

NUEVAS CUESTIONES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE REFUGIADOS

Artículo de investigación No. 186

Prevención del desplazamiento forzado: Las inconsistencias del concepto

Josep Zapater

**Oficial de protección
ACNUR
Ginebra**

E-mail: zapater@unhcr.org

Abril de 2010



**UNHCR
ACNUR**

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Apartado postal 2500, 1211 Ginebra 2
Suiza

E-mail: hqpd00@unhcr.org
Sitio Web: www.acnur.org

Estos artículos constituyen un medio para que los funcionarios del ACNUR, los consultores, pasantes y asociados, así como los investigadores externos, publiquen los resultados preliminares de sus investigaciones sobre temas relacionados con los refugiados. Estos artículos no representan la opinión oficial del ACNUR. También están disponibles en inglés en la sección “publicaciones” en: www.unhcr.org.

ISSN 1020-7473

Introducción

Desde el inicio de su popularidad en la década de 1990, el concepto de *prevención* se ha convertido en un elemento indispensable en casi todas las tentativas relevantes para delimitar el alcance de la acción humanitaria en el campo del desplazamiento forzado. La tesis de este artículo es que, a pesar de su omnipresencia, el concepto no sólo está mal definido, sino que también está plagado de contradicciones internas que lo tornan muy poco efectivo como base para el diseño de políticas en el ámbito humanitario.

Mi punto de vista en este caso es de carácter estrictamente funcional, es decir, suponemos que si el concepto de *prevención del desplazamiento forzado* demuestra no ser instrumental en el desarrollo de concretas y sólidas políticas de protección e intervención en el ámbito humanitario y, por lo tanto, en la protección efectiva de los derechos, entonces quienes formulan las políticas humanitarias deben simplemente suspender su uso sistemático.

Se deben realizar varias aclaraciones desde el principio. En primer lugar, en este artículo sólo cubro el desplazamiento forzado en el contexto de conflictos armados y, aunque de manera sucinta trazo el desarrollo del concepto en el ámbito de los refugiados, me focalizo principalmente en los desplazamientos internos. En segundo lugar, no hay ninguna pretensión particular acerca de la novedad de este análisis. Los problemas y las contradicciones del concepto de *prevención del desplazamiento forzado* han sido señalados por quienes formulan las políticas y por los especialistas.

Así, la actual doctrina usa habitualmente los conceptos tanto de *prevención de las causas fundamentales del desplazamiento forzado* como de *prevención de los desplazamientos ilícitos*. Trato de demostrar aquí que, a pesar del valor intrínseco de estos esfuerzos tanto en la introducción de un adecuado enfoque de derechos como de un significado práctico de la *prevención*, el potencial que el concepto tiene para generar políticas humanitarias sólidas sigue siendo muy limitado.

En tercer lugar, como en parte se explicó anteriormente, este artículo asume una perspectiva analítica y también muy práctica. Trato de tomar distancia de los conocidos debates sobre el presunto papel de los importantes desarrollos doctrinales, institucionales y prácticos en materia de protección de PDI en las décadas del 90 y 2000 en la prevención de los movimientos de refugiados hacia países industrializados¹.

¹ La opinión de que los factores políticos y, en particular, el deseo de contener los flujos de refugiados fueron un catalizador para reavivar el interés en las PDI en los años 90 ha sido presentado entre otros por J. Hathaway, en *New Directions to Avoid Hard Problems: The Distortion of the Palliative Role of Refugee Protection*, Journal of Refugee Studies, vol. 8 No. 3, Oxford, 1995, pp. 290-294, y Barutciski M., en *The Reinforcement of Non-Admission Policies and the Subversion of UNHCR: Displacement and Internal Assistance in Bosnia-Herzegovina (1992 - 94)*, International Journal of Refugee Law, vol 8 No. ½, Oxford, 1996, pp. 49-110. Aunque parcialmente comparto estos

Al mismo tiempo, trato de mantenerme alejado de los debates en curso sobre si determinadas organizaciones humanitarias deberían participar en determinados aspectos de la protección de las poblaciones afectadas por la guerra, PDI y refugiados. Considerando que las experiencias de terreno que dieron origen a este artículo se suscitaron con el ACNUR, trato de adoptar aquí una especie de *velo de ignorancia* a la manera de Rawls, según el cual el único criterio tenido en cuenta para definir las buenas políticas de protección es su capacidad para garantizar efectivamente la igualdad en el acceso a los derechos de las poblaciones afectadas, asumiendo como hipótesis de trabajo que no sabemos cuáles actores humanitarios las implementarán.

