

Universidad Estatal a Distancia
Vicerrectoría Académica
Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades
Sistema de Estudios de Postgrado
Maestría en Derechos Humanos

**La protección de los desplazados internos en el Derecho
Internacional**

**Trabajo Final de Investigación para optar el Grado de:
Máster en Derechos Humanos**

Sustentante:
Antonio Pedro Miranda Sisniegas

Mercedes de Montes de Oca, San José
Marzo de 2009

INDICE

Introducción

CAPITULO 1

APROXIMACION CONCEPTUAL AL DESPLAZAMIENTO INTERNO

1.1 Las figuras de protección de la persona humana

1.1.1 El asilo

- a) Asilo territorial
- b) Asilo diplomático

1.1.2 El estatuto de refugiado

- a) Primeros intentos de definición
- b) Definición de la Convención de 1951 y cambios en el Protocolo de 1967
- c) Definiciones regionales ampliadas de refugiado

1.2 Definición de desplazado interno

1.2.1 Causas del desplazamiento interno

1.2.1.1 Conflictos Armados

1.2.1.2 Desastres Naturales y causados por el hombre

1.2.1.3 Violaciones de los derechos humanos

1.2.2 Utilidad de una definición autónoma de desplazado interno

1.2.3 Definiciones de desplazado interno

1.2.3.1 Definición de trabajo de 1992

1.2.3.2 Definición de los Principios Rectores

1.2.3.3 Otras definiciones de desplazado interno

1.2.4 Cese de la condición de desplazado interno

1.3 Análisis comparativo entre las figuras de asilo, refugio y desplazamiento interno

1.3.1 Distinción entre las definiciones de “asilado” y refugiado

1.3.2 Los desplazados internos y los refugiados
CAPITULO 2

MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS
INTERNOS

2.1 El derecho a no ser desplazado arbitrariamente en el Derecho Internacional
Contemporáneo

2.1.1 Algunas situaciones que violan el derecho a no ser desplazado arbitrariamente

- a) Casos que afectan la vida y la seguridad personal
- b) Discriminación
- c) Implantación de colonos
- d) Expulsiones y pérdida de tierras y viviendas
- e) Consecuencias negativas de los proyectos de desarrollo
- f) Daños al medio ambiente

2.1.2 Normas relativas al desplazamiento forzado

- a) Derecho a circular libremente y a escoger libremente la residencia
- b) Protección contra las injerencias en el propio domicilio
- c) Derecho a la vivienda
- d) Prohibición de los desplazamientos forzados en situaciones excepcionales, incluidos los conflictos armados
- e) Prohibición de la discriminación por motivos de religión o de raza
- f) Prohibición del genocidio
- g) Normas relativas a los pueblos indígenas

2.2 Necesidad de un marco normativo propio: Los Principios Rectores

- a) Igualdad de derecho y obligaciones
- b) Aplicación universal
- c) Derecho a buscar y disfrutar del asilo
- d) Protección ante el desplazamiento

- e) Derecho a la vida
- f) Derecho a la dignidad e integridad de la persona
- g) Protección contra el retorno forzado
- h) Unidad familiar
- i) Derechos a la propiedad
- j) Derecho al retorno o al reasentamiento
- k) Protección ante el trato discriminatorio
- l) Derecho a la recuperación de la propiedad o a la compensación

CAPITULO 3

REFLEXIONES SOBRE LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

APENDICE: PRINCIPIOS RECTORES

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento interno se ha convertido en uno de los problemas más estudiados en el Derecho Internacional, a partir de la década de los noventa. Muestra de ello lo constituye la apreciable cantidad de bibliografía que existe sobre esta materia, aunque es preciso aclarar que la mayoría se encuentra en idioma inglés.

La presente investigación está organizada en tres capítulos, basados en tres grandes líneas de trabajo: el marco conceptual sobre los desplazados internos; el marco jurídico de protección internacional de los desplazados; y, por último, algunas reflexiones sobre la asistencia humanitaria a los desplazados internos, contrastando dicha práctica con el ordenamiento normativo que se propone en el anterior capítulo.

Una premisa de este trabajo es que el desplazamiento interno no es un asunto de soberanía interna de los Estados. Todo lo contrario, el moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos sostiene que en circunstancias en que se producen violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos fundamentales de las personas, como es el caso de muchos casos de desplazamiento interno, los principios de soberanía y de no intervención ceden ante el interés de la comunidad internacional en su conjunto.

Nuestra investigación muestra como resultado, entre otros, que el debate doctrinal sobre los desplazados internos tiene todavía temas sin resolver. No existe, por ejemplo, consenso en el hecho de aceptar que el desplazado interno es una categoría conceptual autónoma, distinta a otras figuras de protección internacional, en particular del refugiado. Aquellos que le niegan “carta de ciudadanía” al desplazado interno, son contrarios a crear un régimen jurídico e institucional de protección de los desplazados internos a nivel internacional. En el tema de la asistencia humanitaria, las diferencias se agudizan por el “conflicto” que puede presentarse con principios básicos del Derecho Internacional, como son el de soberanía y el de no intervención.

A pesar de la falta de consenso en esos temas, se puede concluir que existe de todos modos una tendencia mayoritaria en reconocer que el desplazado interno es una figura jurídica nueva, que requiere por consiguiente un marco jurídico e institucional para su protección y que, bajo circunstancias especiales que amenacen la paz y seguridad internacionales, podría justificar la intervención por razones humanitarias de la comunidad internacional. Esa es la posición compartida por nuestra investigación.

Cada año, en particular desde el fin de la Guerra Fría, miles de personas se ven forzadas a abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia para salvaguardar su vida, su integridad y su libertad, siendo la causa principal los conflictos armados internos. Los refugiados cruzan las fronteras de un país, mientras que los desplazados internos permanecen dentro de las fronteras de su país de origen o de residencia habitual.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), informa en un reciente documento que el número de refugiados en el mundo es menor a diez millones de personas¹. En comparación, existe cerca de 25 millones de desplazados internos en el mundo².

A nuestro juicio, el fenómeno del desplazamiento interno se ha convertido en una de las grandes tragedias humanas de nuestro tiempo y se puede afirmar que algunos factores no han contribuido a dar solución a este problema. Los refugiados cuentan con un marco legal e institucional de protección a nivel internacional, los desplazados internos, que en principio se encuentran bajo la jurisdicción del Estado de su residencia habitual, carecen de un régimen internacional que les brinde asistencia. De otro lado, muchos Estados esgrimen la defensa de su soberanía, impidiendo que la comunidad internacional haga llegar la asistencia que requieren los desplazados.

En ese contexto, el estudio del desplazamiento interno es visto como una prioridad en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Sus estudios analíticos y la asistencia en

¹ Global Appeal 2006. Ginebra: UNHCR, 2006. p. 13

² PHUONG, Catherine. The International Protection of Internally Displaced Persons. Londres: Cambridge University Press, 2004. p.1.

el terreno a los desplazados internos, han motivado una creciente preocupación en el ámbito académico.

La bibliografía muestra que el problema de los desplazados internos se ha tratado incluso desde mediados del siglo XX, específicamente en los trabajos preparatorios para la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951. En aquella ocasión se decidió dejar a los desplazados internos fuera del ámbito de aplicación de dicho instrumento porque, al permanecer dentro de su propio país de origen o de residencia, se encontraban aún bajo la protección de dicho Estado. La otra razón para excluirlos en aquel momento del régimen de protección de los refugiados, fue el respeto a la soberanía del estado y la no intervención en sus asuntos internos.

El tema volvió a causar preocupación a mediados de los ochenta por dos circunstancias: las cifras de desplazados internos crecieron hasta duplicar el número de refugiados en todo el mundo; y, a diferencia de la década de 1950, en la actualidad la principal causa del desplazamiento interno la constituye el conflicto armado interno.

En ese sentido, el presente estudio de los desplazados internos en el Derecho Internacional buscó tres objetivos principales:

- a) Primero, establecer que el desplazado interno es una categoría nueva y autónoma de protección de la persona humana, principalmente a partir de la comparación con otras figuras de protección internacional como son el refugio y el asilo;
- b) Segundo, demostrar que el desplazado interno, en tanto categoría autónoma de protección de la persona humana, requiere un marco normativo autónomo, aunque dejando en claro que ese régimen normativo está básicamente conformado por normas ya existentes en los derechos humanos, en el derecho humanitario y en el derecho de los refugiados. Estas normas existentes han configurado un derecho emergente a no ser desplazado arbitrariamente; y,
- c) Tercero, recalcar por un lado que los desplazados internos, por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, tienen el derecho y la necesidad de acceder a

la asistencia humanitaria internacional y, por otro lado, que el desplazamiento no constituye una materia reservada al dominio interno de los Estados sino todo lo contrario, pues si un caso particular de desplazamiento implica violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos y amenaza la paz y seguridad internacionales, podría configurarse una intervención legítima de la comunidad internacional.

Con base en esos objetivos, las preguntas de esta investigación fueron: ¿es el desplazado interno una categoría nueva y autónoma de protección internacional de la persona humana?, ¿se justifica crear un nuevo marco jurídico de protección internacional de los desplazados? y ¿bajo qué parámetros se debe concretar la ayuda humanitaria internacional a los desplazados internos y, bajo qué circunstancias, podría configurarse una amenaza a la paz y seguridad internacionales que justifique la intervención armada de la comunidad internacional?.

La hipótesis de nuestra investigación es que, en efecto, el desplazado interno es una categoría nueva y autónoma de protección de la persona humana, que requiere que la comunidad internacional adopte un sistema normativo que le garantice asistencia y protección.

Marco teórico

El término desplazado puede aplicarse genéricamente a toda persona que involuntariamente abandona su lugar habitual de residencia para trasladarse hacia otros lugares. Las personas que salen fuera de su país responden a la categoría de refugiados, mientras que aquellos que permanecen dentro de las fronteras de su Estado son denominados desplazados internos.

Desde nuestra modesta perspectiva, las necesidades de asistencia humanitaria de los desplazados internos son mayores que las que plantea la situación de los refugiados. Existen varias razones para afirmar lo anterior, como es el hecho de que la principal causa de este fenómeno -no la única como se verá oportunamente- son los conflictos armados no internacionales. Siendo así, el problema de los desplazados es visto en principio como un asunto doméstico que queda bajo la jurisdicción del Estado afectado. No obstante, en muchos casos el Estado no tiene las posibilidades de tomar

una acción especial para resolver el problema, y en algunos otros el desplazamiento de comunidades minoritarias puede convertirse incluso en una política deliberada³.

Otra razón es la inexistencia de un régimen legal e institucional ad-hoc para la protección y asistencia de los desplazados, como sí ocurre en el caso de los refugiados. La práctica viene demostrando que las variadas y amplias necesidades de los desplazados internos en materia de asistencia de emergencia, protección y reincorporación en condiciones de seguridad exceden la capacidad, el mandato y los conocimientos especializados de cualquier organización a título individual.

La vigilancia de los derechos humanos es importante para hacer frente a los problemas que presenta la protección de los desplazados internos, así como para crear condiciones que les anime a regresar y reintegrarse a los que fueron sus lugares habituales de residencia.

Tratándose de conflictos internos, en principio el Estado afectado estaría en condiciones de afrontar el problema con sus propios medios. Sin embargo, las dificultades comienzan cuando el conflicto tiende a desbordarse y amenaza con sobrepasar las fronteras del país, poniendo en riesgo la paz y seguridad internacionales en los términos de la Carta de las Naciones Unidas. En tales circunstancias, la existencia de desplazados es vista muchas veces como un síntoma de mal funcionamiento del Estado que plantea retos a la estabilidad política, económica y social, tanto a nivel nacional como internacional⁴.

De ser calificada la situación como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, podríamos llegar a la intervención por razones humanitarias, lo que traería consigo un cuestionamiento a principios como el de soberanía y no intervención en los asuntos internos de los Estados.

³ PLATTNER, Denise. La Protección de las Personas Desplazadas en un Conflicto Armado No-Internacional. En Revista Internacional de la Cruz Roja. Ginebra. N° 114 (noviembre-diciembre de 1992). p. 600

⁴ COHEN, Roberta y DENG, Francis. Exodus within Borders. The Uprooted Who Never Left Home. En Foreign Affairs. Vol. 77, N° 4 (julio-agosto de 1998). p. 12

Una postura, llamada “soberanía con responsabilidad”, concibe que un Estado sólo puede alegar las prerrogativas de su soberanía cuando cumple con el deber de brindar protección y asistencia a sus ciudadanos. Así, cuando el Estado no cumple con ese deber, se estaría legitimando la acción de la comunidad internacional, inclusive en último recurso la intervención militar⁵.

El tema de los desplazados internos ocupa actualmente un lugar importante en la agenda de la Asamblea General y sin duda lo ocupará en el novísimo Consejo de Derechos Humanos, que ha reemplazado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Como ejemplo de lo anterior, a principios de 1998, el entonces Representante del Secretario General para los desplazados internos, Francis Deng, presentó un esbozo de lo que vendría a ser los principios rectores para casos de desplazamientos internos. Estos principios van desde los derechos que amparan a los desplazados hasta los deberes que competen a los actores internacionales, tales como los Estados, grupos insurgentes, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Se incluyen, entre otros, el derecho a no ser arbitrariamente desplazados; el acceso a la asistencia humanitaria; y, la protección cuando se estén trasladando de un lugar a otro. Aunque los principios carecen aún de fuerza legal, ellos fijan estándares que podrían seguir los actores antes mencionados para legitimar su accionar.

Método

Hemos utilizado el enfoque cualitativo. El trabajo no busca generar preguntas de investigación ni probar hipótesis preconcebidas, sino que estas han surgido con el desarrollo de la investigación. No medimos numéricamente el fenómeno del desplazamiento interno y tampoco tratamos de generalizar los resultados de la investigación.

Las fuentes utilizadas para el estudio han sido principalmente primarias y secundarias. Se ha utilizado la internet para tratar de detectar ambos tipos de fuentes. Las

⁵ Ibid., p. 14

herramientas principales de este trabajo han sido la Doctrina del Derecho Internacional Público, específicamente los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados, así como jurisprudencia relevante de tribunales internacionales y regionales.

La hipótesis central del presente trabajo es que el desplazamiento interno es una figura de protección internacional de la persona humana, con características que la distinguen de cualquier otra, que requiere urgente adopción de un marco normativo e institucional por medio del cual la comunidad internacional atienda las necesidades de protección y asistencia de los desplazados.

Resultados

Como se podrá apreciar de las conclusiones, el estado actual de la doctrina sobre los desplazados internos muestra divergencias en el debate que se da a nivel doctrinario y a nivel de “campo” con los trabajos en el sistema de las Naciones Unidas.

No existe consenso en si se reconoce o no que el desplazado interno es una categoría conceptual autónoma, distinta a otras figuras de protección internacional de la persona humana, en particular del refugiado.

Tampoco hay unanimidad en cuanto a favorecer la creación de un régimen jurídico e institucional de protección de los desplazados internos. La posición contraria alega que los desplazados internos son un problema de soberanía interna de los Estados y que sólo a ellos les compete la responsabilidad en cuanto a la protección de estas personas.

En el tema de la asistencia humanitaria, las diferencias se agudizan por el “conflicto” con principios básicos del Derecho Internacional, como son los de soberanía y no intervención, los mismos que para una posición de la doctrina siguen siendo piedras fundamentales del Derecho Internacional. En la corriente opuesta, una posición que viene ganando terreno afirma que estos principios ceden ante el principio del respeto irrestricto bajo cualquier circunstancia de los derechos humanos y, en esa línea de

pensamiento, si un Estado no puede o no quiere brindar asistencia humanitaria a los desplazados internos, la comunidad internacional puede asumir esa responsabilidad.

Más allá de la falta de consenso en esos temas, se puede observar que existe una tendencia mayoritaria en reconocer que el desplazado interno es una categoría conceptual de protección de la persona humana totalmente nueva. Así, la consecuencia lógica de ese reconocimiento es que se requiere un marco jurídico e institucional para la protección de los desplazados.

CAPITULO 1

APROXIMACION CONCEPTUAL AL DESPLAZAMIENTO INTERNO

En el presente capítulo presentaremos a grandes rasgos el impacto del desplazamiento interno con estadísticas sobre la cantidad aproximada de personas afectadas y su distribución por regiones y por países. Luego de un análisis de diversas propuestas estableceremos una definición del desplazado interno. Estudiar el concepto del desplazamiento interno implica necesariamente revisar las causas y el momento en que se considera que cesa el desplazamiento.

En la parte final del capítulo, el análisis comparativo del desplazamiento interno con la institución del Refugio nos ayudará a comprender mejor por qué se trata de una figura nueva que requiere carta de autonomía en el campo del Derecho Internacional.

1.1 Las figuras de protección de la persona humana

1.1.1 El asilo

Desde los primeros tiempos, el asilo ha tenido dimensiones políticas, a la vez que humanitarias. La antigua práctica de conceder asilo interior, con carácter temporal en lugar de permanente, en lugares sagrados, reflejaba un respeto por la divinidad y la Iglesia, mientras que la concesión de asilo por los reyes, repúblicas o ciudades libres era una manifestación de la soberanía. Al aumentar el poder de la monarquía, el derecho a conceder asilo se convirtió cada vez más en prerrogativa del Estado, disminuyendo en consecuencia la inviolabilidad del asilo en los lugares sagrados. Esta manera de concebir el asilo, más como una prerrogativa del soberano que un derecho de las personas a recibir protección, subsistirá hasta principios del siglo XX⁶.

El asilo en la actualidad tiene dos manifestaciones: el asilo territorial y el asilo diplomático. Una y otra figura tienen, en realidad, la misma finalidad, cual es la

⁶ REMIRO BROTONS, Antonio y otros. Derecho Internacional. Madrid: McGraw-Hill, 1997. p. 1011

protección que brinda un Estado a una persona no nacional que es objeto de persecución por motivos políticos o ideológicos por parte de las autoridades de otro Estado. Veamos a continuación en qué consiste cada una de estas manifestaciones del asilo.

a) Asilo territorial: Tiene lugar en el territorio del Estado protector y consiste en acoger a la persona, nacional de un Estado distinto, que es objeto de persecución política o ideológica. El derecho de asilo está incluido dentro de los derechos humanos consagrados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, cuyo artículo 14 establece: “1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país...2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”⁷.

Para 1966, año en que se adoptaron el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, no se logró incluir disposición alguna sobre el derecho de asilo, quizás por la dificultad de lograr un consenso sobre quiénes podían acogerse al asilo. Sin embargo, en 1967 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 2312 (XXII) que contiene la “*Declaración sobre el Asilo Territorial*”, que a la fecha resulta ser el instrumento internacional más relevante sobre la materia.

La declaración enuncia los principios fundamentales del asilo territorial, a saber: la concesión del asilo es un derecho del Estado, en ejercicio de su soberanía (artículo 1 inciso 1)⁸; toda persona tiene derecho a buscar asilo, pero no hay un deber del Estado a admitirla en su territorio; y, ninguna persona podrá ser rechazada en la frontera, expulsada o devuelta a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución (artículo 3 inciso 1)⁹. Como puede apreciarse, no hay ningún tratado ni convención

⁷ Pocos meses antes, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre había establecido en su artículo XXVII “*Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales*”

⁸ Así lo advirtió la Corte Internacional de Justicia en el Caso del Asilo de Víctor Raúl Haya de la Torre, entre Colombia y Perú (1950). El tribunal agregó que la decisión del Estado otorgante no requería posterior justificación y que tal decisión debía ser respetada por otros Estados, incluyendo el de nacionalidad del solicitante del asilo

⁹ También conocido como principio de no devolución o *non refoulement*

con fuerza vinculante que obligue a los Estados a conceder asilo. Existe pues un vacío legal entre el derecho que tiene toda persona a solicitar asilo y el carácter discrecional con que el Estado lo concede.

b) Asilo diplomático: Esta forma de asilo consiste en la protección dispensada por un Estado a la persona que es objeto de persecución política o ideológica, que se refugia en los locales de la Misión Diplomática acreditada en otro Estado.

Tal y como se entiende en la actualidad, el asilo diplomático es antes que nada una costumbre regional en el ámbito latinoamericano, antes que una institución de derecho internacional general¹⁰. Esta práctica latinoamericana se inició sin la existencia de tratados, pero se fue constituyendo en una costumbre constantemente practicada, sin que se viera al comienzo la necesidad de suscribir convenciones especiales que la reconocieran expresamente. Más tarde, esa costumbre se cristalizaría en sucesivos tratados o convenciones, aun que es preciso señalar que ninguno de ellos alcanzó una ratificación general por parte de los gobiernos de la región.

¿Qué razones explican el desarrollo de esta práctica latinoamericana?. Según ESPONDA¹¹, este fenómeno tendría su explicación en tres factores: el primero, está dado por la inestabilidad política, los gobiernos de facto y las consecuentes persecuciones políticas que fueron lugar común en nuestros países recién independizados de la corona española; el segundo factor, es el temor a que los conflictos políticos repercutieran en los países vecinos, lo que hacía necesario encontrar un “remedio” convencional¹²; y, el tercer factor, que no puede dejarse de lado, es que el medio geográfico de nuestro continente y las dificultades de comunicación derivadas del mismo, hacían prácticamente imposible recurrir al asilo

¹⁰ Esa fue también una de las conclusiones a las que arribó la CIJ en el Caso Haya de la Torre

¹¹ ESPONDA FERNANDEZ, Jaime. La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados. En FRANCO, Leonardo (coordinador). El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2004. p. 83-84

¹² En ese contexto, el asilo fue concebido como parte del andamiaje jurídico que debía proteger a las nacientes repúblicas de la iniciación o fomento, en cualquiera de ellas, de movimientos revolucionarios contra alguna de las otras. Ver ESPONDA FERNANDEZ, Jaime, op. cit., loc. cit.

territorial. Así las cosas, el asilo diplomático se presentaba como la solución más rápida y segura para dar protección a un perseguido político¹³.

La práctica recurrente del asilo en la región explica también el interés de muchos gobiernos en establecer criterios comunes o parámetros, que evitaran también el exceso y su concesión a delincuentes comunes. El asilo diplomático entonces está regulado por los siguientes tratados multilaterales regionales, como es el caso del Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional (1889), Convención de La Habana sobre Asilo (1928), Convención de Montevideo sobre Asilo Político (1933) y, particularmente, la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático (1954), que configura en definitiva las normas bajo las cuales se otorga esta modalidad de asilo.

Este número de tratados no revela precisamente que existiera acuerdos o consenso sobre la práctica del asilo. Todo lo contrario, la persistente consagración convencional del tema del asilo es más bien signo de resistencia por parte de los Estados a otorgar el asilo ampliamente. Siguiendo también en este punto a ESPONDA, se puede afirmar que la mayor parte de las conferencias fueron convocadas para resolver las continuas discrepancias sobre la aplicación del asilo y evitar el abuso y la aplicación descontrolada de la institución¹⁴.

Al margen de estas consideraciones históricas, es preciso tener en cuenta las características del asilo diplomático, tal y como están previstos en la Convención de Caracas de 1954:

- Al igual que en el caso del asilo territorial, se trata por un lado un derecho del Estado acreditante, el cual no está obligado a justificar su decisión de otorgar o no otorgar el asilo;
- Únicamente se concede a personas que son perseguidas por razones políticas y no a delincuentes comunes;

¹³ Ibid., p. 84

¹⁴ Ibid., loc. cit.

