

En esta sección de Debate, publicamos cuatro respuestas al artículo de Michael Barutciski sobre "Tensiones entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos" del número 3 de la *Revista sobre Migraciones Forzosas*.

¿Cómo de tensa es la tensión entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos?

por Bonaventure Rutinwa

En RMF 3, Michael Barutciski se fija en el intento de extender a los desplazados internos (DI) protección semejante a la concedida a los refugiados y argumenta que tal evolución es innecesaria e indeseable, dando las siguientes razones. Primero, los refugiados son una categoría distinta de personas cuya cualidad importante es estar fuera de sus países de origen. Los DI no cumplen este requisito y hubo buenas razones por las que fueron excluidos de los beneficios del Convenio sobre Refugiados de la ONU de 1951. Segunda, siendo extranjeros los refugiados, muchos derechos que les son concedidos están restringidos, y no tiene sentido extender derechos tan restringidos a DI que son ciudadanos en su propio país. Tercera, la extensión de la protección a los refugiados para que abarque a los DI va en contra de la manera en la que los Altos Comisarios para los Refugiados han enfocado tradicionalmente su mandato. Cuarta, el intento de traer a los DI dentro del régimen de los refugiados puede que tenga consecuencias negativas sobre los refugiados, tales como reforzar las políticas de no entrada. Quinta y última, el deba-

te sobre los DI no añade nada al régimen legal existente que es adecuado para cubrir su situación. Estos argumentos son examinados por turno más abajo.

(1) El carácter distinto de refugiados y DI como categorías conceptuales y legales

Al rechazar la asimilación de los DI a los refugiados se puso mucho énfasis en la definición de refugiado según el Convenio sobre Refugiados de Naciones Unidas de 1951 y dentro de ella el requisito de que un refugiado debe estar fuera de su país de origen: "...estando fuera de su país, los refugiados están en una situación totalmente diferente según el ordenamiento jurídico internacional. Una importante consecuencia de este simple hecho es que el acceso de la comunidad internacional a los DI puede ser limitado o restringido. Éste no es el caso con los refugiados".

La base de esta afirmación parece ser que la comunidad internacional no puede acceder a los DI sin que se viole la soberanía de ese estado. Sin embar-

go, no es el caso que cada vez que la comunidad internacional accede a los DI se viole la soberanía de su estado. Tal acceso es posible con el consentimiento del estado soberano o bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en cuyo caso no equivaldría a una violación. En efecto, incluso en el caso de refugiados, ningún miembro de la comunidad internacional distinto al país en cuyo territorio están situados los refugiados tiene un derecho automático de acceso a ellos. Otros actores, con la posible excepción del ACNUR, deben tener el permiso del estado anfitrión.

Sobre el mismo punto de la definición, el artículo de Barutciski observa que: "Ser una víctima de desplazamiento no es la cualidad que ha justificado históricamente protección adicional en derechos humanos para refugiados. Es más bien la cualidad de ser un extranjero que ha escapado de la persecución"².

Esta declaración no manifiesta adecuadamente la esencia de la condición de refugiado. Ser un extranjero que ha escapado de la persecución no es *per se* la razón que justifica la protección al refugiado sino la extranjería del estado perseguidor como resultado de la cual la persona perseguida requiere protección sustituta de otros miembros de la comunidad internacional. Es defendible que una persona que sea desplazada interna a causa del temor a manos de su propio estado o que se encuentra en una zona remota en las costuras de un estado que se desintegra donde ninguna autoridad reconocida ejerza poder esté prácticamente alienada de su estado y sea merecedora de protección sustituta.

El artículo observa correctamente que aquellos que redactaron el Convenio sobre Refugiados de 1951 estaban mucho más preocupados por proporcionar protección y estatuto legales a desplazados externos. Sin embargo, estar fuera del país no era como tal la consideración primaria por la que sólo personas así situadas eran seleccionadas para la protección a los refugiados. *The Law of Refugee Status* (El derecho del estatuto de refugiado) de James Hathaway está entre las mejores monografías sobre las secciones definitorias del Convenio de 1951. En este libro, el autor observa que, durante la redacción

debate **debate** debate **debate** debate **debate** debate

del Convenio, se consideró la cuestión en cuanto a si la protección se debiera extender a todos los desplazados o restringirse a aquellos fuera de sus países de origen, y se tomó la segunda opción por tres razones.