El trabajo de campo que da origen a este trabajo se llevó a cabo en el departamento de Nariño, al sur de Colombia, en enero-febrero de 2005, en el marco de las operaciones del ACNUR con desplazados internos en Colombia². Explico aquí las reacciones de dos grupos indígenas cuando el ACNUR los introdujo al concepto de *prevención*, al tratar de planear acciones de prevención del desplazamiento forzado de forma participativa.

Los resultados de estas consultas se presentan aquí sólo como una catálisis de la reflexión, y como un medio para mostrar la fragilidad conceptual de la idea de prevención cuando se pone a prueba con las poblaciones afectadas por la guerra. Examino después las inconsistencias internas de este concepto en relación con las políticas más relevantes publicadas en los últimos años, y las consecuencias negativas en términos de planeación de adecuadas políticas de protección que un hipotético uso sistemático del concepto supondrían. Por último, presento algunas posibles alternativas para su uso.

La prevención de los desplazamientos internos en el sur de Colombia

En 2002, el equipo del ACNUR en Colombia por varios años había estado intentando responder a la complicada pregunta de cómo una gran operación de PDI del ACNUR debería conectarse con las operaciones de refugiados en los países vecinos, especialmente Ecuador y Venezuela, hogar de miles de refugiados colombianos expulsados por el mismo conflicto interno que había originado 3 millones de PDI en Colombia.

La respuesta más obvia era la elaboración de información de país de origen, tanto como análisis de las causas del desplazamiento y como alerta temprana para propósitos de contingencia y asistencia, con particular enfoque en las zonas fronterizas. Estos esfuerzos generalmente fueron llamados *monitoreos fronterizos*. En este caso, el uso de la expresión se produce, por supuesto, en

análisis, es necesario separar las cuestiones de *por qué* la comunidad internacional encontró un mayor interés en las PDI en los años 90, de la cuestión de *cómo mejorar* su asistencia y protección. Este artículo se sitúa de lleno en el ámbito de esta última cuestión.

² Esta sección se basa enteramente en la experiencia personal del autor, primero como Punto focal para el monitoreo fronterizo en la oficina del ACNUR en Bogotá de abril de 2001 a mayo de 2002, luego como Jefe de la oficina de terreno en Puerto Asís, Putumayo, desde octubre de 2003 a diciembre de 2003, y finalmente como Jefe de la oficina de terreno en Pasto, Nariño, de enero de 2004 a diciembre de 2006.

simetría con la práctica habitual del ACNUR de llevar a cabo el monitoreo fronterizo desde el país de asilo.

Durante estos años, los departamentos de Nariño y Putumayo, fronterizos con Ecuador, progresivamente se convirtieron en unos de los focos del conflicto armado en Colombia. El aumento en la producción de drogas junto con la importancia estratégica de la frontera y los enfrentamientos entre el Ejército colombiano, las fuerzas paramilitares y los guerrilleros de las FARC en una despiadada competencia por el control territorial, generaban frecuentemente masivos desplazamientos internos o flujos de refugiados a Ecuador.

Inicialmente, el ACNUR basó su labor de monitoreo fronterizo en la combinación de reseñas de prensa, análisis del conflicto y misiones sobre el terreno. Esto pronto resultó frustrante por su distanciamiento de las comunidades locales y, por lo tanto, por su relativamente bajo valor añadido en términos de alerta temprana. El monitoreo de la frontera comenzó a ser descentralizado a las oficinas de terreno, que pronto se dieron cuenta que una efectiva alerta temprana sólo puede ser producida en el marco de alianzas a largo plazo con las comunidades locales consideradas “en riesgo de desplazamiento”, basadas en algún tipo de asistencia o intervención para la protección.

