

LOS DESPLAZADOS FORZOSOS COMO GRUPO VULNERABLE SIN ESTATUTOS DE PROTECCION PRIVILEGIADA

Hugo Ignacio LLANOS MARDONES (Chile)*

Sumario: I. Introducción: II. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. III. Desplazados internos y Derecho Internacional Humanitario. IV. La Responsabilidad de Proteger y el desplazamiento forzoso. V. Protección de civiles y desplazados internos. VI. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. VII. Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África. VIII. Ámbito interamericano. IX. La situación de los niños, las mujeres y las personas con discapacidad. X. Desplazados internos por cambio climático. XI. Desplazados internos y acuerdos de paz. XII. Conclusiones.

Resumen: El presente trabajo aborda la protección de los desplazados forzosos en el Derecho Internacional. Se examina el rol del Estado y de la comunidad internacional respecto de la protección y asistencia humanitaria a este grupo vulnerable. Asimismo, se revisan las principales normas que protegen a los desplazados internos, en particular Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la responsabilidad de proteger y la protección de civiles. El análisis permite concluir que la protección de los desplazados internos es fragmentaria y dispersa y origina numerosas brechas de protección.

Palabras clave: desplazados forzosos– Principios Rectores de los Desplazamientos Internos–Protección de civiles–Convención de Kampala

Abstract: The present article deals with the protection of internally displaced person in International Law. The role of the State and the international community from the point of view of the protection and assistance of this vulnerable group is examined. The main norms that protect internally displaced persons, in particular the Guiding Principles on Internal Displacement and the Protection of civilians and internally displaced persons are reviewed as well. The analysis leads to conclude that the protection of internally displaced persons is fragmentary and scattered and presents numerous protection gaps.

Keywords: internally displaced persons–Guiding Principles on Internal Displacement–Protection of civilians–Kampala Convention

* Miembro de IHLADI. Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Derecho Internacional Público, Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Ginebra, Embajador de Chile en la República Islámica de Irán

I. Introducción

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.¹

El fenómeno del desplazamiento interno es hoy una realidad consustancial al conflicto armado y a situaciones de violencia generalizada. A fines de 2016 el número total de desplazados internos debido a conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de derechos humanos alcanzó a 40.3 millones de personas, según el documento *Global Trends, Forced Displacement en 2016*, publicado por ACNUR. Sólo en Siria, más de 6.6 millones de personas son desplazadas internos; mientras que 5.6 millones de personas huyeron del país.²

Las mismas causas pueden originar el desplazamiento de personas o grupos de personas a zonas fuera de su país de residencia, convirtiéndose éstos en refugiados. La diferencia entre desplazados internos y refugiados es que éstos han cruzado una frontera reconocida internacionalmente y por lo tanto gozan de protección internacional. Los desplazados internos, en cambio, quedan entregados a la protección de su propio Estado, el que puede haber causado su desplazamiento. Aparte de su propio Estado, los desplazados internos no gozan de protección jurídica específica. No existe ningún instrumento universal jurídicamente vinculante análogo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que aborde la protección de los desplazados internos. La protección de los desplazados internos es, pues, fragmentaria y dispersa, y origina numerosas brechas de protección. Además, los desplazados internos tienen necesidades específicas distintas de los refugiados que requieren una protección particular.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha enfatizado que la responsabilidad fundamental de proteger a la población de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales recae en los respectivos Estados,³ así como la importancia que reviste garantizar la seguridad y la libertad de circulación de la población⁴.

¹ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Introducción: alcance y finalidad, párrafo 2.

² Al 31 de diciembre de 2015. IDCM, Syria Trapped in the country, and out of the picture.

³ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/35/27, 18 de abril de 2017, párrafo 33.

⁴ *Ibid.*, párrafo 8.

La brecha de protección se agudiza cuando el Estado respectivo no quiere o no puede asumir su responsabilidad frente a los desplazados internos, caso en el cual corresponde un rol subsidiario a la comunidad internacional.

