2 de marzo de 1998.

1 *Internally Displaced People: A Global Survey*, Global IDP Survey/Norwegian Refugee Council, 1998. ISBN 1-85383-521-8.

Nashrat Al-Hijra Al-Qasriya y **Revista sobre Migraciones Forzosas**

La revista *Forced Migration Review* se publica también en castellano (*Revista sobre Migraciones Forzosas*) y en árabe (*Nashrat Al-Hijra Al-Qasriya*). Incluyen material adicional de interés específico para sus lectores.

Todas las suscripciones a las ediciones en árabe y castellano son gratuitas.

Los siguientes números están disponibles en castellano y árabe

- RMF 2 Campos de refugiados y desplazados
- RMF 1 Desplazamiento interno
- RPN 24 Infancia y juventud
- RPN 23 El papel de los militares en el trabajo humanitario
- RPN 22 ¿Quién protege a los refugiados?
- RPN 21 Educación y formación
- RPN 20 Mujeres y salud reproductiva
- RPN 19 Las ONG y los gobiernos de acogida
- RPN 18 Cuestiones candentes (preocupaciones medioambientales)

¿Desearía Vd. recibir la *Nashrat Al-Hijra Al-Qasriya* o la *Revista sobre Migraciones Forzosas*?

¿Conoce a otras personas que deseen suscribirse gratuitamente? Por favor, póngase en contacto con los directores (dirección en p. 2). También podemos suministrar varias copias del mismo número para congresos y como material educativo.

¿Desearían Vd. o sus colegas aportar materiales?

Aceptamos material tanto en árabe como en castellano y deseamos recibir más artículos y noticias relativas a países/regiones en las que se hablan dichas lenguas. Póngase en contacto con las directoras para obtener las normas de elaboración o para discutir sus ideas.