

# El desvalimiento de los desplazados internos en el sistema internacional de protección de los refugiados

**Autor:** *Alfredo dos Santos Soares*

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones  
Universidad Pontificia Comillas

## Resumen

Los desplazamientos internos se constituyen, dentro de las migraciones forzosas, en *uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo*. Pero son, a la vez, el “fenómeno más silencioso”, el más “olvidado”, el que ocupa menos espacio en los *mass media*, en los debates públicos e, inclusive, en la literatura oficial y en los estudios. Este artículo, además de ofrecer una visión general del desamparo jurídico-legal y humanitario de los desplazados internos, quiere *vulgarizar* y alentar un debate que es necesario y se impone por sí mismo, capaz de conducir a soluciones imaginativas y garantistas que la intolerable situación de estos desvalidos exige.

*Palabras clave:* migraciones forzosas, Derecho de los refugiados, desplazados internos, principios rectores, responsabilidad de proteger.

## Abstract

Internal displacements constitute, within the context of forced migration, *one of the most tragic phenomena of our time*. At the same time, this “most silent phenomenon” which is always “forgotten”, occupies little space in the mass media, in political debates and in official literature and research. This article, apart from providing a general vision of the legal and humanitarian gaps in the protection of the IDPs, also wants to defuse and stimulate a debate considered vital to find creative solutions to the intolerable situation that the internally displaced are exposed to.

*Key words:* forced migrations, refugee law, internally displaced, guiding principles, responsibility to protect.

Recibido: 09.03.2010

Aceptado: 01.06.2010

---

## I. Introducción

En los últimos tiempos, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad, ha crecido mucho en volumen e importancia la producción científica en torno al fenómeno migratorio, tanto a nivel de interpretaciones teóricas, de análisis empíricos, como de estudios a escala de detalle longitudinal. Mientras tanto, fácilmente se constata que la mayor parte de la literatura especializada, desarrollada fundamentalmente en países receptores del Norte, se ha resistido a analizar conjuntamente las migraciones internas e internacionales, voluntarias y forzadas como partes de un mismo proceso, y se ha centrado casi exclusivamente en las migraciones internacionales, percibidas en buena parte como “voluntarias” y predominantemente matizadas por el factor económico. Así, las migraciones forzadas, vistas como algo “excepcional”, se han tratado como cuestión de carácter residual. De manera similar, los estados han dirigido su atención a las migraciones internacionales dejando a un lado aquellas migraciones que no alcanzan traspasar una frontera internacionalmente reconocida.

No obstante, y contrastando con esta indiferencia, resulta evidente y no se puede ya negar que *«las migraciones forzadas se han convertido en un factor de gran peso en la política global y en la relación entre los países ricos del Norte y los países subdesarrollados del Sur y el Este»* del mundo.<sup>1</sup> Los significativos cambios cuantitativos y cualitativos ocurridos en la naturaleza del fenómeno y régimen internacional de los refugiados, al menos desde la creación del ACNUR en 1950, reflejan esta importancia cre-

---

<sup>1</sup> CASTLES, S., “La política internacional de la migración forzada”, *Migración y Desarrollo*, nº1 (octubre de 2003), pp.8-9.

ciente, e imponen, al orden nacional e internacional, responsabilidades y caminos nuevos de reflexión y actuación.

Dentro de las migraciones forzosas, los desplazamientos internos constituyen el “fenómeno más silencioso”, el más “olvidado”, el que ocupa menos espacio en los medios de comunicación, en los debates públicos e, inclusive, en los estudios, pero no por ello es menos dramático. Afectando en todo el mundo a unos 26 millones de personas<sup>2</sup> por conflictos armados y consecuentes graves violaciones de derechos humanos, y a muchas más a consecuencia de catástrofes naturales y de proyectos de desarrollo de gran escala, los desplazamientos internos se han convertido en «uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo».<sup>3</sup>

Las «personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida»,<sup>4</sup> si bien teóricamente están incluidas en las convenciones generales sobre derechos humanos, frecuentemente viven sin protección o ayuda efectiva alguna, no existe instrumento legal internacional diseñado para brindarles protección en su condición y necesidades específicas, tampoco hay un organismo o agencia internacional alguna que, como el ACNUR para los refugiados, se haga responsable de ellas; y su protección en manos de los Estados “soberanos” es, en gran parte, «un mito».<sup>5</sup>

No cabe duda, pues, que, en su “trágica realidad”, las personas desplazadas internamente (en adelante también IDPs por sus siglas en Inglés) ponen de manifiesto la exigüidad del actual sistema de protección internacional de los refugiados,<sup>6</sup> y se constituyen en un acuciante desafío para dicho sistema.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (en adelante utilizaremos también las siglas en Inglés GP – *Guiding Principles*), publicados en 1998 en el ámbito de Naciones Unidas, representan un significativo logro en cuanto a la búsqueda de soluciones al drama de los desplazados internos (en adelante también DI)<sup>7</sup>

<sup>2</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC), *Appeal 2009*, Geneva, April 2009, p.6, disponible en: [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org), visitada el 22 de abril de 2009. Según este prestigiado informe, la cifra actual de desplazados internos por conflictos armados (26 millones) es la más alta desde comienzos de los años 90.

<sup>3</sup> DENG, F. M., *Nota de presentación de los Principios Rectores* (E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998), párrafo 1.

<sup>4</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998), “Introducción: alcance y finalidad”, párrafo 2.

<sup>5</sup> DENG, F. M., “En el vacío de la soberanía: el desafío internacional del desplazamiento interno”, *Revista Migraciones Forzadas*, núms.16/17 (noviembre 2003), p.48.

<sup>6</sup> El actual régimen internacional de los refugiados consiste en un conjunto de normas legales basadas en la jurisprudencia de los derechos humanos y humanitarios, al igual que en un número de instituciones para proteger y asistir a los refugiados.

<sup>7</sup> A lo largo del texto, utilizaremos como equivalentes las expresiones “desplazados internos” (DI) y “personas desplazadas internamente” (IDPs).

y, en este sentido, sientan las bases para una labor compleja y delicada, aunque posible de realizar, si no falta voluntad política.

Es mi convencimiento que, en la esfera de la protección jurídica y humanitaria de quienes se desplazan internamente (sin atravesar la frontera del Estado), es posible salir de la actual situación de desamparo y buscar soluciones imaginativas y garantistas, aún a sabiendas que la tarea no es sencilla. Obviamente, la dificultad estriba en que el Derecho internacional se enfrenta con la “sacrosanta” soberanía del Estado.

Arrancando del aludido convencimiento, además de ofrecer una visión general de la situación de desvalimiento en la que se encuentran los DI frente a los refugiados regulados por la Convención de Ginebra de 1951, el artículo se propone alentar el debate en torno a estos desvalidos –un debate necesario, que se impone por sí mismo, aunque queda por *vulgarizar*–, y analizar, en la esfera del Derecho internacional, hasta donde se ha podido avanzar o no en la ingente labor de responder efectivamente a la profunda necesidad de desarrollar normas internacionales vinculantes que la ayuda y la protección a los DI claramente exigen.

## II. Desplazamientos forzosos, ¿qué tratamiento?

Al parecer, a falta de una mirada de conjunto y de un planteamiento unitivo e integral que se merece un fenómeno de carácter eminentemente mixto, complejo y multidimensional como son las migraciones contemporáneas, se ha teorizado y actuado poco (o nada) y, a veces, de manera parcial y compartimentada sobre importantes aspectos que configuran dicho fenómeno. Eso es más pronunciado en el sector de las migraciones forzosas donde la doble y corriente tipificación entre “migrantes económicos” y/o “refugiados” se revela extremadamente reductora y perjudicial, y abre espacio a una amplia “zona gris” de millones de personas olvidadas y desatendidas, *de iure et de facto*, por los actuales sistemas mundiales de protección jurídica y humanitaria.

Corroborando la opinión de varios autores,<sup>8</sup> me atrevo a considerar que las migraciones internas e internacionales forman parte de un mismo proceso, por lo que deberían ser analizadas conjuntamente. Y, dentro de ese proceso, quienes migran forzosamente son, en su mayoría, desplazados internos, cuyos números superan de lejos las cifras oficiales de refugiados estatutarios.

