

a los desplazados urbanos, que son menos visibles, y por apoyar a las comunidades y familias de acogida con los escasos recursos que deben compartir con los desplazados internos. Además, no se ha elegido a ninguna agencia de las Naciones Unidas como líder en caso de catástrofes naturales: el planteamiento de clusters sólo establece que se debe consultar a UNICEF, ACNUDH y ACNUR para determinar quién adoptará el papel de coordinador cuando sobrevenga un desastre natural o provocado por el hombre.

Kim Mancini Beck (kim.mancini@nrc.ch) es Responsable Superior de Formación del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para

los Refugiados (http://www.internal-displacement.org). La autora desea agradecer a los representantes del Comité Americano para los Refugiados, el Proyecto Brookings-Bern, el Consejo Danés para los Refugiados, el CICR, la OIM, el Consejo Noruego para los Refugiados, la Federación Internacional Terre des Hommes, Visión Mundial Australia, OCAH, Oxfam Gran Bretaña, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, ACNUR, UNICEF y PMA que hayan compartido su información, experiencias y análisis.

1. Para obtener más información sobre el sistema de clusters, véase RMF 29: <http://www.migracionesforzadas.org/reformahumanitaria.htm>

2. Muchas de estas herramientas se describen en otros

artículos de este número de la Revista. Remítase también a la lista completa de recursos de la página 40.

3. <http://www.nrc.no/camp/>

4. <http://www.savethechildren.net/arc/> Véase también el CD-ROM de autoformación titulado 'Introducción a la protección de child protection en emergencias' ("Introducción a la protección del menor en caso de emergencia").

5. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocumentsByCategory\)/B3898C325EEBCF24C12574CE00317D2D/\\$file/DRC%20-%20IDP%20Profiling%20Toolbox_final%20April%202008.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/B3898C325EEBCF24C12574CE00317D2D/$file/DRC%20-%20IDP%20Profiling%20Toolbox_final%20April%202008.pdf)

6. Véase el artículo de Cordula Droegge en la página 8

7. UN High Commissioner for Refugees, Real-time Evaluations of UNHCR's Involvement in Operations for Internally Displaced Persons and the Cluster Approach: Analysis of Findings (Evaluaciones en tiempo real de la participación de ACNUR en las operaciones para desplazados internos y del sistema de clusters: análisis de resultados), 29 August 2007. EC/58/SC/CRP.23. UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470394f12.html>

El futuro de los Principios Rectores

Walter Kälin

Aunque resulta difícil adoptar una perspectiva objetiva sobre una empresa en la que uno ha participado plenamente, es justo afirmar que, en los últimos diez años, los Principios Rectores han demostrado su utilidad y su influencia, aunque también sus limitaciones.

En Birmania, los Principios se han empleado para aumentar la concienciación sobre el desplazamiento y movilizar la asistencia humanitaria, pero apenas han tenido influencia diplomática o política sobre las autoridades nacionales. Durante las elecciones en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo, los Principios se centraron en los derechos políticos de los desplazados internos; sin embargo, la participación política de este colectivo en el resto del mundo sigue siendo irregular. Si bien han contribuido a inspirar el proceso de paz de Nepal, el país sigue sin disponer de una estrategia eficaz para los desplazados internos. Aunque han servido como fuente de información en el actual proceso de redacción de la Convención para la Prevención del Desplazamiento Interno y la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África, su eficacia dependerá de su grado de cumplimiento y control, suponiendo que la Unión Africana la apruebe en una cumbre especial¹. Los funcionarios georgianos encargados de prestar asistencia a los desplazados durante el reciente conflicto recibieron ejemplares de los Principios y, aun así, la respuesta del Gobierno de Georgia a la última crisis de desplazamiento ha sido objeto de crítica. Constituyen la base de la Política Nacional de Uganda para los Desplazados Internos, pero su falta de aplicación sigue siendo abismal.

Según se explica en el artículo de Elizabeth Ferris², no es fácil evaluar con exactitud el impacto de los Principios. No obstante, los ejemplos ilustrados en esta Edición Especial, sobre todo los aportados por los que trabajan in situ con ellos, me han ayudado a entender mejor su potencial y sus limitaciones.