La primera razón eran los recursos limitados. La segunda razón era impedir que los estados pasaran la responsabilidad del bienestar de sus poblaciones a otros estados, lo que, a su vez, habría disuadido a otros estados de participar en el proyecto del Convenio. La tercera razón y, según Hathaway, la más fundamental era la ansiedad de que cualquier intento de responder a las necesidades de los refugiados internos constituiría una infracción de la soberanía nacional del estado dentro del cual residían los refugiados.

Así, ninguno de los tres factores que dictaron la exclusión de los refugiados internos era tanto una cuestión de principio conceptual. Mientras que las restricciones relacionadas con los recursos puede que hayan estado justificadas en la era de la posguerra, son indefendibles en esta edad de derechos humanos universales -inclusive el derecho a la vida- particularmente cuando pueden ser manipuladas por países bastante ricos para mantener alejados de sus costas a indigentes en peligro.

La única razón que conserva validez es la de no intervención en los asuntos internos de los estados en cuyos territorios se encuentran DI. Sin embargo, incluso el escudo de la no intervención ya no es tan invulnerable como lo era hace 50 años antes de la era de los derechos humanos. Además, como ya se ha señalado, no toda intervención en nombre de los DI constituiría una violación del principio de no intervención.

(2) ¿Es apropiado extender los derechos de los refugiados a los DI?

El artículo observa correctamente que algunos de los derechos concedidos a los refugiados según los convenios sobre refugiados están limitados y pone en duda si sería apropiado requerir al estado que ha desplazado a su población que les conceda tales derechos restringidos. Este argumento parece estar basado en la suposición de que si se fuera a traer a los DI dentro del ámbito de la protección internacional, se les concederían exactamente los mismos derechos que a los refugiados. Pero esto no es lo que están exigiendo los defensores de los derechos de los DI. Por ejemplo, mientras el Convenio de 1951 da a los refugiados un derecho limitado a trabajar, el Principio 22 de los Principios Rectores sobre

Desplazamiento Interno extiende a los DI un "derecho" no restringido "a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en actividades económicas"³.

Se argumenta también que los derechos de los refugiados según el Convenio incluyen derechos que permiten a los refugiados sobrevivir en un país extranjero donde no tienen derechos de ciudadanía, y que, en consecuencia, estos derechos serían redundantes si se concedieran a ciudadanos en su propio estado. En efecto, éste es el mismo argumento expuesto más tarde en el artículo, que los derechos que se procura que sean extendidos a los DI ya están previstos según otras normas existentes. El argumento ser examinado en la última sección de esta reseña.

(3) ¿Cómo han enfocado tradicionalmente su mandato los Altos Comisarios para los Refugiados?

Como ulterior prueba de la separación de las cuestiones de refugiados y DI, el artículo observa que, desde sus comienzos, la Oficina del Alto Comisario para los Refugiados siempre se ha concentrado en la protección a los refugiados y se ha abstenido de actividades de tipo intervencionista tales como intentar evitar los flujos de refugiados o ayudar a personas que aún están en su propio país. El artículo da el ejemplo de Fridtjof Nansen pero la experiencia de un solo Alto Comisario no basta para establecer el "planteamiento tradicional" tal como está implícito en el subtítulo de la sección en la que aparece el ejemplo. Hay otros Altos Comisarios, como James McDonald, que no siguieron el planteamiento de no intervención de Nansen.

Además, desde 1972, Altos Comisarios han aceptado la responsabilidad de ofrecer asistencia a DI y otras personas que no responden a la descripción de refugiado según el Convenio de 1951. Aunque esta intervención ha sido con el consentimiento del estado implicado, es, como Hathaway señala correctamente, "no obstante indicativa de un reconocimiento realizado de un papel internacional en la protección a los refugiados internos"⁴. Desde los años noventa, se ha pedido regularmente al ACNUR que extienda sus servicios a los DI. Tan significativo ha sido el papel del ACNUR en la cuestión más amplia del desplazamiento que a partir de enero de 1997 casi la mitad de las personas de interés para el ACNUR no eran refugiados: el 36 % estaban dentro de sus propios países, de los cuales el 21 % eran DI y el 15 % retornados⁵.

