

El ACNUR y los desplazados internos

*Roberto Quintero Mariño**

Definiciones

Desplazados internos. Son aquellas personas o grupos “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” (Punto 2 de la introducción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos).

Refugiados. Son las personas que, “debido a fundados temores de ser perseguid(os) por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre(n) fuera del país de su nacionalidad y no pueda(n) o, a causa de dichos temores, no quiera(n) acogerse a la protección de tal país.” (Convención, 1951.)

* Oficial regional de Protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y representante regional adjunto del ACNUR en México.

También son refugiados de acuerdo con la Declaración de Cartagena, de 1984, “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”.

Elementos comunes entre los refugiados y los desplazados internos

Ambos han sido desarraigados por conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de derechos humanos. De acuerdo con una reciente investigación sobre 48 países, se estableció que la falta de respeto por los fundamentales derechos humanos y los principios del derecho humanitario por parte de las fuerzas de seguridad o los grupos insurgentes, o de ambos, ha sido la causa básica para el desplazamiento interno masivo. Los abusos más frecuentes contra desplazados internos han sido las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, las violaciones, los abusos sexuales, los secuestros y el reclutamiento forzado. En algunos casos, civiles de la misma población también fueron responsables (*Internally Displaced...*, pp. 5, 7).

Los refugiados y los desplazados internos están huyendo de guerras, violencia y por miedo de ser perseguidos. Ambos están necesitados de protección y asistencia. El uno como el otro requieren buscar una solución a sus problemas de forzado desarraigo.

Las soluciones para el refugio y el desplazamiento son similares: para los refugiados, son la repatriación voluntaria, la integración local en el país de asilo y el reasentamiento en un tercer país; en cuanto a los desplazados internos, las soluciones son el regreso voluntario al lugar de su residencia, la integración local si desean permanecer en el área donde se encuentran desplazados, o el reasentamiento en otra región de su país para los que no desean regresar a sus tierras ni permanecer donde actualmente están. Todas las soluciones se deben implementar dentro de los parámetros de la seguridad y la dignidad (Deng, Pautas sobre los desplazamientos: México).

El regreso de los desplazados internos a sus tierras, que es la mejor solución, se puede ver bloqueada por:

- la violencia y la inseguridad
- el empantanamiento político
- los obstáculos para recuperar la tierra y las propiedades
- la amplia presencia de minas antipersona en las áreas de regreso
- la falta de confianza respecto de una paz duradera en el país
(*Internally Displaced...*, p. 9)

Diferencias entre desplazados internos y refugiados

No hay refugiados debido a las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

El refugiado debe cruzar la frontera internacional. El desplazado no lo hace y, por tanto, no rompe la relación jurídica de protección que debe brindar el Estado a sus habitantes. Continúa bajo la protección de su Estado.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el asilo

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de 1998,¹ que no tienen carácter de obligatoriedad,² precisan el derecho del desplazado interno a ser refugiado:

Principio 2.2: Estos principios no afectarán el derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

¹ A pedido de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el representante del secretario general de la ONU para los desplazados internos, preparó los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, con la colaboración de expertos internacionales en temas legales, y en consultas con los órganos de las Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales y regionales de carácter intergubernamental y no gubernamental. Los Principios fueron presentados por el representante a la Comisión de Derechos Humanos el 11 de febrero de 1998.

² En Colombia, la Directiva Presidencial del 6 de octubre de 2001 confirmó la opinión de la Corte Constitucional de que los Principios están en el mismo nivel de la Constitución (*Internally Displaced...*, p. 91)

Principio 15 c: Los desplazados internos tienen derecho a solicitar asilo en otro país.

El asilo comenzó a ser regulado desde finales del siglo XIX en América Latina y en el ámbito mundial desde los años veinte del siglo pasado. Desde 1951 tiene una Convención obligatoria para más de 140 países y aceptada prácticamente por todos los Estados; tiene un organismo subsidiario de Naciones Unidas, el ACNUR, el cual comenzó a funcionar el mismo año de 1951 de conformidad con un mandato otorgado por la Asamblea General de la ONU.

Los Principios Rectores, que no son obligatorios para los Estados, fueron publicados hace pocos años (1998). El desplazamiento interno tiene un representante del secretario general de la ONU; la Oficina de la ONU del coordinador de Asistencia de Emergencia es responsable en materia de desplazados internos. Una división para desplazados internos fue creada en la Oficina del Coordinador para Asuntos Humanitarios, en 2002.

Estadísticas

El número de desplazados internos se estima en 25 millones en todo el mundo (Deng, Principios Rectores...). En algunos países como Líbano y Burundi representan 10 por ciento de la población. En América Latina, a mediados de 2002 había 2.2 millones de desplazados internos, cuatro veces más que el número de refugiados. Hay más de dos millones en Colombia desde 1985, de los cuales, según el ACNUR, una tercera parte son de origen afroamericano e indígenas, aunque éstos sólo representan 11 por ciento de la población (*Internally Displaced...*, pp. 4, 83, 87, 87).