Sin embargo, si bien ambos fenómenos (DI y refugiados estatutarios) forman parte del desplazamiento forzoso como dos caras de una misma realidad, y guardan estrechas similitudes en sus causas, dinámicas y consecuencias, su tratamiento suele ser marcadamente desigual: los desplazados internos siguen siendo la cara más olvidada y, sobre todo, más descuidada de las migraciones forzosas. En este sentido, el Derecho de los refugiados, si bien es cierto representa la más importante respuesta

---

<sup>8</sup> Como en su caso SKELDON, R., *Migration and Development: A Global Perspective*, Harlow, 1997.

de la Comunidad internacional y de su respectivo Derecho a las migraciones forzosas, también es verdad que sigue siendo un incompleto régimen legal de protección y con evidentes límites. Si no, veamos:

### III. La atención internacional a los refugiados

Al estallar la crisis de los refugiados con la que Europa, en particular, tuvo que enfrentarse a consecuencia de las dos Guerras Mundiales, las personas que habían cruzado las fronteras y dispersado fuera de sus países se convirtieron en foco de atención. Entonces se diseñó una red compleja de instituciones, leyes, acuerdos y convenios con la finalidad de brindar protección a quienes se veían forzados a solicitar asilo en territorio de otro Estado. Cuestiones humanitarias así como motivos de práctica política, económica e intereses estratégicos condujeron al necesario establecimiento de un sistema de protección internacional y de asistencia para los refugiados.

Más allá de Europa y a consecuencia de las ya referidas Guerras Mundiales, la comunidad internacional había despertado para la necesidad de dar una respuesta internacional, concertada y sistematizada a un problema de interés comunitario – los refugiados – que la exigía. Eso mismo se reconoció en San Francisco en 1945, cuando se adoptó la *Carta de Naciones Unidas*; en la *Resolución* a favor de los refugiados (por los motivos que se planteaban entonces) adoptada en la primera sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas (1946); y también en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), en cuyo Artículo 14 se recoge el derecho que toda persona perseguida tiene a solicitar asilo. Desde aquí se creó la normativa internacional que regula la materia de los refugiados. Dicha normativa viene recogida nuclearmente en la *Convención de Ginebra* de 1951 y en su adicional *Protocolo de Nueva York* de 1967, así como en importantes instrumentos regionales como la *Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA)* de 1969 y la *Declaración de Cartagena* de 1984. Al lado de esta normativa convencional existen normas de derecho consuetudinario y principios generales de Derecho internacional que se van formando y que van adquiriendo fuerza y, por eso, vinculan (o deberían vincular) a los Estados en alguna medida, tanto jurídica como política.

En términos operativos, se creó, en 1946, la *Organización Internacional para los Refugiados* (OIR), que vino a ser sustituida por el *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR), creado en 1950, cuando se adoptó su *Estatuto* mediante *Resolución 428(V)* de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Desde entonces ha habido significativos cambios cualitativos y cuantitativos en la naturaleza del problema de los desplazamientos forzados, en general, y de los refugiados, en particular, planteando así nuevos retos a la comunidad humanitaria y al mismo Derecho internacional, que ha correspondido a dichos cambios con importantes avances plasmados principalmente en el desarrollo de un sistema jurídico de derechos humanos, en el que se enmarca plenamente el Derecho internacional de

los refugiados. Así –por irónico que parezca– se ha redescubierto que los derechos de los refugiados son los derechos humanos y vice-versa. Digamos que el núcleo de dichos avances ha sido la consideración del “*principio de la dignidad del ser humano*”, que ha desencadenado un gigantesco movimiento de humanización de los sistemas jurídicos nacionales y del sistema jurídico internacional. Desde ese principio, el ser humano es titular de derechos propios, oponibles jurídicamente a todos los Estados, incluso al Estado del que se es nacional. Y el orden internacional, que ya no puede considerarlo como un mero objeto suyo, está llamado a reconocer el lugar supremo del interés humano y de los fines humanos del poder en el orden de los valores. Bien. Hasta aquí llega la ficción jurídica con su perfección teórico-doctrinal que, mientras tanto, y no es extraño, la cruda realidad se encarga de desmentir a menudo. Aun así y pese a todas las imperfecciones, cabe reconocer que los refugiados “ginebrinamente” reconocidos se ven cubiertos por un sistema jurídico y humanitario de protección internacional que garantiza sus derechos fundamentales. Y que, a la par de lo que se puede calificar de “mero” *soft Law* (normas blandas), el Derecho de los refugiados se yergue sobre verdaderas obligaciones positivas y un acervo de normas vinculantes que se pueden calificar de *hard Law*.<sup>9</sup> Ahora bien:

#### IV. ¿Qué pasa con los desplazados internos?

A semejanza del fenómeno de los refugiados cuya aparición y generalización se sitúan tras la primera Guerra Mundial, agudizándose a finales de la segunda Guerra Mundial, el fenómeno de los desplazamientos internos, en su magnitud y complejidad actuales, surge a finales de la década de los ochenta del siglo pasado, a consecuencia de numerosas guerras internas en varios países. Fue entonces cuando esta cuestión pasó a formar parte de la agenda política internacional, y se generalizó, de hecho, asumiendo dimensiones de verdadera crisis global. Se trata de una crisis no menos aguda que la precedente crisis de refugiados, con profundas dimensiones sociales, humanitarias, políticas, económicas, jurídicas y estratégicas. No queda duda que, actualmente, los desplazamientos internos constituyen un acuciante desafío para la Comunidad internacional. El propio Kofi ANNAN, al que ya nos referimos antes, no ha dudado en calificarlos como “*la gran tragedia de nuestros tiempos*”, señalando a la vez que las personas desplazadas internamente figuran entre las más vulnerables de la familia humana.<sup>10</sup> Y Francis DENG, al tiempo que constata con satisfacción el hecho de que «*en los últimos años la comunidad internacional ha adquirido una mayor conciencia de la causa de los desplazados internos y está tomando medidas para resolver sus necesidades*», también expresa su desazón al considerar que los despla-

<sup>9</sup> Término inglés utilizado por los juristas para describir el carácter vinculante de diversos acuerdos o disposiciones, que dejan poco margen para la potestad o la interpretación.

<sup>10</sup> ANNAN, K., “Preface”, en DENG, F. y CONHEN, R., *Masses in Flight: the Global Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., 1998, p.xix.

mientos internos se han convertido en «uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo».<sup>11</sup> No obstante, al contrario de los refugiados, los DI no parecen haber acaparado la misma atención y preocupación de parte de la Comunidad internacional.

### V. Factores, causas y contexto de una “crisis global”

Varios factores habrán contribuido a la emergencia e incorporación (aun incipiente) de la cuestión de los desplazamientos internos a la agenda política internacional. Desde luego, el aumento del número de desplazados internos debido al estallar de conflictos internos en un cada vez más creciente número de países. A este primer factor se suman el pronunciado cambio de actitud de los Estados hacia los refugiados con el término de la guerra fría, la creciente preocupación internacional por prevenir (restringir y evitar al máximo) los flujos de refugiados, y también los avances de las telecomunicaciones que dan (o podrían dar) una mayor visibilidad a este fenómeno. Se inscriben igualmente entre estos factores el creciente movimiento internacional de los derechos humanos y con él la conciencia de que la cuestión de defensa de los derechos humanos, sistemáticamente violados, trasciende las fronteras estatales y coloca interrogantes a la actuación de los gobiernos apoyados en el principio de la soberanía del Estado. Dicha consciencia sugiere a la vez la legitimidad de la comunidad internacional “obligada” a intervenir y actuar en contra de la soberanía estatal y de la voluntad de los gobiernos en circunstancias excepcionales. Otros factores podrían ser, por un lado, la crisis de identidad nacional (que ocurre sobre todo en países de independencia reciente), polarizada en la monopolización del poder y de la autoridad por “el hombre fuerte” (dictador) o por uno o varios grupos que excluyen y condenan a la marginalidad a los demás. Y, por otro lado, la toma de conciencia, en muchos países que salen de conflictos, de que la paz y progreso en su seno dependen, en larga medida, de la efectiva integración social de los retornados y desplazados internos, actitud que propicia una gira de la mirada hacia estos colectivos.