Entre las fuentes que protegen a este grupo vulnerable, sin perjuicio del derecho interno, se encuentra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en situaciones de conflicto armado.

II. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

El Estado tiene la obligación primaria de proteger y asistir a los desplazados internos. De acuerdo con los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, instrumento que recoge el derecho existente en la materia. Estos principios no son jurídicamente vinculantes *per se*, sino que pertenecen al dominio de la *soft law*. Estos principios reafirman normas consuetudinarias del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario vigente en la materia.⁵

Un Principio central es la prohibición del desplazamiento arbitrario, la que puede ser considerada una norma de Derecho Internacional general.⁶ Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de sus autoridades nacionales.⁷ Interesa destacar que los desplazados internos tienen los mismos derechos que el Derecho Internacional reconoce a los demás habitantes del país y que no podrán ser objeto de discriminación por el mero hecho de ser desplazados internos.⁸ Los Principios Rectores se agrupan en Principios Generales, Principios relativos a la protección contra los desplazamientos; Principios relativos a la protección durante el desplazamiento; Principios relativos a la asistencia humanitaria y Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración.

En 1998, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1998/50, en la que tomó nota de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En 2004, la Organización de Estados Americanos hizo un llamado a los Estados Miembros para que consideraran los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en el diseño de sus políticas públicas en la materia.⁹

⁵ Elaborados por el Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre Personas Desplazadas, Francis M. Deng y presentados a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1998. En 2018 se cumplen 20 años desde la adopción de los Principios Rectores.

⁶ *Vid.* el Principio 6.

⁷ Principio 3, párrafo 2.

⁸ *Vid.* el Principio 1, párrafo 1.

⁹ AG/RES. 2055 (XXXIV–O/04) Desplazados Internos (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004).

Los “Principios Rectores” fueron reconocidos por la Cumbre Mundial 2005 como “marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países”.¹⁰

Numerosos Estados han incorporado los Principios Rectores en sus legislaciones internas, reforzando así la protección jurídica de este grupo vulnerable.¹¹

III. Desplazados internos y Derecho Internacional Humanitario

Existen normas del Derecho Internacional Humanitario que protegen a los desplazados internos durante su desplazamiento, siempre que éstos no participen o ya no participen directamente en las hostilidades.

El Derecho Internacional prohíbe el desplazamiento arbitrario. En efecto, el Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Civiles en Tiempo de Guerra prohíbe los traslados en masa o individuales de índole forzosa, considerándolo como violación grave (art. 49), mientras que el Estatuto de Roma contempla la deportación o traslado forzoso de población como acto que puede constituir un crimen de lesa humanidad (art. 7, párrafo 1 letra d).

IV. La Responsabilidad de Proteger y el desplazamiento forzoso

Las situaciones de desplazamiento forzoso pueden llegar a constituir genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad si se configuran los supuestos de la noción de Responsabilidad de Proteger. En efecto, según la Cumbre Mundial 2005, “[c]ada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad...”.¹² De acuerdo con la Responsabilidad de Proteger, la comunidad internacional tiene una responsabilidad subsidiaria si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población de los 4 crímenes.

Según el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, “[l]a comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la

¹⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 60/1 de 24 de octubre de 2005, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

¹¹ *Vid.* National Instruments on Internal Displacement A Guide to their Development, Internal Displacement Monitoring Centre, 2013

¹² Párrafo 138.

depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad...”.

V. Protección de civiles y desplazados internos

En materia de paz y seguridad internacionales, la protección de los desplazados internos se inscribe en el ámbito de la protección de civiles en conflictos armados de la agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Numerosos pronunciamientos de este órgano principal de Naciones Unidas han abordado la protección de los desplazados internos a través de resoluciones o declaraciones presidenciales que abordan diferentes aspectos de la protección de los desplazados internos. Tales pronunciamientos se han centrado en la agenda de países del Consejo de Seguridad y han tratado temas como el acceso humanitario, las soluciones duraderas, la prohibición del desplazamiento forzoso en situaciones de conflicto armado y establecimiento de sanciones para aquellos envueltos en situaciones de desplazamiento forzoso. Un autor ha observado la escasa preocupación del Consejo de Seguridad en materia de prevención del desplazamiento forzoso.¹³

Esta protección es especialmente relevante cuando el Estado no puede o no quiere proteger a los desplazados internos, en caso de acción de grupos armados o bien, en caso de violación de las obligaciones que incumben a las partes en conflicto respecto de la población civil.