Esto, por supuesto, genera la pregunta de qué tipo de intervención podría desarrollar el ACNUR en las comunidades que no habían sido desplazadas. A pesar del importante precedente de la operación de Bosnia en los años 90 y el intenso debate que ésta generó, los únicos documentos sobre políticas en ese momento se referían sólo a la prevención de situaciones que originan refugiados, los cuales sólo se aplicaban parcialmente a la situación mencionada.

A modo de ejemplo, la Agenda para la protección de 2003, en el Meta 1 (*Fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967*) y su Objetivo 12 (*Respuestas más decididas a las causas fundamentales de los movimientos de refugiados*), señaló que el ACNUR, “mediante su presencia sobre el terreno, ha de actuar como catalizador, cuando proceda, para mitigar las circunstancias que puedan originar corrientes de refugiados”³.

Así, la oficina de terreno del ACNUR en Nariño dedicó durante el año 2004 considerable tiempo y esfuerzo generando la confianza de las comunidades indígenas Awá y Eperara-Siapidaara, las cuales habían sido muy afectadas por masacres y desplazamiento forzado.⁴ En febrero de 2005, la Oficina y los líderes indígenas decidieron organizar dos talleres separados con la participación de una treintena de líderes, mujeres, hombres y jóvenes de las comunidades que fueron consideradas *en riesgo de desplazamiento* para analizar el problema del desplazamiento forzado y encontrar la forma en la cual el ACNUR pudiera ayudar en la prevención de sus causas.

³ Ver ACNUR, Agenda para la protección, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/2534.pdf. [consultado el 28 de diciembre de 2008]

⁴ El conflicto armado se ha incrementado enormemente en Nariño en los últimos tres años. En febrero de 2009, de acuerdo con los líderes Awá, guerrilleros de las FARC masacraron a por lo menos 17 miembros de esta comunidad. De nuevo, en agosto de 2009 esta comunidad denunció otra masacre de 12 personas indígenas.

La metodología elegida para los talleres fue el análisis del problema en el marco lógico. Se pusieron a disposición intérpretes y asistentes para quienes no sabían leer o escribir y se usó un enfoque altamente visual mediante el cual el árbol de problemas se presentó físicamente como un árbol de bosque pluvial. Los talleres se iniciaron con la presentación de los “desplazamientos forzados” como el problema principal, con la esperanza de que los participantes de la comunidad identificaran los diferentes estratos causales (es decir, las raíces del árbol), y luego diseñaran actividades para prevenir que aparezcan las causas originarias.

Durante las primeras horas de los talleres, mientras que casi todos los participantes rápidamente captaron el significado de *prevención*, no pudieron asimilar por qué el *desplazamiento forzado* se presentaba como el problema central. La reacción a este enfoque puede resumirse en tres puntos:

En primer lugar, en muchas ocasiones las personas huyen para proteger sus vidas, es decir, usan la huida como una estrategia de protección contra los efectos del conflicto armado. En lugar de prevenirlos, la huida y el desplazamiento deben ser *gestionados* de manera que las comunidades pueden tener el máximo control sobre estos y sus consecuencias, por ejemplo, mediante el establecimiento de centros de concentración con reservas de alimentos y artículos no alimentarios lo más cerca posible de los lugares de origen, la elaboración de planes de contingencia comunitarios, y la capacitación sobre principios nacionales e internacionales de protección de las PDI a fin de que puedan negociar exitosamente con las autoridades sobre protección, asistencia y soluciones duraderas.

En segundo lugar, el desplazamiento forzado es sólo una de las amenazas generadas por los conflictos armados. Otras son: secuestros, asesinatos, pérdida de tierras y bienes, pérdida de autonomía y capacidad de autogobierno a manos de los grupos armados regulares o irregulares.

Por lo tanto, no tiene sentido que un organismo internacional con mandato de protección opte por concentrarse en una sola de estas amenazas, y no necesariamente la más grave.