Por supuesto, se podría decir que esta implicación con los DI por la actual Alta Comisaria es precisamente la cuestión. Sin embargo, como se ha señalado, el ACNUR ha estado implicado con no refugiados desde 1972, más de 26 de sus casi 50 años de existencia. Excluir la práctica de una institución durante la mitad de su vida al determinar su "planteamiento tradicional" plantea la pregunta con respecto a cuándo acaba una tradición y empieza una nueva.

(4) Las consecuencias de aceptar la categoría de DI

El artículo observa que, cuando en los años noventa se hicieron por primera vez llamamientos a favor de que se abordara la difícil situación de los DI, la idea era que muchas lagunas legales percibidas serían colmadas por la redacción de un tratado internacional que protegiera a los DI y que el desplazamiento mismo sería declarado ilegal por la promoción de un llamado "derecho a quedarse" o "derecho a no ser desplazado". Esto, según Barutckiski, puede que se haya usado para reforzar políticas de no entrada y justificar estrategias de contención. Aunque es verdad que el debate sobre los DI estuvo en parte influido por un creciente interés internacional en la prevención de movimientos transfronterizos y la protección a los DI, es erróneo sugerir que ésta fuera la expresión práctica del "derecho a quedarse" excepto cuando se tiene un concepto erróneo de esta noción. Este autor suscribe la concepción de Goodwin-Gill del derecho a quedarse como comprensivo de "la sensación de no tener que convertirse en un refugiado, no tener que huir, no ser desplazado por la fuerza o la necesidad, junto con la seguridad sentida que viene con ser protegido"⁶. Si tiene que haber alguna objeción al derecho a quedarse así concebido, es que actualmente es difícil de realizar.

Además, cualquiera que pudiera haber sido el pensamiento sobre la noción de los DI a principios de los años noventa, el concepto tal como se entiende actualmente no excluye o sustituye al asilo. Los Principios Rectores disponen expresamente que los Principios no serán interpretados como restrictivos, modificadores o deterioradores de los derechos de los individuos según el derecho internacional y municipal y en particular: "...estos Principios son sin perjuicio del derecho a solicitar y disfrutar asilo en otros países"⁷. Las políticas de no entrada no tendrán ningún lugar si se cumple fielmente con este principio.

Por contraste, es el énfasis en la condición de estar fuera del país de uno para convertirse en refugiado lo que realmente ha animado a los estados a adoptar políticas de no entrada.

Estratagemas tales como requisitos de visado y la responsabilidad de los transportistas están diseñadas para asegurar que las personas perseguidas que satisfagan todos los demás criterios para ser refugiados no cumplan esa mágica condición de cruzar fronteras internacionales y convertirse en la responsabilidad de la comunidad internacional. La extranjería es la única condición en la definición de refugiado que pueden controlar y manipular potenciales estados anfitriones. Si hay un dispositivo que requiere ser reconsiderado en interés de los refugiados, no es el concepto de DI sino la estricta adhesión al requisito de extranjería.

(5) ¿Aportan algo el debate sobre los DI y los Principios Rectores a la protección internacional?

Se argumenta finalmente en el artículo que todas las materias que se procura que sean cubiertas por el concepto de DI están ya abordadas adecuadamente por el derecho internacional existente y que los Principios Rectores anotados anteriormente no colman ninguna laguna legal; simplemente declaran e interpretan normas existentes. Aunque es verdad que los Principios reflejan en gran parte derecho existente -un hecho que se admite en la propia introducción a los Principios-, esto no disminuye su significación. El mero hecho de que ciertas materias ya estén cubiertas bajo otras áreas del derecho no es una buena razón por la que no se les puede dar cuerpo en un código. Si ése fuera el caso, no habría habido ninguna necesidad de instrumentos como el Convenio sobre eliminación de la discriminación contra las mujeres o el Convenio sobre los derechos del niño, ya que todas las materias que cubren están ya previstas bajo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (la carta internacional de derechos). Incluso muchas de las disposiciones del Convenio de 1951 eran ya parte del derecho internacional general. Además, aun cuando hoy se tenga que volver a visitar este Convenio, como se ha propuesto en algunos círculos, nadie argumentaría que sus disposiciones tales como aquellas relativas a la no discriminación, al derecho a la propiedad, al movimiento, a la religión y a la asociación, etc. debieran ser cercenadas porque éstas ya se aplican ahora a

todos según la carta internacional de derechos.

