

Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país

Algunas observaciones sobre la contribución
del derecho internacional humanitario

por **Jean-Philippe Lavoyer**

El debate internacional sobre el tema de las personas desplazadas en el interior de su propio país, muy intenso en los últimos años, ha experimentado recientemente un desarrollo importante: la elaboración de los «Principios Rectores sobre el desplazamiento de personas en el interior de su propio país» (en adelante, Principios Rectores). Tienen la particularidad de reunir en un mismo documento elementos de tres ramas del derecho internacional público: derecho internacional humanitario, derecho de los derechos humanos y derecho de los refugiados. Esta combinación merece especial atención.

La finalidad de las presentes reflexiones es situar los Principios Rectores en un contexto más amplio y destacar la importancia del derecho internacional humanitario así como el cometido del CICR. Se trata de examinar no sólo las ventajas sino también los inconvenientes de un documento que cubre numerosas situaciones, contrariamente al derecho internacional existente, que contiene normas, a menudo precisas, pero aplicables exclusivamente a situaciones específicas.

Jean-Philippe Lavoyer es jefe adjunto de la División Jurídica del CICR. Las opiniones aquí vertidas son las del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista del CICR.

Original: francés

Desplazados internos y derecho internacional humanitario

Es fácil establecer la relación existente entre la problemática del desplazamiento interno y el derecho internacional humanitario; las personas desplazadas en el interior de su país, por ser víctimas de un conflicto armado, están protegidas por ese derecho. Es más, se trata de un vínculo muy estrecho ya que los conflictos armados son una causa particularmente importante de desplazamiento.

Aunque el derecho humanitario protege a las personas desplazadas, hay que tener presente que este derecho va mucho más lejos: pretende, en primer lugar, *prevenir* los desplazamientos. En efecto, el respeto de las normas del derecho humanitario —al igual que el de los derechos humanos— permitiría evitar numerosísimos desplazamientos.

Con el derecho internacional humanitario se procura, en primer lugar, proteger a la población civil contra los nefastos efectos de la guerra. De ahí que los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1977 —en los que se reafirma y se mejora la protección de los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra— contengan numerosas normas por las que se exige a las partes de un conflicto armado un comportamiento cuyo objetivo es salvaguardar a la población civil en su conjunto. Algunas de estas normas ofrecen una protección general, mientras que otras se refieren más específicamente a los desplazamientos de población.

Con 188 Estados Partes, los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 son universales. Por su parte, 150 Estados están obligados por el Protocolo I, relativo a los conflictos armados internacionales, 142 lo están por el Protocolo II, relativo a los conflictos armados no internacionales¹. Estas cifras son muy esperanzadoras y muestran el interés general de la comunidad internacional por los ideales del derecho humanitario.

Prevención de los desplazamientos en general

En las normas del derecho humanitario referidas a la conducción de las hostilidades se estipula, en primer lugar, que en un conflicto armado es imperativo distinguir siempre entre la población civil y los bienes civiles, por un lado, y los combatientes y los objetivos militares, por otro².

¹ Situación en 1 de julio de 1998.

² Art. 48 del Protocolo I.

Por consiguiente, sólo es lícito atacar a los combatientes y los objetivos militares³. De ahí que esté formalmente prohibido atacar a los civiles —en la medida, evidentemente, en que no participen en las hostilidades— o lanzar ataques indiscriminados que puedan alcanzar indistintamente a civiles y a combatientes⁴.

Los Protocolos adicionales protegen, igualmente, los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (víveres, zonas agrícolas, cosechas, ganado, instalaciones y depósitos de agua potable, e instalaciones de riego), los bienes culturales, los lugares de culto, las obras e instalaciones que contengan fuerzas peligrosas (presas, diques y centrales nucleares de producción de energía eléctrica) así como el medio ambiente⁵.

Con objeto de reforzar esta protección, el derecho humanitario incita a los beligerantes a tomar numerosas precauciones cuando planifican o ejecutan un ataque: han de comprobar siempre que el objetivo considerado es, efectivamente, militar⁶.