VI. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, emanada de la Cumbre de Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes¹⁴, destacó los vínculos entre el desplazamiento interno y los grandes movimientos de migrantes y refugiados:

“Reconocemos el gran número de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales y la posibilidad de que esas personas soliciten protección y asistencia en otros países como refugiados o migrantes. Observamos que es necesario reflexionar sobre la adopción de estrategias eficaces para

¹³ E. Ferrisy y S. Weerasinghe, *The U.N. Security Council and Prevention of Displacement*, 1º de diciembre de 2012.

¹⁴ Celebrada en Nueva York, el 19 de septiembre de 2016.

garantizar de manera apropiada la prestación de asistencia a los desplazados internos y su protección y para prevenir y reducir esos desplazamientos”¹⁵.

VII. Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África

En el plano regional, la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África de 2009, conocida como la Convención de Kampala¹⁶ es el primer instrumento convencional en el mundo que obliga a los gobiernos a proteger y asistir a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los desastres naturales o producidos por el ser humano, incluyendo el cambio climático. La Convención se inspira en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos e incorpora disposiciones relevantes del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Convención reafirma la responsabilidad primordial del Estado en materia de protección a los desplazados internos, al disponer que “[e]n los Estados Parte recae el deber primordial y la responsabilidad de brindar protección y asistencia humanitaria sin discriminación de ningún tipo a los desplazados internos que se encuentren en su territorio o jurisdicción”.¹⁷

La Convención prohíbe los desplazamientos arbitrarios, consagra la no discriminación, establece la obligación de cooperación entre los Estados partes en la protección y asistencia a los desplazados internos, establece sistemas de alerta temprana en zonas de potencial desplazamiento, contiene obligaciones para los miembros de grupos armados en situaciones de conflictos armados, contiene disposiciones sobre soluciones duraderas, prevé mecanismos de compensación a los desplazados internos por daños incurridos como resultado de desplazamientos y establece un mecanismo de seguimiento de la Convención para supervisar y examinar la aplicación de los objetivos de la Convención (la Conferencia de los Estados Partes).

VIII. Ámbito interamericano

En el ámbito interamericano, mediante la resolución 2055 (XXXIV-O/04) la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos afirmó que los Estados tienen la responsabilidad fundamental de proporcionar protección y asistencia a las personas internamente desplazadas dentro de su jurisdicción, así como atender

¹⁵ Párrafo 20, Resolución 71/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas

¹⁶ Adoptada por la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana celebrada en Kampala, Uganda el 22 de octubre de 2009. En vigor desde el 6 de diciembre de 2012. Cuenta actualmente con 27 Estados partes.

¹⁷ Art. 5 párrafo 1.

según corresponda, las causas básicas de la problemática del desplazamiento interno y cuando lo requieran, en cooperación con la comunidad internacional. La misma resolución, junto con hacer suya la definición de desplazados internos de los Principios Rectores, alentó a los Estados Miembros “para que, a partir de estrategias integrales y duraderas, proporcionen protección y asistencia a las personas internamente desplazadas y a que faciliten los esfuerzos y el acceso de las agencias de las Naciones Unidas pertinentes, así como de organizaciones humanitarias”.¹⁸