- Sólo cabe otorgar el asilo en situaciones de urgencia, según calificación del Estado otorgante, y por el tiempo estrictamente necesario para que el asilado pueda salir del país en condiciones de seguridad (artículo 5);

- El asilo se otorga por lo general en los locales de la Misión Diplomática, incluyendo la residencia del Jefe de Misión, pero no los de la oficina consular, por disposición expresa de la Convención de Caracas; y,

- Una vez que se conceda el asilo, el Estado otorgante debe comunicarlo al Estado territorial para efectos de que al asilado se le conceda el salvoconducto con el cual puede abandonar el país.

Diversos tratadistas estiman que un rasgo fundamental del asilo diplomático es la obligación del Estado territorial de permitir la salida del asilado y no precisamente la inviolabilidad de los locales de la Misión Diplomática, como se suponía a comienzos de la vida republicana de nuestros países¹⁵.

Para concluir este apartado, diremos que la diferencia más clara entre el asilo territorial y el asilo diplomático, es que en el primer caso la protección se presta en el propio territorio del Estado protector, con lo cual está haciendo uso de su propia soberanía, mientras que en el segundo caso la protección se da en la sede diplomática del Estado protector acreditada en el territorio de otro Estado, lo que implica una limitación a la soberanía de éste último¹⁶.

1.1.2 El estatuto de refugiado

Hemos visto en el apartado precedente que el asilo se ha configurado como una institución de protección de la persona humana, no existe en la práctica una

¹⁵ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Madrid: TECNOS, 2001. p. 239. También en esa misma línea se pronuncia REMIRO BROTONS, Antonio y otros, op. cit., p. 781

¹⁶ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, op. cit., p. 237. Cabe tener presente en este aspecto, la sentencia de la CIJ en el Caso del Asilo de Haya de la Torre, cuando afirmó que “...en el caso del asilo diplomático, el refugiado se encuentra sobre el territorio del Estado en el que ha cometido el delito. La decisión de otorgar el asilo diplomático comporta una derogación de la soberanía de este Estado, que sustrae al delincuente a la justicia de dicho Estado y constituye una intervención en un ámbito de la competencia exclusiva del Estado territorial” (citado por REMIRO BROTONS, Antonio y otros, op. cit., p. 780)

correspondiente atribución de un deber para ningún Estado en particular. A pesar de los esfuerzos por consagrarlo como un derecho humano, lo cierto es que hasta el momento se presente más como una prerrogativa del Estado en ejercicio de su soberanía. Por el contrario, como quedará claro a continuación, el estatuto de refugiado se presenta como una categoría objetiva derivada de los instrumentos internacionales sobre la materia, vale decir que el concepto de refugiado procede de los tratados que lo consagran¹⁷.

a) Primeros intentos de definición

Antes de revisar las definiciones de refugiado que brindan diversos instrumentos internacionales, es pertinente ver cuál es el origen de tales definiciones. En el lenguaje ordinario, la palabra refugiado alude a la persona que se ve forzada a huir de su hogar por cualquier razón de la cual no es responsable, como por ejemplo persecución, desórdenes públicos, guerra civil, hambre, desastres naturales o provocados por el hombre, etc¹⁸.

Para el derecho internacional, sin embargo, se han dado diversos intentos de definir al refugiado a lo largo del siglo XX. Así, pueden distinguirse tres períodos en la regulación del estatuto de refugiado¹⁹:

- Primer período (1920-1935), caracterizado por una perspectiva jurídica que concibe al refugiado como miembro de un grupo humano que carece de la protección de su Estado de origen y que no tiene libertad de movimiento internacional;
- Segundo período (1935-1939), marcado por una perspectiva social con atención en los acontecimientos políticos o sociales que convierten a los refugiados en personas necesitadas de protección internacional. Un ejemplo está dado por las miles de personas que tuvieron que abandonar Alemania al inicio de la persecución nazi contra los judíos y otras minorías; y,

¹⁷ GALINSOGA JORDA, Albert. El estatuto de los refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo. En Refugiados: Derecho y Solidaridad. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994. p. 47

¹⁸ CHIMNI, B.S. International Refugee Law. A Reader. Nueva Delhi: Sage Publications, 2000. p. 1

¹⁹ GALINSOGA JORDA, Albert, op. cit., p. 47-48

- Tercer período (1938-1950), caracterizado por una perspectiva individualista, en la que el refugiado es una persona que escapa de la injusticia o de la incompatibilidad con el Estado del que es nacional. Esta tercera fase es la que se desarrolla a través del marco institucional de las Naciones Unidas y con instrumentos convencionales que establecen una serie de derechos mínimos para esta categoría de personas.

Como vemos, esas tres etapas tratan el problema del refugiado de manera parcial, con instrumentos de alcance territorial, temporal y personal limitados²⁰. El punto de inflexión en esta evolución está dado por el Estatuto del ACNUR. El estatuto, aprobado por la misma época en que se adopta la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, no es un instrumento vinculante para los Estados pero establece una generalización sin límites temporales ni referencias a acontecimientos o nacionalidades determinados.

b) Definición de la Convención de 1951 y cambios en el Protocolo de 1967

La Convención de 1951 establece las categorías de personas que pueden ser consideradas refugiados, proporcionando una definición de este término.

Según la definición de la Convención 1951, dos categorías de personas pueden acogerse a la condición de refugiado. La primera categoría se refiere a personas ya reconocidas como refugiados en conformidad con alguno de los instrumentos suscritos entre 1926 y 1946 (artículo I, sección A, 1). Con relación con personas cuya condición de refugiado pudo denegar la Organización Internacional de Refugiados (predecesora del ACNUR), los autores de la Convención de 1951 mostraron amplitud de criterio, pues decidieron que, pese a la negativa de esa organización, tales casos podían reconsiderarse. En efecto, la Convención de 1951 indica que *“las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas...”* en la Convención de 1951 (también en el artículo I, sección A, 1).

²⁰ HATHAWAY, James. *The law of refugee status*. Toronto: Butterworths, 1991. p. 2-6. Citado por CHIMNI, B.S., op. cit., p. 10-13 y por GALINSOGA JORDA, Albert, op. cit., p. 48-49

De acuerdo al artículo 1, sección A, 2, la segunda categoría está compuesta por toda persona que: “...como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a **fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad** y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él...En los casos de personas con más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión «del país de su nacionalidad» se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posea; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea”²¹.

Como se puede apreciar, la Convención de 1951 adolece de una serie de debilidades, entre las cuales destacan el hecho de ser fruto de la política de la guerra fría²² y su enfoque netamente eurocentrista, que se evidencia en la limitación temporal establecida en su definición²³. El *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, deja de lado las limitaciones temporales y geográficas de la Convención de 1951 (artículo I, 2 y 3), aunque no ofrece mayor avance en cuanto a la redefinición de refugiado, en especial de las causas que motivan que la persona se vea obligada a abandonar su país de nacionalidad o de residencia habitual²⁴.

Modificada la Convención de 1951 por el Protocolo de 1967, se puede concluir que las condiciones o criterios fundamentales para determinar la condición de refugiado, también llamadas cláusulas de inclusión²⁵, son las siguientes:

²¹ Las cursivas y el subrayado son nuestros

²² HATHAWAY señala que Estados Unidos y sus aliados de Europa Occidental consiguieron que la Convención de 1951, en la práctica, diera prioridad a las necesidades de protección de las personas que huían de su país por motivos políticos, particularmente aquellas que disintían de los regímenes comunistas implantados en Europa del Este. Citado por CHIMNI, B.S., op. cit., p. 13-14

²³ Ello significaba restringir la aplicación de la Convención y el mandato del ACNUR a aquellas personas que huían por eventos anteriores a 1951, ocurridos lógicamente dentro de Europa

²⁴ CHIMNI, B.S., op. cit., p. 7

²⁵ Ibid., p. 2

- La persona tiene que encontrarse fuera de su país de nacionalidad por fundados temores de persecución y, en el caso de una persona apátrida, fuera de su país de residencia habitual;

- La persona tiene que estar fuera de su país por acontecimientos ocurridos ya sea antes como después del 1 de enero de 1951. La limitación temporal, como vimos líneas arriba, fue levantada definitivamente el Protocolo de 1967;

- La persona tiene que ser de origen europeo en el caso de Estados que han optado por la limitación opcional en el espacio de aplicación, puesto que dicha limitación se refiere a «acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa» (Artículo 1, sección B, a); el Protocolo levantó esta limitación opcional en el espacio de aplicación y solo permite que la apliquen aquellos Estados que ya la tienen bajo la Convención;

- La persona, por los fundados temores de persecución, no puede o no quiere acogerse a la protección de su país;

- La persona debe tener fundados temores de persecución por una de las cinco razones que se establecen, a saber: la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social u opinión política; y

- La persona, a causa de dichos temores de persecución, no quiere o no puede regresar a su país.

c) Definiciones regionales ampliadas de refugiado

Del análisis de las definiciones de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 y del Estatuto del ACNUR se desprende que puede haber personas que, por diversos motivos, pueden necesitar protección y asistencia internacionales, pero que no pueden invocar aquellos instrumentos porque su situación no corresponde a las definiciones examinadas. Por eso se han desarrollado, en los ámbitos regionales de África y América Latina, las llamadas definiciones ampliadas, que son las proporcionadas por la Convención de la OUA y la definición de la Declaración de Cartagena. Cada una

de las definiciones propuestas responde a la realidad política y social de su respectiva región.

- Definición de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA)

En primer lugar, la definición del término “refugiado” de la Convención de la OUA repite la definición de la Convención de 1951 (artículo 1, párrafo 1), y en segundo lugar establece (artículo 1, párrafo 2) que: *“El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”*.

El fondo de esta definición es diferente a la definición de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. En efecto, la definición de la OUA tiene dos características muy propias: los motivos para buscar protección y, por ende, la condición de refugiado, es decir, la agresión extranjera, la ocupación o la dominación extranjera y acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del país, no aparecen en ninguno de los dos instrumentos internacionales sobre refugiados; y, la relación entre los hechos perturbadores y la condición de refugiado se manifiesta a través del *estar obligado* a abandonar el lugar de residencia habitual por los motivos que expone la definición, y se advierte el contraste con los motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, por una parte, y la causa inmediata de la búsqueda de la condición de refugiado consistente en *temores fundados* de persecución²⁶.

- Definición de refugiado de la Declaración de Cartagena

Según la definición del término refugiado contenida en la Declaración de Cartagena (Tercera Conclusión): “(...) se hace necesario encarar la extensión del concepto de

²⁶ CHIMNI, B.S., op. cit., p. 8

refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendada para la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiado a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.*

Las definiciones del término “refugiado” de la Convención de la OUA y de la Declaración de Cartagena son muy parecidas en su espíritu y objetivo, pero tienen algunas diferencias que son más que de mera forma porque, como señalamos arriba, responden a las necesidades específicas que los refugiados pueden afrontar en cada una de esas regiones. Sin entrar a realizar un análisis exhaustivo, se advierte una diferencia en términos del alcance territorial de las razones que motivan la salida del país para buscar protección en el extranjero. En efecto, de acuerdo con la Convención de la OUA, las razones que dan lugar a la condición de refugiado pueden ocurrir “en una parte o en la totalidad del país de origen” (artículo 1, párrafo 2), mientras que la definición de la Declaración de Cartagena no incluye una disposición similar²⁷.

1.2 Definición de desplazado interno

Examinaremos en esta parte del capítulo las diversas causas que ocasionan el desplazamiento interno, la utilidad de una definición autónoma para los desplazados, los intentos de definición que se han dado en los últimos años, tanto dentro como fuera del Sistema de Naciones Unidas, y para terminar analizare más bajo qué circunstancias cesa la condición de desplazado interno.

1.2.1 Causas del desplazamiento interno

²⁷ Ibid., loc. cit.

Por razones metodológicas nos ocuparemos de las causas que han sido tomadas en cuenta en los varios intentos de definición de los desplazados internos.

1.2.1.1 Conflictos Armados

A pesar de que las Naciones Unidas consagró el principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza entre los Estados, tanto en el artículo 2 inciso 4 de la Carta de la organización, como en su actualización y posterior interpretación por la *Resolución 2625 (XXV) “Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”*, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1970, los conflictos armados continúan afectando a la humanidad y constituyen la causa principal del desplazamiento interno. Así lo demuestra el hecho que los países con mayor número de personas desplazadas están afectados por conflictos armados²⁸.

La importancia de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en el Derecho Internacional contemporáneo hacen que se considere una norma imperativa o de *ius cogens*²⁹. En todo caso, la distancia que existe entre el carácter general de la prohibición del uso de la fuerza y la frecuencia con que los Estados recurren a ella, debe ser examinada como una violación al principio y de ninguna manera puede llevar a pensar que el mismo ha dejado de ser funcional³⁰.

Para efectos de utilizar con propiedad los conceptos en este trabajo, hay que recordar que los *Convenios de Ginebra de 1949* establecieron la distinción fundamental entre “conflicto armado internacional” y “conflicto armado sin carácter internacional”, e introducían como novedad, por un lado, el abandono de los criterios formalistas de la

²⁸ De acuerdo a las cifras del ACNUR, Sudán y Colombia son los países con mayor cantidad de desplazados internos y ambos son aquejados por conflictos armados de larga data

²⁹ El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, define las normas de *ius cogens* como una norma imperativa de derecho internacional, aceptada y reconocida por la comunidad internacional, “*que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter*”. Un análisis crítico sobre este tema puede encontrarse en REUTER, Paul. Introducción al Derecho de los Tratados. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 168-173

³⁰ DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos, 1999. p. 834

noción de “estado de guerra” y “declaración de guerra” y, por otro lado, la aplicación de una reglamentación internacional a los conflictos al interior de los Estados.

La definición de conflicto armado internacional del artículo 2 común a los Convenios de 1949 comprende tanto el “*caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra*”.

A diferencia del artículo 3 común, que no definía el conflicto armado sin carácter internacional, sino que sólo preveía su aplicación a los surgidos en el territorio de una de las partes, el artículo 1 del Protocolo Adicional II de 1977 a los Convenios de Ginebra señala que se aplicará a todos los conflictos armados que se desarrollen en el territorio de Estado entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar las disposiciones de dicho protocolo³¹. Como se puede ver, con la aplicación del citado protocolo adicional, la protección jurídica es mucho más amplia que aquella que otorga el artículo 3 común. Sin embargo, no es menos cierto que el artículo 3 en mención forma ya parte de la costumbre internacional y es aplicable a todos los conflictos de naturaleza doméstica, mientras que protocolo adicional tiene un ámbito de aplicación mucho más estrecho al exigir que se cumplan una serie de requisitos mínimos³².

Los conflictos armados internacionales son cada vez menos frecuentes. En su *Programa de Paz*, el ex-Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, mencionaba que uno de los cambios fundamentales surgidos desde que finalizó la Guerra Fría, es que la gran mayoría de los conflictos actuales se producen al interior de los Estados³³.

³¹ COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Ginebra: CICR, 1986. p. 25. También COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Ginebra: CICR, 1977. p. 92

³² HULME, Karen. Armed conflict and the displaced. En *International Journal of Refugee Law*. Volumen 17, Número 1 (marzo de 2005). Londres: Oxford University Press, 2005. p. 95

³³ BOUTROS-GHALI, Boutros. *Un Programa de Paz*. Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995. p. 5

Suele verse el desplazamiento interno como un fenómeno de la post guerra fría, ya que no se hizo perceptible sino hasta después de la misma. Sin embargo, lo cierto es que la mayoría de casos importantes de desplazamiento interno desde la década de 1980 están relacionados a conflictos que tuvieron lugar durante esa época o se vieron significativamente afectados por políticas de la guerra fría. Durante la guerra fría tanto los Estados Unidos como la antigua Unión Soviética contribuyeron al desarrollo e intensificación de los conflictos internos en África, Asia y América Latina, atrayendo gobiernos “títeres” y suministrándoles armamento casi siempre en grandes cantidades y por largos períodos de tiempo. Podemos mencionar como ejemplo a Mozambique, Angola, Etiopía, Somalia, Afganistán, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Colombia³⁴.

Si bien el fin de la Guerra Fría contribuyó marcadamente al declive de muchos conflictos internos, iniciando así un saludable proceso que permitió a grandes cantidades de personas desplazadas retornar a sus lugares de origen o bien reubicarse en otras zonas de su país, lo cierto es que en otros contextos geográficos tuvo el efecto contrario. Irónicamente, la gran mayoría de los países que han experimentado violencia extrema y altos niveles de desplazamiento, han sido aquellos que durante la guerra fría estuvieron alineados y recibieron mucha ayuda de parte de alguno de los dos protagonistas de ese antagonismo³⁵.

HULME, señala que el moderno conflicto armado, sea internacional o interno, afecta inevitablemente a la población civil, incluso en tiempos como los actuales que proporcionan adecuada protección a la población civil³⁶. Para DENG, en la misma línea de HULME, citando al Comité de los Estados Unidos para los Refugiados (USCR), no hay que olvidar que los conflictos entre el gobierno y una minoría son una de las principales causas de desplazamiento interno. Las minorías atrapadas en tales situaciones se sienten desposeídas y abandonadas por las autoridades del

³⁴ COHEN, Roberta y DENG, Francis. *Masses in Flight. The global crisis of internal displacement*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1998. p. 19-20

³⁵ COHEN y DENG, op. cit., p. 20

³⁶ HULME, Karen, op. cit., p. 91-92

gobierno y buscan revertir los desbalances de poder y ganar alguna forma de autonomía de autonomía política o cultural³⁷.

Se supone que el derecho internacional humanitario, del cual los Convenios de 1949 y los Protocolos de 1977 son parte principal, dan suficiente protección a la población civil; sin embargo, en la realidad sucede que el desplazamiento forzoso³⁸ de personas es un rasgo característico de los conflictos armados. En algunas situaciones, el número de personas obligadas a abandonar sus hogares se ve incrementado debido a los excesos cometidos contra la población o a las estrategias militares que tienen como blanco a la misma. La gran mayoría de los desplazados en situaciones de conflicto armado son víctimas de violencia indiscriminada, de la que son responsables tanto las fuerzas gubernamentales como las que se le oponen.

1.2.1.2 Desastres Naturales y causados por el hombre

Las comunidades humanas siempre tendrán que afrontar peligros derivados de la naturaleza, pero hoy en día los desastres son provocados a veces por la acción e incluso la inacción humana, la cual los agrava en todos los casos. Según señala el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, la expresión “desastre natural” es cada vez más anacrónica e inexacta pues el comportamiento humano transforma los peligros naturales en desastres que deberían denominarse antinaturales³⁹.

Se calcula que sólo en 1999 unos 25 millones de personas tuvieron que abandonar sus tierras y trasladarse a ciudades superpobladas, muchas expuestas a desastres, a causa de una ordenación inadecuada del medio ambiente⁴⁰.

Un caso importante de desastre natural es el de Etiopía, sobre el cual el Informe Analítico mencionaba que durante la época de sequía y deterioro ecológico de algunas regiones excesivamente pobladas, el reasentamiento se llevó a cabo con violencia.

³⁷ COHEN y DENG, op. cit., p. 21

³⁸ Queremos poner énfasis en el carácter forzoso del desplazamiento interno y diferenciarlo de aquel desplazamiento que, bajo determinadas circunstancias, está permitido por el derecho humanitario

³⁹ ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1999.

p. 4-5

⁴⁰ Ibid., loc. cit.

Como recuerda dicho informe, en algunas situaciones, los alimentos de emergencia no fueron entregados a la población de las zonas afectadas, a fin de persuadirlos a reasentarse en regiones en las que había disponibilidad de alimentos⁴¹.

De otro lado, los desastres naturales pueden ser utilizados por los gobiernos que buscan apoyo internacional para programas de desplazamiento basados en motivos políticos o militares, además de razones humanitarias.

Por su parte, el caso que ilustra mejor el desplazamiento de población como resultado de un desastre ecológico o causado por el hombre fue el accidente nuclear de Chernobyl en 1986. Al respecto, el Informe Analítico señalaba que el número total de personas reasentadas procedentes de las zonas contaminadas de Belarus, Ucrania y la Federación de Rusia, se estimaba en 1.5 millones. Asimismo, los riesgos para la población afectada no se hicieron públicos de modo claro e inmediato, lo cual produjo la exposición innecesaria de miles de personas a graves riesgos para su salud. Muchos de los desplazados no fueron reasentados hasta 4 años después de ocurrido el accidente.

Algunos organismos como el ACNUR se muestran cautos al analizar este problema y excluyen por lo general aquellas situaciones en que las personas se ven obligadas a desplazarse a consecuencia de desastres naturales y proyectos de desarrollo. Justifican esa postura señalando que aunque tales personas pueden sufrir problemas psicológicos y materiales, en la mayoría de los casos los desplazados por tales circunstancias pueden seguir beneficiándose de la protección del Estado y recibir una indemnización a causa de ello⁴².

Compartimos la preocupación del ACNUR, pero no debemos olvidar que en muchos casos los desastres naturales están acompañados por graves violaciones de los derechos humanos, donde la ayuda de la comunidad internacional se hace necesaria si el Estado afectado no puede o no quiere brindar la asistencia debida a la población

⁴¹ COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe Analítico del Secretario General sobre los desplazados internos (documento E/CN.4/1992/23). Este informe puede verse en la página web: www.ohchr.org

⁴² ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. La situación de los Refugiados en el Mundo 1997-1998. Un Programa Humanitario. Barcelona: Icaria, 1997. p. 110

que sufre este problema. De allí la necesidad de considerar los desastres naturales y causados por el hombre como una causa efectiva de desplazamiento forzoso de población.

En los debates para formular a nivel de las Naciones Unidas una definición de desplazado interno, hubieron quienes preferían que la misma se limite a las personas que huían de sus lugares habituales de residencia a consecuencia de persecución o conflicto armado, vale decir aquellos que serían considerados refugiados en caso traspasaran las fronteras de su país. Esta propuesta, sin embargo, recibió una inmediata negativa por parte de organizaciones de la sociedad civil, principalmente por el hecho de que no toma en cuenta las múltiples causas que en la realidad generan desplazamientos internos, entre ellas los desastres naturales o causados por el hombre y los proyectos de desarrollo⁴³.

Al final, la opinión que predominó y quedó plasmada en la definición de los principios rectores, fue que las personas desarraigadas por desastres naturales y causados por el hombre. La experiencia ha demostrado que este tipo de desplazados podía ser objeto de discriminación y violaciones a sus derechos fundamentales⁴⁴.

1.2.1.3 Violaciones de los derechos humanos

Con frecuencia, los desplazados internos son los grupos de personas más vulnerables a abusos de derechos humanos que constantemente ponen en riesgo su vida y su integridad física y moral.

La definición de trabajo contenida en el Informe Analítico de 1992 hablaba de “violaciones sistemáticas de los derechos humanos”, mientras que la actual definición de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, elaborados en 1998, hace referencia sólo a “violaciones de los derechos humanos”.

⁴³ COHEN y DENG, op. cit., p. 18

⁴⁴ COHEN, Roberta. The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting. En *Global Governance*. Vol. 10 (2004). p. 466. Véase como ejemplo el altísimo número de desplazados generado por el tsunami ocurrido en el sudeste asiático el año 2004 y también los desplazados causados por el Huracán Katrina

Entendemos el fin protector que busca la definición de los principios rectores, pero creemos que ese cambio en la redacción puede traer problemas en el futuro. “Violaciones” de los derechos humanos pueden darse en todo momento en cualquier país del mundo. En cambio, las violaciones sistemáticas de los mismos pueden representar un atentado directo, en particular contra aquellos derechos que se consideran inderogables bajo cualquier circunstancia y muchas veces implican una política deliberada por parte del Estado. Ciertamente ningún Estado puede ser considerado como un paraíso de la vigencia de los derechos fundamentales, sin embargo las “violaciones sistemáticas” implican una situación grave y generalizada para el goce de los derechos humanos.