Hay buenas razones por las que algunas veces se juzga necesario introducir instrumentos especializados y dirigidos a un objetivo aunque puedan encerrar materias ya cubiertas bajo otros instrumentos. La primera razón es reunir principios dispersos en diversos instrumentos para proporcionar orientación fácilmente accesible a aquellos que se supone que les aplican así como a aquellos que se supone que se benefician de ellos. La otra razón y la más importante es desarrollar y aclarar cómo se aplican disposiciones que se encuentran en instrumentos de naturaleza general a categorías específicas de personas o en situaciones específicas y en ciertos casos para acrecentar su cumplimiento y aplicación. Éstos son los objetivos declarados de los Principios Rectores y el punto hasta el

ción de que la extensión de la protección internacional a los DI implica necesariamente restringir la protección para los auténticos refugiados. Sin embargo, esto no tiene que ser el caso. Recientemente, el ACNUR ha estado cada vez más implicado con los DI y esto no parece haber afectado a su habilidad para movilizar recursos para refugiados o a su capacidad para ofrecerles protección. Con tal que se pongan a disposición recursos, y se apliquen directivas apropiadas, no debería haber ningún problema en ocuparse de la difícil situación de los refugiados y DI juntos. Es por esta razón que la publicación de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno es un acontecimiento bienvenido.

Bonaventure Rutinwa, Profesor de Derecho, Universidad de Dar Es Salaam y doctorando, Lincoln College, Universidad de Oxford.



Niños desplazados internos, Angola

UNHCR/C. Sathberger

cual se satisfagan estos objetivos, esa es la aportación de los Principios para realzar el sistema de protección internacional para los DI.

Conclusión

Aunque es verdad que, desde un punto de vista legal, refugiados y DI son grupos de personas diferentes, la distinción entre ellos no es ni conceptual ni de principio. Además, el efecto perjudicial de ampliar el ámbito de la protección internacional para que abarque a los DI en la protección a los refugiados es una cuestión de percepción más que de realidad. Los temores de que la asimilación de las nociones de refugiado y DI socavaría la protección a los refugiados están basados en la falsa suposi-

Notas

1. Barutckski, M., "Tensions between the refugee concept and the IDP debate", *Revista de Migraciones Forzadas*, n. 3, diciembre de 1998, pág. 12.
2. Ibid.
3. Guiding Principles on Internal Displacement, Principle 22, pág. 11.
4. Hathaway.
5. ACNUR, *State of the World's Refugees, 1997-1998* (Estado de los refugiados del mundo, 1997-1998), pág. 2. Véanse también las págs. 116-118 para la reciente implicación del ACNUR con los DI y sus propios principios rectores.
6. Goodwin-Gill, S., "The right to leave, the right to return and the question of a right to remain", en Gowland-Debbas, V., *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues* (1995), 93-108 en pág. 104.
7. Guiding Principles on Internal Displacement, Principle 2, pág. 2.

¿Qué se puede tomar prestado? ¿Qué es nuevo?

por Michael Kingsley-Nyindah

Estos últimos años han visto una verdadera explosión en el interés por la respuesta humanitaria al desplazamiento interno. La razón para esto reside en la triste realidad de que el derecho internacional existente ha fracasado en evitar alarmantes incrementos en el número y el sufrimiento de los DI. Es este fracaso el que ha inspirado el pelearse por planteamientos frescos de cuestiones de desplazamiento interno.

A los ojos de un escéptico, sin embargo, la reciente lluvia de conferencias, actividades promocionales y escritos sobre cuestiones de desplazamiento interno puede que a veces tome el aspecto de un "arrimarse al sol que más calienta" o una "industria en crecimiento". El artículo de Michael Barutciski es un oportuno recordatorio de que planteamientos actuales de la cuestión hasta ahora no suscitan aprobación unánime, y que defensores de estos planteamientos -tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas- harán bien en articular sus conceptos y métodos más cuidadosamente.