¿Qué puede hacerse para aumentar la influencia de los Principios? Algunos sugieren que, mediante un Convenio vinculante de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, podrían sortearse los obstáculos relativos a su adopción y aplicación descritos en los artículos anteriores. Sin embargo, Francis Deng, mi predecesor, presentó los Principios como un texto para expertos de forma deliberada, y no como el borrador de un convenio.

Según exponen Deng y Roberta Cohen³ en su artículo, hubo diversas razones de peso para tomar esa decisión. Elaborar tratados en el ámbito de los derechos humanos se ha convertido en una tarea ardua y lenta. Deng opinaba que se precisaba algo más inmediato para responder a las necesidades del creciente número de desplazados internos en todo el mundo y quería evitar el largo periodo de incertidumbre jurídica que se produciría durante las interminables negociaciones. Recalamos que los Principios no estaban creando nuevas

leyes, sino que ratificaban obligaciones que ya existían al amparo del derecho humanitario internacional y la legislación internacional sobre derechos humanos vinculantes entre los Estados. Además, nos preocupaba el hecho de que negociar un texto que se nutría de la legislación existente en tan gran medida como hacían los Principios permitiera que algunos Estados volvieran a negociar los tratados y el derecho consuetudinario existentes y los debilitaran. Por otro lado, la aprobación de un tratado no garantizaría en modo alguno que la mayoría de los gobiernos lo ratificara. Por último, creíamos que, probablemente, redactar un tratado que uniera los derechos

Campo de desplazados internos, Hal Hajid, Chad. Febrero de 2008.



humanos y el derecho humanitario era una tarea prematura. Desde el punto de vista jurídico, institucional y político, la distinción entre derechos humanos, de aplicación fundamentalmente en tiempos de paz, y el derecho humanitario para los tiempos de conflicto armado era esencial, por lo que cabía esperar que muchos países y organizaciones se opusieran con firmeza a cualquier intento de unir ambas áreas jurídicas en un único convenio de las Naciones Unidas.

¿Sigue siendo un asunto interno?

Esos motivos siguen teniendo validez hoy en día. Las negociaciones sobre el documento final de la Cumbre Mundial de 2005⁴ muestran que, aunque todos los gobiernos acogieron los Principios de buen grado, muchos han declarado que no están dispuestos a reconocer su carácter vinculante. La idea de que el desplazamiento interno es esencialmente un “asunto interno” sigue arraigada en muchas partes del mundo. El consenso entre los estados y sus gobiernos soberanos constituye el fundamento del derecho internacional y creo que sigue siendo lógico construir el consenso desde la base.

Este planteamiento depende de que se pueda convencer a los Estados afectados por el desplazamiento interno para que incorporen los Principios a su legislación nacional y de que se pueda animar a las organizaciones internacionales a que desarrollen marcos normativos de aplicación local. Esta táctica ha funcionado con algunos resultados positivos, pero debemos elaborar nuevas estrategias, sobre todo relativas a cómo incorporar con mayor eficacia los derechos de los desplazados internos, reafirmados por los Principios, en la legislación nacional. Con demasiada frecuencia, quedan incorporados simplemente mediante una referencia general a los Principios en una ley o en un documento político, lo cual puede deberse a una falta de entendimiento de la complejidad de la labor, aunque en algunos casos indica ausencia de voluntad política para tratar de forma adecuada la terrible situación de los desplazados internos.

En mis misiones y visitas a los países afectados por el desplazamiento interno, he constatado que, incluso cuando existe voluntad política para ayudar a los desplazados, la legislación vigente no suele tener en cuenta sus necesidades específicas y, así, se crean obstáculos insuperables que les impiden disfrutar de los derechos garantizados. Por ejemplo, en Nepal, el derecho a la educación de los niños desplazados se ve impedido por no poder presentar “documentos de traslado” expedidos por el director de su antigua