En nuestra opinión, cuando dichas violaciones de los derechos humanos se convierten en sistemáticas la comunidad internacional puede y debe asumir un papel preponderante a fin de garantizar el respeto los derechos de las personas, incluso mediante el uso de la fuerza.

Las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos sobre el tema de los desplazados, sugieren que las violaciones de los derechos humanos coexisten con otras causas de desplazamiento interno, sobre todo con los conflictos armados. Como señala el Informe Analítico de 1992, en las situaciones de conflicto interno, la violencia indiscriminada puede ir acompañada por una represión sistemática encaminada a intimidar o eliminar físicamente a los miembros de la oposición y a sus simpatizantes⁴⁵.

Cuando el grado de violaciones de los derechos humanos es grave y extendido se convierte en la principal causa del desplazamiento masivo de personas. Tales abusos radican algunas veces en factores de identidad como raza, etnia, religión, cultura o lengua. Un ejemplo lo fue el genocidio en Rwanda, a mediados de los años noventa, donde cientos de miles de Tutsis fueron asesinados, al tiempo que se desplazó forzosamente a cuando menos 1 millón de personas⁴⁶.

⁴⁵ COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe Analítico..., 1992, p. 12

⁴⁶ KORN, David. Exodus within Borders. An introduction to the Crisis of Internal Displacement. Washington D.C.: Brookings Institution, 1999. p. 14

1.2.2 Utilidad de una definición autónoma de desplazado interno

Un tema en el que no existe consenso es si considera o no al desplazado interno como una categoría especial en el derecho internacional, vale decir si se trata o no de una categoría nueva y autónoma de protección de la persona humana. La respuesta de este trabajo es afirmativa desde el momento en que asumimos que aquello que distingue a los desplazados internos, entre otros, son sus particulares necesidades y vulnerabilidades que afloran a consecuencia precisamente del desplazamiento forzado, lo que incluye la necesidad de una solución duradera a su problema.

Algunas ONG's humanitarias han señalado que los desplazados internos no deben ser una categoría nueva de protección, sino que deben ser tratados de forma análoga a como lo son las víctimas de conflictos armados⁴⁷. Una crítica inmediata a esa postura es que ignora que el desplazamiento interno se produce también a consecuencia de otras causas distintas a los conflictos armados.

Otra objeción a considerar al desplazado interno como una categoría especial, radica en la preocupación de que al singularizar ese grupo de personas se les hace merecedores de una posición privilegiada que discrimina a otros grupos de personas en necesidad⁴⁸. Un reciente estudio sobre los desplazados internos trae nuevamente a colación este tema, expresando su rotunda objeción ya no por tratar a los desplazados como una categoría especial, sino por el solo hecho de identificarlos independientemente de otros grupos vulnerables como los refugiados⁴⁹.

Desde nuestra perspectiva, podemos encontrar argumentos en contra de las tesis antes mencionadas y a favor de considerar a los desplazados internos como un grupo autónomo, con necesidades específicas de protección y asistencia. Para comenzar, en muchos casos los desplazados internos son blanco de una política deliberada del

⁴⁷ BOUCHET-SAULNIER, Françoise. Using the Law of War to Protect the Displaced. MSF Activity Report 2000-2001. Paris: Médecins sans Frontières, 2001. Aunque el documento señala que no refleja la posición oficial de la organización, esta posición se puede apreciar en bibliografía y pronunciamientos de dicha ONG

⁴⁸ HATHAWAY, James. Remarks. En Proceedings of the 90th Annual Meeting of the American Society of Public International Law. Washington D.C.: American Society of International Law, 1996. p. 562

⁴⁹ BORTON, John. Learning from Evaluations of Support to Internally Displaced Persons. IDP Synthesis Report: Final Report. Ohain, Belgium: Channel Research, 2005. p. 68-69

Estado de desplazamiento y reasentamiento forzados. Los grupos minoritarios han sido particularmente vulnerables a esa práctica y con frecuencia ha ocurrido que, entre motivaciones étnicas y religiosas, han sido víctimas de “limpieza étnica”, que sin lugar a dudas violenta los más elementales derechos humanos y constituye una práctica discriminatoria intolerable.

Una vez que ocurre el desplazamiento, las poblaciones afectadas se vuelven altamente vulnerables. Se distinguen como principales efectos inmediatos del desplazamiento: la pérdida de la protección básica que brindan los hogares; la pérdida de los medios de subsistencia que suelen estar asociados a los lugares de residencia habitual; la pérdida de la unidad familiar y de los redes de apoyo vecinal o comunitario; el empobrecimiento; exclusión de los servicios básicos de salud, educación, seguridad social⁵⁰. En situaciones de conflicto armado, los desplazados internos son estigmatizados y con frecuencia son vistos con sospecha y hostilidad en las zonas hacia donde huyen.

Un cambio notable de actitud hacia los desplazados internos fue el asumido por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Si bien la década de los ochenta, el organismo humanitario sostenía que los desplazados debían ser tratados con el régimen de los refugiados y que en circunstancias de conflicto armado debían recibir el mismo trato que el resto de la población civil, desde mediados de los años noventa el CICR estima que los desplazados internos se encuentran en una situación de desventaja frente al resto de la población. Los efectos inmediatos a que hacemos mención en el párrafo precedente, evidencian que los desplazados tienen distintas y más urgentes necesidades materiales.

Una característica de los grupos de desplazados internos es que están formados mayoritariamente por mujeres, niños y niñas, que con frecuencia hacen frente a mayores dificultades que el resto de desplazados, como por ejemplo el ser víctimas de altos niveles de violencia sexual y de género, en particular cuando se trata de mujeres solteras o jefas de hogar.

⁵⁰ CASTLES, Stephen. Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons. Volume 1: Consultancy Report and Policy Recommendations. Oxford: Refugees Studies Centre, University of Oxford, 2005. p. 12

En suma, es difícil negar que los desplazados internos tienen ciertas características que los hacen distintos de la población en general y de otros grupos vulnerables, todo lo cual justifica atención especial por parte de la comunidad internacional.

Es importante dejar en claro que el propósito de identificar a los desplazados internos como una categoría especial de protección, no significa en modo alguna colocarles en una posición de privilegio frente al resto de la población, sino más bien que sus necesidades sean tomadas en cuenta y que sus derechos humanos sean respetados, en condición de igualdad respecto a las demás personas. Ese es el sentido que recoge el primer párrafo del principio rector 1, al afirmar que los desplazados internos *“...disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos”*.

El principio de igualdad no excluye, sin embargo, adoptar medidas especiales para el caso de un grupo en particular y de hecho es común que así se haga. En el derecho internacional contemporáneo se reconoce que la igualdad ante la ley excluye la discriminación de cualquier naturaleza, aunque sin dejar de reconocer que esa igualdad en realidad puede involucrar la necesidad de un trato diferenciado, de manera que se asegure un equilibrio entre diferentes situaciones, grupos o personas⁵¹.

1.2.3 Definiciones de desplazado interno

Definir qué se entiende por desplazados internos es de suma importancia si se quiere determinar qué personas podrán acogerse a un régimen de protección y asistencia a los desplazados internos. Una utilidad práctica de la definición es que permitirá conocer la magnitud del fenómeno del desplazamiento y, dependiendo cuan restringida o amplia sea la definición y las causas que esta incluya, variará el número de desplazados que requieran atención.

⁵¹ World Food Programme. The Right to Food in Emergencies. En The Right to Food in Theory and Practice. Roma: UN Food and Agriculture Organization, 1998

1.2.3.1 Definición de trabajo de 1992

Un primer acercamiento al fenómeno del desplazamiento interno lo dio la resolución 1991/25 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En ella se hablaba de “personas desplazadas en todo el mundo que se han visto obligadas a huir de sus hogares y a buscar refugio y seguridad en otras partes de su propio país” (el subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar, se identificaban dos elementos claves: que los desplazados se han visto obligados a huir de su hogar y que permanecen en el territorio de su propio país. Sin embargo, la referida resolución no establecía una definición del desplazamiento interno.

Cuando el Secretario General presentó en 1992 su Informe Analítico sobre los desplazados, propuso una definición de trabajo que retomaba como base los dos elementos arriba mencionados. Dicho Informe consideró como desplazados internos a las “personas que han sido obligadas a huir de su hogar repentinamente o inopinadamente en gran número, como resultado de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que se hallan dentro del territorio de su propio país”⁵².

Sobre el término "país propio", el Informe Analítico del Secretario General nos ilustra de la siguiente manera: “El concepto de “país propio” puede ser equívoco en algunos contextos. En muchos casos, la lucha por la independencia crea condiciones que hacen forzoso huir del hogar. Clasificar o no a los huidos como desplazados o como refugiados depende de lo que se considere como su país propio”⁵³.

En vista de esa dificultad, el Secretario General optó por considerar que el término “país propio” se refería a los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocidos y a los Estados que tienen la condición de observadores en la organización.

⁵² COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe Analítico del Secretario General sobre los desplazados internos (Documento E/CN.4/1992/23). Ginebra: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992. p. 5

⁵³ Ibid., p. 4.

Ahora bien, con respecto a los casos en que los desplazados han sido privados de nacionalidad por razón de su origen nacional o étnico, el Informe Analítico mencionaba que el concepto de país propio debía interpretarse con un criterio flexible y pragmático para indicar el país de nacionalidad o bien el país de residencia habitual⁵⁴.

Además, hay que tener en cuenta que figuran entre los desplazados no sólo los que han huido de una parte de su país a otra, sino también los “repatriados” que, después de haber salido hacia otro país, regresan posteriormente al suyo, pero no pueden volver a su lugar original de residencia.

En lo que concierne a la expresión “obligados a huir”, hay que precisar que la resolución 1991/25 no hacía referencia a los factores que pudieron haber obligado a huir a los desplazados. Sin embargo, en la resolución 1990/78 del Consejo Económico y Social mencionaba los “movimientos masivos de población resultantes de los conflictos, los desastres naturales y provocados por el hombre y la guerra”. A partir de lo anterior, el Secretario General creía necesario que una definición amplia de los desplazados debería comprender, entre otros, a los obligados a huir por cualquiera de esas causas.

Por otro lado, la resolución 1991/25 no se refería a los movimientos lentos de población que no provocan una situación súbita de emergencia, sino que se centraba en las migraciones repentinas e involuntarias que requerían una acción inmediata de la comunidad internacional. Por cierto, en la misma resolución no se incluía a las personas que emigran por consideraciones económicas⁵⁵.

No obstante que la definición de trabajo de 1992, consideraba entre las causas de desplazamiento aquellas utilizadas por las definiciones de refugiado en África y América Latina (Convención de la OUA y Declaración de Cartagena sobre Refugiados, respectivamente), revisadas líneas arriba, en la práctica esa propuesta parecía demasiado estrecha. Por ejemplo, la definición de trabajo retomaba lo señalado en la resolución 1990/78 del Consejo Económico y Social en cuanto a los

⁵⁴ Ibid., loc. cit.

⁵⁵ Ibid., p. 5

“movimientos masivos de población”, razón por la cual se centra únicamente en las situaciones caracterizadas por las personas desplazadas repentinamente o inopinadamente y en gran número, lo que en realidad podía excluir del ámbito de protección a serios casos de desplazamiento.

El caso de Colombia, un país con un creciente problema de desplazamiento en los últimos años, donde los desplazados usualmente huyen en pequeños grupos con la esperanza de pasar desapercibidos, no quedaría bajo el marco de aquella definición⁵⁶.

Desde nuestro punto de vista, la definición de trabajo de 1992 utilizaba un lenguaje demasiado restrictivo cuando habla de “repentina o inopinadamente” y “en gran número”. FRELICK señala al respecto *“This language narrowed the criteria to exclude persons who otherwise would meet the refugee definition: to be considered a refugee, victims of persecution do not need to have fled suddenly, unexpectedly, or in large numbers”*⁵⁷.

Con relación a los términos “repentina o inopinadamente”, el mismo autor menciona el caso de una familia afgana desplazada, cuya vida bajo el régimen talibán de aquel entonces llegaba a ser intolerable durante meses de crecientes amenazas, hostigamiento y abierta violencia. Esa clase de persecución bien puede haberlos desplazado de una parte de su país a otra, pero estarían excluidos bajo los términos de la definición de trabajo de 1992, precisamente al no haber sido desplazados en forma repentina o inopinada⁵⁸.

En nuestra perspectiva, tal como esta formulada, la definición de trabajo de 1992 tiene tres defectos notorios: primero, define de un modo inexacto a los desplazados como personas que huyen, cuando en realidad muchos son expulsados o sujetos a traslados forzados; segundo, se centra estrictamente en el “hogar”, término que llega a ser problemático cuando se buscan soluciones; y, tercero, y más importante, pone excesivo énfasis en el movimiento *per se*.

⁵⁶ KORN, David, op. cit., p. 12

⁵⁷ FRELICK, Bill. Aliens in their own land: Protection and durable solutions for internally displaced persons. p. 3. Puede verse en la página web: www.refugees.org

⁵⁸ FRELICK, Bill, op. cit., loc. cit.

Apoyándonos en la experiencia con los refugiados, debería tenerse en cuenta que el movimiento no es esencial en la definición del refugiado, en la cual lo importante es que el refugiado no pueda o no quiera, a causa de los fundados temores de persecución, acogerse a la protección de su gobierno⁵⁹.

Al definir a los desplazados internos como personas que abandonan forzosamente sus hogares, la definición de trabajo de 1992 complicó innecesariamente la búsqueda de soluciones aceptables, no ideales, para este problema. Esta definición, comparándola también con la de refugiado, no menciona la disposición de un gobierno para proteger a las personas desplazadas dentro de su territorio.

De igual manera, al hacer de la localidad, y no el derecho a ser protegido, la esencia de la definición de 1992, no se brinda el necesario restablecimiento de los derechos del desplazado en otra localidad como una solución duradera para la población desplazada.

El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, Francis Deng⁶⁰, desde que inició sus actividades el mismo año 1992 se dedicó a examinar los problemas de definición, en el marco de un estudio más amplio sobre el futuro marco normativo e institucional para atender a los desplazados internos. Veamos a continuación parte de los resultados de su fructífera labor.

1.2.3.2 Definición de los Principios Rectores

Atendiendo a las críticas que recibiera la definición de trabajo contenida en el informe analítico del Secretario General de 1992, Francis Deng y un grupo de expertos en Derecho Internacional se abocaron desde 1994 a reformular aquella primera definición. El equipo del Representante del Secretario General partió del hecho de que, con demasiada frecuencia, el ámbito de la población que recibe asistencia y

⁵⁹ Ibid., loc. cit.

⁶⁰ La resolución 1992/73 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas solicitó al Secretario General que nombrara un Representante para el tema de los desplazados internos, cargo que recayó ese mismo año en el sudanés Francis Deng, quien en diversos momentos se había desempeñado como Embajador de su país ante Canadá, Estados Unidos y los países escandinavos, además de Ministro de Relaciones Exteriores. Cabe recordar que Sudán, con cerca de 4 millones de desplazados, es el país que ocupa el nada honroso primer lugar entre los países afectados por este fenómeno

protección no incluye de forma adecuada a los desplazados internos y, por otro lado, hay una discrepancia considerable en la forma como la comunidad internacional percibe y trata a los refugiados y a los desplazados internos, incluso cuando se enfrentan con problemas parecidos y a veces prácticamente se hallan en las mismas circunstancias.

Francis Deng señalaba en 1995 que el principal objetivo de una definición no era crear una nueva categoría de personas con derechos especiales, sino de asegurar que las protecciones reconocidas como derechos de las personas en determinadas situaciones se extiendan a otras que se hallan en circunstancias análogas, como los desplazados internos, y con ello se promueva un enfoque más armonioso y coherente de los derechos humanos⁶¹.

La nueva definición de trabajo, revisada y modificada, ha sido incluida en 1998 en los “*Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*”, específicamente en el segundo párrafo de la introducción que reza: “A los efectos de estos Principios, 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”⁶².

Como podemos apreciar, en su nueva fórmula, la definición mejora ampliamente las deficiencias encontradas en la definición de trabajo de 1992 al eliminar los criterios temporales y cuantitativos (por ejemplo “repentinamente o inopinadamente en gran número”) e incluir explícitamente a aquellos que han sido expulsados o han huido de sus lugares habituales de residencia.

⁶¹ COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1995/50). Ginebra: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995. p. 38

⁶² COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2). Ginebra: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998. p. 5

La definición de los Principios Rectores añade también los términos “lugares habituales de residencia”, con lo que deja de lado el lenguaje restrictivo de la anterior definición que hablaba únicamente de “hogar”.

Sobre el caso de los desplazados por desastres naturales o causados por el hombre, Cohen y Deng nos dicen *“it maintains explicit reference to those displaced by natural and man-made disasters on the understanding that those cases in which discrimination and persecution are major elements would be the subject of special concern to the international community”*⁶³.

En cuanto a las razones para incluir como causa del desplazamiento a los desastres naturales y a los desastres causados por el hombre, Roberta Cohen añade: *“the argument...is based essentially on cases where governments respond to such disasters by discriminating against or neglecting certain groups on political or ethnic grounds or by violating their human rights in other ways. Maintaining natural disasters in the definition highlights that the people subjected to such disasters may have special protection needs. The same reasoning applies to the inclusion of human-made disasters...Whereas in many instances, people displaced by such disasters receive assistance from their governments and the international community, other cases may be complicated by persecution and systematic violations of human rights, necessitating international protection”*⁶⁴.

Aunque no expresamente prevista entre las causas del desplazamiento interno de la definición de los principios rectores, somos de la opinión que los desplazados por proyectos de desarrollo pueden también requerir protección. Por ejemplo, si una represa está en construcción y una población algo grande es forzosamente desplazada sin adecuada reinstalación, compensación o respeto por los derechos humanos, esta situación puede asimilarse a un desastre causado por el hombre y las poblaciones desplazadas podrían recibir protección bajo la definición⁶⁵. En este sentido, las instituciones financieras internacionales han comenzado a prestar mayor atención a los desplazamientos causados por proyectos de desarrollo, y a tenerlos en cuenta

⁶³ COHEN y DENG, *Masses in Flight...*, p. 17-18

⁶⁴ COHEN, Roberta. Recent trends in protection and assistance for internally displaced people. *En Internally Displaced People: A Global Survey*. Londres: Earthscan Publications, 1998. p. 5

⁶⁵ COHEN y DENG, *Masses in Flight...*, p. 16-17

cuando adoptan decisiones acerca de proyectos a los que van a conceder apoyo⁶⁶.

La definición, por otra parte, no abarca a las personas que migran por motivos económicos. Aquellos forzados a huir de sus hogares debido a la injusticia económica y la marginalización, equivalentes a la violación sistemática de sus derechos económicos, podrían estar bajo los alcances de la nueva definición. Sin embargo, en la mayoría de los casos de migración económica el elemento de coerción no está muy claro, y el desarrollo de programas generados por agencias nacionales o internacionales sería el medio más apropiado para atender sus problemas.

En cualquier caso, la definición de los principios rectores es la fórmula más amplia y flexible entre las que se utilizan en los ámbitos mundial y regional. Es una tentativa de conseguir un equilibrio entre una definición demasiado estrecha que pueda excluir algunas categorías de personas y una definición muy amplia que no pueda aplicarse en la práctica.

Es de esperar que la definición de los principios rectores se emplee en diversos contextos para atribuir derechos y responsabilidades a particulares y autoridades. En el caso de los desplazados internos y las funciones específicas de la comunidad internacional en cuanto a su protección, la definición debe mantener una cierta flexibilidad y permitir reconocimientos *prima facie* de carácter declarativo. Por tanto, la enumeración de las causas debe seguir siendo indicativa y no exhaustiva o taxativa, tal cual puede apreciarse al haber sido incluido en la definición de 1998 el término “*en particular como resultado o para evitar los efectos*”. Esto último apoya nuestra posición de que los desplazados por proyectos de desarrollo sí estarían bajo el ámbito de protección de la definición, lo que finalmente se ve reforzado por lo establecido en el principio 6 de los Principios Rectores, que advierte que “*la prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos: (...) c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial*”.

⁶⁶ COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos (E/CN.4/1998/53). Ginebra: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998. p. 5

Es preciso también aclarar que la definición revisada incluye las situaciones previstas tanto en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) sobre refugiados del año 1969, como en la Declaración de Cartagena de Indias de 1984⁶⁷. Desde nuestro punto de vista, esto es importante porque tiene en cuenta las particularidades regionales y, especialmente, puede ser aplicable al latinoamericano. Cabe señalar que la Declaración de Cartagena, no obstante no definir al desplazado interno, en su novena conclusión expresó su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país, e hizo un llamado a las autoridades nacionales y a los organismos internacionales competentes para que les brinden protección y asistencia.

1.2.3.3 Otras definiciones de desplazado interno

A pesar del loable esfuerzo de las Naciones Unidas, y en especial del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, lo cierto es que aún no existe consenso acerca de lo que debe incluirse en una definición del desplazado interno. Existen por ejemplo quienes, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), preferirían que a los desplazados internos se les definiera como personas en una situación análoga a la de los refugiados y que no han traspasado la frontera de su propio país⁶⁸.

El *U.S. Committee for Refugees (USCR)* es también de la misma opinión pues nos dice que el desplazado interno *“is s refugee who did not –or could not– flee to a neighbouring country, but rather remained inside his or her own country”*⁶⁹.

⁶⁷ Como se mencionó en la parte pertinente de este trabajo, la Organización de la Unidad Africana impulsó en 1969 la *Convención de Addis-Abeba sobre Problemas Específicos de los Refugiados en África*, en cuyo artículo 1.2 se reconoció como refugiados a todos aquellos que han dejado su país “debido a una agresión extranjera, ocupación dominación externa o eventos que perturban seriamente el orden público en todos el país o en parte del mismo”. Por su parte, en el contexto latinoamericano la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* de 1984, en su tercera conclusión consideró también como refugiados a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”

⁶⁸ Ver UNHCR’s Operational Experience with Internally Displaced Persons, 1994. Esta posición ha sido reiterada en el documento que el ACNUR ha difundido este año como Internally Displaced Persons: The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees. Ver la página web: www.unhcr.ch

⁶⁹ UNITED STATES COMMITTEE FOR REFUGEES (USCR). Who are Internally Displaced Persons?. p. 2. Ver la página web: www.refugees.org

Hay muchos motivos que apoyan el argumento de que la definición debe centrarse en quienes, si hubieran salido de su país, serían considerados como refugiados. En particular, se citan como antecedentes las definiciones de refugiados contenidas en la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984, antes mencionadas.

En esa línea se observa a Remiro Brotóns, quien -al referirse muy brevemente a los desplazados internos-, hace referencia al artículo 74 del Acuerdo de Contadora para la paz y la cooperación en América Central que define a las personas desplazadas como “personas o grupos de personas que, a consecuencia de un conflicto armado, disturbio interno, violación sistemática de los derechos humanos o catástrofe, se han visto obligadas a abandonar su residencia habitual, bienes y medios de trabajo y han llegado a otra localidad de su propio país, en busca de protección y seguridad personal y de ayuda para subvenir a sus necesidades fundamentales”⁷⁰.

Otra definición que ha seguido esa pauta es la aconsejada por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989, que considera como desplazadas a “las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la violación masiva de los derechos humanos, el conflicto prevaleciente u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, pero que han permanecido dentro de sus países”⁷¹.