La protección de la población civil contra las hostilidades está garantizada tanto en los conflictos armados internacionales como en los conflictos armados internos.

Por ende, el derecho internacional exige que las personas que no participen, o hayan dejado de participar en las hostilidades, sean tratadas con humanidad y sin discriminación. Se pretende con ello proteger, en primer lugar, a los civiles. En el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra se prohíbe atentar contra la vida y la integridad física, tomar rehenes, atentar contra la dignidad y dictar condenas sin juicio previo equitativo⁷. Además, los heridos y enfermos han de ser recogidos y curados. En el Protocolo II de 1977 se potencian estas prohibiciones⁸.

Una de las ventajas del derecho humanitario, en comparación con los derechos humanos, es que obliga asimismo a los grupos armados que

³ La noción de objetivo militar se define en el art. 52 del Protocolo I.

⁴ Art. 51 del Protocolo I y art. 13 del Protocolo II.

⁵ Arts. 53 a 56 del Protocolo I y arts. 14 a 16 del Protocolo II.

⁶ Art. 57 del Protocolo I.

⁷ Según la Corte Internacional de Justicia, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra contiene consideraciones elementales de humanidad y es aplicable a *todos* los conflictos armados (Nicaragua contra Estados Unidos de América, Sentencia del 27 de junio de 1986, párr. 218).

⁸ Arts. 4 a 6 del Protocolo II.

participan en un conflicto armado a respetar sus normas, en concreto el artículo 3 común y el Protocolo adicional II. Además, las normas del derecho internacional humanitario no se pueden derogar.

Prohibición expresa de los desplazamientos forzados

En algunas normas del derecho humanitario se aborda directamente la cuestión del desplazamiento forzado. Está, por ejemplo, formalmente prohibido forzar a civiles a abandonar su hogar, excepto en supuestos en que la seguridad de las personas o imperativos de índole militar lo exijan⁹.

Los habitantes de territorios ocupados tampoco pueden ser expulsados de esos territorios por la potencia ocupante¹⁰. Es más, una persona protegida no podrá, en ningún caso, ser trasladada a un país donde pueda estar expuesta a persecuciones debido a sus opiniones políticas o religiosas¹¹.

Protección de quienes se han visto obligados a desplazarse

Las personas desplazadas no forman una categoría aparte en el derecho humanitario. Se engloban en la expresión «población civil» y se benefician, por consiguiente, de todas las disposiciones en las que se estipula protección para los civiles (entre las que se encuentran las mencionadas anteriormente).

Todo conflicto armado conlleva un componente de sufrimiento para los civiles, incluso si se respeta plenamente el derecho humanitario. Si se respetara el derecho se reduciría sensiblemente el número de víctimas y, lógicamente, de desplazamientos; habría menos desplazados internos y menos refugiados.

El CICR y las personas desplazadas

Los Estados han asignado al CICR el cometido de velar por el respeto del derecho internacional humanitario. Como promotor y guardián de ese derecho, se esfuerza por que se apliquen sus normas, en tiempo de paz y en tiempo de guerra. En tiempo de paz, se trata sobre todo de que los Estados enseñen el derecho humanitario a sus fuerzas armadas, sus principales destinatarios, y tomen las medidas necesarias para su aplicación

⁹ Art. 17 del Protocolo II.

¹⁰ Art. 49 del IV Convenio de Ginebra.

¹¹ Art. 45 del IV Convenio de Ginebra.

a nivel nacional, fundamentalmente, para que se pueda perseguir a los criminales de guerra¹².

Cuando estalla un conflicto armado, el CICR recuerda a las partes beligerantes sus obligaciones, derivadas principalmente de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977. Trata de entablar con ellas un diálogo constructivo basado en una relación de confianza. Ésta es la razón por la que opta preferentemente por la persuasión, y no por la denuncia en su método de trabajo. No obstante, en caso de violaciones graves del derecho humanitario, si no consigue detenerlas actuando desde la discreción, se reserva la posibilidad de denunciarlas.