En este estilo, el artículo en cuestión hace varias observaciones pertinentes. Argumenta a favor de una escrupulosa observancia de las distinciones legales y prácticas entre el desplazamiento interno y el estado de refugiado. Señala que la mera articulación de criterios para la protección a los DI no garantiza la observancia de aquellos criterios, particularmente en entornos donde se violan deliberada y severamente los derechos humanos y el derecho humanitario. El artículo también exige circunspección en el planteamiento de la protección a los DI. En una era en que los estados frecuentemente buscan maneras de abreviar o evitar el cumplimiento de principios básicos de la protección a los refugiados, puede que sea probable que la protección a los DI sea un ardid para restringir más la protección a los refugiados.

El artículo es valioso porque toca una nota de cautela para aquellos que puede que sean demasiado apresura-

dos o demasiado radicales al trazar un nexo entre la protección a los refugiados y la protección a los DI. Es también una llamada a que despierten aquellos que puede que estén inclinados por complacencia a pasar por alto el apremiante desafío de traducir a la práctica los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno.

Mis dificultades con la el texto de Barutciski residen más en el campo del método que en el de la sustancia, en que sus prescripciones, aunque válidas en sí mismas, están erigidas sobre premisas discutibles. Mi preocupación es que aquellas premisas no reflejan exactamente aspectos importantes de planteamientos actuales del desplazamiento interno. Esta breve reseña se concentra en las declaraciones del autor por lo que se refiere a la "extensión" del régimen de los refugiados para que cubra a los DI, y su afirmación de que los principios rectores no colman ninguna laguna legal. Estas dos opiniones están abiertas a serio desafío.

1) ¿Está el régimen de los refugiados realmente "extendido" para cubrir a los DI?

El artículo transmite la impresión engañosa de que se está, de hecho, intentando realmente "la extensión del régimen de los refugiados para que abarque al desplazamiento interno", o que los defensores de un régimen de protección para los DI están ciegos a la necesidad de distinguir entre cuestiones de asilo y las de desplazamiento interno. Simplemente no es éste el caso. Por razones que se argumentan persuasivamente en el propio artículo, el régimen de los refugiados es, por definición, incapaz de extensión como tal. Esto es en gran parte porque el Convenio de 1951 tendría poco sentido si fuera transportado al por mayor al mundo del desplazamiento interno. Además, todas las definiciones legales existentes de "refugiado" requieren la salida del país de origen como el disparador para la protección a los refugiados, y las fronteras del país de ori-

gen siguen siendo una característica *sine qua non* y definitoria del estatuto de refugiado.

El carácter distinto del régimen de protección a los refugiados se reconoce claramente en los Principios Rectores. Las palabras "...y que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente" aparecen en la descripción de las personas que caen dentro de su campo de aplicación. En particular, los Principios Rectores estipulan que el derecho de una persona a solicitar y disfrutar de asilo en otros países no está comprometido por el hecho de ser desplazado interno (Principios 2 y 15).

Resoluciones de la Asamblea General y Conclusiones del Comité Ejecutivo que fijan los parámetros para la implicación del ACNUR con los DI han afirmado consecuentemente que tal implicación no debiera quitar fuerza a la protección a los refugiados. Se hacen eco de este énfasis en las instrucciones del ACNUR a las oficinas sobre el terreno.

La evidencia sugiere que se reconocen plenamente las distinciones entre el reino de los refugiados y el mundo del desplazamiento interno. Como el artículo de Barutciski no reconoce adecuadamente tal evidencia, carece de equilibrio, y deja al lector con la equivocada impresión de que ya está en curso la "extensión" del régimen de los refugiados.

Observar las distinciones entre el régimen de los refugiados y la protección a los DI no debiera significar que los conceptos y mecanismos de protección a los refugiados no puedan, con ajustes apropiados y el debido cuidado, ser puestos al servicio de los DI. Tampoco debieran las distinciones excluir comparaciones alusivas o simbólicas entre la situación y las necesidades de los refugiados y la de otras personas necesitadas de protección internacional.