IX. La situación de los niños, las mujeres y las personas con discapacidad

La Asamblea General de Naciones Unidas ha subrayado la vulnerabilidad de las mujeres, niños y personas con discapacidad que son refugiados o desplazados internos. Esta “doble vulnerabilidad” los expone a discriminación y abusos sexuales y físicos, violencia y explotación y al reclutamiento y uso de niños por las partes en un conflicto armado en violación del Derecho Internacional aplicable. Los Principios Rectores se hacen cargo de esta vulnerabilidad y los hace titulares del derecho a la protección y asistencia requeridas por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.¹⁹

X. Desplazados internos por cambio climático

Según ACNUR, un promedio anual de 21,5 millones de personas han sido forzosamente desplazadas cada año desde 2008 por amenazas repentinas relacionadas con el clima, como inundaciones, tormentas, incendios forestales o temperaturas extremas.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos no se refieren explícitamente al cambio climático como causa de desplazamiento, sino a catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Es posible inferir que el cambio climático está cubierto a través de la referencia a las catástrofes naturales.²⁰

En el Derecho Convencional la práctica es considerar explícitamente el cambio climático como causa de desplazamiento dentro de la categoría de desastres naturales o causados por el hombre. En efecto, la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África de 2009 (Convención de Kampala), cuyo art. 5 párrafo 4 señala:

¹⁸ AG/RES. 2055 (XXXIV-O/04) Desplazados Internos, (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004).

¹⁹ Principio 4, párrafo 2.

²⁰ Introducción: Alcance y Finalidad, párrafo 1.

“Los Estados Partes adoptarán medidas para proteger y asistir a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los desastres naturales o producidos por el ser humano, incluyendo el cambio climático”.

ACNUR se refiere, en cambio, a “las personas desplazadas en el contexto del cambio climático”.²¹

El *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDCM), trata el cambio climático como una causa de desplazamiento autónoma, separada de los desastres, al señalar que “el desplazamiento interno se refiere al movimiento forzado de gente dentro del país en el que viven. Cada año millones de personas son forzadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, incluyendo en el contexto de conflicto, violencia, proyectos de desarrollo, desastres y cambio climático, y permanecen desplazados dentro de sus países de residencia”.²²

XI. Desplazados internos y acuerdos de paz

Se ha propuesto que los derechos humanos e intereses de todos aquellos que se han visto forzados u obligados a desplazarse –refugiados y desplazados internos– sean integrados en la mayor medida posible en los procesos y acuerdos de paz²³, caso en el cual su estatuto de protección tendría la misma fuerza obligatoria que los acuerdos de paz en que se integren tales derechos e intereses.

XII. Conclusiones

1. La protección de los desplazados internos es fragmentaria y dispersa y origina numerosas brechas de protección. La protección y la asistencia humanitaria a los desplazados internos incumben al gobierno del país afectado. La comunidad internacional tiene un rol subsidiario en este ámbito.

2. Los desplazados tienen necesidades específicas distintas de los refugiados que requieren una protección particular. Los niños, las mujeres y las personas con discapacidad se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad, la que debe ser tomada en cuenta por el Derecho Internacional.

3. Las brechas de protección pueden ser abordadas promoviendo la ratificación e implementación de los instrumentos relevantes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y de las resoluciones relevantes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

²¹ Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR’s perspectives, 2017.

²² <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement/> Consultada el 29 de abril de 2018.

²³ Integrating Internal Displacement in Peace Processes, Brookings–Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C., 2010.

En materia de paz y seguridad internacionales existe un evidente vacío en materia de prevención del desplazamiento.

4. Se sugiere destacar la importancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como marco internacional de importancia para proteger a los desplazados internos; promover su implementación y asimismo promover, cuando corresponda, la incorporación de los Principios Rectores en las legislaciones internas.

5. El desplazamiento por cambio climático debe ser considerado como causa autónoma de desplazamiento. El Derecho Internacional debe velar por la protección y asistencia de los desplazados internos por cambio climático.

6. Se sugiere alentar a los Estados respectivos a que ratifiquen la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África de 2009 (Convención de Kampala).

7. Los acuerdos de paz proveen una oportunidad para integrar los derechos e intereses de los desplazados internos.