El CICR también se dirige a los Estados para recordarles su responsabilidad de *hacer respetar* el derecho humanitario, de conformidad con el artículo 1 de los cuatro Convenios de Ginebra y el artículo 89 del Protocolo I¹³.

Sobre el terreno, las actividades del CICR son de varias formas: protección y asistencia a la población civil, actividades en el ámbito de la sanidad (cirugía de guerra, aprovisionamiento de agua potable, rehabilitación), visitas a los prisioneros de guerra y detenidos de seguridad, restablecimiento de las relaciones familiares entre personas separadas a causa de la guerra, etc¹⁴.

Para el CICR la noción de «población civil» es la misma que figura en el derecho humanitario. Engloba, por consiguiente, a todos los civiles, sin discriminación alguna. Las personas desplazadas en el interior de su país se encuentran, por lo tanto, perfectamente incluidas en el cometido de protección y de asistencia del CICR. De ahí que la acción del CICR en favor de las personas desplazadas sea considerable. En la práctica, raras son las operaciones que no tienen un apartado de «personas desplazadas», se trate de Colombia, Uganda, Sierra Leona, el «Cuerno de África», Sri Lanka, Afganistán o el Cáucaso, por citar sólo algunos ejemplos.

¹² Los servicios consultivos del CICR ofrecen a los Estados asistencia técnica y apoyan sus esfuerzos en materia de aplicación del derecho humanitario a nivel nacional.

¹³ «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar el presente Convenio/Protocolo en toda circunstancia».

¹⁴ En los Convenios de Ginebra se concede al CICR el derecho de visita a los prisioneros de guerra e internos civiles (arts. 126 y 143, respectivamente, de los Convenios III y IV). En los Convenios y en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se otorga, además, el derecho de iniciativa.

Aunque el CICR procura ocuparse de la totalidad de las víctimas de los conflictos armados y de disturbios internos, reconoce, no obstante, la gran vulnerabilidad de los desplazados internos quienes a menudo, como los refugiados, han tenido que abandonarlo todo.

Pero conviene tener presente que el interés por las personas desplazadas no debería, en ningún caso, hacernos olvidar que, en una situación dada, puede haber categorías de personas con necesidades tan acuciantes y perentorias como las de las personas desplazadas. A modo de ejemplo, citaremos a los heridos y a los enfermos, a los niños separados de su familia, a las personas privadas de libertad o incluso a todos aquellos que, bajo las bombas, querrían y no pueden huir. Una perspectiva global de las necesidades, con su correspondiente respuesta imparcial, evitará toda discriminación injustificada.

Para el CICR la cuestión de la definición de «persona desplazada» nunca se ha planteado ya que todas las personas desplazadas pertenecen a la categoría «personas civiles». Con respecto a su protección jurídica, el hecho de que una persona sea o no desplazada no es determinante; la persona que vive en su casa, la que pasa una temporada con sus familiares o amigos, la que se encuentra en un hospital, así como toda aquella que se haya visto obligada a abandonar su casa, todas, tienen el mismo derecho a ser protegidas.

Debate internacional acerca de las personas desplazadas

Desde que se sometió a la Comisión de Derechos Humanos la problemática de las personas desplazadas y desde el nombramiento, en 1992, de un representante del secretario general de las Naciones Unidas para las personas desplazadas, el señor Francis M. Deng, se ha intensificado el debate acerca de los desplazados internos. Dado el auge generalizado del fenómeno, se justifica ampliamente este interés por las personas desplazadas.

El CICR, por su parte, ha hecho lo posible por contribuir activamente a ese debate. De ahí que mantuviera un diálogo permanente con el representante del secretario general, abordara la cuestión con otros agentes humanitarios —en particular con el Alto Comisionado para los Refugiados— y participara en numerosos debates en varios foros, inclusive en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la Comisión de Derechos Humanos. El CICR participa, además, en los trabajos del Comité Permanente entre Organismos que concede gran importancia a las personas desplazadas. Pone igualmente a disposición de la Oficina de las Naciones

Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios un marco de experiencia para reforzar la coordinación en favor de los desplazados internos.