Para tomar un solo ejemplo, la esencia del principio de *non-refoulement* [no expulsión] de la protección a los refugiados es que no se debiera devolver a la fuerza a personas a situaciones donde sus vidas o seguridad puedan estar amenazadas. No es difícil imaginar situaciones actuales de desplazamiento interno (Colombia, por ejemplo, nos viene a la mente) en las que el respeto por este precepto acrecentaría la seguridad de los DI. Aunque las dificultades de asegurar el cumplimiento seguirán siendo, sin duda, una importante preocupación, estas dificultades

no disminuyen la pertinencia de la *non-refoulement* para la protección a los DI. Tal préstamo o adaptación desde luego no acarrea extender -mucho menos socavar- el régimen de los refugiados.

(2) ¿Qué hay de nuevo en los Principios Rectores?

Se debe estar en desacuerdo con la afirmación de Barutciski de que "los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno no colman realmente ninguna laguna legal; simplemente declaran e interpretan normas existentes". Esta afirmación es contradicha por un respetable cuerpo de opinión. En 1996, el Representante para Desplazados Internos del Secretario General presentó a la Comisión de Derechos Humanos una Compilación y análisis de normas legales pertinentes para la protección a desplazados internos (E/CN.4/1996/52/Add. 2). La Compilación analizaba extensamente el derecho existente y concluía que había, en efecto, unos pocos campos en los que la protección legal para los DI o era inadecuada o estaba ausente.

Según la Compilación, se podían encontrar lagunas en campos tales como la restitución de -o adecuada compensación por- propiedad perdida como consecuencia del desplazamiento interno; el deber de los estados de aceptar ofertas de asistencia e intervención de organizaciones humanitarias; y los deberes de actores no estatales por lo que se refiere a la protección a los DI. Aparte de éstos, la Compilación también identificó varios campos donde existían normas generales, pero donde había una necesidad de reafirmar o articular derechos específicos para abordar necesidades de protección peculiares del contexto del desplazamiento interno. Éstas incluían los campos de devolución a situaciones de peligro inminente; no discriminación; protección en situaciones de disturbios o desastres que caen por debajo del umbral para la aplicación de los Convenios de Ginebra y dejan un margen para la derogación de garantías de derechos humanos; y actos por fuerzas disidentes no cubiertos por el Protocolo II de los Convenios de Ginebra.

La negación por Barutciski de cualquier novedad a los Principios Rectores es desmentida por la extensión en que abordan directamente lagunas identificadas en la Compilación. Esto indica que la aportación potencial de los Principios Rectores al derecho existente debiera haber recibido atención más cuidadosa de la que le fue concedida en su artículo.

(3) Conclusión

La dura realidad de hoy es que, a pesar de marcos bien desarrollados de derechos humanos y derecho humanitario, continúa ocurriendo el desplazamiento arbitrario, que trae inmenso sufrimiento humano tras de sí. Ésta es la realidad que ha incitado a la búsqueda de nuevos planteamientos. En esta búsqueda, no hay ninguna razón por la que no se pueda ver la experiencia acumulada de protección a los refugiados como un valioso recurso de principios, conceptos y estrategias que pueden, con adaptación apropiada, ser aplicados para apuntalar la protección a los DI. La condición previa absoluta para tal préstamo es que se debiera respetar y salvaguardar el carácter único y la inviolabilidad de la protección a los refugiados, y que no se debiera desvirtuar o comprometer la institución del asilo en nombre de la protección para aquellos que son desplazados internos.

En el análisis final, debiéramos acordarnos de que nuestros fines puntos de polémicas eruditas no debieran ser fines en sí mismos. La necesidad más urgente es concentrarse en la traducción de los criterios de protección en protección para los DI. Éste seguirá siendo el auténtico desafío durante muchos años venideros.

Michael Kingsley-Nyinah es un Asesor Jurídico Superior en la Sección de Protección Internacional del ACNUR. Escribe aquí a título personal.