También en el ámbito interamericano podemos encontrar la definición utilizada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), para quien un desplazado interno es “toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones siguientes causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia

⁷⁰ REMIRO BROTONS, Antonio, op. cit., p. 1019

⁷¹ Citado en COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1995/50). Ginebra: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995. p. 90

generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben drásticamente el orden público”⁷².

Especial mención, por ser quizás de los pocos casos en el mundo, merecen las leyes colombiana y peruana sobre desplazamiento interno. En Colombia, la Ley 387 del 18 de julio de 1997 en su artículo 1 define al desplazado como: *“toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”*⁷³.

Por su parte, en el Perú la Ley N° 28223, de 20 de mayo de 2004, dispone: *“Los desplazados internos son las personas o grupo 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 y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”*⁷⁴.

Tanto la ley colombiana como la peruana se expresan en términos similares a la definición de los principios rectores, aunque ninguna de las dos acoge como causa del desplazamiento a los desastres naturales o causados por el hombre, lo cual encuentra justificación en las situaciones de conflicto armado o violencia terrorista que han vivido ambos países⁷⁵.

⁷² Ibid., p. 90-91

⁷³ Congreso de Colombia. Ley 387 de 1997. p. 1. Ver la página web: www.acnur.org/biblioteca/pdf/1295.pdf

⁷⁴ Puede verse la ley en la página web del Congreso de la República del Perú: www.congreso.gob.pe

⁷⁵ Extrañamente, el reglamento de la ley peruana sobre desplazamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2005-MINDES, en febrero de 2005, sí incluye entre las causas del desplazamiento interno a los desastres naturales o causados por el hombre. No obstante la finalidad humanitaria de la norma, a nuestro juicio el citado reglamento, que es una norma administrativa y por tanto de inferior jerarquía a

Se puede apreciar con claridad que la ley colombiana ha tomado muy en cuenta las definiciones de la CIREFCA y de la CPDIA, aunque es posible resaltar como innovación respecto a las anteriores, la mención a las infracciones al derecho humanitario, lugar común seguramente en el proceso de violencia que vive ese país.

Otras definiciones han sido formuladas desde el particular ámbito de acción de una organización internacional. Este es el caso de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que señala que la expresión desplazados internos generalmente se refiere a *“personas quienes, como resultado de conflictos armados, luchas internas, violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o producidos por el hombre, han sido forzadas a huir de sus hogares, repentina o inesperadamente, en grandes números (movimientos en masa) y quienes se encuentran dentro del territorio de su país. Los desplazados también son los retornantes quienes, habiendo huido a otro país, luego regresan a su país pero les es imposible regresar a su lugar original de residencia”*⁷⁶.

Como se conoce, el objetivo de la OIM consiste en asegurar, en todo el mundo, la migración ordenada de personas que necesitan asistencia migratoria. En ese sentido, la OIM es competente para tratar asuntos de migración interna, en especial si es generalmente aceptado que la migración interna a menudo constituye sólo la primera etapa de la posterior migración internacional⁷⁷.

Para la OIM el término desplazado incluye a personas que están fuera del campo de la definición convencional de refugiados pero que tuvieron que irse como resultado de las causas arriba mencionadas. Al respecto, la OIM considera que “los desplazados internos están incluidos en esa categoría puesto que las razones para su desplazamiento son las mismas; la única diferencia, por supuesto, consiste en el hecho que aquéllos no cruzaron la frontera. La definición de la OIM es por lo tanto menos restrictiva que la definición usual arriba referida; el ofrecimiento de asistencia de la

la ley, sería ilegal al establecer en la definición de desplazado un supuesto no previsto en la ley que reglamenta

⁷⁶ ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. La OIM y los Desplazados Internos. En Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina. Julio 1999. p. 89

⁷⁷ ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, op. cit., p. 91

Organización no depende de la magnitud o del carácter repentino de los movimientos de tal migración”⁷⁸.

En el ámbito humanitario el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha cuidado de establecer una definición de desplazados internos. El CICR facilita asistencia y protección a todas las víctimas civiles de conflictos armados, sin distinguir entre desplazados internos u otras categorías de personas⁷⁹.

LAVOYER, al analizar el papel que puede cumplir el CICR frente a los desplazados internos, destaca que la definición de desplazado contenida en los Principios Rectores entraña el peligro de limitar el alcance la protección otorgada a la población civil, ya que, una persona desplazada en un conflicto armado forma parte de la población civil, al margen de que esté o no desplazada. Sin embargo, de manera objetiva reconoce que el Principio 1⁸⁰, al poner de relieve que las personas desplazadas se encuentran en pie de igualdad con el resto de la población del país, contesta de alguna manera a esa crítica⁸¹.

A nuestro juicio, y al margen de la multiplicidad de enfoques para establecer una definición de desplazado interno, que por el momento revelan cierta falta de consenso e intereses algunas veces dispares, hoy más que nunca se hace necesaria una definición para poder brindar, bajo un marco jurídico claro y no disperso, asistencia y protección a los desplazados internos. Al mismo tiempo, la definición servirá para facilitar la adopción de normas e instrumentos legales garanticen que la responsabilidad organizativa respecto de esa función protectora esté debidamente asignada, tanto en el plano nacional como internacional.

1.2.4 Cese de la condición de desplazado interno

⁷⁸ Ibid., loc. cit.

⁷⁹ COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1995/50). Ginebra: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995. p. 38

⁸⁰ COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Principios Rectores..., p. 5

⁸¹ LAVOYER, Jean-Philippe. Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país. En Revista Internacional de la Cruz Roja. N° 147 (septiembre de 1998). p. 6

No existe un criterio definido sobre el momento a partir del cual una persona deja de ser desplazada. Mientras puede ser factible estimar el movimiento inicial de los desplazados internos trazando su ruta desde los lugares de origen hacia otras partes del país, resulta difícil determinar cuando puede darse por concluido el desplazamiento, no existiendo acuerdo sobre este punto.

El ACNUR tiene lineamientos para determinar cuando es seguro que los refugiados regresen a sus lugares habituales de residencia. Esto facilita el proceso de retorno voluntario, ayuda a los retornantes a reintegrarse y a monitorear su seguridad por un período de tiempo. Si el ACNUR determina que un grupo en particular no necesita más protección como refugiados, pero que otro grupo es renuente a volver, podría aplicar la llamada “cláusula de cesación” contenida en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* y dar por terminado su condición de refugiados, dejando al gobierno anfitrión encargado de las personas involucradas⁸².

Actualmente ningún organismo del Sistema de las Naciones Unidas tiene un mandato específico para atender a los desplazados o facilitar su retorno. Sin embargo, pensamos que se cuenta con suficiente experiencia en torno a la terminación del desplazamiento, como para proyectar cuando concluye el desplazamiento. Comúnmente se piensa que este fenómeno termina cuando los desplazados retornan voluntariamente a sus hogares o lugares de residencia habitual y, además, la situación que provocó el desplazamiento ha dejado de existir.

Cabe preguntarse en este punto si el regreso al hogar es todo lo que importa. Creemos que eso no es suficiente. En algunos casos, como señalan COHEN y DENG, el desplazado puede estar integrado económica y socialmente en las áreas donde encontró acogida y decidir no volver a su lugar de origen. Pueden, asimismo, no sentirse seguros en las regiones donde el gobierno, los organismos internacionales o las ONG's prestan asistencia a otros grupos de desplazados, pero también pueden estar imposibilitados de volver porque sus tierras y hogares están siendo ocupados por otros grupos⁸³. Como ejemplo, los mencionados autores destacan el caso del Perú al señalar: *"In Peru, for example, 120000 internally displaced persons have returned*

⁸² COHEN y DENG, *Masses in Flight...*, p. 35-36

⁸³ *Ibid.*, p. 36

*home as conflict between the military and Shining Path guerrillas in Peru has diminished. But most of the other internally displaced have remained in the cities and towns to which they fled. Some say that it is not entirely safe to return, others that assistance to returnees is too meager for them to survive, and still others that they have adapted to life in the city. Since some of those who remain away from their homes may yet return, all of those who have not returned tend to be classified as displaced. But if their condition continued to improve, some sort of determination would be needed to establish whether they are still displaced and in need of protection and assistance*⁸⁴.

Estimamos necesario enfocar este problema desde dos ángulos: primero, en el caso de desplazados que quieren regresar a sus hogares, deberán considerarse las condiciones de seguridad para el retorno, los medios que permitan a los desplazados el regreso voluntario y en condiciones de seguridad y dignidad; y segundo, dejar a los desplazados la opción de integrarse en otras zonas distintas a sus lugares de origen.

La preocupación por el cese de la condición de desplazado puede observarse en el principio 28 de los principios rectores, donde se establece que el regreso al lugar de residencia habitual debe ser voluntario, en condiciones de seguridad y que garantice un desarrollo futuro digno del desplazado. Esto debe hacerse de manera que el desplazado escoja entre regresar al que fuera su hogar o bien reasentarse voluntariamente en cualquier parte del país⁸⁵.

Por otra parte, la Ley 387 de Colombia antes mencionada tiene una disposición específica sobre la cesación de la condición de desplazado interno, la cual se da cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica del desplazado, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento⁸⁶. Una línea similar trazan la ley y el reglamento sobre desplazados en el Perú, cuando mencionan el retorno, el reasentamiento y la reintegración entre los objetivos de la ley en cuestión.

⁸⁴ Ibid., loc. cit.

⁸⁵ COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Principios Rectores..., p. 15

⁸⁶ Congreso de Colombia. Ley 387 de 1997. p. 11. Ver nota 65

Cualquier salida al problema debe hacer hincapié en el hecho que los desplazados internos no tienen necesariamente que volver necesariamente a su lugar de residencia originaria para encontrar una solución a sus problemas, mientras se beneficien de la protección del Estado y puedan disfrutar de un grado satisfactorio de seguridad física, material y jurídica allí donde se han asentado. Una aplicación supletoria del principio del *non refoulement* de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 nos plantea la necesidad de que bajo ninguna circunstancia debe obligarse al desplazado a regresar a las zonas donde su vida y su integridad correrían peligro.

1.3 Análisis comparativo entre las figuras de asilo, refugio y desplazamiento interno

1.3.1 Distinción entre las definiciones de “asilado” y refugiado

Aparte de las definiciones de refugiado establecidas en la Convención de 1951 y en la Declaración de Cartagena de 1984, también existen otras definiciones en América Latina, que están orientadas a proveer protección a personas que son perseguidas en sus lugares de origen. Estas definiciones han dado pie al concepto de “asilado”.

Aunque el “estatuto de asilado” y el “estatuto de refugiado” pueden tener el mismo significado en la mayor parte de los países, este no es el caso en América Latina. El “estatuto de asilado” es una condición legal que tiene sus premisas en los diversos instrumentos regionales que comenzaron a evolucionar durante el final del siglo XIX. A su vez, el “estatuto de refugiado” es otorgado sobre la base de instrumentos globales que se remontan a principios de la década de los veinte. En tanto que ambas definiciones de estatuto legal pueden, en la mayor parte de los casos, comprender los mismos derechos y obligaciones, este no es siempre el caso.

Un análisis de las distinciones intrincadas entre estas dos definiciones y condiciones jurídicas sobrepasa el objetivo de este trabajo; sin embargo, es importante enfatizar las siguientes diferencias fundamentales:

- La definición de asilado es una definición latinoamericana que fue establecida, por primera vez, en un instrumento regional -el Tratado de Montevideo sobre Derecho

Internacional Penal, de 1889- y se encuentra reglada por diversos instrumentos regionales. Por su parte, la definición de refugiado es de carácter global, gobernada en gran medida por la Convención de 1951, cuyo desarrollo se remonta a la Sociedad de las Naciones, predecesora de la ONU. Es solo de forma reciente que el término “refugiado” ha encontrado expresión en instrumentos obligatorios o no obligatorios a nivel regional, tal como la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984⁸⁷;

- Los asilados pueden ser objeto de protección dentro de las fronteras de países “productores de asilados”, como es el caso del asilo diplomático. El refugiado debe ser una persona que haya cruzado las fronteras de su país de origen;

- Para ser considerado un “asilado”, un individuo debe ser considerado como perseguido en el momento; mientras que un “refugiado” solamente requiere tener un temor fundamentado de persecución, vale decir que no es necesario que se haya materializado aún;

- Un “asilado” es perseguido solamente basándose en delitos de carácter político; la definición de “refugiado” es más amplia y cubre opiniones políticas, así como otros motivos: raza, religión, nacionalidad y pertenencia a un grupo social determinado;

- En lo que respecta a “asilados”, no se ha establecido una organización para supervisar y colaborar en la puesta en vigor de los instrumentos de asilo; en el caso de los instrumentos sobre refugiados, el ACNUR juega un papel fundamental e importante en estas actividades, así como en el desarrollo ulterior de los principios aplicables a la protección de los refugiados;

- Los instrumentos del “asilo” no contienen cláusulas de cesación o de exclusión, las cuales si están previstas en los instrumentos sobre refugiados; y,

⁸⁷ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Consideraciones Generales acerca del Derecho Internacional de los Refugiados. En CICR/IIDH/ACNUR/CONSEJO ANDINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Jornadas sobre los sistemas internacionales de protección jurídica de la persona humana (Coloquio de Buenos Aires, septiembre de 1990). Buenos Aires, 1991. p. 24-101

- La condición jurídica de “asilado” tiene una naturaleza constitutiva, siendo concedida por un Estado a un individuo; a su vez, la condición jurídica de “refugiado” es obtenida por un acto de naturaleza declarativa, por medio de este acto, el Estado reconoce a la persona como refugiada.

A pesar de las diferencias entre “refugiado” y “asilado”, ambas definiciones y estatutos son complementarios y comparten la misma premisa, que es la protección de individuos perseguidos⁸⁸. Después de comparar y contrastar las condiciones jurídicas del “asilado” y el “refugiado” y cuando se trata de identificar el mejor sistema para la protección de las personas perseguidas, el sistema general de refugiados es reconocido como más preciso, moderno, progresivo y actual, además de ser el sistema que provee la más amplia protección a quienes lo necesitan. La institución latinoamericana del asilo es considerada como un sistema más estrecho e inferior en sus alcances, además de inadecuada para responder a los retos que presentan los flujos de refugiados actuales⁸⁹.

Por lo tanto, cuando hablamos de armonización de las definiciones de refugiados en América Latina, se debería buscar apoyo primero en el concepto global (Convención de 1951 y el Protocolo de 1967) y, en segundo lugar, en el concepto regional (la Declaración de Cartagena de 1984) de refugiado. La definición regional de asilado podrá tomarse en cuenta, aunque más por su existencia histórica y su importancia práctica en la región.

1.3.2 Los desplazados internos y los refugiados

Como ya hemos señalado, los desplazados internos suelen ser víctimas de conflictos armados, discriminación y persecución. Hay muchos que opinan que ellos son refugiados en todo, menos en el nombre. Desde un punto de vista jurídico, sin embargo, el hecho de que los desplazados no hayan cruzado una frontera internacional resulta ser extremadamente significativa: no disfrutan de los mismos

⁸⁸ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. O Direito Internacional dos Refugiados: características e desenvolvimento em América Latina. En CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. (editor). A Protecção dos Direitos Humanos no Plano Nacional e Internacional: Perspectivas. (Coloquio de Brasília, julio de 1991). San José/Brasília: IIDH/Friedrich-Naumann Stiftung, 1992, p. 131

⁸⁹ ARBOLEDA, E. Refugee Definition in Africa and Latin America: the Lessons of pragmatism. En 3 International Journal of Refugee Law (1991). p. 198

derechos que los refugiados, por el hecho de que la Convención de 1951 expresamente señala como rasgo fundamental el encontrarse fuera del país de nacionalidad o de residencia habitual, vale decir el haber cruzado una frontera internacional.

Al respecto, SHACKNOVE opina que la exigencia de la salida del país, es una condición innecesaria para calificar como refugiado. Lo principal, en palabras del mismo autor, es el acceso físico de la comunidad internacional a las personas desprotegidas y, en ese sentido, argumenta que los refugiados son, en esencia, personas cuyas necesidades básicas se encuentran desprotegidas por su país de origen, y que no tienen otra posibilidad más que acudir a la ayuda internacional para satisfacer esas necesidades⁹⁰.

Desde esa perspectiva, es casi imposible y hasta contraproducente fijar la atención en los refugiados ignorando a aquellos que se encuentran desplazados al interior del país, básicamente por las mismas razones. Una visión comprensiva de la problemática de la migración forzada, con fundamentos éticos y pragmáticos, atenderá también a la situación de los desplazados internos.

Muchos desplazados internos han sido forzados a abandonar sus hogares por las mismas razones que los refugiados. Los desplazamientos de población, tanto externos como internos, con frecuencia ocurren desde y dentro del mismo país y al mismo tiempo y, en algunas ocasiones, involucran a las mismas personas. Si bien se conoce poco acerca de la dinámica de las migraciones forzadas, está claro que mucha gente cuya vida y libertad se encuentra en riesgo, inicialmente busca refugio dentro de su propio país y sólo sale de él como última opción. No se debe olvidar que, en algunas ocasiones, los desplazados internos incluyen antiguos refugiados que han sido desarraigados por segunda vez al regresar a su país.

El primer elemento de la Convención de 1951 es que el solicitante debe encontrarse fuera de su país de origen o de residencia. La citada convención excluye, entonces, a los desplazados internos de su ámbito de protección. La estricta insistencia en el criterio territorial ha causado preocupación por el hecho de que genera un vacío entre la definición jurídica y el sufrimiento humano consecuencia de la migración

⁹⁰ SHACKNOVE, Andrew. Who is a Refugee?. En 95 *Ethics* 274 (1985). p. 277

involuntaria. Así, somos de la opinión que, en cierto modo, la exclusión de los desplazados internos del régimen de la Convención de 1951 es abiertamente injusta y discriminatoria, pues desconoce las barreras sociales, legales y económicas que pueden hacer imposible que una persona huya de su país y encuentre protección internacional como un refugiado.

HATHAWAY⁹¹ ha hecho una revisión de las razones históricas y prácticas que llevaron a escoger el criterio territorial como definitorio al momento de determinar el estatuto del refugiado. Esas razones serían básicamente tres:

- La Convención fue redactada con un propósito específico, en un contexto internacional de recursos limitados. Su intención no era aliviar el sufrimiento de todos los migrantes forzados sino tan solo de lidiar con el problema de la protección legal⁹², en particular de aquellos que habían abandonado sus propios países y carecían de la protección de su gobierno. Los desplazados internos, en aquel momento, no respondían a estas características.
- Existía una fundada preocupación en el sentido de que la inclusión de los desplazados internos en el régimen de protección internacional de los refugiados, haría que los Estados transfirieran la responsabilidad del bienestar de grandes grupos de su población a la comunidad internacional.
- La política internacional de aquel entonces hacía pensar que cualquier intento de responder a las necesidades de los desplazados internos constituía una violación de la soberanía nacional de los Estados afectados.

Como puede apreciarse, las razones expuestas eran el reflejo del desarrollo del derecho internacional de aquel entonces y el contexto político predominante, concluida la II Guerra Mundial y en los comienzos de la Guerra Fría.

Se puede concluir, entonces, que tanto desplazados internos como refugiados comparten características similares y que el único criterio de diferenciación, al menos

⁹¹ HATHAWAY, James. *The law of refugee status*. Toronto: Butterworths, 1991. p. 2-6. Citado por CHIMNI, B.S., *op. cit.*, p. 399-401

⁹² CHIMNI, *op. cit.*, p. 400

tal como fue previsto por la comunidad internacional, era el territorial, vale decir el abandono del país de origen o de residencia habitual.

CAPITULO 2

MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

Como ha quedado demostrado en el capítulo anterior, la definición de desplazado interno necesita ser distinguida del estatuto de refugiado. Los refugiados están cubiertos por un régimen especial de protección, pero los desplazados internos, por permanecer dentro de las fronteras de su propio país, no se ven beneficiados de dicho régimen.

Aunque el término “desplazados internos” no está mencionado en ningún instrumento internacional jurídicamente vinculante, ello no significa que no disfruten de protección legal bajo el derecho internacional vigente. Este capítulo tratará de identificar el marco legal normativo aplicable a los desplazados internos y establecer, por un lado, que existen -aunque dispersas e insuficientes- normas que configuran un derecho emergente a no ser desplazado arbitrariamente; y, por otro lado, que es necesario un régimen normativo propio que atienda las necesidades de los desplazados internos.

Precisamente en este último aspecto, reconocemos que los Principios Rectores presentados en 1998 por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, fueron el mejor punto de partida y constituyen un referente único que ayuda a los organismos internacionales, a los países afectados y a las organizaciones de la sociedad civil, a articular la asistencia y protección que se brinda a los desplazados.

2.1 El derecho a no ser desplazado arbitrariamente en el Derecho Internacional Contemporáneo

La prevención de los desplazamientos es inherente al respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Como muchas veces lo han puesto de relieve la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, es posible evitar o reducir al mínimo muchas situaciones de desplazamiento si

se cumplen debidamente las normas de derecho internacional⁹³. Los esfuerzos por determinar las causas del desplazamiento y la atención centrada en la responsabilidad del Estado afectado, han aumentado durante los últimos años, puesto que han proliferado los conflictos internos, que son cada vez más complejos y prolongados y ponen en riesgo muchas veces la paz y la seguridad internacionales.

Si bien el desplazamiento interno es en muchos casos resultado directo de la violencia generalizada y los conflictos armados, también son factores coadyuvantes la debilidad de los Estados, el funcionamiento inadecuado de los órganos políticos y judiciales, las tensiones étnicas y la pobreza y la degradación ambiental. El disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales queda inevitablemente en peligro en esas circunstancias, puesto que los Estados no defienden a sus ciudadanos contra la violación de esos derechos o, en ocasiones, cuando es el mismo Estado el que viola tales derechos. La responsabilidad del Estado en el contexto del desplazamiento es importante tratándose de la prevención, tanto como de la protección y asistencia de las personas ya desplazadas y la búsqueda de soluciones duraderas.

2.1.1 Algunas situaciones que violan el derecho a no ser desplazado arbitrariamente

a) Casos que afectan la vida y la seguridad personal

La pérdida de vidas, la brutalidad, la violencia y las amenazas que son consecuencia de ella crean un clima de inseguridad que muchas veces obliga a las poblaciones a abandonar sus hogares, como por ejemplo, en caso de ataques directos o indiscriminados contra centros civiles. En efecto, la violencia y las amenazas que afectan la vida y la seguridad personal son un medio particularmente eficaz que se utiliza muchas veces para inducir los desplazamientos y también se emplea con frecuencia durante el desplazamiento propiamente dicho. En algunos casos, el desplazamiento forzado de personas puede equivaler al genocidio, en particular en el caso de la “limpieza étnica”, o de los tratos inhumanos y degradantes.

⁹³ La Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General han aprobado durante varios años resoluciones tituladas “Derechos humanos y éxodos en masa”. En ellas reconoce, entre otros, que las violaciones manifiestas de los derechos humanos, en particular en los conflictos armados, eran uno de los múltiples y complejos factores que conducían al desplazamiento de personas

El derecho a la vida es el derecho humano más fundamental y obliga al Estado no sólo a abstenerse de toda violación del mismo sino también a promover su protección. Muchos derechos humanos se derivan del derecho a la vida, como los derechos de subsistencia, en particular el derecho a la alimentación y a la salud y, por consiguiente, deben considerarse conjuntamente con ese derecho. En cuanto al uso de armas de destrucción masiva, como las químicas o biológicas, debe tenerse presente que podría hipotéticamente ser causa del desplazamiento de gran número de personas, por lo que está claramente prohibido con arreglo al derecho internacional consuetudinario⁹⁴ y convencional⁹⁵.

b) Discriminación

Las pautas sistemáticas de tratamiento discriminatorio en el disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la discriminación contra personas pertenecientes a minorías o contra poblaciones indígenas y las políticas económicas y sociales de carácter discriminatorio son muchas veces causa de los desplazamientos forzados de personas.