El elenco de factores *in fine* sugiere una multiplicidad de causas interrelacionadas en el origen del desplazamiento interno. Desde luego la guerra fría (y su final) se puede considerar el caldo de cultivo de innumerables conflictos responsables de incontables desplazamientos internos. Quizá por esa razón muchos autores tienden a calificarlos como un fenómeno de la posguerra fría. Entre las causas figuran igualmente las represiones encauzadas por varios gobiernos hacia minorías étnicas, originando verdaderos conflictos internos alimentados por luchas por el poder y de control de recursos naturales. Pero la principal de las causas y que recoge todas las demás derivadas de la voluntad y del obrar del hombre es la violación sistemática de los derechos humanos, incluyendo las consecuencias dramáticas que resultan de los llamados proyectos de

<sup>11</sup> DENG, F. M., *Nota de presentación de los Principios Rectores*, op.cit., párrafo 1.

desarrollo de larga escala (grandes proyectos para infraestructuras como embalses, urbanizaciones, canales de irrigación, etc.). A todo ello se suman los desastres y catástrofes naturales. En fin, se trata de una panoplia de causas que deben configurar un concepto de desplazado interno amplio, englobante e inclusivo.<sup>12</sup>

## VI. Concepto y magnitud

Aunque a menudo se piensa que son problemas breves y que se solventan con el retorno de los desplazados a sus orígenes, cierto es que los desplazamientos internos suelen caracterizarse por ser un fenómeno de larga duración y con efectos devastadores a varios niveles<sup>13</sup> tanto en los propios desplazados como en las comunidades de origen y de acogida, afectando su liderazgo y organización, pudiendo dichos efectos trascender las fronteras nacionales. En el fondo, estoy hablando de personas y colectivos sometidos a desesperadas situaciones porque han perdido sus propiedades y sus medios de subsistencia; porque corren el grave peligro de desagregación de sus familias; porque sufren discriminación por el mero hecho de ser desplazados; porque carecen con frecuencia de documentos de identidad, lo que les dificulta el acceso a los servicios básicos y les impide ejercer sus derechos políticos; porque se ven, a menudo, más expuestos que otros grupos a sufrir abusos (como la violencia sexual y la de género, por ejemplo); porque han perdido su dignidad y ven disminuida la esperanza por una vida digna y mejor conforme aumenta el periodo de desplazamiento.<sup>14</sup> *Mutatis mutandis*, el “producto” de los desplazamientos forzados son personas que no tienen acceso a un empleo, que se ven privadas de la tierra y de cualquier otra forma digna de autosuficiencia, en particular cuando viven en campos de refugiados donde dependen de ayudas para subsistir; personas convertidas en “ciudadanos de segunda clase”, que ven restringida su libertad de movimiento, sus derechos políticos y su acceso a los servicios sociales; personas tratadas con hostilidad o con indiferencia en muchos países, y a quienes la llamada Comunidad internacional<sup>15</sup> aun no quiere o no puede prestar atención.<sup>16</sup> Todos estos son rasgos que conforman, pero sin restringir, una definición o descripción de desplazado interno, y nos permite acercarnos a los números de las víctimas de un drama humano de dimensiones y

---

<sup>12</sup> Sobre factores y causas múltiples que generan los actuales desplazamientos internos, véase la ya mencionada “pionera e indispensable” obra de DENG, F. y CONHEN, R., *Masses in Flight: the Global Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., 1998, pp.3-7.

<sup>13</sup> A este propósito véase *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, October 2008, p.2, disponible en: [www.brookings.edu/papers/2008/1016\\_internal\\_displacement.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx) - 46k -, visitada el 20 de abril de 2009.

<sup>14</sup> Cfr. HOLMES, J., “Prólogo”, *Revista Migraciones Forzadas*, (diciembre 2008), p.3.

<sup>15</sup> Al fin y al cabo, la llamada “Comunidad internacional” otra cosa no es sino los Estados ricos y las agencias internacionales que así se presentan a si mismos. Así opina CASTLES, S., “La política internacional...”, *op.cit.*, 14 y15.

<sup>16</sup> *Diccionario de Asilo*, Bilbao, 2007, p.29.

amplitud incuantificables, sobre todo si se tiene en cuenta que más allá de los conceptos y de las estadísticas están seres humanos –individuos y familias – con necesidades y miedos, también con sueños y esperanzas.<sup>17</sup>

A la hora de plantear el concepto de desplazados internos es casi inevitable volver a la estrecha analogía existente entre estos y los refugiados oficialmente reconocidos. En realidad, muchas de las circunstancias que llevan al desplazamiento interno son similares a las que causan que ciertos individuos o grupos desarrollen un “temor bien fundado a la persecución” y busquen protección internacional como refugiados. Por expresarlo de otro modo, las situaciones que sufren las personas refugiadas y las desplazadas internamente son en general análogas, lo único que las diferencia es el hecho de haber cruzado o no una frontera. He aquí la “compleja” cuestión de la soberanía del Estado, verdadero “talón de Aquiles” del actual régimen internacional de los refugiados, que consiste, como se ha señalado antes, en un conjunto de normas legales basadas en la jurisprudencia de los derechos humanos y humanitarios, al igual que en un número de instituciones para proteger y asistir a los refugiados.

A pesar de tan estrecha analogía entre ambas realidades, al contrario del concepto refugiado, reconocido por ser una categoría jurídica además de sociológica, hasta hace dos décadas no existía un concepto formado para definir al desplazado interno. En la actualidad sigue sin existir una definición legal en el Derecho internacional sobre quien es una persona desplazada internamente,<sup>18</sup> lo cual prueba y explica, lógicamente, el preocupante vacío legal internacional sobre las IDPs.

Consciente de que una definición clara es esencial para identificar las personas y colectivos víctimas de los desplazamientos internos, sus necesidades específicas, cuantificarlos estadísticamente, formular leyes y diseñar políticas para su efectiva protección y asistencia, el Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Francis M. DENG nos ha proporcionado una definición que, aun no siendo normativa sino descriptiva,<sup>19</sup> ha ganado ya reconocimiento y

<sup>17</sup> Señalando la necesidad y la importancia de escuchar las voces de los desplazados internos, el Representante del Secretario General para los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas Internamente, Walter KÄLIN, en su “Prólogo” a COHEN, R., *Listening to the Voices of the Displaced: Lessons Learned*, September 2007, disponible en:

[www.brookings.edu/reports/2008/09\\_internal\\_displacement\\_cohen.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2008/09_internal_displacement_cohen.aspx) - 48k -, visitada el 22 de abril de 2009, afirma: « [...] beyond the statistics are individual human beings – human beings with needs and fears, but also with hopes and dreams».

<sup>18</sup> MOONEY, E., “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24, Issue 3 (2005), pp. 9-26, señala las dificultades vividas en el controvertido proceso de definición de quien es una persona desplazada internamente, dificultades zanjadas por la definición plasmada en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de 1998.

<sup>19</sup> IBÍDEM., p.13 advierte: «It is important to bear in mind that the definition of “internally displaced person” is a descriptive, rather than legal, definition. It simply describes the factual situation of a person being displaced within one’s country of habitual residence. The term does not connote or confer a special legal status in the same way that recognition as a “refugee” does». A este propósito, véase también la Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1999, p.3, disponible en la web: [www.internal-](http://www.internal-)

autoridad, y su utilización se ha impuesto a nivel internacional. Se ha elaborado en base a dos vectores decisivos en la identificación de quién es una persona desplazada internamente: el carácter coercitivo e involuntario del desplazamiento, y el hecho de ser un movimiento que ocurre dentro de las fronteras nacionales.