A modo de contribución a ese debate, el CICR organizó en Ginebra, el mes de octubre de 1995, un simposio de tres días que versó sobre las personas desplazadas y permitió a los expertos debatir aspectos jurídicos y operativos.

El CICR ha seguido con gran interés la elaboración de una compilación y un análisis de normas jurídicas que protegen a las personas desplazadas (denominada *Compilación y análisis*)¹⁵ llevada a cabo por el representante del secretario general y un equipo de expertos en derecho internacional. Esta obra de referencia, presentada a la Comisión de Derechos Humanos, en 1996, brinda un mejor conocimiento de las normas pertinentes de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (y, por analogía, del derecho de los refugiados) referidas a los desplazados internos. De este documento se desprende que el derecho existente cubre las principales necesidades de las personas desplazadas. En algunos ámbitos se han detectado, no obstante, la necesidad de algunas aclaraciones y algunas deficiencias. También parece sensato precisar algunas normas de alcance general para responder más adecuadamente a las necesidades específicas de las personas desplazadas.

Las necesidades mayores se han comprobado en las situaciones no cubiertas por el derecho humanitario (como es el caso de los disturbios internos), habida cuenta de la posibilidad de derogar determinados derechos humanos en situaciones excepcionales. Cabe mencionar igualmente que en el derecho internacional nada se dice con respecto al regreso de las personas desplazadas (derecho al regreso en condiciones dignas y seguras) ni al derecho a buscar refugio en un lugar seguro; nada se dice asimismo sobre la restitución de los bienes de los desplazados ni sobre su derecho a obtener documentos oficiales (condición, a menudo, indispensable para tener acceso a los servicios públicos).

Para que su *Compilación y análisis* fuera más «operativo», Francis Deng se fijó como objetivo la redacción de los *Principios Rectores* sobre el desplazamiento interno. Dicha redacción se llevó a cabo, de 1994 a 1998, con la colaboración de un reducido grupo de expertos. Se invitó al CICR a participar, a lo que accedió con gusto. Se celebraron reuniones

¹⁵ Doc. ONU E/CN.4/1996/52/Add.2, del 5 de diciembre de 1995.

de trabajo en Ginebra, los meses de octubre de 1996 y junio de 1997, seguidas por una conferencia que tuvo lugar en Viena, el mes de enero de 1998, por invitación de Austria. Al término de este último encuentro se dieron por concluidos los Principios Rectores.

El secretario general de las Naciones Unidas presentó el informe del representante, incluido el texto de los Principios Rectores, a la Comisión de Derechos Humanos en su reunión de abril de 1998¹⁶. Se sometieron a debate y la Comisión tomó nota del informe y de los Principios Rectores. Decidió, igualmente, seguir interesándose por la cuestión y prorrogar el mandato del representante del secretario general¹⁷.

Principios Rectores sobre el desplazamiento interno

Los Principios Rectores son un documento importante del que deseamos comentar algunos aspectos en concreto.

Perspectiva general de la problemática

En general, se puede concebir la protección de la persona humana en función de «situaciones» o «categorías de personas». En el primer caso, se protegería a personas que se enfrentan a determinadas situaciones. Por ejemplo, el derecho humanitario que se aplica a los conflictos armados, internacionales o internos, permite prestar a las personas afectadas una protección elaborada que responde a necesidades específicas de las situaciones cubiertas. En este tipo de situaciones, algunas categorías de personas pueden, a su vez, beneficiarse de una protección especial. Tal es el caso, por ejemplo, de los prisioneros de guerra y de los habitantes de un territorio ocupado.