⁹⁴ En el artículo 22 del Reglamento de La Haya de 1907 sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, en el que se expone el derecho consuetudinario, se dice que los medios de guerra no son ilimitados, mientras que en el artículo 23 se prohíbe emplear veneno o armas envenenadas (párrafo a) así como emplear “armas... que causen daños superfluos” (párrafo e). La Asamblea General, al declarar en su resolución 2444 (XXIII), de 17 de diciembre de 1968, que “no es ilimitado el derecho de las partes en un conflicto adoptar medios para causar daños al enemigo”, también prohíbe implícitamente los medios de combate que causan daños superfluos durante los conflictos armados

⁹⁵ Estos principios se reflejan en una serie de instrumentos que reglamentan la utilización de ciertas armas. El Protocolo de Ginebra de 17 de junio de 1925 relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (Protocolo sobre Gases), por ejemplo, prohíbe el uso de ciertas armas químicas y biológicas durante conflictos armados entre dos partes contratantes. Aunque el Protocolo sobre Gases se aplica a la realización de las hostilidades por los Estados Partes, sus prohibiciones fundamentales, en las que se pone en ejecución el principio de humanidad del derecho consuetudinario, debe considerarse como aplicable sin distinción a todos los conflictos armados. Otro instrumento, la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas y sobre su destrucción, prohíbe desarrollar, producir, almacenar o de otra forma adquirir o retener armas biológicas y toxínicas y estipula disposiciones sobre su destrucción. El uso de estas armas por un Estado Parte en cualquier tipo de conflicto constituiría evidentemente una violación flagrante de este instrumento. Por último, en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (Convención sobre las armas químicas), los Estados Partes se comprometen a no usar ni producir nunca ni en ninguna circunstancia armas químicas. Aunque la Convención se aplica, en términos estrictos, sólo a los Estados, puede decirse que se prohíbe el uso de armas químicas por cualquier parte de un conflicto armado interno en contra de personas que se hallen en el interior del territorio nacional

Sin embargo, la prohibición de la discriminación figura en la mayoría de las convenciones y declaraciones de derechos humanos, ya sea en forma de cláusulas de no discriminación o cláusulas de igualdad en la protección. Además, algunas disposiciones, como las que figuran en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, garantizan que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley⁹⁶. Este derecho *“rige el ejercicio de todos los derechos, ya sea que estén amparados o no en virtud del Pacto, que el Estado Parte reconoce por ley a las personas que se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción...”*⁹⁷.

Aunque la “discriminación” no está definida en muchos de estos instrumentos internacionales, por lo general se entiende que el término se refiere a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia sobre la base de cualquier motivo especificado, y que tiene por propósito o por consecuencia anular o afectar el reconocimiento o disfrute del ejercicio por todas las personas, en pie de igualdad, de todos los derechos y libertades⁹⁸. Sin embargo, no toda distinción constituye discriminación, sino sólo las que no están basadas en criterios razonables y objetivos⁹⁹.

c) Implantación de colonos

Una forma particularmente grave de discriminación es la implantación o el establecimiento de colonos. El hecho de implantar colonos o de permitirles que se instalen en un territorio, en particular un territorio ocupado, o de transferir a una población más “obediente” con objetivos militares (para mantener mejores controles, desalentar actividades insurgentes, etc.), o no militares (manipulación demográfica,

⁹⁶ Véanse también las cláusulas sobre no discriminación de los instrumentos regionales: artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana; artículos 2 y 3 y párrafo 3 del artículo 18 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

⁹⁷ Comité de Derechos Humanos. Comentario General N° 23, párrafo 4. Puede verse en la página web: www.ohchr.org

⁹⁸ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos. Comentario General N° 18 (37), párrafo 6, en que se aplica este tipo de definición al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, haciendo referencia, entre otras cosas, a las definiciones que figuran en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 1) y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 1)

⁹⁹ Ibid.

futura anexión, etc.), es una forma de movimiento de población que puede ser causa de prácticas discriminatorias, o ser suscitada por ellas y, en consecuencia, generar desplazamiento interno. Los colonos pueden a su vez ser desplazados internos, si se les instala contra su voluntad en una región que no es la suya.

La implantación de colonos violaría el principio de no discriminación cuando éstos reciben trato preferencial en relación con la población a cuyo territorio han llegado y cuando esto tiene por resultado una discriminación institucionalizada en contra de la población afectada.

El derecho humanitario internacional contiene prohibiciones explícitas contra la implantación de colonos. En el artículo 49 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV de Ginebra), se estipula expresamente que la Potencia ocupante “no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado”. En el caso en que sea necesario proceder a la evacuación de la población protegida a partir del territorio ocupado por la Potencia ocupante, es decir si así lo requieren la seguridad de la población o imperiosas razones militares, en el párrafo 2 del artículo 49 se requiere expresamente que la población así evacuada será devuelta a sus hogares tan pronto como hayan cesado las hostilidades.

Se prohíbe, en consecuencia, el “asentamiento” de las personas protegidas en otra parte del territorio mediante una evacuación. Además, en el apartado a del párrafo 4 del artículo 85 del Protocolo I, se tipifica “el traslado por la Potencia ocupante de parte de su propia población civil al territorio que ocupa...”, como una infracción grave del Protocolo¹⁰⁰.

¹⁰⁰ El establecimiento de colonos en un territorio ocupado puede constituir un crimen de guerra según la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. En el artículo I de dicha Convención se definen los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad con referencia al Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (que define la “deportación... de una población civil... en un territorio ocupado” como un crimen de guerra. En el preámbulo de la misma Convención se hacía referencia también a ulteriores resoluciones de la Asamblea General, en particular la resolución 2184 (XXI) en que se condena expresamente como un crimen contra la humanidad la violación de “los derechos económicos y políticos de la población autóctona al asentar a inmigrantes extranjeros en los territorios (bajo administración portuguesa)”. Por su parte, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en su artículo 8, inciso 2.b.viii, considera como crimen de guerra “el traslado, directa o indirectamente, por la potencia ocupante de

d) Expulsiones y pérdida de tierras y viviendas

Las personas pueden ser desplazadas debido a que sus tierras u otras propiedades inmuebles son confiscadas o expropiadas o pueden perder la posibilidad de usar las tierras o propiedades en cuestión, por ejemplo debido a ataques militares, conflictos sobre las tierras, o proyectos de desarrollo mal planificados o ejecutados que hacen que la zona resulte inhabitable. En otros casos, pueden no reconocerse en el ordenamiento jurídico de un Estado las formas tradicionales de propiedad y uso de la tierra, lo cual puede tener por resultado la pérdida de la tenencia agraria y el desposeimiento.

En el campo de los derechos humanos, el derecho de un particular a poseer y/o usar la propiedad privada no es absoluto. En efecto, puede estar sometido a ciertos intereses de la sociedad previstos por la ley y/o a limitaciones como “las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”¹⁰¹. En tales casos los Estados tienen derecho a disponer de la propiedad privada con fines públicos.

No obstante, además de ser conforme a la ley y de emprenderse en interés de la sociedad, la expropiación y confiscación no pueden imponerse arbitrariamente y sólo deben ser utilizadas de manera excepcional y respetando todas las normas vigentes de derechos humanos. Las restricciones propias a la facultad del Estado de proceder a la expropiación y confiscación pueden aplicarse en casos de personas muy afectadas por la pérdida de sus tierras, tales como los campesinos e indígenas. Cuando estén amenazados la subsistencia y los valores culturales, las personas que corren peligro de ser desplazadas deben, en consecuencia, tener derecho a una mayor protección en materia de derechos humanos.

e) Consecuencias negativas de los proyectos de desarrollo

parte de su población civil al territorio que ocupa o la deportación o el traslado de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado, dentro o fuera de ese territorio”

¹⁰¹ Párrafo 2 del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Muchas veces los proyectos de desarrollo contribuyen de manera considerable a la realización de los derechos económicos, sociales y otros derechos humanos. Sin embargo, se comprende cada vez mejor que los proyectos de desarrollo y sus consecuencias sobre la tenencia de la tierra y el medio ambiente natural pueden también tener efectos negativos que deben tenerse presente en el disfrute de los derechos humanos.

El Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales han reconocido que en las expulsiones y reasentamientos que se lleven a cabo para facilitar la realización de proyectos de desarrollo, tales como la construcción de represas, carreteras y aeropuertos, deben examinarse la viabilidad, necesidad y proporcionalidad del proyecto en relación con los objetivos fijados, y que deben tomarse disposiciones en materia de indemnización, reasentamiento y rehabilitación de las personas desplazadas antes de dar comienzo al proyecto. De otro lado, el Banco Mundial ha establecido directivas sobre el reasentamiento involuntario en que se especifican detalladamente esas disposiciones¹⁰². Las directrices constituyen un paso importante en la formulación de condiciones para proyectos que pueden tener por consecuencia el desplazamiento de poblaciones.

Tratándose del reasentamiento en otras regiones, las directrices del Banco Mundial requieren la participación comunitaria, tanto de las personas que van a ser reasentadas debido a los proyectos de desarrollo como de los miembros de la comunidad huésped. Las directrices reconocen esta participación como un elemento decisivo y enumeran diversas medidas prácticas que deben aplicarse: cooperación con las organizaciones no gubernamentales locales que pueden proporcionar asistencia y garantizar la participación comunitaria; reuniones periódicas entre los funcionarios del proyecto y las comunidades; información adecuada a las comunidades huéspedes, e indemnización por la tierra u otros haberes que proporcionen a las personas reasentadas.

Además, las directrices del Banco Mundial recomiendan lo siguiente en relación con

¹⁰² Directiva operacional del Banco Mundial N° 4.12, que puede verse solo en inglés en la página web: www.worldbank.org

la expropiación de bienes, el reasentamiento y la indemnización: cuando el desplazamiento sea inevitable, es necesario proceder a determinar y delimitar los diversos lugares posibles de reubicación antes de comenzar el reasentamiento. En las tierras utilizadas para el reasentamiento, el lugar elegido debe tener posibilidades de producción y ventajas de ubicación por lo menos equivalentes a los de las tierras abandonadas.

En el caso de personas de medios urbanos que sean reasentadas, el nuevo lugar debe ofrecer, entre otras cosas, un acceso comparable al empleo, la infraestructura, y las posibilidades de servicios y de producción. Las condiciones y servicios de las comunidades huéspedes deben mejorar o, por lo menos, no empeorar: el mejoramiento de los servicios de educación, agua, salud, así como de la producción, en relación con ambos grupos fomenta un mejor clima social para la integración y a largo plazo permite evitar conflictos.

Además, se reconoce que la evaluación de los activos perdidos y el pago de indemnizaciones entraña una serie de medidas, tales como la divulgación entre las personas que deben ser desplazadas de las leyes y reglamentos de evaluación e indemnización; la creación de mecanismos para impedir la ocupación ilegal de tierras; el establecimiento de acceso a los recursos y a las oportunidades de ingresos culturalmente aceptables, que sean equivalentes a las que existían antes del desplazamiento. En las directrices se reconoce como grupos vulnerables con riesgos especiales a los indígenas, los campesinos sin tierras o con muy pocas tierras, los hogares a cargo de una mujer, que pueden no estar protegidos en la legislación nacional sobre indemnizaciones agrarias. Además, los proyectos de desarrollo deben elaborarse de manera tal que reduzcan al mínimo todos los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente y las consiguientes pérdidas o degradaciones de los bienes, garantizando que dichos proyectos sean idóneos y sostenibles desde el punto de vista ambiental¹⁰³.

En el caso de las instituciones financieras internacionales, el Comité de Derechos

¹⁰³ Véase, por ejemplo, la Directiva del Banco Mundial Operacional 4.01 sobre la evaluación ambiental y anexos adjuntos (octubre de 1991). También es ilustrativo a este respecto, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comentario General N° 2 (1990), sobre medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que “los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo,... fomenten o fortalezcan la discriminación contra individuos o grupos contraria a las disposiciones del Pacto, o que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas... En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible por que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos”¹⁰⁴.

f) Daños al medio ambiente

Los daños en gran escala al medio ambiente son muchas veces causa de los desplazamientos forzados de personas o aumentan sus efectos. Estos daños pueden ser resultado de tácticas de tierra arrasada, pruebas nucleares, proyectos industriales dañinos, inundaciones provocadas por la construcción de represas, filtraciones de productos químicos o de radiaciones y movimientos de desechos peligrosos.

En el derecho ambiental internacional se regulan cada vez más las actividades humanas que ponen en peligro la sostenibilidad ambiental o son causa de daños ecológicos. Esto ocurre por ejemplo con el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a grandes distancias, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

En lo que respecta al derecho humanitario internacional, en el párrafo 3 del artículo 35 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra se estipula que “queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”, mientras que en el párrafo 1 del

¹⁰⁴ Comentario General N° 2, supra 90, párrafos 6 y 8 d

artículo 55 se prevé que “en la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población”¹⁰⁵.

2.1.2 Normas relativas al desplazamiento forzado

Existen pocas normas jurídicas internacionales que protejan a la población de la expulsión individual o colectiva y el desplazamiento o transferencia forzados, de una región a otra en el interior del propio país. Sin embargo, consideradas conjuntamente, estas normas apuntan a una regla general según la cual el desplazamiento forzado no puede ser efectuado de manera discriminatoria ni impuesto arbitrariamente. A continuación se examinan esas disposiciones.

a) Derecho a circular libremente y a escoger libremente la residencia

El desplazamiento forzado es la denegación del ejercicio del derecho a circular libremente y a escoger libremente la residencia, puesto que priva a una persona de la posibilidad de trasladarse o no, así como de elegir el lugar en el cual residirá.

En consecuencia, con arreglo a las leyes existentes, la protección contra las transferencias individuales o colectivas en el interior de un país se deduce, entre otras cosas, en el derecho a circular libremente y a elegir de igual forma la residencia. Esta libertad está expresamente reconocida como derecho humano en el párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁰⁶ y está garantizada

¹⁰⁵ El proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, de la Comisión de Derecho Internacional (Asamblea General, Documentos Oficiales, 51º primer período de sesiones, Suplemento Nº 10 (A/51/10), capítulo II), incluía en su proyecto de artículo 20 (crímenes de guerra) el uso de métodos o medios de hacer la guerra “que no estén justificados por la necesidad militar, con el propósito de causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural, poniendo así en peligro la salud o la supervivencia de la población, cuando sobrevengan tales daños”

¹⁰⁶ En el artículo 9 de la Declaración Universal se prohíbe desterrar arbitrariamente a toda persona. En el Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado, preparado por las Naciones Unidas en 1964, se interpretó que el término abarca también el destierro (o confinamiento) interno (E/CN.4/826/Rev.1, p. 203). En el estudio se indicó que el confinamiento

asimismo en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que señala lo siguiente: *“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y escoger libremente en él su residencia”*. Existen garantías semejantes en algunos instrumentos regionales, por ejemplo en el artículo VIII de la Declaración Americana, el párrafo 1 del artículo 22 de la Convención Americana, el párrafo 1 del artículo 2 del Protocolo N° 4 de la Convención Europea¹⁰⁷ y el párrafo 1 del artículo 12 de la Carta Africana¹⁰⁸.

Además, la reubicación forzada en una determinada región después del desplazamiento, en particular en el contexto de “programas de asentamiento en aldeas” o de “confinamiento”, podría equivaler a una detención arbitraria, además de infringirse la libertad de circulación.

En la mayoría de los instrumentos regionales y universales de derechos humanos se permite que los Estados impongan restricciones a la libertad de escoger la residencia y de circular en situaciones de tensiones y disturbios, o durante los desastres naturales. Estas restricciones pueden permitir ciertos movimientos forzados y limitados de personas o su reasentamiento en otras regiones. En el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula el derecho a circular libremente y a escoger libremente la residencia, que “no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas estén previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los

dentro del propio país tiene lugar con mucha mayor frecuencia en el derecho o en la práctica, que la expulsión o el exilio externo, en un número considerable de países, en que se aplica sea como pena o como medida preventiva o de seguridad. El estudio concluye que “el confinamiento con carácter perpetuo en un lugar remoto... tiende a desaparecer”. Conforme a las normas modernas las medidas de confinamiento no pueden imponerse de manera arbitraria. El confinamiento “como pena admitida en la legislación criminal no debiera imponerse a nadie, sino en virtud de una decisión de un tribunal competente y de acuerdo con las leyes de enjuiciamiento criminal correspondientes;... debiera garantizarse el derecho a apelar a un tribunal superior”. Por último, señala que “las razones por las cuales pueden tomarse tales medidas debieran determinarse o definirse con exactitud”

¹⁰⁷ El derecho está garantizado con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Protocolo N° 4 de la Convención Europea en el caso de “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado”. La Convención Americana garantiza el derecho para “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado”

¹⁰⁸ El derecho a no ser objeto de discriminación racial en el ejercicio del derecho a circular libremente y a escoger libremente la residencia dentro de las fronteras del propio Estado está garantizado en el inciso i) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

derechos y libertad de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Asimismo, en los párrafos 3 y 4 del artículo 22 de la Convención Americana, en el párrafo 2 del artículo 12 de la Carta Africana y en los párrafos 3 y 4 del artículo 2 del Protocolo N° 4 de la Convención Europea se establecen los únicos requisitos y criterios conforme a los cuales es posible restringir legalmente el libre ejercicio de este derecho. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 22 de la Convención Americana, su ejercicio “no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”. En virtud del párrafo 4 de este artículo, el ejercicio del derecho a circular por el territorio de un Estado y a residir en él puede asimismo ser restringido “por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público”. Por su parte, el párrafo 3 del artículo 2 del Protocolo N° 4 de la Convención Europea estipula que “el ejercicio de estos derechos no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas en la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la prevención de infracciones penales, la protección de la salud o la salvaguardia de los derechos y libertades de terceros”.

La aplicación de esas restricciones debe estar prescrita por la ley, sobre la base de uno de los motivos enumerados que justifican las limitaciones, responder a una necesidad pública o social urgente, tener un objetivo legítimo y ser proporcionada a ese objetivo¹⁰⁹.

Con respecto al párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se ha sugerido que las restricciones del derecho a circular libremente y a escoger libremente la residencia deben ser establecidas por un órgano legislativo¹¹⁰. En este sentido la “ley” debe ser accesible a todos aquellos a los que se aplique y debe

¹⁰⁹ Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En *Human Rights Quarterly*, vol. 7, N° 1, febrero de 1985, p. 3-14

¹¹⁰ NOWAK, Manfred. *United Nations Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Estrasburgo: N.P. Engel, 1993. p. 298

tener un grado adecuado de precisión¹¹¹. Además, cualquier restricción que se establezca debe ser compatible con los otros derechos consagrados en el Pacto. Por ejemplo, la imposición de la pena de destierro dentro del territorio del Estado sólo puede justificarse cuando se aplica de conformidad con las garantías de los procedimientos penales establecidas en los artículos 14 y 15 del Pacto¹¹².

Además, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del citado pacto, la imposición de esas restricciones ha de ser necesaria, es decir que una restricción es compatible con la excepción prevista en el párrafo 3 del artículo 12 cuando resulta necesaria para lograr una de las finalidades que se enumeran en esa disposición como motivos para limitar el ejercicio de estos derechos. Si bien los órganos legislativos nacionales disponen de un margen amplio para determinar la necesidad de imponer restricciones, ésta debe responder a una norma mínima objetiva¹¹³. El criterio decisivo para determinar si se ha observado esta norma es el principio de la proporcionalidad con respecto a cada caso. Por consiguiente, toda limitación ha de basarse en un equilibrio preciso entre el derecho a circular libremente y los intereses que se desee proteger mediante la limitación. Finalmente, las restricciones impuestas al ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto son siempre excepciones y, por consiguiente, no pueden convertirse en norma¹¹⁴.

Los motivos que pueden justificar la imposición de restricciones de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros. La seguridad nacional sólo se encuentra en peligro en casos graves de amenaza política o militar a toda la nación, a raíz de la cual tal vez resulte necesario proceder a traslados temporales de personas. Entre las restricciones impuestas por motivos de orden público a la libertad de circular libremente por un

¹¹¹ NOWAK, Manfred, op. cit., p. 209

¹¹² Ibid., p. 210 y 214, donde el autor cita la jurisprudencia pertinente del Comité de Derechos Humanos: *Mpaka-Nsusu c. Zaire*, comunicación N° 157/1983, y *Ngalula Mpandanjila c. Zaire*, comunicación N° 138/1983. En la nota 92 el autor hace referencia a una preocupación general del Comité relativa a la imposición de la pena de destierro; esa preocupación se ha confirmado en el caso *Birindwa y Tshisekedi c. Zaire*, comunicaciones Nos. 241 y 242/1987

¹¹³ Ibid., p. 211

¹¹⁴ Ibid., loc. cit.

Estado y escoger libremente la residencia¹¹⁵, que podrían justificar excepcionalmente los desplazamientos, pueden incluirse casos de proyectos de desarrollo e infraestructura cuando predominen claramente los intereses del bienestar general. Las excepciones basadas en la necesidad de proteger “la salud pública” pueden abarcar el desplazamiento desde zonas en las que existen graves peligros para la salud, como por ejemplo zonas contaminadas como resultado de un desastre¹¹⁶.

Por último, las restricciones al derecho a circular libremente por un Estado y escoger libremente la residencia impuestas para proteger “los derechos y libertades de terceros”, pueden justificar los desalojos ordenados a fin de respetar la propiedad privada. No obstante, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que la intervención en favor de los propietarios privados sea proporcional, es decir se mantenga dentro de unos límites tolerables por la población¹¹⁷. Toda limitación ha de ser razonable, objetiva y no discriminatoria¹¹⁸.

Para concluir este acápite, cabe resaltar que el proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la Humanidad, en el texto aprobado en segunda lectura en 1996 enumera, en su artículo 18, titulado “Crímenes contra la humanidad”, once manifestaciones de prácticas que constituyen crímenes cuando se cometen en forma sistemática o en gran escala, entre las cuales figura el “traslado forzoso de poblaciones”. La propuesta de dicho proyecto fue recogida por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que tipifica como crimen de guerra esa conducta en su artículo 8, inciso 2.b.viii; y, también tipifica como crimen de guerra el “ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exiga la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas”, según se aprecia del artículo 8, inciso 2.e.viii. Igualmente, el

¹¹⁵ El orden público “se puede definir como el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad”. Ver Principios de Siracusa, supra 96, párrafo 22

¹¹⁶ También deben existir razones de salud pública o de orden público para imponer restricciones a la circulación de los solicitantes de asilo que hayan sido admitidos temporalmente hasta que se adopten disposiciones para determinar una solución duradera. Véase la Conclusión N° 22 (XXXII) del Comité Ejecutivo del ACNUR, referida a la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala (1981), en la página web: www.acnur.org. Con respecto al desplazamiento de pueblos indígenas, puede tenerse presente el Convenio N° 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989

¹¹⁷ NOWAK, Manfred, op. cit., p. 216

¹¹⁸ En ese sentido se expresó el Comité de Derechos Humanos en el caso Sandra Lovelace c. Canadá, comunicación N° 24/1977

Estatuto de Roma dispone que la deportación o el traslado forzoso de población puede constituir un crimen de lesa humanidad, de acuerdo al artículo 7, inciso 1.d.

b) Protección contra las injerencias en el propio domicilio

Además de las garantías para el ejercicio del derecho a la libertad de circulación y de residencia, y de la protección contra la imposición arbitraria de la pena de confinamiento o de destierro, las disposiciones relativas a la vida privada también protegen a las personas de los desplazamientos arbitrarios. El artículo 17 del PIDCP establece en ese sentido que: *“1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”*.