En el número 2 de su “Introducción: Alcance y Finalidad”, los Principios Rectores (GP) recogen la definición de desplazados internos en estos términos:

*«(...) se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida».*

En su “Nota de Introducción” a los GP, de forma más sucinta DENG retoma esta misma definición y habla de las *«personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares a causa de conflictos violentos, graves violaciones de los derechos humanos u otros acontecimientos traumáticos, pero que permanecen dentro de las fronteras de sus propios países. (Y que) casi siempre sufren de graves privaciones, dificultades y discriminación»*. Y para explicitar aun más el contenido de la definición dada, en el ya citado número 1 de su “Nota de presentación de los Principios Rectores”, DENG recalca la tragedia que sufren las víctimas de los desplazamientos internos, indicando que estos son

*«consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas, cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia».*<sup>20</sup>

Se estima que el número de desplazados internos en todo el mundo se habrá elevado de 1.2 millones en 1982 a 14 millones en 1986, y a más de 20 millones en

---

[displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocumentsByCategory\)/.../\\$file/GP\\_manual\\_Spa...](http://displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/.../$file/GP_manual_Spa...), consultada el 22 de abril de 2009. Esa insistencia en el carácter descriptivo y no normativo de la noción de desplazado interno preanuncia, desde luego, el carácter no vinculante de los Principios Rectores de los desplazados internos y, a raíz de eso, el vacío legal internacional respecto de esa materia.

<sup>20</sup> DENG, F. M., *Nota de presentación de los Principios Rectores*, op.cit., párrafo 1.

1997. El número de países con poblaciones desplazadas también se incrementó de cinco en 1970 a 34 en 1996, un incremento que, según CASTLES, se debe sobre todo a nuevos tipos de guerras que deliberadamente atacan a las poblaciones civiles.<sup>21</sup> Actualmente se calcula existir en todo el mundo –en más de 50 países<sup>22</sup>– unos 26 millones de desplazados internos<sup>23</sup> por conflictos armados y consecuentes graves violaciones de derechos humanos, y a muchas más a consecuencia de catástrofes naturales y de proyectos de desarrollo de gran escala, cifras que se cree van a aumentar con los efectos del cambio climático.<sup>24</sup>

## VII. Tratamiento jurídico internacional

Como ya he referido previamente, pese a su trágica vulnerabilidad y a que son más numerosos que los refugiados<sup>25</sup> con quienes guardan tan estrecha analogía, los DI son colectivos que frecuentemente viven sin protección o ayuda efectiva alguna. Aunque se supone están incluidos en las convenciones generales sobre derechos humanos, no existe ningún instrumento legal internacional diseñado para protegerlos. Tampoco hay agencia internacional alguna que, como el ACNUR para los refugiados, se haga responsable de esas personas.<sup>26</sup> Al parecer, y como señalado atrás, el

<sup>21</sup> CASTLES, S., “La política internacional de la migración forzada”... op.cit., 5. El autor no duda en calificar de “un instrumento deliberado de la guerra” a los desplazamientos masivos de poblaciones acaecidos por ejemplo en Bosnia, Kosovo, Chechenia, Ruanda, Myanmar, Angola, Afganistán, Sudan, Liberia, Sri Lanka, Colombia. Y señala que «en Sri Lanka, Angola y Sudan, algunas personas han vivido como IDPs – con frecuencia en medio de una gran inseguridad y pobreza – por más de 20 años» (IBÍDEM, p.6). Pero, conviene matizar igualmente que el incremento de las cifras de desplazados internos se debe también y en larga medida a la presión de los Gobiernos de Norte por reducir los flujos de personas refugiadas, erguiendo muros y vallas fronterizas, y restringiendo al máximo las posibilidades de acceso al asilo.

<sup>22</sup> Conforme indicación del *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Geneve, December 2007, p.11, disponible en página web: [www.unhcr.org/refworld/ids.html](http://www.unhcr.org/refworld/ids.html) - 31k -, visitada el 22 de abril de 2009.

<sup>23</sup> Véase nota 2.

<sup>24</sup> HOLMES, J., Prólogo... op.cit., p.3; KOSER, K., “Vacíos en la protección de los desplazados”, RMF, n<sup>o</sup>31 (noviembre de 2008), p.17.

<sup>25</sup> Son un total de 16 millones los refugiados bajo el amparo de Naciones Unidas (UNHCR y UNRWA) según el Informe anual de ACNUR: *Tendencias Globales 2008*, hecho público el 16 de junio de 2009, en Washington D.C., disponible en [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). Un muy sugestivo resumen del documento se puede hallar en ACNUR - *Noticias sobre los refugiados alrededor del mundo*, de 16 de junio de 2009, disponible en línea [www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8717...1](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8717...1) -, visitada el 15 de julio de 2009.

<sup>26</sup> Es cierto que en el ámbito internacional de las Naciones Unidas no existe un organismo que asuma la principal o exclusiva responsabilidad en materia de protección de los desplazados internos. Sin embargo, de acuerdo con el ‘enfoque de coordinación en grupo’ adoptado en 2005 por el Comité Permanente entre Organismos, los siguientes organismos comparten la responsabilidad de coordinar las respuestas en situaciones específicas: - en situaciones de *emergencia compleja* (más resultante de conflictos armados), el mecanismo de respuesta humanitaria designa el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como líder de grupo en materia de protección, alojamiento de emergencia, y gestión y coordinación de campos, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cuanto a la recuperación temprana; - en casos de *desastre natural* - la coordinación y gestión de los campos son responsabilidad de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el alojamiento de emergencia es competencia de la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR). La responsabilidad de ‘brindar protección’ en zonas de desastres y en otras situa-

problema principal es la soberanía, en base a la cual el Derecho internacional “establece” por principio que los DI son responsabilidad de su propio gobierno dado que no han cruzado fronteras internacionales.<sup>27</sup> Eso es así aún a sabiendas que a menudo son los propios gobiernos quienes les persiguen y desplazan. En este sentido, y manifestando su desazón ante la clamorosa inexistencia de protección a las IDPs, Francis DENG (2003) advierte que «*la expectativa de protección interna a manos de los Estados y a favor de los desplazados internos es, en gran parte, un mito*». Y explica señalando que «*las crisis de identidad nacional que con frecuencia se encuentran en la raíz de las causas del desplazamiento, también afectan la respuesta de los gobiernos y de los actores no gubernamentales relevantes, que por lo regular, resultan en vacíos de responsabilidad en el ejercicio del estado de soberanía*».<sup>28</sup>

Para DENG –que sitúa en el vacío de la soberanía el desafío internacional del desplazamiento interno– la soberanía de los Estados constituye un principio esencial a la hora de plantear el problema de los DI, caracterizado naturalmente por ser interno. Pero se necesita una nueva orientación: postular dicha soberanía de forma positiva, implicando (necesariamente) la responsabilidad de proteger y ayudar a los ciudadanos necesitados. Estaríamos así ante un principio normativo (la soberanía del Estado entendida y ejercida como responsabilidad) que plantea también a la comunidad internacional el desafío de asumir responsabilidades, que consistirían en hacer uso de su influencia y de su peso «*para persuadir a los gobiernos, y otros actores involucrados para descargar su responsabilidad, o de otra forma llenar el vacío de la soberanía irresponsable*».<sup>29</sup>

La cuestión de la soberanía de los estados constituye una de las razones de peso con la que la comunidad internacional se exculpa y justifica su débil participación en la causa de los DI, al entender que estos pertenecen (exclusivamente) al ámbito de los gobiernos nacionales a quien corresponde la tarea de protegerles. Así y por esta vía se ha “politizado” durante mucho tiempo el drama de millones de seres humanos desplazados dentro de sus propios países. Afortunadamente, aunque lenta y tímidamente, se nota un cambio de actitud que se manifiesta en: la creciente aceptación de que la soberanía supone la responsabilidad de los gobiernos en respetar y proteger los derechos de todos los que residen en sus territorios; el creciente (aunque muy sensible) acuerdo de que la comunidad internacional tiene el derecho y la responsabilidad de ayudar a los desplazados internos cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindarles la debida protección.

---

ciones que requieren una respuesta de protección, se decide mediante consultas entre los tres organismos de las Naciones Unidas con mandatos en materia de protección (UNHCR, OHCHR y UNICEF) según las circunstancias de cada caso.