En segundo lugar, se puede plantear la protección de determinadas categorías de personas que se encuentren en situaciones muy variadas. Es el caso, en particular, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta perspectiva tiene la ventaja de focalizar la protección sobre una categoría de personas en general, sea cual fuere la situación en que se encuentren. No obstante, puede no abarcar todas las necesidades de protección. De hecho, resultaría imposible recoger de manera exhaustiva todas las normas por las que se regulan las distintas situaciones.

¹⁶ Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998.

¹⁷ Res. 1998/50 del 17 de abril de 1998. Véase mas adelante, p. 589.

Los Principios Rectores pertenecen a la segunda categoría. La gran ventaja del documento consiste en que cubre necesidades muy variadas generadas por situaciones diversas. No obstante, hay que tener presente el peligro de quedarse algo por debajo de la protección que brindan los distintos instrumentos del derecho internacional.

Definición de persona desplazada

La introducción de los Principios Rectores contiene una definición muy amplia de «persona desplazada». No confiere estatuto jurídico alguno, pero es útil para delimitar más fácilmente el ámbito de aplicación del documento. Por muy digno de elogio que sea este intento, entraña el peligro de limitar el alcance de la protección otorgada a la población civil, ya que, como ya hemos mencionado anteriormente, una «persona desplazada» en un conflicto armado forma parte de la población civil, al margen de que esté o no desplazada. Tomemos como ejemplo a una persona cuya identidad se atenga a la definición contenida en los Principios Rectores fuera dudosa por no haber quedado claro el motivo de su desplazamiento; podría quedar fuera del ámbito de aplicación de esos principios incluso amparándola el derecho humanitario.

Al poner de relieve, en el Principio 1, que las personas desplazadas se encuentran en pie de igualdad con el resto de la población del país, la finalidad de los principios Rectores es tratar de contestar a esta crítica. Por consiguiente, hay que abstenerse de sacar conclusiones apresuradas cuando se interpreta la definición de la persona desplazada.

Esta definición es algo arbitraria. De ahí que también sea arbitrario el número de personas desplazadas. Se recomienda prudencia por lo que atañe a las cifras que circulan normalmente acerca de los desplazados internos, las que se barajan pueden parecer infundadas, en ocasiones. El CICR, por su parte, siempre se ha abstenido de evaluar el número de personas desplazadas en el mundo.

Ámbito cubierto por los principios rectores

El documento cubre la problemática del desplazamiento interno de manera exhaustiva. En realidad, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento: protección debida a las personas desplazadas, asistencia y, por último, su regreso y su reintegración.

Hay que celebrar que en el documento se trate igualmente el tema de la prevención del desplazamiento, recordando la necesidad de respetar y de hacer respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Principio 5).

Naturaleza jurídica de los Principios Rectores

El objetivo de los Principios Rectores no consiste en modificar o sustituir el derecho existente, tal como reza en el Principio 2, párrafo 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.[...]»

Si se puede considerar, por lo tanto, que estos Principios Rectores pertenecen al derecho blando («*soft law*»), no hay que perder de vista que el documento contiene numerosas normas que forman parte del derecho existente y que sí son jurídicamente vinculantes. Luego es primordial que, cuando así sea, se recuerde y se invoque, en primer lugar, la norma vinculante. En los conflictos armados, por ejemplo, se invocarán las normas detalladas del derecho internacional humanitario.

Destinatarios de los Principios Rectores

En la introducción de los Principios Rectores se menciona a sus destinatarios. Se trata, ante todo, de los Estados, los grupos de oposición armados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales o del representante del secretario general en el desempeño de su cometido.

Aunque es cierto que el documento puede ser útil para las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y para el representante del secretario general, es obvio que los Principios Rectores están ante todo destinados a los Gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que, también, están obligados por el derecho internacional. A ellos incumbe el respeto del derecho humanitario, que cumple una función de primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas.