La protección del “domicilio” no se refiere solamente a la vivienda sino también a todos los tipos de propiedad residencial con independencia del título legal o del tipo de utilización¹¹⁹. Una invasión de esta esfera sin el consentimiento de la persona afectada representa una injerencia, así como cualquier actividad que suponga privar a una persona de su domicilio¹²⁰. En el artículo IX de la Declaración Americana, en el artículo 11 de la Convención Americana y en el artículo 8 del Convenio Europeo figuran disposiciones semejantes.

Hay que tener presente que será “ilícita” toda injerencia que suponga una violación del sistema jurídico nacional o internacional. Además, será “arbitraria” toda injerencia que tenga aspectos injustos, imprevisibles y no razonables¹²¹. Para determinar si una injerencia de un órgano estatal de aplicación de la ley en la vida privada representa una violación del artículo 17, ha de examinarse concretamente si, además de estar en conformidad con la legislación nacional, el acto concreto de aplicación de la ley obedecía a una finalidad legitimada, al parecer, sobre la base del Pacto en su totalidad, si ese acto era previsible en el sentido del estado de derecho y si era razonable (proporcionado) en relación con la finalidad que se deseaba alcanzar, como ha hecho

¹¹⁹ NOWAK, Manfred, op. cit., p. 302

¹²⁰ Ibid., p. 303

¹²¹ Ibid., p. 293

hincapié el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 16¹²². Sólo la autoridad designada con arreglo a la legislación puede adoptar, tras estudiar las circunstancias de cada caso, la decisión de efectuar esa injerencia legítima.

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 del PIDCP, además de estar obligados a evitar la violación de los derechos garantizados en el Pacto, los Estados deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos esos derechos; asimismo deben garantizar la posibilidad de interponer un recurso efectivo cuando estos derechos sean violados (párrafo 3 del artículo 2 del PIDCP). En virtud del párrafo 2 del artículo 17 del Pacto, los Estados Partes asumen la obligación concreta de proteger el derecho a la vida privada reconocido en el párrafo 1 de dicho artículo, incluso contra los actos de injerencia cometidos por particulares. El concepto de “protección de la ley” supone la adopción de medidas pertinentes en la esfera del derecho privado y del derecho administrativo, así como el establecimiento de normas prohibitivas mínimas en el derecho penal. La obligación de establecer las correspondientes medidas judiciales, administrativas o de otra índole puede deducirse de los párrafos 1 y 2 del artículo 2¹²³.

c) Derecho a la vivienda

Las disposiciones relativas al derecho a la vivienda también prevén la protección contra los desplazamientos arbitrarios. Al abordar el ejercicio de este derecho, reconocido en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que “las instancias de desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional”¹²⁴. Las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho a la vivienda deben satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 4 del Pacto¹²⁵, a

¹²² Las observaciones y los comentarios generales pueden verse en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.ohchr.org

¹²³ NOWAK, Manfred, op. cit., p. 290

¹²⁴ Observación General N° 4, párrafo 18 y Observación General N° 7 (1997)

¹²⁵ Véase además, la Recomendación General N° 21 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en cuyo párrafo 9, al referirse a la igualdad de la mujer y del hombre

saber que su ejercicio podrá someterse únicamente a las limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de ese derecho y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática. Además, al ejecutar desahucios no ha de violarse el principio básico de las garantías procesales debidas.

Asimismo, en el párrafo b del artículo I de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, la “expulsión por ataque armado” se define como un crimen de lesa humanidad, ya se cometa en tiempo de guerra o en tiempo de paz.

d) Prohibición de los desplazamientos forzados en situaciones excepcionales, incluidos los conflictos armados

Las normas de derechos humanos establecen las condiciones en las que puede suspenderse el ejercicio del derecho a la libertad de circulación y a la protección de la vida privada. Por consiguiente, en situaciones realmente excepcionales, como conflictos armados, graves actos de violencia entre comunidades o grupos étnicos, y desastres naturales o provocados por el hombre pueden realizarse desplazamientos de poblaciones. No obstante, sólo se pueden adoptar disposiciones de ese tipo “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”, siempre que no sean incompatibles con las demás obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional y que no entrañen discriminación¹²⁶. Por consiguiente, incluso en esos casos, los desplazamientos forzados han de efectuarse sin violar los derechos humanos cuyo ejercicio no puede suspenderse¹²⁷.

Sobre la base de la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la población nicaragüense de origen misquito, pueden formularse los

ante la ley, el Comité hizo hincapié en el derecho de la mujer a escoger su propio domicilio, independientemente de su estado civil

¹²⁶ Véase el párrafo 1 del artículo 4 del PIDCP

¹²⁷ En el caso de la población de origen misquito, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos justificó su desplazamiento por la situación excepcional y la necesidad de adoptar medidas militares para reprimir los ataques de bandas armadas en Nicaragua. Puesto que los indios misquito residían en una zona en la que era necesario llevar a cabo operaciones militares, su desplazamiento también fue una medida de protección. Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen misquito, OEA/Ser.L/V/II.62, doc. 10, rev.3, 1983. Puede verse en la página web: www.cidh.org

principios de protección pertinentes relacionados con el desplazamiento forzoso en circunstancias que justifican la suspensión de este derecho. Esos principios son los siguientes: a) la declaración oficial de un estado de excepción ha de comunicarse efectivamente para evitar que cunda el terror y la confusión en caso de que se apliquen medidas de desplazamiento; b) el desplazamiento debe ser proporcionado al peligro y al alcance y la duración del estado de excepción; c) el desplazamiento no debe prolongarse más allá de la duración de la situación excepcional. Por consiguiente, la población desplazada tiene derecho, si lo desea, a regresar a su lugar de origen una vez que haya cesado la situación excepcional¹²⁸.

Durante los conflictos armados, el derecho humanitario internacional también protege a las personas contra los desplazamientos arbitrarios. En consonancia con la finalidad general de proteger a la población civil de los efectos de las hostilidades, expresada, entre otras disposiciones, en el artículo 51 del Protocolo I y en el artículo 13 del Protocolo II, los instrumentos pertinentes contienen varias disposiciones relativas a la protección en caso de desplazamientos forzados.

En el caso de los conflictos armados sin carácter internacional, el artículo 17 del Protocolo II titulado “Prohibición de los desplazamientos forzados”, establece expresamente que: *“1. No se podrá ordenar el desplazamiento de población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”*.

El texto de esta disposición establece con claridad que, como regla general, está prohibido el desplazamiento forzado de la población civil en el curso de conflictos internos. Por supuesto, el artículo no restringe el derecho de las personas civiles a circular libremente dentro del país, con sujeción a las restricciones que puedan

¹²⁸ Puede verse sobre este particular el informe sobre las actividades preparado por el señor Awn Shawhat Al-Khasawneh, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Consecuencias del traslado de poblaciones, incluida la implantación de colonos (E/CN.4/Sub.2/1994/18). Figura en la página web: www.ohchr.org

imponerse debido a las circunstancias, o de viajar al extranjero¹²⁹. El desplazamiento forzado de personas civiles está prohibido a menos que la parte en el conflicto demuestre que la seguridad de la población o una evaluación minuciosa de la situación militar lo hagan necesario. Es evidente que las razones militares imperiosas no pueden justificarse por motivos políticos, como el desplazamiento de poblaciones a fin de ejercer un control más efectivo sobre un grupo étnico disidente¹³⁰. Así pues, es indudable que a la parte que inicie una acción de ese tipo le corresponde justificarla sobre la base de las escasas excepciones a que está sujeta la aplicación de esta norma. Además de estar autorizados únicamente en circunstancias excepcionales, los desplazamientos forzados sólo podrán realizarse una vez que se hayan tomado “todas las medidas posibles” para garantizar condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, salud, seguridad y alimentación para la población civil. La referencia a “todas las medidas posibles” tiene en cuenta el hecho de que puedan existir dificultades prácticas, pero incluso esto no reduce de ninguna manera el efecto de la obligación. Además, el hecho de que las condiciones no sean satisfactorias no puede invocarse como excusa si no se trata de un desplazamiento realizado con extrema urgencia y, por ende, era posible preverlo.

De otro lado, en el apartado e del párrafo 3 del artículo 4 del Protocolo II se establecen las condiciones para el traslado de los niños de la zona en que tengan lugar las hostilidades, siempre que sea posible con el consentimiento de los padres o tutores. Su desplazamiento ha de ser temporal y limitado al territorio del país. En el caso de los conflictos armados internacionales, el artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra se refiere concretamente al desplazamiento de personas protegidas en caso de ocupación. En el párrafo 1 de este artículo se prohíben los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, sea cual fuere el motivo.

En el párrafo 2 del artículo 49 se establece que, “sin embargo, la Potencia ocupante podrá efectuar la evacuación total o parcial de una determinada región ocupada, si así lo requieren la seguridad de la población o imperiosas razones militares”. Si la seguridad de la población no hace necesario el desplazamiento, o las razones militares

¹²⁹ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, 1987, p. 1472

¹³⁰ Ibid., p. 1473

no son imperiosas, la evacuación no estará justificada¹³¹. Además, “las evacuaciones no podrán implicar el desplazamiento de personas protegidas más que en el interior del territorio ocupado, excepto en casos de imposibilidad material”. Por consiguiente, en principio, la evacuación debe realizarse hacia centros de acogida situados en el interior del país. Por último, las personas protegidas que hayan sido evacuadas serán devueltas a sus hogares tan pronto como hayan cesado las hostilidades en sus zonas de origen.

En el párrafo 3 del artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra se establecen las condiciones en que han de efectuarse las evacuaciones: “La Potencia ocupante deberá actuar, al efectuar tales traslados o evacuaciones, de modo que, en la medida de lo posible, las personas protegidas sean acogidas en instalaciones adecuadas, los desplazamientos se lleven a cabo en satisfactorias condiciones de salubridad, de higiene, de seguridad y de alimentación, y no se separe, unos de otros, a los miembros de una misma familia”.

El objeto de esta disposición consiste en prever la posibilidad de que repentinamente deba efectuarse una evacuación con carácter temporal cuando esa medida revista la máxima urgencia, y no en atenuar la obligación que incumbe a la Potencia ocupante de reducir en la medida de lo posible las consecuencias penosas de la evacuación. Además, la Potencia ocupante no podrá retener a las personas protegidas en una región “particularmente expuesta a los peligros de guerra a no ser que la seguridad de la población o imperiosas razones militares así lo requieran”. Asimismo, en virtud del párrafo 4 de este artículo, se informará a la Potencia protectora acerca de las evacuaciones.

El párrafo 7 del artículo 51 del Protocolo I, que se aplica en casos de conflicto armado entre Estados, prohíbe que se obligue a la población civil a abandonar su residencia para impedir el movimiento de combatientes o tratar de poner objetivos militares a cubierto de ataques. No obstante, este párrafo no prohíbe la adopción de medidas que

¹³¹ El principio de la necesidad militar en tiempo de ocupación, cuando las actividades militares *stricto sensu* han cesado en su mayor parte, significa que esas razones sólo pueden referirse a la seguridad de las fuerzas de ocupación. Véase MEINDERSMA, Christa. Legal Issues Surrounding Population Transfers in Conflict Situations. En Netherlands International Law Review. Vol. 41, N° 31, 1994. p. 45-58

restringan el movimiento de las personas civiles para evitar que interfieran con las operaciones militares, ni que se ordene su evacuación si su seguridad o imperiosas razones militares así lo requieren. De hecho, el artículo 58 del Protocolo I establece que, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 49 del IV Convenio” las Partes “se esforzarán por alejar de la proximidad de objetivos militares a la población civil, las personas civiles y los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control”. El párrafo 1 del artículo 78 del Protocolo I prevé medidas relativas a la evacuación de los niños. En esta disposición se establecen requisitos para obtener el consentimiento de los padres u otras personas para la evacuación, así como procedimientos detallados para identificar a los niños que han de ser evacuados con el fin de facilitar el regreso al seno de sus familias y a su país.

El artículo 147 del Cuarto Convenio de Ginebra establece, entre otras cosas, que el traslado ilegal o la detención ilegal de personas protegidas constituye una infracción grave del Convenio y entraña responsabilidad penal individual. En el Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a esta disposición se explica que el artículo se refiere a violaciones de las disposiciones de los artículos 45 y 49. El Comentario sugiere que, sin duda, en los códigos penales nacionales existen disposiciones en las que cabría basarse para imponer sanciones análogas a los autores de estas violaciones: si bien la coacción o la privación de la libertad personal son ejemplos bastante comunes, en este caso particular la coacción es ejercida por las autoridades y, por consiguiente, no resulta fácil abordarla basándose en delitos análogos de derecho común. Por consiguiente, estas violaciones deberían ser objeto de disposiciones especiales¹³².

En el artículo 2 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, se hace referencia concreta al "traslado... ilícito" como un delito de competencia del Tribunal. De igual forma, en el artículo 4 del Estatuto del Tribunal Internacional para Rwanda, que figura en el anexo a la resolución 955 (1994) del Consejo de Seguridad, se establece que el Tribunal tendrá competencia para denunciar a las personas que presuntamente hayan cometido u ordenado graves violaciones del artículo 3 común a los Convenio de Ginebra y al Protocolo Adicional II.

¹³² COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Commentary to the Fourth Geneva Convention, p. 599

En el artículo 4 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y en el artículo 2 del Estatuto del Tribunal Internacional para Rwanda se define como “genocidio” el traslado por la fuerza de niños de un grupo nacional, étnico, racial o religioso a otro. Similar disposición está contenida en el artículo 6, inciso e del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Existe un amplio consenso en el sentido de que las disposiciones fundamentales del Cuarto Convenio de Ginebra y de los dos Protocolos Adicionales han adquirido el carácter de normas de derecho internacional general o consuetudinario de aplicación obligatorio por todos los Estados¹³³. Por ejemplo, en el caso de los conflictos armados sin carácter internacional, si bien el artículo común 3 no prohíbe expresamente los ataques contra la población civil, el derecho consuetudinario sí los prohíbe, como se refleja, en particular en la resolución 2444 (XXIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1968, titulada “Respeto de los derechos humanos en los conflictos armados”.

Por otra parte, dicha resolución reconoce expresamente el principio consuetudinario de la inmunidad de las personas civiles y su principio complementario, según el cual en todo momento ha de distinguirse entre las personas que participan en las hostilidades y los miembros de la población civil. En el preámbulo de esta resolución se establece con claridad que estos principios humanitarios básicos deben aplicarse “en todos los conflictos armados”, es decir tanto en los de carácter internacional como en los internos. Por consiguiente, el desplazamiento forzoso provocado por una violación de los principios de inmunidad y distinción de los miembros de la población civil es ilegal.

e) Prohibición de la discriminación por motivos de religión o de raza

Un tipo de desplazamiento forzado que reviste particular gravedad es aquel en que las personas y los grupos son objeto de medidas encaminadas a alejarlos de su zona de

¹³³ Véase el importante caso *Prosecutor c. Tadic*, Case N° IT-94-1-AR72, recurso por incompetencia, 2 de octubre de 1995, seguido ante el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia

residencia habitual por motivos como la raza, la religión, la cultura, la filiación o el origen nacional o étnico. Puede decidirse que un grupo determinado plantea una amenaza que “justifica” incluso medidas extremas como el apartheid o la separación de grupos o personas sobre la base de criterios étnicos. En los años noventa se efectuaron frecuentes desplazamientos forzados de personas en el marco de políticas de separación o de homogeneización étnicas, así como de campañas militares para lograr la “limpieza étnica”.

Con respecto a ese tipo de desplazamientos, y a pesar de la ausencia de disposiciones jurídicas expresas a esos efectos en las normas internacionales de derechos humanos, es evidente que se trata de prácticas prohibidas por el derecho internacional, en particular por el artículo 26 del PIDCP¹³⁴, por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y por la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, en particular, con arreglo al párrafo d del artículo II.

Sin embargo, el desplazamiento forzado de personas en el interior de un país no puede prohibirse cuando se basa en criterios razonables y objetivos y no se aplica por motivos discriminatorios a determinado grupo o persona. La cuestión decisiva, que en última instancia requiere un examen caso por caso en el que se tomen en cuenta todas las circunstancias pertinentes, consiste en determinar si una distinción concreta entre varias personas o grupos de personas, que se encuentran en condiciones comparables, se basa en criterios que no son razonables ni objetivos. A este respecto también es pertinente el principio de proporcionalidad. Los traslados internos de población o el desplazamiento interno de grandes cantidades de personas pueden ser *prima facie* discriminatorios.

Debemos agregar que la práctica de la “limpieza étnica” es una práctica inadmisibles y, en esa línea, se pronunció el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones finales sobre el informe de la República de Bosnia y Herzegovina (CERD/C/247/Add.1), cuando condenó la “depuración étnica” por

¹³⁴ Observación General N° 18 del Comité de Derechos Humanos

estimar que constituye “una violación grave de todos los principios básicos inherentes a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”.

f) Prohibición del genocidio

Algunas formas de desplazamiento forzado, en particular en el marco de la “depuración étnica” o del sometimiento extremo de poblaciones étnicas o indígenas, por ejemplo en el caso del apartheid, pueden equivaler al genocidio. El genocidio constituye una forma especialmente grave de violación del derecho a la vida. En el artículo I de la Convención sobre el Genocidio, se reconoce que el genocidio, cometido en cualquier momento, es un delito de derecho internacional. En el artículo II de la Convención sobre el Genocidio se define el genocidio en la forma siguiente: “... cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”.

g) Normas relativas a los pueblos indígenas

La protección jurídica contra el desplazamiento a partir del hogar o el medio ambiente propios se han adoptado específicamente en el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes¹³⁵. El artículo 16 del Convenio dice lo siguiente: “1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas

¹³⁵ Tanto Perú como Costa Rica son Estados Partes del citado convenio

encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. 3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho a regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación”.

El Convenio N° 169 reemplazó al Convenio N° 107 de la OIT que contenía una disposición semejante en su artículo 12.

En lo que respecta a las medidas alternativas de reasentamiento y compensación, en el artículo 16 del Convenio N° 169 se estipula lo siguiente: *“4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo, o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérsele dicha indemnización, con las garantías apropiadas. 5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”.*

Cuando no existe ningún título formal del derecho a la tierra los Estados pueden utilizarlas, por lo general, sin restricción alguna, aunque puede ocurrir que se vean obligados a reconocer y proteger la tenencia. En el artículo 14 del Convenio N° 169 de la OIT, se requiere el reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas y tribales.

Los derechos a los recursos naturales existentes en esas tierras también deben protegerse, conforme a lo estipulado en el artículo 15 del Convenio N° 169. Los derechos de la tierra han conseguido un mayor reconocimiento en el caso de los pueblos indígenas que tratándose de los demás grupos¹³⁶. Además de los pueblos y minorías indígenas, los campesinos y pastores pueden requerir garantías más firmes

¹³⁶ Véase por ejemplo la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada en la resolución 47/135 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1992, en que no se hace ninguna referencia a las cuestiones relativas a las tierras

de su acceso sin interrupciones ni restricciones a las tierras que ocupan, en vista de que dependen en mayor grado de la tierra para su subsistencia y bienestar.

Por último, en el Convenio N° 169 de la OIT se estipula que la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada de las tierras de los pueblos interesados, y que los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

2.2 Necesidad de un marco normativo propio: Los Principios Rectores

Una de las esferas del mandato del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos en la que se han hecho significativos progresos, es el desarrollo de un marco normativo relacionado con todos los aspectos de los desplazamientos internos. Trabajando en estrecha colaboración con un grupo de expertos jurídicos internacionales, el Representante preparó una compilación y análisis de las normas jurídicas aplicables a las necesidades y derechos de los desplazados internos y a los derechos y obligaciones correspondientes de los Estados y la comunidad internacional en cuanto a su protección y asistencia.

En la compilación y análisis se examina la normativa internacional de derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados, y se llega a la conclusión de que si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos de particular importancia para los desplazados internos, hay algunas esferas importantes en las que las leyes no contienen una base suficiente para su protección y asistencia. Por otra parte, las disposiciones del derecho vigente se encuentran dispersas en una amplia variedad de instrumentos internacionales, circunstancia que las hace demasiado difusas y periféricas para proporcionar suficiente protección y asistencia a los desplazados internos.

En respuesta a la compilación y análisis y para superar las deficiencias del derecho vigente, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General pidieron al Representante del Secretario General que preparara un marco adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos. En consecuencia, y en colaboración permanente con el Grupo de Expertos que preparó la compilación y

análisis, se inició la redacción de los Principios Rectores. La Comisión de Derechos Humanos aprobó en su 53º período de sesiones, en abril de 1997, la resolución 1997/39, en la que tomaba nota de la preparación de los Principios Rectores y pedía al Representante que informara de ello a la Comisión en su 54 período de sesiones.

Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios.

Los Principios Rectores pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos. Ejemplo de ello a nivel regional lo constituyen las leyes colombiana y peruana sobre desplazados internos, revisadas en el primer capítulo de este trabajo, que siguen en muchas de sus disposiciones el espíritu y la letra de los Principios Rectores¹³⁷.

Veamos a continuación algunas disposiciones importantes de los Principios Rectores:

a) Igualdad de derecho y obligaciones

Las personas desplazadas internamente difieren de otras personas únicamente con respecto a su desplazamiento forzado. Ellas tienen los mismos derechos y las mismas

¹³⁷ PHUONG, Catherine, op. cit., p. 68

responsabilidades que todas las otras personas en su país. Las leyes domésticas e internacionales se aplican igualmente a las personas internamente desplazadas y a quienes no han abandonado sus hogares. Los gobiernos no pueden discriminar contra las personas desplazadas internamente debido a su desplazamiento. Tampoco las personas desplazadas internamente pueden violar impunemente las leyes internacionales y domésticas. En particular, los Principios Rectores hacen énfasis en que las personas internamente desplazadas están sujetas -como lo están todas las personas- a la responsabilidad criminal individual por genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Esos Principios se aplican a todas las personas desplazadas sea cual sea su raza, religión, opinión política, origen étnico, nacionalidad, edad, sexo u otras características semejantes. Los Principios Rectores hacen énfasis sobre la no discriminación, debido a que muchas de las personas desplazadas internamente han sido forzadas a huir por ser minorías o tener características raciales, religiosas o de otro tipo que las hacen vulnerables a prácticas discriminatorias. Las organizaciones humanitarias que actúan en favor de las personas desplazadas están también obligadas por el principio de no discriminación.