<sup>27</sup> Diccionario de Asilo, op.cit., p.29; CASTLES, S., “La política internacional de la migración forzada...”, op.cit., p.6.

<sup>28</sup> DENG, F. M., “En el vacío de la soberanía: el desafío internacional del desplazamiento interno”, *Revista Migraciones Forzadas*, (noviembre 2003), p.48.

<sup>29</sup> Idem.

A raíz de dicho cambio de actitud y ante el estallido de numerosas guerras civiles en la última década del siglo XX, que provocaron el desplazamiento de decenas de millones de personas dentro de su propio país, surgió, en el seno de la ONU, la necesidad de desarrollar normas internacionales que protegieran y ayudaran a los desplazados internos. Francis M. DENG, nombrado en el año 1992 Representante del Secretario General sobre la Cuestión de los Desplazados Internos, eligió como una de sus prioridades el desarrollo de un marco legal para los desplazados internos, intentando, de esta forma, cubrir una gran laguna en el sistema internacional de protección de las IDPs, es decir, rellenar el “trágico vacío legal” existente que sea a nivel nacional como internacional en relación a estos colectivos. La base de dicho marco legal que iba a crearse fue el ya referido concepto de soberanía entendida como responsabilidad. ¿Se ha podido avanzar en este propósito?

### **VIII. Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno**

Tras un período de largo trabajo llevado a cabo por un equipo jurídico de cincuenta expertos independientes dirigidos por DENG, salieron a la luz los “*Principios Rectores del Desplazamiento Interno*” (GP), presentados por el mismo DENG ante las Naciones Unidas el 11 de febrero de 1998. La Comisión de Derechos Humanos tomó nota de ellos a través de la *Resolución 2002/56* y reconoció la intención declarada del Representante de utilizarlos en el desempeño de su tarea.

Diseñados para reafirmar la legislación internacional sobre derechos humanos y el Derecho humanitario internacional existentes, “aclarar zonas oscuras” y “colmar lagunas”, los GP representan la más importante respuesta sistematizada al desplazamiento interno, que sigue reclamando el desarrollo de un marco legal internacional específico.

Los GP arrancan de la consideración básica que, si bien no existe ninguna convención internacional sobre los desplazados internos, éstos teóricamente gozan de los mismos derechos humanos que los demás habitantes de su país de ciudadanía o residencia. Se trata de derechos plasmados bien en las Constituciones y demás legislación interna, bien en los instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho consuetudinario. Se supone que, en situaciones de conflictos armados, los DI disfrutaban de los mismos derechos que los demás ciudadanos en lo que respecta a distintas formas de protección que brinda el Derecho internacional. Desde este presupuesto, el objetivo de los GP sería recoger y expresar en términos explícitos los derechos de los desplazados internos que ya están implícitos en las garantías generales del Derecho internacional humanitario y de derechos humanos que respetan a los desplazados internos. Y eso habría que hacerlo teniendo muy en cuenta que los desplazados internos tienen muchas necesidades específicas debidas a su condición, y que eso reclamaba una protección legal también específica y/o especial. El desafío que se imponía y que los GP buscaban cumplir era el de identificar las garantías y los conceptos implícitos en el ya vasto cuerpo del existente Derecho internacional, rela-

cionados con las necesidades específicas de los desplazados internos, rellenar sus lagunas sobre esa materia y hacer más explícita la protección debida a estos colectivos.<sup>30</sup>

En cuanto al mérito, como se ha reconocido previamente, los Principios Rectores representan el primer paso en un largo camino aún por recorrer. Significan la primera respuesta internacional y sistematizada al problema de los desplazamientos internos, el primero esfuerzo concreto de Naciones Unidas de cara a la creación de un instrumento legal internacional al servicio de los desplazados internos, recogiendo una clara definición de su “estatuto” y de sus derechos, bien así las obligaciones de los gobiernos y las responsabilidades de la comunidad internacional para con ellos.

Basados en el Derecho internacional humanitario y el Derecho de los derechos humanos y, por analogía, el Derecho de los refugiados y de asilo, los Principios Rectores tienen por objeto servir de pauta normativa internacional para orientar a los gobiernos, organizaciones regionales e internacionales y todos los otros actores pertinentes en la provisión de asistencia y protección a los desplazados internos. Para ello identifican los derechos de los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento, les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia durante el desplazamiento y establecen garantías para su retorno, reasentamiento y reintegración en condiciones de dignidad y seguridad.<sup>31</sup>

No obstante, y aunque «reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el Derecho humanitario internacional»,<sup>32</sup> los Principios Rectores no constituyen un instrumento normativo vinculante.<sup>33</sup> Aún así, ellos se han convertido en “normas” (orientaciones) internacionales aceptadas en el ámbito del desplazamiento interno.<sup>34</sup> Algunos estados los incorporan a su legislación nacional. Constituyen el parámetro de referencia empleado por los actores humanitarios y activistas de los derechos humanos que se ocupan del tema, tanto en la esfera nacional como en la internacional. Y, lo que es más importante, «han logrado que los propios desplazados internos sean más conscientes de sus derechos».<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Véase KÄLIN, W., “Internally Displaced: the Protection Gap”, *Global Future – Fourth Quarter* (2004), pp.14 y 15, disponible en página web:

[www.globalfutureonline.org/PolicyAdvocacy/GlblFutr.nsf/issues/5036978C0C66026D88256F7F003D27BA/\\$File/GF04Q4...](http://www.globalfutureonline.org/PolicyAdvocacy/GlblFutr.nsf/issues/5036978C0C66026D88256F7F003D27BA/$File/GF04Q4...), visitada el 23 de abril de 2009.

<sup>31</sup> Según el primer artículo de su ‘Introducción: Alcance y Finalidad’, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos “contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo; definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante éste y en el retorno, el reasentamiento y la reintegración”. (COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* [UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2], de 11 de febrero de 1998).

<sup>32</sup> IBÍDEM, artículo 3.

<sup>33</sup> El subrayado es mío.

<sup>34</sup> En 2005, alrededor de 190 países adoptaron el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, que reconoció específicamente en los Principios Rectores un destacado marco internacional para la protección de los desplazados internos. ([http://www.un.org/summit2005/presskit/fact\\_sheet.pdf](http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf) consultada el 25 de marzo de 2009). Adelante retomaremos este asunto.

<sup>35</sup> HOLMES, J., “Prólogo”... op.cit., p.3.

En el ámbito de la Conferencia Internacional de los Diez Años de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, celebrada en Oslo el 16 y 17 de octubre de 2008,<sup>36</sup> el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António GUTERRES, avalando el importantísimo papel de los GP, aseveraba lo siguiente:

«Ante la ausencia de instrumentos vinculantes, los Principios Rectores se han convertido en un instrumento de protección extremadamente importante. Los consideramos mucho más que una simple recopilación y reformulación de normas jurídicas. Para nosotros, los Principios Rectores han desempeñado un papel esencial al definir nuestras propias responsabilidades operativas para con los desplazados internos y, más concretamente, en todas las dimensiones de la protección.»

Si bien es cierto que la publicación de los GP constituyó un “punto de inflexión” en la protección de los desplazados internos, no cabe duda que el desplazamiento interno sigue siendo uno de los retos más acuciantes de la comunidad humanitaria y un terreno nuevo que el Derecho internacional apenas exploró. En este sentido, resulta plenamente justificable y alentador el esfuerzo de la Unión Africana (UA) que acaba de sacar a la luz su *Convención para la Prevención del Desplazamiento Interno y la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África*,<sup>37</sup> un instrumento que puede contribuir al desarrollo de un marco jurídico más firme en todo el continente, sacando los DI del “limbo legal” (del *soft Law*) en el que yacen y cubriéndolos con una protección basada en principios y normas vinculantes. Es una tarea que se antoja difícil, pero posible de realizar si, al menos en este caso, triunfa el “imperio de la ley” sobre la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales, agravada por la inercia de los demás actores internacionales.