escuela, lo que les impide matricularse en otro centro. En Costa de Marfil, la mayoría de los niños desplazados no tienen la partida de nacimiento que necesitan para acceder a los colegios (bien porque no la tenían, porque se quedó atrás cuando huyeron, o porque se la han confiscado) y no existen medios para sustituir documentos de este tipo. Por lo general, los desplazados internos no pueden participar en las elecciones debido a que no existen disposiciones sobre el voto por correo. En el norte de Uganda, los mecanismos de financiación proporcionan en los distritos recursos asignados al desarrollo pero no a actividades humanitarias. A menudo, los desplazados internos no pueden recuperar sus propiedades porque carecen de documentos que prueben su titularidad. A veces, los que están desplazados durante mucho tiempo no pueden recobrar sus bienes, aunque sea posible retornar, debido a la existencia de leyes que establecen que los que han abandonado sus posesiones durante un determinado periodo han perdido sus derechos. De este modo, se permite que los que han desplazado a la gente a la fuerza y de forma arbitraria puedan convertirse en propietarios legítimos.

Resulta evidente que, en semejantes situaciones, el director de una escuela local, la comisión electoral nacional u otras autoridades se ceñirán directamente a las leyes que regulan su labor y no aplicarán los Principios, incluso si los conocen. En resumen, las legislaciones nacionales sobre desplazamiento interno no siempre han logrado esclarecer cómo plasmar en acciones concretas los fundamentos generales, más bien abstractos, del derecho internacional que articulan los Principios.

El manual para legisladores y políticos

El siguiente paso consiste en armonizar las leyes nacionales con los Principios. Mi equipo, junto con el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, ha creado un manual para legisladores y políticos que identifica los obstáculos, así como los principios clave que deben consagrarse en el ámbito nacional. El objetivo principal del manual es asesorar sobre cómo formular unas leyes y políticas que traten las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos para garantizar la total protección de sus derechos conforme a los Principios. El manual está dirigido a responsables políticos nacionales, ministerios competentes, legisladores y grupos de la sociedad civil que se ocupan del desplazamiento interno. Esperamos que sirva de ayuda directa y concreta a la hora de confeccionar leyes y políticas que impidan el desplazamiento interno cuando

sea posible y mitiguen su efecto en la vida de los desplazados. Aunque sea necesario aplicar las orientaciones contenidas en el manual según la legislación y tradición en la redacción de leyes de cada país, esperamos que proporcionen una orientación específica sobre estrategias encaminadas a estructurar respuestas al desplazamiento interno que cumplan los principios del derecho internacional.⁵

El derecho sobre desplazamiento interno sólo podrá desarrollarse si los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores continúan insistiendo en que haya garantías específicas para los desplazados internos. Incluso si se rechazan algunas de esas reivindicaciones, se aceptarán otras, como la historia de los Principios ha demostrado. Espero que el creciente corpus jurídico siga por el camino marcado por los Principios Rectores y pase a ser un instrumento aún más sólido para proteger a millones de desplazados internos en el mundo entero.

Walter Kälin (idp@ohchr.org) es el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos. Para obtener más información sobre su mandato y misiones, véase: <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/index.htm>

1. http://www.unhcr.org/Conference_Special_Events/2008AUSpecialSummit.html

2. Véase p.10

3. Véase p.4

4. <http://www.un.org/spanish/summit2005/>

5. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (La Protección de los Desplazados Internos: Manual para Legisladores y Políticos), Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, octubre de 2008. Disponible en inglés en: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx, o escriba un correo electrónico a brookings-bern@brookings.edu para solicitar un ejemplar.

“Tenemos derechos”

En Colombia, me entrevisté con una docena de hombres y mujeres harapientos que habían caminado durante horas por la selva para reunirse conmigo en una escuela derruida en la costa del Pacífico. Me contaron que habían huido de la violencia continua, que lo habían dejado todo atrás y que ahora intentaban subsistir. En ese momento, un hombre añadió: “En este sufrimiento, sabemos algo a ciencia cierta: tenemos derechos y no nos los pueden quitar, incluso si los vulneran. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son nuestros derechos. Dicen claramente que tenemos derecho a la seguridad, derecho a una alimentación y a los servicios médicos, y derecho a regresar a nuestro hogar, lo cual nos da esperanza”.