La igualdad en el tratamiento de todas las personas desplazadas está en concordancia con la atención especial a los grupos potencialmente vulnerables. Los Principios Rectores hacen referencia a cuatro grupos específicos que requieren atención especial debido a que están en un riesgo particular de sufrir violaciones de derechos humanos, ataques físicos y otros problemas de protección: los niños, especialmente los menores no acompañados; las mujeres, especialmente las madres gestantes, las madres con niños pequeños y las jefes de hogar; personas con discapacidades; y personas ancianas. Los miembros de estos grupos también pueden requerir una asistencia mayor o diferente debido a su edad, condición física o responsabilidades hacia otros miembros de la familia¹³⁸.

b) Aplicación universal

Los Principios Rectores son universalmente aplicables porque están fundados en el derecho internacional existente. Ellos reafirman y elaboran normas establecidas del

¹³⁸ PHUONG, Catherine, op. cit., p. 69

derecho internacional consuetudinario, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todos los cuales tienen fuerza vinculante en sí mismos. Todas las organizaciones internacionales, las autoridades de gobierno, los grupos insurgentes, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que entren en contacto con las personas desplazadas internamente, deben respetar estos Principios así como a los desplazados mismos. La observancia de los Principios Rectores no afecta -positiva o negativamente- la condición legal de cualquiera de esas instituciones o personas. Por ejemplo, la adherencia de un grupo insurgente a estos Principios, en y por sí misma, no brindará legitimidad política a sus actividades.

c) Derecho a buscar y disfrutar del asilo

Los Principios Rectores hacen énfasis en que las personas desplazadas internamente continúan teniendo el derecho a la búsqueda y el disfrute del asilo en otros países. Los países de origen que restrinjan u obstaculicen los movimientos de los nacionales que buscan salir, no están actuando en conformidad con estos Principios aún si cumplen con todos los otros elementos. Los países en los cuales las personas buscan asilo no pueden usar los Principios Rectores como justificación para restringir el acceso a los procedimientos de asilo o rehusarse a conceder la condición legal de refugiado. El hecho de que la asistencia humanitaria sea prestada a las personas internamente desplazadas en un país determinado no significa que los nacionales de ese país no puedan ser elegibles como refugiados.

d) Protección ante el desplazamiento

Los *Principios Rectores* 5 a 8 ofrecen un marco de trabajo para la protección de las personas ante el desplazamiento involuntario. Basados en el derecho internacional de los derechos humanos y humanitario, estos principios afirman el derecho de los individuos a ser protegidos contra el desplazamiento arbitrario y afirman la responsabilidad de los gobiernos y otras autoridades para prevenir tal desplazamiento. Los principios también explican procedimientos a seguir para minimizar los efectos adversos del desplazamiento, cuando ocurren tales movimientos.

Prevención del desplazamiento

La forma más efectiva de hacer frente al desplazamiento interno es evitar las condiciones que podrían obligar a las personas a dejar sus hogares en contra de su voluntad. Cuando los gobiernos y otras instituciones respetan los derechos humanos y el derecho humanitario, la probabilidad de desplazamiento interno se reduce mucho.

Prohibición del desplazamiento arbitrario

Hay que tener presente que las normas del derecho humanitario prohíben el desplazamiento forzado de poblaciones, a menos que la seguridad de esas poblaciones estén fundadas en razones imperativas de orden militar. Por otra parte, en el moderno derecho criminal internacional, el traslado forzado de poblaciones, incluso fuera del contexto de un conflicto armado, está considerado como un crimen contra la humanidad. Con base en estas normas y otras prohibiciones implícitas que se encuentran en el derecho internacional de los derechos humanos, diversos académicos hablan de un emergente derecho humano a no ser desplazado arbitrariamente¹³⁹. Este derecho ha quedado consagrado en el principio 6 de los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno, que reproducimos textualmente por su importancia: *“Principio 6...1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual. 2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos: a) basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada; b) en situaciones de conflicto armado, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas; c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial; d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y e) cuando*

¹³⁹ Es el caso de Robert Goldman, Walter Kalin y Manfred Nowak. Ver al respecto COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. *Compilación y Análisis de Normas Jurídicas*, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios. (documento E/CN.4/1998/53/Add.1). El informe puede verse en la página web: www.ohchr.org

se utilicen como castigo colectivo. 3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias”¹⁴⁰.

El desplazamiento está prohibido, cualesquiera sean las circunstancias, cuando busca alterar la composición étnica, religiosa o racial de áreas particulares. Esta prohibición absoluta se aplica a la limpieza étnica, el apartheid y el desplazamiento forzado usado como castigo colectivo. Aunque la protección contra otras formas de desplazamiento no es absoluta, los Estados violan sus obligaciones si desplazan a las personas arbitrariamente, esto es, sin razones apremiantes estrictamente requeridas para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública u otros intereses públicos similares.

La protección contra el desplazamiento arbitrario existe en tiempos de guerra. Como regla general, se prohíbe a las partes en conflicto forzar a los civiles a moverse, a menos que esas partes puedan demostrar que la seguridad de la población afectada o razones militares imperativas así lo demandan. Ya que el desplazamiento es la excepción y no la regla en el combate, corresponde a las partes en conflicto presentar argumentos convincentes para que los movimientos de población sean justificados.

Los desastres naturales o provocados por el ser humano, tales como las sequías y las hambrunas, no pueden ser usados como pretexto para la reubicación arbitraria de minorías étnicas o religiosas y opositores políticos. El desplazamiento causado por proyectos de desarrollo a gran escala, tales como represas o planes de construcción, puede ser considerado arbitrario si esos proyectos no pueden ser justificados por un interés público primordial. Aun cuando sea establecido tal interés público, aquellas personas desplazadas por proyectos de desarrollo deben ser consultadas y compensadas. Los desplazamientos deben ocurrir de forma que no violen otros derechos humanos y que minimicen sus propios efectos adversos.

Los Principios Rectores adicionalmente hacen énfasis en que si ocurre el desplazamiento, éste debe ser temporal. El desplazamiento no debería durar más de lo requerido por las circunstancias apremiantes que legitiman los movimientos. Esto

¹⁴⁰ Los principios rectores figuran como apéndice del presente trabajo

significa que las soluciones al desplazamiento deberían ser exploradas e implementadas tan pronto como sea posible. Una vez los civiles puedan retornar sin peligro y con dignidad, el desplazamiento debe terminar.

e) Derecho a la vida

Considerando el derecho más importante que una persona desplazada comparte con todo ser humano, los Principios Rectores hacen énfasis en que nadie debe ser privado arbitrariamente de su vida. Reconociendo la terrible situación en la que a menudo se encuentran las personas desplazadas, los Principios Rectores dan especial atención a la necesidad de protegerlas del genocidio, el asesinato, las ejecuciones sumarias o arbitrarias y las desapariciones forzadas que derivan en la muerte. No solamente están prohibidos los hechos concretos que privarían de sus vidas a las personas desplazadas, sino también están prohibidas las amenazas y la incitación a cometer tales acciones en contra de ellas.

Los Principios Rectores hacen referencia específica a las situaciones que amenazan la vida, todas las cuales suelen afectar a las personas internamente desplazadas. Están prohibidos los ataques u otros actos de violencia contra aquellas personas desplazadas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades. También están prohibidas las formas de combate que ponen en riesgo a los civiles, incluyendo los ataques armados sobre campamentos y otros asentamientos, la privación de alimentos como método de combate y el uso de las personas desplazadas con el propósito de proteger objetivos militares o afectar las operaciones militares en forma positiva o negativa.

f) Derecho a la dignidad e integridad de la persona

La prohibición de la tortura y el trato cruel, inhumano y degradante, es un derecho humano fundamental. Aún en situaciones de emergencia, las autoridades responsables no pueden violar o permitir la violación de este derecho. Las personas desplazadas tampoco pueden estar sujetas a la agresión sexual, mutilación, violencia específica de género, prostitución forzada u otros asaltos indecentes. Los Principios Rectores también demandan la protección ante la esclavitud, incluyendo la venta en

matrimonio, la explotación sexual y el trabajo forzado de los niños. Debido a que son sacadas de sus comunidades de origen, las personas desplazadas son particularmente vulnerables a esos actos, cuya intención puede ser no sólo la de hacer daño a víctimas específicas sino también la de propagar el terror entre las poblaciones internamente desplazadas. Como en el caso de las violaciones al derecho a la vida, también están prohibidas las amenazas y la incitación a cometer cualesquiera de estos actos.

g) Protección contra el retorno forzado

Las personas desplazadas internamente tienen derecho a ser protegidas contra el retorno forzado hacia cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad o salud corran riesgo. Esto mismo se aplica para el reasentamiento. Así como el principio más importante para los refugiados es el de non refoulement (prohibición del retorno forzado a sus países de origen), la protección contra los retornos forzados es también esencial para proteger a las personas internamente desplazadas. Este principio tiene particular importancia para ellas pues lo que caracteriza su difícil situación es la pérdida de capacidad para permanecer en su lugar de origen. Privarles además de su derecho a buscar seguridad, añade aún mayores perjuicios¹⁴¹.

h) Unidad familiar

Los Principios Rectores instan a los responsables de asistir y proteger a las personas desplazadas a preservar la unidad familiar. Dividir a las familias priva a cada uno de sus miembros del derecho fundamental al respeto por su vida familiar. Como la unidad familiar provee un grado significativo de seguridad a sus miembros, el hecho de separarlos también socava otros derechos. En particular, los niños y las mujeres se hacen vulnerables a la explotación cuando están separados de sus parientes.

Los programas especiales para niños no acompañados deben evitar aislarlos y causarles estrés psicológico y físico innecesarios. Tales programas también deben ser cuidadosamente balanceados con el cuidado adecuado de los niños que viven en unidades familiares. Las organizaciones humanitarias tienen la responsabilidad de

¹⁴¹ Ibid., loc. cit.

asegurar que sus programas no tengan efectos adversos sobre las familias - sea directa o indirectamente. Cuando las familias quieran permanecer en el mismo lugar durante el periodo de desplazamiento, las autoridades deben convenir con este deseo. En lo posible, los miembros de la familia deberían poder compartir el mismo alojamiento. La unidad de la familia debe ser mantenida aún en los casos en que las personas están internadas o confinadas en campamentos.

i) Derechos a la propiedad

Es particularmente importante garantizar los derechos a la propiedad en situaciones de desplazamiento interno. A menudo, las personas desplazadas dejan sus hogares tras una corta notificación y sin poder resguardar su propiedad. Durante la huida y en los campamentos de personas desplazadas, las pocas posesiones físicas que conservan pueden ser vulnerables al hurto, la destrucción o el decomiso arbitrario por las autoridades.

Las personas desplazadas no deben ser arbitrariamente privadas de las propiedades o posesiones a través del pillaje, ataques indiscriminados o directos u otros actos de violencia, su uso para escudar operaciones u objetivos militares, o convertirlas en objeto de represalias. Sus propiedades tampoco pueden ser destruidas o enajenadas como forma de castigo colectivo. Las autoridades responsables, tanto en las comunidades de origen como en los sitios de reubicación, deben tomar medidas para proteger de tales actos la propiedad de las personas desplazadas.

Las autoridades deben proteger la propiedad y las posesiones dejadas atrás por las personas desplazadas, especialmente contra la apropiación, la ocupación o el uso arbitrarios e ilegales. Debido a las frecuentes violaciones de este derecho, grandes cantidades de tiempo y recursos son empleados en resolver derechos de propiedad después de acuerdos de paz. Cuando la tierra y las viviendas son ocupadas por otros, se vuelve aún más difícil resolver las tensiones dentro de las sociedades y facilitar el retorno.

j) Derecho al retorno o al reasentamiento

Las personas desplazadas internamente tienen el derecho a retornar voluntariamente a sus hogares, en forma segura y con dignidad, o a reasentarse voluntariamente en otra parte del país. Este derecho es una extensión lógica del derecho a la libertad de movimiento y de elegir la propia residencia. El respeto por este derecho es particularmente importante cuando cesan las condiciones que causaron el desplazamiento y las personas desplazadas pueden dejar su lugar de refugio. Una vez lo permitan las condiciones, las personas desplazadas deben poder retornar a sus hogares a menos que razones apremiantes impidan que ese retorno ocurra. Del mismo modo, las personas desplazadas internamente no deben ser forzadas a retornar a casa contra su voluntad. Si una persona desplazada desea trasladarse hacia otra localidad dentro del país, está en su derecho.

k) Protección ante el trato discriminatorio

Dondequiera que las personas desplazadas escojan residir dentro del país, no deben correr el riesgo de discriminación como consecuencia de haber sido desplazadas. Ellas tienen derecho a participar plena e igualitariamente en los asuntos públicos en los ámbitos local, regional o nacional. También tienen derecho al acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones.

l) Derecho a la recuperación de la propiedad o a la compensación

Una vez se ha dado el retorno o el reasentamiento, las personas anteriormente desplazadas tienen el derecho a recuperar sus propiedades y posesiones. Cuando la recuperación no es posible, deben ser compensadas por la pérdida o recibir otra forma de reparación justa.

CAPITULO 3

REFLEXIONES SOBRE LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

Desarrollamos este breve capítulo tomando como base la Principios Rectores relativos a la Asistencia Humanitaria. Así, el párrafo 1 del principio 24 señala que la asistencia humanitaria deberá prestarse de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna¹⁴².

Esta formulación recoge parcialmente aquellos principios previstos en la resolución de la Asamblea General 46/182 “*Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*”, donde -además de los ya nombrados- se menciona el principio de neutralidad, que prohíbe tomar posición sobre las causas del conflicto.

Consideramos que en la neutralidad es uno de los pilares del Derecho Humanitario y condición esencial de la asistencia que se brinde con esos fines. Por ejemplo, en el campo de acción del CICR, la neutralidad le dicta su discreción, aunque eso no significa indiferencia con respecto a las víctimas. Al contrario, cuando se agotan todas las esperanzas de poner término a violaciones flagrantes de los derechos humanos y del Derecho Humanitario, el CICR puede hacer un llamamiento a todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra.

Lo anterior solo se aplica para casos extremos, ya que no basta llevar a cabo acciones humanitarias para tener aceptación de los Estados. Estos estarán siempre dispuestos a denunciar la injerencia en sus asuntos domésticos, sobre todo en situaciones de conflicto armado interno. Es necesario, en ese sentido, granjearse la confianza y conservarla; no es suficiente declararse neutral, hay que demostrarlo con el comportamiento.

¹⁴² COMISION DE DERECHOS HUMANOS. Principios Rectores... p. 14

Cuando nos encontramos ante situaciones de conflicto armado interno, tal y como lo concibe el II Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, las organizaciones humanitarias -en especial el CICR- deben otorgar un trato “paritario” a ambos bandos. La neutralidad siempre corre el riesgo de ser impugnada, con la inmediata consecuencia de que las organizaciones humanitarias no puedan continuar su misión. Por ello, creemos necesario reformular el principio 24 para que se incluya en el mismo a la neutralidad.

El párrafo 1 del principio 25 establece que la obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales. Seguidamente, señala que las organizaciones humanitarias internacionales y otros participantes competentes tiene derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Dicho ofrecimiento, agrega el principio, no podrá ser considerado como acto inamistoso ni como injerencia en los asuntos internos del Estado y será examinado de buena fe.

La aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

Finalmente, el principio añade que todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el libre paso de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

A nuestro entender, los Principios Rectores intentan consagrar el llamado “derecho de injerencia humanitaria”, según el cual las víctimas tienen el derecho a ser socorridas por voluntarios profesionales y organizaciones humanitarias. Como afirma Virginia Perez, en la práctica este derecho es tomado como un “deber de injerencia” por parte de las organizaciones humanitarias¹⁴³.

¹⁴³ PEREZ PEREZ, Virginia. La tesis francesa sobre el derecho de injerencia humanitaria. En *Política Internacional-Revista Venezolana de Asuntos Mundiales y Política Exterior*. N° 32 (octubre-diciembre de 1993). p. 21

El derecho de injerencia humanitaria tiene sus antecedentes en algunas resoluciones de la Asamblea General, como la 43/131 “*Asistencia Humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales y situaciones de emergencia similares*”, donde se reiteraba la importancia de la asistencia humanitaria y el papel primordial de los Estados afectados en la organización, la coordinación y la ejecución de la asistencia humanitaria en sus respectivos territorios. En esa misma resolución se pedía a los Estados situados cerca de las zonas afectadas, que participen en los esfuerzos internacionales de cooperación a fin de facilitar el tránsito de la asistencia humanitaria. PEREZ señala que los defensores del derecho de injerencia, reconocen a partir de la anterior resolución que “la no-emergencia no puede oponerse al libre acceso a las víctimas de catástrofes naturales y de situaciones de emergencia similares”¹⁴⁴.

Posteriormente, la Asamblea General aprobó en 1990 la resolución 45/100, donde examinaba la posibilidad de crear, provisionalmente, donde sea necesario y de manera concertada entre los gobiernos afectados y los organismos internacionales, corredores de emergencia para la distribución de la ayuda médica y alimenticia de emergencia.

El propósito de la resolución era doble: incluir la asistencia humanitaria en el marco general de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y hacer reconocer por las Naciones Unidas que las ONGs tienen facilidades de acceso y de intervención comparables a las que se conceden a los organismos de socorro creados por los Convenios de Ginebra de 1949.

En la práctica, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de un determinado conflicto, el Derecho Humanitario no parece poder contribuir en absoluto al restablecimiento de la paz, por lo que su acción moderadora se hace más urgente. La post Guerra Fría ha brindado la oportunidad para que se produzca una acción renovada de promoción del respeto del Derecho Humanitario por parte del Consejo de Seguridad, en el cual recae la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales, conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁴⁴ PEREZ PEREZ, Virginia, op. cit., p. 22

Hasta la crisis del Golfo Pérsico, las Naciones Unidas, en general, y el Consejo de Seguridad, en particular, no habían desempeñado un papel relevante en la promoción del respeto del Derecho Humanitario. El Consejo de Seguridad ha hecho enérgicos llamamientos en favor del respeto del Derecho Humanitario, especialmente en aquellas situaciones en las cuales ha actuado con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Es evidente que a pesar de la ausencia de una disposición como la del artículo 89 del I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, el Consejo de Seguridad tiene competencia para determinar la existencia de violaciones del Derecho Humanitario, con base en el artículo 24 de la Carta. Así, el recurso al capítulo VII de la Carta en los casos de Irak, la ex-Yugoslavia y Somalia ha servido de base tanto para que el Consejo pida a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para facilitar la entrega de ayuda humanitaria, como para exigir a las partes involucradas en el conflicto que respeten el Derecho Humanitario.¹⁴⁵

Al mismo tiempo, los llamamientos a proporcionar asistencia humanitaria a determinadas poblaciones, como refugiados, desplazados internos y repatriados, procede de la consideración de que no se han respetado las reglas que protegen a la población civil en tiempos de guerra y de la afirmación de que sus derechos humanos han sido violados.

Ante la proliferación de instancias autónomas que, en su celo por brindar asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, pueden poner en peligro la eficacia de la acción humanitaria e incurrir en malentendidos con el país huésped, era preciso definir los principios que rigieran tales tareas. En 1991, tras una laboriosa negociación, la Asamblea General aprobó la mencionada resolución 46/182. El resultado es un difícil compromiso entre quienes favorecen el desarrollo del derecho de injerencia humanitaria, a partir de esa resolución, y quienes temen, con justa razón, que ello de lugar a acciones que atenten contra la soberanía del Estado.

¹⁴⁵ Ibid., op. cit., loc. cit.

En sus considerándolos, la resolución 46/182 expresaba su preocupación por las víctimas de los desastres y situaciones de emergencia, las corrientes de refugiados y los desplazamientos en masa de personas. De otro lado, exhortaba a los Estados “cuyas poblaciones necesitan asistencia humanitaria a que faciliten la prestación por esas organizaciones de asistencia humanitaria...para lo cual es indispensable el acceso a las víctimas”.

La resolución establecía, además, que “deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la asistencia deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado”.

Pese a esta cláusula de salvaguardia, la resolución deja abierta la posibilidad de que pueda suministrarse asistencia de emergencia cuando las autoridades, que cure o de facto ejercen control sobre determinado territorio, han desaparecido o no se hayan en condiciones de asumir sus responsabilidades internacionales.

En la resolución se establece, también, el principio según el cual “las Naciones Unidas tiene un papel central y singular que desempeñar en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los países afectados”.

Ello permitiría idear en el seno de la Secretaría de las Naciones Unidas, todo un sistema de prevención y de alerta temprana, mecanismos de financiación contingente y otras medidas para asegurar una capacidad de reacción rápida. Así, en el Programa de Reforma, el Secretario General reconoce que la misión de las Naciones Unidas en la esfera humanitaria es ante todo proporcionar a las víctimas civiles, muchas de las cuales son refugiados y desplazados internos, la asistencia humanitaria y la protección que requieren y que en tiempos de crisis las autoridades a menudo no pueden o no quieren prestar¹⁴⁶.

¹⁴⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma (documento A/51/950). Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1997. p. 63

COHEN y DENG dicen que ante graves violaciones de los derechos humanos de los desplazados y de las normas que garantizan el acceso humanitario a las víctimas de esas situaciones, se hace imperativo reformular la definición de soberanía. En tal sentido, hablan de soberanía con responsabilidad; es decir, que un Estado sólo puede reclamar las prerrogativas de la soberanía si cumple con sus responsabilidades reconocidas internacionalmente de brindar protección y asistencia a sus ciudadanos.

Si el Estado falla en cumplir con esa responsabilidad, estaría legitimando que la comunidad internacional se involucre. De igual modo, si el Estado niega el acceso de las personas afectadas a la asistencia humanitaria, podría ser susceptible de presión diplomática o política, sanciones y, como último recurso, la intervención militar¹⁴⁷.

En esa línea se enmarcan las diversas autorizaciones hacer uso de la fuerza, que han sido otorgadas a N miembro, una coalición de Estados miembros, o bien organización regional que de conformidad con s.f. constitutivo esté facultada para hacer uso de la. Ejemplo de ello lo constituye la resolución 929 del Consejo de Seguridad, del 22 de junio de 1994, por la cual se autorizó a Francia el despliegue temporal en Rwanda de la llamada “Operación Turquesa”, con el fin de otorgar seguridad y protección a las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro.

Pensamos que cualquier alternativa que se tome para facilitar el acceso humanitario a las personas desplazadas, debería tomar en cuenta -como primera opción- la Carta de las Naciones Unidas y los principios contenidos en la resolución 46/182, sobre todo los de humanidad, neutralidad e imparcialidad y aquellos que protegen la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados. Sin embargo, no podemos ser inflexibles y por eso creemos que en situaciones graves, que amenazan la paz y la seguridad de una región, los Estados están obligados a actuar a favor de las poblaciones afectadas, entre ellos los desplazados internos, primero a través de la asistencia humanitaria de emergencia y, como último recurso, la intervención militar.

¹⁴⁷ COHEN, Roberta y DENG, Francis. Exodus within borders. En *Foreign Affairs*. Vol. 77. N° 4 (julio-agosto de 1998). p. 14

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. No existe un régimen especial de protección internacional para los desplazados internos, mientras que para el caso de los refugiados si hay un marco normativo e institucional de protección y asistencia.
2. Existe consenso en la doctrina al considerar que la única razón formal y práctica de que los desplazados no puedan ser considerados como refugiados, radica en el hecho de que los primeros permanecen dentro del territorio de su propio país.
3. Derivado de lo anterior, un sector amplio de los tratadistas coinciden en señalar que no existe justificación para denegar protección y asistencia a los desplazados internos, sólo por el hecho de que no han cruzado la frontera de un país.
4. Muchos casos de desplazamiento interno ocurren por acción del gobierno o bien con su consentimiento. En ese punto, el problema del desplazamiento interno no puede ser enfrentado sin considerar la pregunta de hasta qué límite puede la soberanía de los Estados restringir los esfuerzos por brindar asistencia humanitaria a esta categoría de personas.
5. No hay consenso en la doctrina en cuanto a si es necesaria la existencia de un régimen legal separado para la asistencia y protección de los desplazados internos. Un sector opina que el marco normativo de los derechos humanos y del derecho humanitario brindan suficiente cobertura, mientras que otro sector considera que sería de mayor utilidad crear un régimen particular de protección, que integre las principales normas y principios del derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de los refugiados.
6. Tampoco existe unanimidad en la doctrina en lo que se refiere a los elementos que deberían estar comprendidos en la definición de desplazado interno y si todas las categorías de desplazados internos, independientemente de la causa del desplazamiento, pueden ser beneficiarios de un régimen legal especial para esta materia. En particular llama la atención el caso de los desplazados por proyectos de desarrollo.