## IX. Revisando la aceptación internacional de los Principios Rectores

Nos complace recordar que los jefes de Estado y de gobierno de más de 190 países, reunidos en la Cumbre Mundial celebrada en Nueva York de 14 a 16 del año 2005, adoptaron un *Documento Final* que reconoce específicamente en los GP un destacado marco internacional para la protección de los desplazados internos.<sup>38</sup>

Antes y después de esa histórica reunión mundial, tanto el anterior como el actual Representante del Secretario de Naciones Unidas sobre los derechos huma-

---

<sup>36</sup> Dicha Conferencia analizó los logros y deficiencias de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos desde su lanzamiento en 1998, a la vez que pretendía avivar la voluntad política para incorporarlos en los marcos nacionales, regionales y globales y promover su aplicación práctica.

<sup>37</sup> La también llamada *Convención de Campala*, fue aprobada el 22 de octubre de 2009. A fecha de 23/10/2009, quince (15) estados la habían ratificado, abriendo así paso a su efectiva implementación, de acuerdo con la normativa vigente en esta materia. Véase: [www.african-union.org](http://www.african-union.org) y [www.newvision.co.ug/D/8/12/698829](http://www.newvision.co.ug/D/8/12/698829), visitadas el 25 de octubre de 2009.

<sup>38</sup> *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (A/RES/61/1 de 24 de octubre de 2005), párrafo 132, disponible en sitio web: [http://www.un.org/summit2005/presskit/fact\\_sheet.pdf](http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf), visitado el 1 de mayo de 2009.

nos de los desplazados internos, han animado a los Estados a que desarrollen políticas y legislaciones nacionales basadas en los GP, de cara al “endurecimiento” de una legislación poco firme en materia de desplazamientos internos.

A consecuencia de ello, en diversos puntos del mundo surgen señales positivas dando cuenta de que los GP poco a poco se van convirtiendo en un punto de referencia clave para el desarrollo de marcos normativos de protección de los desplazados internos en la legislación y política nacionales de varios países y regiones. El gobierno angoleño, por ejemplo, ha integrado los GP a la legislación nacional al adoptar las “Normas Nacionales para el Reasentamiento de las Poblaciones Desplazadas”, a fecha de 5 de enero de 2001, con motivo de garantizar estándares mínimos para un retorno seguro, voluntario y sostenible. De acuerdo con dichas Normas y en base a ellas, el Gobierno y la comunidad humanitaria suscribieron, en junio de 2002, los Planes Provinciales de la Acción de Emergencia para el Reasentamiento y Retorno.<sup>39</sup> El Gobierno turco ha incorporado los GP en su Estrategia y se ha fundamentado en ellos al elaborar la Ley de Indemnización. Colombia, Perú, Burundi, Liberia, Mozambique, Georgia y Maldivas son sólo otros tantos ejemplos. A nivel regional, podemos destacar el Consejo de Europa y la Organización de los Estados Americanos que recomendaron a sus Estados miembros la transposición de los GP a las legislaciones nacionales. En el ámbito africano, donde hasta la fecha se localizan los mejores ejemplos de la incorporación de los GP en los planteamientos regionales, el Protocolo de la región de los Grandes Lagos sobre la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos obliga jurídicamente a sus signatarios a integrar los GP en sus respectivas legislaciones nacionales.<sup>40</sup> Son señales de esperanza en lo que respecta a la implementación de los GP, pero aún queda un largo camino por recorrer, sobre todo para pasar de los planes, papeles e intenciones a la realidad, a la acción.

## **X. Una cuestión crucial: soberanía del Estado como “Responsabilidad de Proteger”**

La soberanía del Estado, en la que tanto se ha insistido, es una cuestión nuclear dentro del agudo problema del desplazamiento interno. De ella depende directa e indirectamente la aplicación y puesta en práctica de los GP y la instauración o no de un marco legal internacional que garantice los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamientos internos.

Reunidos en la ya mencionada Cumbre Mundial de 2005, al tiempo que reconocieron la transcendencia de los GP, los jefes de Estado aceptaron igualmente y por

---

<sup>39</sup> WINTHER, C. y BIRKELAND, M., “Angola: ¿de los planes a la acción?”, *RMF*, núms.16/17 (noviembre 2003), pp.35 y 36.

<sup>40</sup> Véase el muy sugestivo e interesante artículo “Logros, desafíos y recomendaciones. Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada en Oslo el 16 y 17 de octubre de 2008”, *RMF*, edición especial GP10 (diciembre 2008), pp.6 y 7.

unanimidad el concepto de la “Responsabilidad de Proteger” (en adelante también R2P, por su acrónimo en Inglés),<sup>41</sup> asumiendo su importancia en el tratamiento del genocidio, de los crímenes de guerra, de las limpiezas étnicas, de los crímenes de lesa humanidad y, por supuesto, de los desplazamientos internos. El compromiso que entonces asumieron en torno a esa materia, fue posteriormente ratificado por la *Resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad de la ONU*,<sup>42</sup> en conjunto con el propio concepto de R2P. Dicho compromiso se traducía específicamente en lo siguiente: (1) todo Estado tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de esos crímenes y (2) la comunidad internacional, actuando a través de las Naciones Unidas, tiene la responsabilidad de hacerlo cuando “es manifiesto que las autoridades nacionales no protegen a sus ciudadanos” de esos crímenes y si fuera necesario mediante una acción colectiva, incluso mediante el uso de la fuerza militar.

Existe, pues, una profunda vinculación entre el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica y los desplazamientos internos en la medida en que aquellos obligan a las personas a desplazarse. Dicha vinculación la hay también entre la obligación de prevenir y reaccionar ante estos crímenes y la R2P, aunque, en términos institucionales, la primera precede en más de medio siglo a la segunda. Sin embargo, la vinculación entre la R2P y los DI trasciende los factores causales.

El concepto de R2P<sup>43</sup> se funda, como en su germen, en la idea de la “soberanía nacional como responsabilidad”, nacida en el contexto de lucha por la protección de los DI, y que Francis DENG, en su calidad de primer Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, convirtió en su sello, entendiendo que *«ningún gobierno puede invocar la soberanía de forma legítima con el fin deliberado de dejar que su población muera de hambre o negarles el acceso a una protección y unos recursos vitales para su supervivencia y bienestar. (...) si un gobierno es incapaz de proporcionar protección y asistencia, la comunidad internacional debe actuar para cubrir ese vacío, ya sea con la invitación del país receptor o con el consenso internacional»*.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, cit., párrafos 138 y 139.

<sup>42</sup> Resolución 1674 (2006), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5430ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2006 [S/RES/1674 (2006)].

<sup>43</sup> Sosteniendo que los Estados soberanos tienen la obligación de defender a su población del genocidio y otras atrocidades masivas pero que, cuando no pueden o no quieren hacerlo, también entra en juego la responsabilidad del conjunto de Estados del mundo, este concepto, señala Erin MOONEY (2008), *«apareció en la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés), constituida con el fin de alcanzar un consenso internacional sobre la intervención humanitaria tras la experiencia de los años noventa, época en que ésta suscitó una gran polémica, “tanto cuando existía (como en Somalia, Bosnia y Kosovo) como cuando no (por ejemplo, en Ruanda). La ICISS reformuló el discurso y cambió el tono del debate: se abandonó la idea del derecho de terceros a intervenir para adoptar el término de la responsabilidad (ante todo, la del Estado en cuestión, de ofrecer protección a sus propios ciudadanos). La R2P incluía una serie un extenso paquete de medidas, que implicaban no sólo reaccionar para proteger a la población de daños graves, sino también prevenir dichas situaciones y reconstruir tras su incidencia»* (MOONEY, E., “Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger”, RMF, edición especial GP10 (diciembre 2008), pp.11-12).

<sup>44</sup> Doc. ONU E/CN.4/1993/35 (21 de enero de 1993), párrafo 151.