Derechos y fronteras

por Jon Bennett

El argumento de Michael Barutciski en el artículo titulado "Tensiones entre el concepto de refugiado y el debate sobre los DI" en *RMF 3* es persuasivo en dos aspectos. Primero, identifica correctamente la esencia del concepto de refugiado: la de ser un extranjero necesitado de medidas específicas de protección legal. No es en virtud de ser desplazado como se activan los convenios sobre refugiados; más bien, es en virtud de haber cruzado una frontera. Segundo, Barutciski tiene razón al sugerir que la noción de protección según los convenios sobre refugiados presupone que no se contravenga la soberanía. En otras palabras, una

vez que los refugiados abandonan su país, las agencias internacionales a las que se confía su protección no tienen que enfrentarse con la ira de una nación soberana por intervenir en su territorio.

El debate sobre los DI, sin embargo, no surgió de una preocupación por extender el régimen de los refugiados, como insinúa Barutciski. Es verdad que examinó atentamente el aparato legal de ese régimen, pero también miró leyes y convenios sobre derechos humanos así como derecho humanitario internacional. En algunos aspectos es útil dividir los imperativos para asistencia y protección. Las preguntas cruciales son éstas: ¿puede la asistencia internacional (alimento, refugio, medicina) evitar las fronteras? Y si es así, ¿no podríamos desarrollar también un conjunto de medidas de protección específicas para los DI que simplemente reconfirman el derecho nacional e internacional existente? Los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de Naciones Unidas son una nueva exposición compuesta de leyes existentes; no son "adicionales". En efecto, más bien que ser un convenio o una declaración, han sido redactados muy cuidadosamente como "directivas" con, hasta ahora, ninguna noción clara de cómo se podrían imponer de otra manera que por el consenso y la persuasión. Son bienvenidos, por ejemplo, por el CICR, cuya misión sobre el terreno es defender el respeto a los convenios de derecho humanitario internacional existentes. Pero pueden también ser usados como un punto de partida en el debate sobre cómo la ONU y las ONG podrían defender y mejorar sus propias medidas para proteger a civiles desplazados.

Es demasiado pronto. El Comité Permanente Interorganismos de Naciones Unidas ya ha empezado a explorar "mejores prácticas" en la asistencia y protección a los DI. Organismos individuales de Naciones Unidas (especialmente UNICEF y PMA - Programa Mundial de Alimentos-) están emprendiendo una revisión de sus propias prácticas a este respecto. No se puede permitir que las cuestiones más amplias de intervención y soberanía, aunque útiles en sí mismas, se anticipen a medidas muy prácticas que se pueden tomar sobre el terreno. Dios no quiera que los DI en Kosovo, Angola o Birmania tengan que esperar al consenso entre los expertos legales antes de que se aborde su difícil situación.

Jon Bennett está emprendiendo actualmente una revisión de las políticas y planteamientos hacia los DI del Programa Mundial de Alimentos.

Protección y asistencia a desplazados internos

por Marc Vincent

El artículo de Michael Barutciski planteó algunos puntos interesantes, pero varias de sus afirmaciones fueron algo mistificadoras, especialmente aquellas que pintaban los esfuerzos para una mejora de la protección a los DI como un intento de extender, desviar o debilitar el régimen de protección a los refugiados. Nadie ha sugerido nunca "expandir la definición de refugiado para incluir a los DI" o que refugiados y DI sean términos sinónimos dentro del concepto de protección legal. Tales afirmaciones o argumentos implícitos tienden a confundir la cuestión más que a aclararla. ¿Está el sr. Barutciski "inventando" argumentos sólo para ser capaz de desmantelarlos?

Lo que los defensores de los DI han argumentado coherentemente es que debiera haber un planteamiento exhaustivo de los problemas del desplazamiento que aborde tanto la protección como las necesidades de asistencia de los DI y tenga en cuenta el hecho de que los gobiernos son responsables en el fondo de la protección de sus propios ciudadanos, inclusive los DI. Desgraciadamente la realidad es que los DI, frecuentemente tomados como víctimas por sus propios gobiernos, caen por lagunas en el derecho internacional que les dejan aislados e indefensos. Sin difuminar la distinción entre refugiados y DI, la comunidad internacional debe continuar encontrando maneras de mejorar tanto la protección como la asistencia a los DI. Entre las respuestas ha estado la formación de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno.