7. Consideramos que la elaboración de los principios rectores de los desplazamientos internos constituyen el primer esfuerzo de la comunidad internacional por ordenar y sistematizar las normas de derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho de los refugiados, en muchos casos dispersas, con el fin de hacer frente a la problemática de los desplazados internos.

8. Puede interpretarse que los principios rectores siguen la corriente denominada “soberanía con responsabilidad” y, en ese sentido, consagran el derecho de injerencia humanitaria de la comunidad internacional, en aquellos casos en que un Estado no puede o no quiere brindar protección a los desplazados internos.

9. Consideramos que la responsabilidad primaria, pero no única, para asistir y proteger a los desplazados internos, compete al Estado concernido. Sin embargo, somos de la opinión que en caso ese Estado no pueda o se niegue a proteger a sus desplazados, puede justificarse la intervención de la comunidad internacional, siempre bajo el principio del uso institucionalizado de la fuerza previsto en la Carta de las Naciones Unidas y negando de plano cualquier intento de intervención fuera de ese marco, sea unilateral o multilateral.

10. Finalmente, puede afirmarse que las normas actualmente existentes del derecho internacional configuran un derecho emergente a no ser desplazado arbitrariamente. Algunas de las manifestaciones de ese derecho son:

10.1 La prohibición expresa del desplazamiento arbitrario figura sólo en el derecho humanitario internacional y en las normas relativas a los pueblos indígenas. Por el contrario en las normas generales de derechos humanos, esta prohibición sólo está implícita en diversas disposiciones, en particular el derecho a circular libremente y a escoger libremente la residencia, la libertad de toda injerencia arbitraria en el hogar y el derecho a la vivienda. Sin embargo, estos derechos no prevén de manera adecuada y amplia todos los casos de desplazamiento arbitrario, y no se refieren a las condiciones en que el desplazamiento puede estar permitido. Por otra parte, las disposiciones mencionadas se hallan sujetas a restricciones y excepciones.

10.2 En el análisis del derecho internacional vigente, así como otras disposiciones jurídicas internacionales, en particular las normas de derechos humanos sobre la protección de la vida y la seguridad personal, los bienes y la no discriminación, y el derecho ambiental, se comprueba que el desplazamiento de personas no debe ser discriminatorio y sólo puede ser llevado a cabo de manera excepcional y en determinadas circunstancias previstas por el derecho internacional, debiendo respetarse debidamente los principios de la necesidad y la proporcionalidad. El desplazamiento no debe durar más de lo que sea absolutamente necesario en vista de las exigencias de la situación. El desplazamiento causado por el genocidio, o del cual puede esperarse razonablemente que tenga por resultado el genocidio, la “depuración étnica”, el apartheid y otras formas sistemáticas de discriminación o tortura y tratos inhumanos y degradantes está absolutamente prohibido y puede entrañar, con arreglo al derecho internacional, la responsabilidad penal individual de los autores de esos abusos.

10.3 Antes de llevar a cabo ningún desplazamiento, las autoridades deben asegurarse de que se han estudiado todas las alternativas viables a fin de evitar, o por lo menos reducir al mínimo, el desplazamiento forzado. En casos de reasentamiento, deben garantizarse la existencia de alojamiento adecuado y de condiciones satisfactorias de higiene, salud, seguridad y nutrición; no debe separarse a los miembros de una misma familia. Normalmente cabe esperar que se lleven a cabo exámenes individuales de cada caso y que las autoridades facultadas específicamente por ley en tal sentido adopten medidas individuales, en oposición a colectivas, con la excepción limitada de los casos auténticos de emergencia, en que la evacuación de los grupos de personas sea necesaria o incluso imperativa. Las personas que han de ser desplazadas deben tener acceso a información adecuada acerca de su desplazamiento y de los procedimientos de indemnización y reubicación así como disponer de recursos efectivos y, cuando sea adecuado, ser indemnizadas por las pérdidas de tierras u otros activos. Deben hacerse esfuerzos por obtener el consentimiento libre e informado de las personas desplazadas. Cuando no existen estas garantías, tales medidas resultan arbitrarias y por consiguiente ilícitas. Debe proporcionarse protección especial a los pueblos indígenas, las minorías, los campesinos, los pastores y otros grupos que dependen de manera especial de sus tierras o tienen con ellas una relación especial.

BIBLIOGRAFÍA

ALGER, Chadwick (Editor).

The Future of The United Nations System: Potential for the Twenty-first Century. Nueva York: United Nations University Press, 1998. 450 p.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. La situación de los refugiados en el mundo: un programa humanitario. Barcelona: Icaria Editorial, 1997. 326 p.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH).

Memoria del Coloquio Internacional “10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”. San José: ACNUR-IIDH, 1994. 478 p.

ANNAN, Kofi.

Prevención de la guerra y los desastres: Un desafío mundial que va en aumento. Memoria sobre la labor de la Organización. Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1999. 146 p.

ANNAN, Kofi.

Address to the United Nations General Assembly (1999). Nueva York: United Nations Press Service, 1999. 6 p.

ARDITO VEGA, Wilfredo.

Los desplazados internos y la comunidad internacional. En Agenda Internacional. Lima. Año III N° 7 (julio-diciembre de 1997). p. 65-81.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (24.10.70): Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. 8 p.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

Informe sobre una Conferencia para el examen y el estudio amplio de los problemas de los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y los migrantes (A/49/533). Nueva York: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1994. 7 p.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

Nota sobre la cuestión de los desplazados internos (A/50/558). Nueva York: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995. 35 p.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

Nota sobre la cuestión de los desplazados internos (A/52/506). Nueva York: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1997. 12 p.

BAGSHAW, Simon y otros.

Protect or neglect?. Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons: An evaluation. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004. 114 p.

BAGSHAW, Simon.

Developing a normative framework for the protection of internally displaced persons. Washington D.C.: Transnational Publishers, 2005. 238 p.

BARUTCISKI, Michael.

Tensions between the refugee concept and the IDP debate. En Forced Migration Review. N° 3 (diciembre de 1998). www.fmreview.org.

BARUTCISKI, Michael.

Questioning the tensions between the “refugee” and “IDP” concepts: a rebuttal. En Forced Migration Review. N° 4 (abril de 1999). www.fmreview.org.

BAYEFSKY, Anne y otros.

Human Rights and forced displacement. La Haya: Martinus Nijhoff, 2000. 322 p.

BENNETT, Jon.

Forced Migration within national borders: the IDP agenda. En Forced Migration Review. N° 1 (abril de 1998). www.fmreview.org.

BENNETT, Jon.

Internal Displacement in Context: The Emergence of a New Politics. En Norwegian Refugee Council. www.nrc.no.

BENNETT, Jon.

Rights and borders: a reply to Michael Barutciski. En Forced Migration Review. N° 4 (abril de 1999). www.fmreview.org.

BOUTROS-GHALI, Boutros.

Un Programa de Paz. Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995. 182 p.

BROOKINGS INSTITUTION.

Roundtable: New Directions for the Mandate of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons. En Brookings Institution IDP Project. www.brook.edu.

BROWNLIE, Ian.

Principles of Public International Law. Londres : Oxford University Press, 1998. 744 p.

BUGNION, Francois.

Le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits des notre temps. En International Review of the Red Cross. Vol. 81, N° 835 (septiembre de 1999). p. 487-498.

CANCADO TRINDADE, Antonio y otros.
La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004. 1214 p.

CANCADO TRINDADE, Antonio.
El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2001. 456 p.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio.
Refugiados y Solidaridad Internacional. En Refugiados: Derecho y Solidaridad. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994. p. 179-185.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio.
Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo. Madrid: Tecnos, 1999. 180 p.

CASSESE, Antonio.
International Law. Londres: Oxford University Press, 2002. 470 p.

CHIMNI, B.S.
International Refugee Law: A reader. New Delhi: Sage Publications, 2000. 614 p.

COHEN, Roberta.
Reacción de las Organizaciones Regionales frente al desplazamiento interno de personas en las Américas (www.oas.org).

COHEN, Roberta.
Protecting Internally Displaced Women and Children. En Norwegian Refugee Council. www.nrc.no.

COHEN, Roberta.
Los Principios Rectores de los desplazamientos internos. Un nuevo instrumento para las organizaciones internacionales y las ONG. En Desplazados en Colombia. www.disaster.info.desastres.net/desplazados.

COHEN, Roberta y KORN, David.
Failing the internally displaced. En Forced Migration Review. N° 5 (agosto de 1999). www.fmreview.org.

COHEN, Roberta y DENG, Francis.
Exodus within Borders. The Uprooted Who Never Left Home. En Foreign Affairs. Vol. 77, N° 4 (julio-agosto de 1998). p. 12-16.

COHEN, Roberta y DENG, Francis.
The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced. Washington: Brookings Institution Press, 1998. 512 p.

COHEN, Roberta y DENG, Francis.
Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement. Washington: Brookings Institution Press, 1998. 414 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos (E/CN.4/1992/23). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992. 33 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Resoluciones y Decisiones aprobadas durante el 48º período de sesiones. Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992. 380 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Informe del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1995/50). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995. 94 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Informe del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1996/52). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1996. 33 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Estudio de casos de desplazamiento: Perú (E/CN.4/1996/52/Add.1). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1996. 51 p.

UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS.
Internally displaced persons: Compilation and analysis of legal norms (E/CN.4/1996/52/Add.2). Ginebra: United Nations Information Service, 1996. 175 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Informe del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1997/43). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1997. 17 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Derechos Humanos y Exodos en masa (E/CN.4/1998/51). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998. 27 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Compilación y análisis de normas jurídicas II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios (E/CN.4/1998/53/Add.1). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998. 34 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Principios rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998. 15 p.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
Informe del Seminario sobre la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en Colombia (E/CN.4/2000/83/Add.2). Ginebra: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas, 2000. 15 p.

COMISION EPISCOPAL DE ACCION SOCIAL.

Inserción e integración local de familias desplazadas en el Perú. En II Jornada sobre refugiados y desplazados en el sur de América Latina. Lima: ACNUR, 1995. p. 148-164.

COMISION PERMANENTE DE LOS DERECHOS DE LA MUJER.

Informe Nacional de la mujer. Lima: Consejo Nacional Derechos Humanos, 1995. 198 p.

COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.

Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1986. 216 p.

COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.

El CICR y las personas desplazadas en el propio país. En Revista Internacional de la Cruz Roja. Ginebra. N° 128 (marzo-abril de 1995).

COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.

Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977. 136 p.

COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.

Comentario del Protocolo Adicionales II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Bogotá: Plaza & Janés Editores, 1998. (también en www.icrc.org).

CONGRESO DE COLOMBIA.

Ley 387 (1997). Medidas para la prevención del desplazamiento forzado. En Desplazados en Colombia. www.disaster.info.desastres.net/desplazados.

CORAL, Isabel.

Desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1992. Lima: IEP/CEPRODEP, 1994. 35 p.

CRAVEN, Matthew.

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A perspective on its development. Londres: Oxford University Press, 1998. 414 p.

DA CUNHA, Guilherme.

La tarea desbordante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En Refugiados: Derecho y Solidaridad. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994. p. 13-17.

DENG, Francis.

Flocks Without Shepherds: The International Dilemma of Internal Displacement. En Norwegian Refugee Council. www.nrc.no

DIEZ DE VELASCO, Manuel.

Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos, 1999. 924 p.

DIEZ DE VELASCO, Manuel.

Las Organizaciones Internacionales. Madrid: Tecnos, 1999. 848 p.

EDWARDS, Alice.

Human Rights, Refugees, and The Right 'To Enjoy' Asylum. En: *International Journal of Refugee Law*. May 2005 (Vol. 17, N° 2). p. 293-330.

EGUREN, Luis Enrique.

Acompañamiento in Colombia: international human rights protection of IDP's. En *Forced Migration Review*. N° 4 (abril de 1999). www.fmreview.org.

FERNANDEZ SANCHEZ, Pablo Antonio.

Hacia un concepto jurídico amplio de refugiado. En *Refugiados: Derecho y Solidaridad*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994. p. 19-33.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco.

Dogmática de los Derechos Humanos. Lima: Ediciones Jurídicas, 1994. 366 p.

FITZPATRICK, Joan.

Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. En: *American Journal of International Law*. April 2000 (Vol. 94, N° 2). p. 279-306.

FITZPATRICK, Joan (Editora).

Human Rights protection refugees, asylum-seekers and internally displaced persons: A guide to international mechanisms and procedures. Washington: Transnational Publishers, 2002. 694 p.

FRELICK, Bill.

Aliens in their own Land: Protection and Durable Solutions for Internally Displaced Persons. En *United States Committee for Refugees*. www.refugees.org.

FRANCO, Leonardo (coordinador).

El Asilo y la protección internacional de los Refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. 536 p.

GALINSOGA JORDA, Albert.

El Estatuto de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo. En *Refugiados: Derecho y Solidaridad*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994. p. 35-79.

GOLDMAN, Robert Kogod.

Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario aplicable a los desplazados internos. En: *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. Vol. VI. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999. p. 285-302.

GROS ESPIELL, Héctor.

Derechos Humanos. Lima: Cultural Cuzco, 1991. 488 p.

HELLE, Daniel.

Enhancing the Protection of Internally Displaced People. En Norwegian Refugee Council. www.nrc.no.

HULME, Karen.

Armed Conflict and the Displaced. En: International Journal of Refugee Law. March 2005 (Vol. 17, N° 1). p. 91-116.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS.

Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1994. 108 p.

IRIZAR CAMPOS, Miguel.

Las migraciones forzadas: Análisis de sus causas y consecuencias. En II Jornada sobre refugiados y desplazados en el sur de América Latina. Lima: ACNUR, 1995. p. 35-50.

JOSEPH, Sarah y otros.

The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary. Londres: Oxford University Press, 2000. 746 p.

JOYNER, Christopher (Editor).

The United Nations and International Law. Nueva York: Cambridge University Press, 1999. 474 p.

KALIN, Walter.

Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations. Washington D.C: American Society of International Law, 2000. 286 p.

KORN, David.

Exodus within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement. Washington: Brookings Institution Press, 1999. 148 p.

LANDA ARROYO, César y VELAZCO LOZADA, Ana.

Constitución Política del Perú 1993. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994. 192 p.

LAVOYER, Jean Philippe.

Refugiados y personas desplazadas. Derecho Internacional Humanitario y cometido del CICR. En Revista Internacional de la Cruz Roja. Ginebra. N° 128 (marzo-abril de 1995).

LEAN, Maura.

Human rights have no borders. En Forced Migration Review. N° 1 (abril de 1998). www.fmreview.org.

LEE, Luke T.

The London Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons. En: American Journal of International Law. April 2001 (Vol. 95, N° 2). p. 454-459.

LEWIS, Corinne.

UNHCR's contribution to the development of International Refugee Law: Its foundations and evolution. En: International Journal of Refugee Law. March 2005 (Vol. 17, N° 1). p. 67-90.

LUOPAJARVI, Katja.

Is there an obligation on States to accept international humanitarian assistance to internally displaced persons under International Law?. En: International Journal of Refugee Law. December 2003 (Vol. 15, N° 4). p. 678-714.

MANGAS MARTIN, Araceli.

Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1992. 266 p.

MARIÑO MENENDEZ, Fernando.

El Concepto de Refugiado. En Revista Española de Derecho Internacional. Madrid. Vol. XXV, N° 2 (1983). p. 330-374.

MARQUEZ CARRASCO, María del Carmen.

La acción del Consejo de Seguridad por razones humanitarias: El caso de los refugiados kurdos. En Refugiados: Derecho y Solidaridad. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994. p. 81-112.

MCLEAN, Jennifer.

National response to internal displacement. En Forced Migration Review. N° 1 (abril de 1998). www.fmreview.org.

MCNAMARA, Dennis.

UNHCR's Protection Mandate in Relation to Internally Displaced Persons. En Norwegian Refugee Council. www.nrc.no.

MELISH, Tara.

La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), 2003. 526 p.

MILLS, Kurt.

Sovereignty Eclipsed?: The Legitimacy of Humanitarian Access and Intervention. En Journal of Humanitarian Assistance. www.jha.ac.

MUNRO, Alan.

Humanitarianism and conflict in a post-Cold War world. En International Review of the Red Cross. Vol. 81, N° 835 (septiembre de 1999). p. 463-476.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL.

Internally Displaced People: Global Survey. Londres: Earthscan Publications, 1998. 240 p.

OBOKATA, Tom.

Smuggling of Human Beings from a Human Rights Perspective: Obligations of Non-State and State Actors under International Human Rights Law. En: *International Journal of Refugee Law*. May 2005 (Vol. 17, N° 2). p. 394-415.

O'DONELL, Daniel.

Protección Internacional de los Derechos Humanos. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989. 752 p.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio.

Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Madrid: Tecnos, 2001. 832 p.

PHUONG, Catherine.

The International Protection of Internally Displaced Persons. Londres: Cambridge University Press, 2004. 296 p.

PICTET, Jean.

Los principios del Derecho Internacional Humanitario. En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra. Vol. XVIII (agosto-diciembre de 1966). p. 193-204.

PLATTNER, Denise.

La asistencia a la población civil en el derecho internacional humanitario: evolución y actualidad. En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra. N° 114 (noviembre-diciembre de 1992). p. 600-614.

PLATTNER, Denise.

La protección de las personas desplazadas en un conflicto armado no internacional. En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra. N° 114 (noviembre-diciembre de 1992). p. 600-614.

REMIRO BROTONS, Antonio y otros.

Derecho Internacional. Madrid: McGraw-Hill, 1997. 1270 p.

ROTTENSTEINER, Christa.

The denial of humanitarian assistance as a crime under international law. En *International Review of the Red Cross*. Vol. 81, N° 835 (septiembre de 1999). p. 555-582.

RUTINWA, Bonaventure.

How tense is the tension between the refugee concept and the IDP debate?. En *Forced Migration Review*. N° 4 (abril de 1999). www.fmreview.org.

SANDOVAL, Clara.

A critical view of the protection of refugees and IDPs by the Inter-American System of Human Rights: Re-assessing its powers and examining the challenges for the future. En: *International Journal of Refugee Law*. March 2005 (Vol. 17, N° 1). p. 43-66.

SANDOZ, Yves.

Derecho o Deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?. En Revista Internacional de la Cruz Roja. Ginebra. N° 111 (mayo-junio de 1992). p. 231-244.

SEPULVEDA, Magdalena y otros.

Human Rights Referente Handbook. San José: Universidad para la Paz, 2004. 514 p.

SEPULVEDA, Magdalena y otros.

Universal and Regional Human Rights Protection: Cases and Materials. San José: Universidad para la Paz, 2004. 572 p.

SHAW, Malcolm.

International Law. Londres: Cambridge University Press, 2003. 1288 p.

SMITH, Rhona.

Textbook on International Human Rights. Londres: Oxford University Press, 2003. 362 p.

STEIN, Martin.

The Three Gorges: the unexamined toll of development-induced displacement. En Forced Migration Review. N° 1 (abril de 1998). www.fmreview.org.

SWINARSKI, Christophe.

Introducción al Derecho Internacional Humanitario. San José: Comité Internacional de la Cruz Roja/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1984. 72 p.

TORRELLI, Maurice.

¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?. En Revista Internacional de la Cruz Roja. Ginebra. N° 111 (mayo-junio de 1992). p. 245-266.

TRIMARCO, Virginia.

La protección de las personas internamente desplazadas. En II Jornada sobre refugiados y desplazados en el sur de América Latina. Lima: ACNUR, 1995. p. 133-147.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES.

Internally Displaced Persons. En United Nations High Commissioner for Refugees. www.unhcr.ch.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES.

Protection aspects of UNHCR activities on behalf of Internally Displaced Persons (EC/SCP/87). En United Nations High Commissioner for Refugees. www.unhcr.ch.

VALENCIA VILLA, Hernando.

La protección internacional de los desplazados internos a la luz del derecho cosmopolítico de Kant. En: Estudios Básicos de Derechos Humanos. Vol. VI. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999. p. 303-320.

VINCENT, Marc.

Protection and assistance for IDPs: a reply to Michael Barutciski. En Forced Migration Review. N° 4 (abril de 1999). www.fmreview.org.

VOGEL, Tobias.

The Politics of Humanitarian Intervention. En Journal of Humanitarian Assistance. www.jha.ac.

WELLER, Marc.

The relativity of Humanitarian Neutrality and Impartiality. En Journal of Humanitarian Assistance. www.jha.ac.

WHITMAN, Jim.

A Cautionary Note on Humanitarian Intervention. En Journal of Humanitarian Assistance. www.jha.ac.

APENDICE

Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos

Introducción: Alcance y Finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación 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 el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

2. A los efectos de estos Principios, 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.

3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:

(a) El Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;

(b) Los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;

(c) Todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y

(d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

Sección I. Principios Generales

Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos Principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Principio 2

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.

2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

Principio 3

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Principio 4

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

Sección II. Principios Relativos A La Protección Contra Los Desplazamientos**Principio 5**

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:

(a) Basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;

(b) En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;

(c) En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;

(d) En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y

(e) cuando se utilicen como castigo colectivo.

3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.

3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:

(a) La autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica.

(b) Se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;

(c) Se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;

(d) Las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;

(e) Las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y

(f) Se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Principio 8

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

Principio 9

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

Sección III. Principios Relativos A La Protección Durante El Desplazamiento

Principio 10

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

(a) El genocidio;

(b) El homicidio;

(c) Las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y

(d) Las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

(a) Los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;

(b) La privación de alimentos como medio de combate;

(c) Su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;

(d) Los ataques a sus campamentos o asentamientos; y

(e) el uso de minas antipersonal.

Principio 11

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

(a) La violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;

(b) La esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y

(c) Los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos;.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.

3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.

4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

Principio 13

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

Principio 14

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.
2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15

Los desplazados internos tienen derecho a:

- (a) Buscar seguridad en otra parte del país;
- (b) Abandonar su país;
- (c) Solicitar asilo en otro país; y
- (d) Recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.
2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.
3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.
4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Principio 17

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.
2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.
3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las

familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.

4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:
 - (a) Alimentos esenciales y agua potable;
 - (b) Alojamiento y vivienda básicos;
 - (c) Vestido adecuado; y
 - (d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Principio 19

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.
2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.
3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

Principio 20

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal,

partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.

3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

Principio 21

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.

2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:

(a) Expolio;

(b) Ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;

(c) Utilización como escudos de operaciones u objetos militares;

(d) Actos de represalia; y

(e) Destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo

3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:

(a) El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;

(b) El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;

(c) El derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;

(d) El derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y

(e) El derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

Sección IV. Principios Relativos A La Asistencia Humanitaria**Principio 24**

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidades primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.
2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.
3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

Sección V. Principios Relativos Al Regreso, El Reasentamiento Y La Reintegración

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Principio 30

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.