DENG que, como quedó dicho, convirtió el concept de R2P en su sello y lo aplicó a todos los aspectos de su mandato, «*lo empleó con éxito para abrir canales de diálogo constructivo con gobiernos del mundo entero sobre lo que en esencia constituye un asunto interno y es, por tanto, delicado desde el punto de vista político. Aparte de representar una ética y un matiz diplomáticos, la soberanía como responsabilidad también tiene su lógica; para los desplazados internos y otras personas que siguen en su país, implica un acceso garantizado a la protección nacional efectiva*».<sup>45</sup>

No obstante, con o sin razón muchos países temerosos de la intromisión internacional y la injerencia en asuntos internos, siguen reacios a la R2P (y por ende a los GP) en la que perciben tan sólo una intervención militar (de los más poderosos) disfrazada de retórica política. Se impone, pues, una comprensión clara del ámbito y finalidad de la R2P, bien así de la creación de herramientas prácticas y la puesta en marcha de estrategias que involucren más a los políticos, permitiendo que la R2P deje de ser sólo “un concepto”, “una inspiración” y se convierta en una “política efectiva”, «*un instrumento de movilización de tremendo potencial que refuerce y respalde la materialización de los dispuesto en los Principios sobre la protección de los desplazados internos ante los crímenes (los peligros y las necesidades) más graves*».<sup>46</sup>

En este sentido resulta un signo de esperanza el hecho de que el actual Secretario General de Naciones Unidas Ban KI-MOON haya retomado la agenda de su antecesor como bien lo demuestra la publicación de su informe “*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*” (enero de 2009)<sup>47</sup> que ha preparado y servido de base para las históricas discusiones llevadas a cabo en la Asamblea de Naciones Unidas, en Nueva York los días 23, 24 y 28 de julio de 2009, al objeto de abordar por primera vez en cinco años (desde 2005) la promesa solemnemente contraída por cerca de 190 estados en torno al principio de la R2P, en el ámbito de la ya referida Cumbre Mundial. Es de justicia desear que se avance con firmeza en esta dirección (hacer efectiva la R2P), dando por hecho que este principio (R2P) no se contradice con la soberanía de los Estados ni con la igualdad entre ellos, ni con el principio de no injerencia. Todo lo contrario, está en total conformidad con el respeto por la soberanía responsable que ha llegado a definir las relaciones entre estos.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> MOONEY, E., “Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger”, *RMF*, edición especial GP10 (diciembre 2008), p.12

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> KI-MOON, B., *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General de Naciones Unidas (UN/Doc. A/63/677 de 12 de enero de 2009).

<sup>48</sup> Abundante documentación sobre esta materia se puede encontrar en el *Global Center for Responsibility to Protect*, disponible en la web <http://globalr2p.org/>, consultada el 27 de julio de 2009. Particularmente reseñable es el artículo de SERRANO, M., “La responsabilidad de proteger”, *El País*, edición de 24/07/2009.

## XI. Tres notas conclusivas

### 1. Traer a debate público y “democratizar” la causa de los DI

A modo de cierre vuelvo, preocupado, a la constatación de que el más relevante de los cambios cualitativos y cuantitativos operados en la naturaleza del problema de los desplazamientos forzados en los últimos años es, sin duda, el desplazamiento interno que, no obstante eso y al contrario del fenómeno de los refugiados regulado esencialmente por la Convención de Ginebra de 1951, aún no ha recibido suficiente atención de parte de la Comunidad internacional y del correspondiente Derecho. Sobre un tema de tanta complejidad, alcance y urgencia, se necesita un debate crítico y de conjunto; hace falta que dicho debate se haga más público y pueda popularizar más la causa de las IDPs.

### 2. Los Principios Rectores no bastan porque no son vinculantes

A mi juicio, los GP revisten de indiscutible envergadura, ya que fueron elaborados desde la comprensión de la “soberanía del Estado” como “responsabilidad” - habiéndose desarrollado desde allí el concepto de “Responsabilidad de Proteger” (R2P); contemplan las necesidades específicas de los DI de todo el mundo; definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. Por todo ello, además de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, internacionales, no gubernamentales (ONG) y otros actores, la generalidad de los países los reconoce (así sucedió en la Cumbre Mundial de 2005) como destacado marco específico internacional y herramienta fundamental para la protección de los DI. Y algunos estados los han incorporado ya en sus legislaciones nacionales.

No obstante, los GP no son normas vinculantes, no forman parte del *hard Law*. Quizá por esa razón la generalidad de los países se adhieren a ellos fácilmente, dado que son sólo pautas orientativas, sin carácter jurídico vinculante; es más un “*acuerdo entre caballeros*”, cuya aplicación dependerá de las conveniencias políticas de los gobiernos que, en el mejor de los casos, suelen mostrarse receptivos tratándose de desplazamientos internos por catástrofes naturales, pero que casi siempre hacen *tabula rasa* a los GP en situaciones de conflictos armados y/o étnicos, sobre todo cuando son los propios gobiernos los responsables por dichos desplazamientos. Es sobre todo en estos casos que los estados suelen adherirse firmemente a la “doctrina de la soberanía nacional” y de “no injerencia en asuntos internos”, vulnerando y limitando enormemente el concepto (principio) de R2P. *¿Quid prodest?*

### 3. Urgen el “imperio de la ley” y las soluciones imaginativas y garantistas

En los albores del nuevo milenio que nos ha tocado vivir, mucho se ha insistido en la necesidad de consolidar el imperio de la ley en el plano internacional y el res-

peto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos y por reconocer internacionalmente.<sup>49</sup> Convencido de la profunda necesidad y máxima urgencia de ese imperio de la ley en materia de los desplazamientos internos, acojo con satisfacción y esperanza el esfuerzo de la Unión Africana que acaba de sacar a la luz su *Convención para la Prevención del Desplazamiento Interno y la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos* (aprobada en Campala el 22/10/2009). Y, desde el ejemplo africano, no sería demasiado proponer, como *lege ferenda*, la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un instrumento jurídico internacional vinculante (convención o tratado) que recuerde la obligatoriedad de la R2P, superando el eterno dilema relativo a la posible injerencia humanitaria e impidiendo que se utilice la soberanía nacional para proteger a los que violan arbitrariamente los derechos y la vida de sus congéneres. Dicho instrumento debería ser un medio eficaz para la aplicación del Derecho internacional, llevando a velar por que las violaciones graves no queden impunes y, así, se protejan los “sectores más vulnerables”,<sup>50</sup> de los que se destacan las IDPs. En fin,

*«el respeto de la soberanía nacional no debería limitar la protección sino más bien conciliarse con las necesidades de asistencia de las personas internamente desplazadas. Tenemos que basarnos en los principios del derecho humanitario, los derechos humanos y la legislación en materia de refugiados a fin de establecer un marco jurídico y directrices operacionales que rijan el acceso a la atención humanitaria para todos los que la necesitan» (Sadako OGATA).<sup>51</sup>*

Mientras tanto, «*quosque tandem, Catilina, abutere patientia nostra?*»,<sup>52</sup> cuestionan, desesperados por su dramática situación, los millones de seres humanos desplazados dentro de las fronteras de sus propios países.

## Bibliografía

ACNUR/UNHCR, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, 2000.

\_\_\_\_\_, *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Barcelona, 2006.

<sup>49</sup> *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005...* cit., párrafo 134; Naciones Unidas – Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos, *Manual de Tratados*, año 2001, disponible en página web: <http://untreaty.un.org/English/TreatyHandbookSpan.pdf>, visitada el 5 de mayo de 2009.

<sup>50</sup> ANNAN, K., “Nosotros los Pueblos”: *Informe del Milenio* del Secretario General de Naciones Unidas (A/54/2000), sobre todo los párrafos núms.209-219, dentro del capítulo IV.

<sup>51</sup> NACIONES UNIDAS, “Declaración de apertura pronunciada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ante el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en su 42º período de sesiones (Doc. A/AC.96/783, Anexo I, p.29).

<sup>52</sup> «*¿Hasta cuando abusarás de nuestra paciencia, Catilina?*» (CICERO, *Catilinarias*, 1, 1).