Por su parte, el CICR ha anunciado, al igual que otras organizaciones, su intención de dar a conocer los Principios Rectores a sus delegados, y de promoverlos. Cuando se enfrenta a una situación de desplazamiento interno en un conflicto armado, el CICR invoca los Principios y las normas del derecho internacional humanitario. Los Principios Rectores podrán, no obstante, serle útiles cuando el derecho humanitario no contenga una respuesta precisa a las necesidades comprobadas (por ejemplo, respecto del regreso de las personas desplazadas, en condiciones dignas y seguras). Podrían, igualmente, resultar muy útiles en situaciones no cubiertas por el derecho internacional humanitario, como las de disturbio o de violencia esporádica.

Principio de no discriminación

Los Principios Rectores se fundan en el principio de no discriminación (mencionado particularmente en las normas 1, 2, 4, 18, 22 y 29 del texto). Este principio es la piedra angular tanto de los derechos humanos como del derecho humanitario.

Protección de las mujeres y de los niños

En los Principios Rectores se reserva, con toda justicia, un lugar importante a la protección de las mujeres y de los niños como personas especialmente vulnerables. Tras el enunciado de la norma general (Principio 4), en el documento se abordan el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades (Principio 13), así como el derecho de los niños desplazados a la educación (Principio 23). Las mujeres son objeto de especial atención, fundamentalmente en los ámbitos de salud (Principio 19) y de educación (Principio 23).

Restablecimiento de las relaciones familiares

Los Principios 16 y 17 se refieren a las personas desaparecidas y a la reunificación de familias separadas. Se menciona el derecho de las personas desplazadas a ser informadas acerca de la suerte corrida por sus parientes próximos declarados desaparecidos y a ser reunificadas tan pronto como sea posible. En ambos casos se dispone que las autoridades pertinentes cooperarán con las organizaciones que desempeñan estas tareas.

En efecto, la búsqueda de personas desaparecidas, la transmisión de mensajes entre familiares separados y el reagrupamiento familiar forman parte de las actividades tradicionales del CICR.

Asistencia y protección

Un capítulo entero del documento (Principios 24 a 27) se inspira en el derecho humanitario por lo que se refiere a la distribución de socorros —de manera imparcial— para la población civil. Así, se recuerda que no se pueden considerar los ofrecimientos de servicios de las organizaciones humanitarias como una injerencia en los asuntos internos del Estado, ni rechazarlos arbitrariamente.

Los Principios Rectores contienen, asimismo consideraciones cuya finalidad es proteger mejor a las personas desplazadas. De ahí que en el Principio 27 se diga:

«En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales [...] 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...[...].»

Hay que celebrar esta voluntad de relacionar la asistencia con la protección, ya que una acción que se limite estrictamente a la distribución de socorros no será realmente completa. Tal relación es, de hecho, la confirmación de lo que el CICR viene afirmando desde hace tiempo, es decir, que los conceptos de asistencia y de protección están estrechamente ligados y son prácticamente indisolubles. En la práctica, la asistencia es muy a menudo un medio de protección.

En el texto se hacen resaltar, no obstante, el cometido y las responsabilidades particulares de las organizaciones que han recibido un mandato expreso de protección:

«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.»

Aquí se trata, fundamentalmente, del reconocimiento del mandato otorgado por los Estados al CICR. Por último, en el Principio 27 se menciona el respeto, por los organismos humanitarios y demás agentes, de las normas y los códigos de conducta internacionales. En este contexto, es útil referirse al Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales¹⁸, que un buen número de ellas ha suscrito.

Derecho a abandonar su país

En los principios Rectores se estipula que toda persona tiene derecho a abandonar su país, en especial para solicitar asilo en otro país (Principios 2 y 15). Esta rememoración es importante, ya que se tiende a olvidar que la huida al extranjero sigue siendo una alternativa que, en algunos casos, puede salvar vidas. Este derecho es tanto más crucial si se comprueba, en ocasiones, que evitando desplazamientos lo que se pretende es que no haya refugiados.

¹⁸ Se reproduce el texto en *RICR*, nº 133, enero-febrero de 1996, pp. 128-140.