El argumento de que no hay ninguna forma significativa y específica de protección legal que se pudiera conceder a los DI que no exista ya en el derecho internacional no es correcto. [Este punto es argumentado anteriormente por Michael Kingsley-Nyinah.] Los Principios Rectores intentan abordar lagunas en la protección legal pero son también un intento de proveer a gobiernos y organizaciones internacionales de orientación sobre cómo responder a las necesidades de los DI. Por ejemplo, el Principio 15 de los Principios Rectores declara que hay un derecho que tiene que ser protegido

contra la devolución forzosa a zonas de peligro. Aunque las disposiciones jurídicas de derechos humanos sobre libertad de movimientos proporcionan de verdad protección limitada a los DI, afirmando claramente que los gobiernos no debieran forzar a la gente a zonas donde sus vidas estarían en riesgo, el Principio no sólo fortalece el concepto de libertad de movimientos sino que también proporciona clara orientación a los gobiernos.

Barutciski argumenta que los Principios carecen de sentido ya que el actor no estatal que desplaza a comunidades como una táctica política o el estado que desplaza a individuos por medio del abuso de los derechos humanos no es probable que acaten un "ideal" no vinculante. Esto es, en el mejor de los casos, corto de vista. Es verdad que los Principios son difíciles de hacer cumplir, pero esto es igualmente cierto de grandes secciones del derecho internacional. Si el derecho internacional fuera articulado sólo para situaciones donde se esperaba que los estados lo acataran, entonces desaparecería la mayoría del derecho internacional tal como lo conocemos. Lo importante es establecer reconocimiento internacional así como nacional de que es inaceptable que, por ejemplo, un estado mueva DI a punta de pistola de un campo para actuar como una zona de amortiguador humano en otra parte del país.

El planteamiento del artículo depende profundamente de referencia histórica que se parece poco a las crisis de desplazamiento actuales. La lección sobre Fridtjof Nansen y su estrategia para el mandato del Alto Comisario en 1921 está demasiado alejada de la realidad actual para ser de mucha ayuda, y hace caso omiso de la nueva evolución dentro del régimen de protección a los refugiados. Lo que está claro es que la creciente complejidad del desplazamiento hace imposible plantear la protección o la asistencia según un modelo que Nansen usó en Turquía hace más de 70 años o según las condiciones predominantes en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La afirmación, por ejemplo, de que no es posible combinar la promoción del

concepto de asilo con intervenciones en problemas políticos internos que causan desplazamiento se burla de la política de protección a los refugiados como ha evolucionado y es actualmente definida por el Alto Comisario de Naciones Unidas para los Refugiados. En las crisis modernas, la protección a los refugiados no se detiene en la frontera cuando un refugiado regresa, sino que, de hecho, continúa mucho después de que un refugiado ha regresado. Obviamente la búsqueda de soluciones duraderas requiere mucha más atención a la situación de los derechos humanos dentro del país de origen si los refugiados y otras personas desplazadas tienen que ser capaces de reconstruir sus vidas con alguna esperanza de sostenibilidad.

Aunque es comprensible mantener una distinción legal entre DI, refugiados y otras víctimas de la violencia, las realidades operacionales en situaciones de retorno hacen con frecuencia de la clasificación por categorías un proceso frustrante y vacío con ganancia limitada. En la mayoría de sus experiencias de retorno el ACNUR ha encontrado necesario examinar asistencia y protección desde una perspectiva comunitaria.

Puede ser saludable e instructivo reconceptualizar una cuestión pero es también importante mantener la perspectiva. ¿Qué es lo que cuenta en la protección? ¿es definir y proteger principios legales loables que no se parecen nada a la realidad? ¿o es responder a crisis y ayudar a víctimas? La definición enteramente legal de protección es una cosa del pasado y debatir si los derechos de los refugiados se vuelven "incoherentes" una vez que los refugiados cruzan fronteras pierde de vista evoluciones modernas así como el hecho de que estas personas son víctimas y necesitan protección.

Al final, limitar el papel de protección del ACNUR al que era en los años veinte o limitar la protección a los DI al derecho existente no proporciona mucha esperanza para las poblaciones actualmente desplazadas del mundo.

Marc Vincent, Coordinador del Global IDP Survey