El ACNUR comenzó a involucrarse en el tema de los desplazados internos desde la década de los setenta. Debido al dramático aumento de desplazados internos y a la cambiante naturaleza de las crisis humanitarias, el ACNUR está interviniendo cada vez más en la problemática de los desplazados internos. Ahora asiste y brinda protección a unos cinco millones en diferentes partes del mundo.

Elementos para la intervención del ACNUR en situaciones de desplazamiento

El ACNUR tiene el mandato para brindar protección y asistir a aquellos que han cruzado fronteras internacionales si pueden ser considerados refugiados. El interés del ACNUR por los desplazados internos no sólo se debe al riesgo o realidad de la salida de refugiados de sus países de origen, sino también a la similar naturaleza del refugiado respecto a la del desplazado. No obstante, la presencia de refugiados no es la única condición para que el ACNUR actúe.

Casos donde la necesidad de intervención del ACNUR es bastante clara

- Cuando el desarraigo de los refugiados y los desplazados internos es generado por las mismas razones, las necesidades son iguales y la solución al problema de los refugiados sólo se dará si hay solución al mismo tiempo para los desplazados internos. Ejemplo: los kurdos en Irak en 1991 y 1992.
- Cuando la efectiva reintegración de los regresados (antiguos refugiados) en sus lugares de origen requiere de una asistencia, la cual debe ser extendida a los desplazados internos en la misma zona. No se puede separar la asistencia a los regresados de las necesidades de los desplazados internos. La asistencia debe ser para ambos para evitar que los refugiados se conviertan en desplazados internos. Ejemplos: Mozambique, Liberia y Afganistán.
- Cuando los refugiados estén en zonas donde también se encuentren desplazados internos. Es la situación de los refugiados de Sierra Leona en Liberia, que se encontraron en este país de asilo con los desplazados internos de Sierra Leona. Ambos sufren de la misma inestabilidad en el país de asilo. Es difícil separar por razones operacionales a ambos grupos, al mismo tiempo que sería moralmente inaceptable establecer diferencias entre ellos, ya que los dos tienen las mismas necesidades en materia de protección y asistencia.

Casos donde la necesidad de intervención del ACNUR no es muy evidente o clara

- Cuando el número de refugiados es mucho menor respecto de los desplazados internos. Ejemplo: Colombia y Chechenia. En Tayikistán

hubo 600 000 desplazados internos, mientras que sólo una décima parte respecto de ese número llegó a Afganistán. La ayuda internacional debe ser para ambos grupos.

- Cuando los conflictos internos con origen secesionista desplazan poblaciones dentro de fronteras nacionales, que luego se convierten en internacionales. Ejemplo: antigua Yugoslavia y Timor (Indonesia). El ACNUR decidió dar protección y asistencia a todos los desarraigados sobre la base de necesidades humanitarias. Las fronteras no pueden ser el único factor para determinar la legitimidad de la intervención humanitaria internacional.
- Cuando sea difícil predecir que un conflicto territorial o violencias étnicas puedan concluir en la división del Estado o en un éxodo de refugiados. La intervención temprana para proteger y asistir a los desplazados internos puede prevenir la proliferación y prolongación del sufrimiento y promover estabilidad regional. Es el caso del Cáucaso.

El mandato del ACNUR y su responsabilidad de intervención

El estatuto del ACNUR no hace referencia a desplazados internos. No obstante, basa sus intervenciones en artículo 9 de su estatuto: “El ACNUR emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General (...) dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición”. Además, su labor será enteramente apolítica y humanitaria (artículo 2). La resolución 48/116 (1993) de la Asamblea General de la ONU indica que la intervención del ACNUR con desplazados internos se dará especialmente cuando los esfuerzos realizados puedan contribuir a la prevención o solución de los problemas de los refugiados.

El interés humanitario del ACNUR lo lleva a adoptar las siguientes responsabilidades:

- Movilizar apoyo para los refugiados
- Fortalecer su capacidad para responder a los problemas de los desplazados internos
- Liderar la protección y asistencia en determinadas situaciones

El papel de protección del ACNUR

El objetivo fundamental de la intervención del ACNUR es el de mejorar la protección de los desplazados internos y promover la solución a sus problemas de desarraigo. En los desplazamientos originados por conflictos hay dos necesidades concurrentes:

- La seguridad física y la protección
- La asistencia para brindar los servicios básicos de los desplazados internos

Puede que el brindar asistencia sin protección no tenga éxito en mejorar las condiciones de las víctimas. Incluso puede agravar su desarraigo. Sin embargo, una asistencia bien diseñada puede ser un instrumento de protección.