- \_\_\_\_\_, 2007 *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, en línea <http://www.unhcr.org/statistics.html>, visitada el 29 de abril de 2009.
- \_\_\_\_\_, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Geneve, december 2007, disponible en página web: [www.unhcr.org/refworld/idps.html](http://www.unhcr.org/refworld/idps.html) - 31k -, visitada el 22 de abril de 2009.
- ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., "La internacionalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados", en CAMPS MIREBET, N. (ed.), *El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, Lleida, 2005, pp.15-58.
- ALINGUÉ, M., "Crisis política y migraciones: el África Subsahariana en perspectiva", en Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, organización internacional para las migraciones, *Destierros y desarraigados. Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*, (Bogotá, 4-6 setiembre de 2002), pp.345-357.
- ANNAN, K., "Nosotros los Pueblos": *Informe del Milenio del Secretario General de Naciones Unidas (A/54/2000)*.
- BAYEFSKI, A. F. y FITZPATRICK, J. (eds.), *Human Rights and Forced Displacement*, The Hague, 2000.
- BLACK, R. y KOSER, K. (eds.), *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, vol. 4, New York, 1999.
- BRETTELL, C. B. y HOLLIFIELD, J. F., *Migration theory. Talking across disciplines*, New York, 2000.
- CAMPS MIREBET, N. (ed.), *El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, Lleida 2005.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 1995.
- CASTLES, S., "La política internacional de la migración forzada", *Migración y Desarrollo*, n°1 (octubre de 2003), pp.1-28.
- \_\_\_\_\_, "Migración internacional a comienzos de siglo XXI: tendencias y problemas mundiales", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 165 (setiembre 2000), pp.17-32.
- COHEN, R. and DENG F., *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, Washington D.C., 1998.
- COHEN, R., "The Development of International Standards to protect Internally Displaced Persons", en BAYEFSKI, A. F. y FITZPATRICK, J. (eds.), *Human Rights and Forced Displacement*, The Hague, 2000, pp.76-85.
- \_\_\_\_\_, *Listening to the Voices of the Displaced: Lessons Learned*, September 2007, disponible en página web: [www.brookings.edu/reports/2008/09\\_internal\\_displacement\\_cohen.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2008/09_internal_displacement_cohen.aspx) - 48k -, visitada el 22 de abril de 2009.

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2), de 11 de febrero de 1998.
- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África*, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto periodo ordinario de sesiones, Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969. Entró en vigor con carácter general el 20 de junio de 1974.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada el 28 de julio de 1951, en Ginebra, por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950, entrada en vigor, con carácter general el 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, adoptado por el “Coloquio Sobre la protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.
- DENG, F y CONHEN, R., *Masses in Flight: the Global Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., 1998.
- DENG, F, “En el vacío de la soberanía: el desafío internacional del desplazamiento interno”, *RMF*, núms.16/17 (noviembre 2003), p.48.
- \_\_\_\_\_, *Nota de presentación de los Principios Rectores* (E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998).
- Diccionario de Asilo*, Bilbao, 2007.
- Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/RES/61/1 de 24 de octubre de 2005.
- EGEA JIMÉNES, C. y SOLEDAD SUESCÚN, J. I., “Migraciones y conflictos. El desplazamiento interno en Colombia”, *Convergencia*, vol.15, nº47 (mayo-agosto 2008), pp.207-235.
- ELIZONDO, D., “La protección internacional de los refugiados: retos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en las crisis humanitarias actuales”, en CAMPS MIRABET, N. (ed.), *El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, Lleida 2005, pp.85-107.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Los nuevos desafíos de la protección de los refugiados”, en CAMPS MIREBET, N. (ed.), *El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, Lleida 2005, pp.59-84.

- GALINSOGA JORDÀ, A., "La afluencia masiva de refugiados ante el Derecho internacional: la prevención del desarraigo y la protección de las víctimas", en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva, 2002, pp.95-153.
- GOODWIN-GILL, G. S., "Refugees, de facto Refugees and Rejected applicants", en *The legal status of de facto refugees and rejected asylum seekers* [The European Legal Network on Asylum, ELENA, Lisbon Seminar, 12-14 February, 1988], 97-100.
- \_\_\_\_\_, *The Refugee in International Law*, second edition, Oxford, 1996.
- GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., "La protección subsidiaria como concepto diferente a la protección temporal. Hacia un derecho comunitario europeo en la materia", en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva, 2002, pp.231-248.
- \_\_\_\_\_, *Derecho de Asilo y «No Rechazo» del Refugiado*, Madrid 1996.
- GROS ESPIELL, H., *Estudios sobre derechos humanos*, Caracas, 1985.
- Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, 1999, p.3, disponible en página web: [www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocumentsByCategory\)/.../\\$file/GP\\_manual\\_Spa...](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/.../$file/GP_manual_Spa...), consultada el 22 de abril de 2009.
- HATHAWAY, J. C., *The Law of Refugee Status*, Vancouver, 1991.
- \_\_\_\_\_, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, 2005.
- Imigração: oportunidade ou ameaça? Actas da conferência Internacional de 2007*, Estoril, 2007.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC), *Appeal 2009*, Geneva, april 2009, disponible en página web: [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org), visitada el 22 de abril de 2009.
- \_\_\_\_\_, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*, Geneva, april 2009, disponible en página web: [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org), visitada el 22 de abril de 2009.
- JACKSON, I. C., *The Refugee Concept in Group Situations*, The Hague, 1999.
- KABUNDA, M., "La inmigración africana. Verdades y contra verdades", *Letras Internacionales*, nº 68 (Madrid, otoño de 2000), pp.58-65.
- KÄLIN, W., "Internally Displaced: the Protection Gap", *Global Future – Fourth Quarter* (2004), pp.14 y 15, disponible en página web: [www.globalfutureonline.org/PolicyAdvocacy/GlblFutr.nsf/issues/5036978C0C66026D88256F7F003D27BA/\\$File/GF04Q4...](http://www.globalfutureonline.org/PolicyAdvocacy/GlblFutr.nsf/issues/5036978C0C66026D88256F7F003D27BA/$File/GF04Q4...), visitada el 23 de abril de 2009.
- KI-MOON, B., *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General de Naciones Unidas (UN/Doc. A/63/677 de 12 de enero de 2009).

- KORN, D. A., *Exodus within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., 1999.
- KOSER, K., “Vacíos en la protección de los desplazados”, *RMF*, nº31 (noviembre de 2008), p.17.
- KOURULA, P., *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, The Hague, 1997.
- Manual de Tratados*, año 2001, disponible en página web: <http://untreaty.un.org/English/TreatyHandbookSpan.pdf>, visitada el 5 de mayo de 2009.
- MOONEY, E., “Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger”, *Revista Migraciones Forzadas*, edición especial GP10 (diciembre 2008), pp.11-13.
- \_\_\_\_\_, “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24, Issue 3 (2005), pp.9-26.
- PELÁES MARÓN, J. M., “La Unión Europea y los refugiados: entre la obligación y el derecho, ¿freno o impulso para la protección de los refugiados?”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva, 2002, pp.29-43.
- PÉREZ BARAHONA, S., “El estatuto de ‘refugiado’ en la Convención de Ginebra de 1951”, *REDUR*, nº 1 (2003), pp.225-250.
- Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, October 2008, disponible en página web: [www.brookings.edu/papers/2008/1016\\_internal\\_displacement.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx) - 46k -, visitada el 20 de abril de 2009.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII.
- RWAMATWARA, E., “Forced Migration in Africa: a challenge to development”, *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien*, nº.8 (2005), pp.173-191.
- SCHEININ, M., “Forced Displacement and the Covenant on Civil and Political Rights”, en BAYEFSKI, A. F. y FITZPATRICK, J. (eds.), *Human Rights and Forced Displacement*, The Hague, 2000, pp.66-75.
- SERRANO, M., “La responsabilidad de proteger”, *El País*, edición de 24/07/2009.
- TIMUR, S., “Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N°165 (setiembre 2000), pp.2-16.
- VIDAL LÓPEZ, R. C., *Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo*, Bogotá, 2007.
- VINCENT, M. and SORENSEN B. R. (eds.), *Caught between borders: response strategies of the Internally Displaced*, London, 2001.
- WINTHER, C. y BIRKELAND, M., “Angola: ¿de los planes a la acción?”, *RMF*, núms.16/17 (noviembre 2003), pp.35 y 36.