Regreso de las personas desplazadas

Todo un capítulo de los Principios Rectores (Principios 28 a 30) versa sobre el regreso de las personas desplazadas. Este aspecto merece una atención especial ya que, en la práctica, se le relega a menudo a un segundo plano. El documento se inspira en el principio de repatriación voluntaria, regulado en el derecho de los refugiados. Se recuerda el principio del derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos. Las autoridades competentes ayudarán, igualmente, a los desplazados a recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación.

Por otra parte, en el Principio 15 se reafirma lo equivalente al principio de no devolución: se protege expresamente a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud esté en peligro.

¿Hacia un desarrollo del derecho?

¿Qué opinión merece la idea de desarrollar un instrumento jurídico vinculante relativo a las personas desplazadas en su propio país? Aunque en un primer momento pudiera parecer interesante, tiene innegables inconvenientes. Dejando de lado si tal proyecto sería políticamente aceptable para los Estados, hay que admitir que un nuevo instrumento puede quedarse rezagado con respecto al derecho existente y, por consiguiente, debilitarlo. En general, el problema principal con que tropieza hoy la población civil es el incumplimiento flagrante de las normas más fundamentales; cabría preguntarse, por lo tanto, si unas nuevas normas serían de alguna utilidad. Este incumplimiento, en ocasiones, es debido a la ignorancia; pero, a menudo, se explica por una falta deliberada de voluntad política para aplicar el derecho humanitario.

Este problema de aplicación del derecho humanitario es particularmente acuciante en contextos en los que prevalecen los aspectos étnicos y religiosos, desencadenando una violencia que afecta prioritariamente a los civiles. Nos referimos, sobre todo, a las políticas de «limpieza étnica» cuando no hay lugar ya para el derecho humanitario. Se plantean también grandísimas dificultades en situaciones en que las estructuras estatales se han venido abajo, faltan las cadenas de mando —tan importantes para la aplicación del derecho humanitario— y bandas desorganizadas ocupan el vacío político. En estos casos, toda norma jurídica carece de valor.

Frente a tamaños retos, el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos no parece, *a priori*, el remedio apropiado; la proliferación de nuevas normas puede, además, debilitar el derecho vigente.

Nos parece, por lo tanto, que, en lugar de desarrollar nuevos instrumentos, la comunidad internacional debería más bien orientar sus esfuerzos a la promoción de los tratados existentes y a la consecución de más altas cotas de respeto del derecho humanitario por las partes en conflicto. En este sentido, es útil recordar a los Estados su responsabilidad de «hacer respetar» los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, en virtud del artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra.

No obstante, el derecho humanitario sigue siendo un derecho dinámico, como se ha demostrado recientemente con la prohibición de las armas que causan ceguera y de las minas terrestres antipersonal.

Conclusión

Es innegable que el debate internacional acerca de las personas desplazadas en el interior de su propio país ha hecho progresar su causa. En particular, el trabajo del representante del secretario general ha logrado, actuando como catalizador, que se comprenda mejor su situación y sus necesidades. La *Compilación y análisis* y, más recientemente, los *Principios Rectores* han posibilitado la identificación y la clarificación de las normas que amparan a las personas desplazadas.

Los Principios Rectores son una herramienta de trabajo que reafirma y clarifica el derecho existente. Es de esperar que contribuya a concienciar a los Estados (así como, en los conflictos armados, a las demás partes en conflicto) por lo que respecta a la dolorosa problemática del desplazamiento y a guiar su actuación.

Se ha demostrado que el hecho de reunir, en un documento único, elementos de distintas ramas del derecho internacional permite abordar, de manera completa, numerosas necesidades de las personas desplazadas. En ese sentido, esta combinación es particularmente acertada. Pero tampoco hay que perder de vista los peligros que tal perspectiva entraña, en particular con respecto a la propia definición de «persona desplazada», y tener presentes las numerosas normas pertinentes del derecho internacional humanitario que, en caso de conflicto armado, protegen a la población civil en su conjunto.