Teniendo como marco de referencia los Principios Rectores, la protección del ACNUR, de acuerdo con las circunstancias específicas, puede utilizar, por ejemplo, alguna o varias de las siguientes herramientas de acuerdo con una estrategia previamente establecida: coleccionar y compartir información, crear sistemas de protección coordinada con organizaciones no gubernamentales, promover las mejores prácticas, registrar a los desplazados, apoyar el otorgamiento de documentos de identidad nacionales, supervisar la situación de los desplazados internos, intervenir para exigir la reparación de abusos y de temas relacionados con la protección física –como son la detención, el reclutamiento militar forzado de niños, la violencia contra las mujeres y menores–, cooperar en la reunificación de familias, etcétera. En general se busca que se eliminen o al menos se reduzcan las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En ocasiones, otorgar protección a los desplazados internos puede resultar bastante complejo porque las autoridades nacionales mantienen la obligación primordial y la responsabilidad de brindarla, pero ellas son incapaces o no quieren brindarla en forma efectiva.

Cuando los regresados llegan a sus lugares se pueden encontrar en situaciones donde la seguridad y las estructuras estatales y sociales son frágiles. Los retornados se convierten a su vez en desplazados internos. La reintegración de los regresados es todo un desafío, desde el punto de vista de protección, de rehabilitación económica

y social y de reconciliación en una sociedad destruida por la guerra. El ACNUR frecuentemente tiene que promover la reconciliación y la unidad mientras la protección nacional se reinstala lentamente. En Bosnia y Herzegovina y en Tayikistán, el ACNUR, con otras organizaciones, ha trabajado en el fortalecimiento de la protección nacional: construyendo la capacidad de las instituciones legales y judiciales, ONG locales y grupos comunales.

Parámetros para la intervención operacional del ACNUR

Para intervenir se deberán analizar varios factores:

- Que la intervención del ACNUR no comprometa su mandato humanitario. El análisis para determinar su intervención es crucial particularmente en situaciones de inexcusables y sistemáticas violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, cuando haya serios riesgos de seguridad para el personal humanitario, y/o manipulación de la ayuda y de los actores con fines políticos.
- Que su intervención repercuta en la protección de los refugiados y en la institución del asilo. Hay que tener en cuenta que, por un lado, los países de asilo pueden estar más inclinados a mantener sus puertas abiertas a los refugiados si en el país de origen se toman medidas a favor de los desplazados internos, se reducen las necesidades de buscar asilo y se crean las condiciones necesarias para la repatriación de los refugiados; por el otro, la actividad del ACNUR en favor de los desplazados internos puede originar malentendidos. Podría pensarse que con su intervención está eliminando la necesidad de protección internacional. El ACNUR debe buscar mejorar las condiciones de los desplazados internos, pero al mismo tiempo buscar siempre que se mantenga y aplique el derecho que el desplazado interno tiene de buscar asilo.
- Que se comprometa en operaciones donde los esfuerzos políticos para resolver el desplazamiento estén en marcha o estén claramente contemplados en los compromisos políticos.

- Que su involucramiento tenga relevancia de acuerdo con su experiencia y conocimiento. Es necesario medir la importancia de su participación con relación a las necesidades de las víctimas y a la participación de otros organismos internacionales. Hay que evitar duplicidades.

Condiciones legales para determinar la participación del ACNUR

- Pedido o autorización específica del secretario general o de algún órgano competente de la ONU. No será necesario cuando el trabajo con desplazados internos es indivisible, por ejemplo, en el contexto de una repatriación en una región de desplazados internos.
- Consentimiento o aquiescencia del Estado respectivo y, si es necesario, de otras entidades envueltas en el conflicto. El principio rector 27.2 precisa que los servicios de organismos internacionales con responsabilidades en materia de protección pueden ser obtenidos o solicitados por los Estados.
- Acceso a la población afectada y adecuada seguridad para el ACNUR y organizaciones no gubernamentales para actuar efectivamente. El principio 30 establece que las autoridades concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos, en su regreso, reasentamiento y reintegración.
- Líneas de responsabilidad claras para intervenir directamente con todas las partes, particularmente en materia de protección.
- Adecuados recursos en materia financiera y de personal, y capacidad para la realización de sus actividades.

El ACNUR al intervenir en una operación de desplazados internos puede convertirse en la agencia líder en brindar protección y asistencia, o puede jugar un papel subsidiario, dependiendo de la fase en que se encuentre el desplazamiento. En cualquier caso, buscará siempre un grado de cooperación con otros órganos, de acuerdo con los mandatos específicos de cada organización.

Bibliografía

ACNUR, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, anexo, Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, de la Asamblea General de la ONU.

Internally Displaced People / A Global Survey, Global IDP Project, Earthscan, Norwegian Refugee Council, Londres, 2002².

UNHCR, ***Internally Displaced Persons: The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees***, 6 de marzo de 2000.

UNHCR, Operational Guidelines for ***UNHCR's Involvement with Internally Displaced Persons (IDPs)***, 24 de septiembre de 2001.