En tercer lugar, los eventos típicos que detonan el desplazamiento forzado sin duda se pueden identificar: asesinatos, amenazas y combates en áreas habitadas o en sus inmediaciones. Sin embargo, una estrategia de protección no podrá prevenir la aparición de estos factores. En cambio, en algunos casos las comunidades pueden tener un cierto control sobre las causas originarias.

Si, por ejemplo, las comunidades reducen el cultivo de hoja de coca, el incentivo para que los actores armados compitan por este recurso disminuye y por lo tanto disminuye el conflicto. En este caso, las causas principales del desplazamiento forzado son exactamente las mismas que las de otras consecuencias del conflicto armado. Por lo tanto, cualquier intervención en este nivel pierde su carácter de “política de PDI” y se convierte sólo en protección en el contexto del conflicto armado. Sería pues arbitrario utilizar el concepto de desplazamiento forzado exclusivamente para identificar sus causas fundamentales y planear una política preventiva.

El ACNUR no tenía otra opción más que desarrollar una intervención que eliminara el concepto de prevención del desplazamiento y en su lugar tratar de desarrollar ciertas habilidades en la comunidad que podrían disminuir su vulnerabilidad ante el conflicto armado, tales como la formación de líderes, el fortalecimiento de mecanismos de justicia comunitaria que eviten que los actores armados adopten un rol en la resolución de conflictos, ganando con ello el control de las comunidades, y desarrollar planes comunitarios de contingencia del desplazamiento forzado. Este último terminó siendo el único elemento de la intervención que estaba directamente relacionado con el desplazamiento forzado.

El ACNUR se mostró muy reacio a embarcarse en esta iniciativa. Tras mucho análisis interno, la oficina de terreno finalmente decidió hacerlo, en parte por nuestro compromiso inicial de permitir que la población indígena tuviera un amplio margen de participación en la planeación del proyecto. El aspecto más inquietante no fue enterarse que la pericia del ACNUR sobre desplazamiento forzado fue rechazada de plano, sino haber sido obligados a mirar a las comunidades afectadas por los conflictos armados, que habíamos etiquetado como “comunidades en riesgo de desplazamiento”, a través de lentes diferentes a los de la dinámica de la migración forzada.

Lo que sigue a continuación es un análisis crítico del concepto de prevención del desplazamiento forzado en sus diversas encarnaciones. La discusión es sobre todo conceptual y no pretende basarse únicamente en la experiencia de terreno, ya que los dos casos anteriores no pueden en ningún caso representar una muestra válida para fines de investigación. Sin embargo, estos casos, contribuyen a iluminar los riesgos inherentes al desarrollo de políticas humanitarias cuando sus fundamentos conceptuales no son sólidos y no han superado las pruebas del análisis crítico y, sobre todo, las pruebas con las comunidades que estamos tratando de proteger.

Evolución del concepto de prevención del desplazamiento forzado

El actual concepto de la prevención aplicado al desplazamiento forzado aflora a principios de los años 80.⁵ Por sugerencia de la República Federal de Alemania, el Secretario General de las Naciones Unidas designó en 1981 un grupo de expertos para que estudiaran las formas de evitar nuevos movimientos de refugiados, que en su informe de 1986 apuntó hacia los estrechos vínculos entre las violaciones de los derechos humanos y la huida de los refugiados.⁶

⁵ De este modo, el concepto no es nuevo en lo absoluto. J. Hope Simpson, en un estudio de 1939 dedicado a los refugiados en el periodo de entreguerras, establece que "prevenir es mejor que curar, y la acción internacional debe estar dirigida a prevenir el surgimiento de nuevos movimientos de refugiados, aliviando las tensiones políticas y económicas que amenazan con producir movimientos migratorios no planificados". Ver Hope Simpson, J., *The Refugee Problem, Report of a Survey*, Oxford, Oxford University Press, 1939.

⁶ *Informe del Grupo de expertos gubernamentales sobre la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados*, Nota del Secretario General, A/41/324, 13 de mayo de 1986.

En ese momento, el ACNUR reaccionó con frialdad a estos enfoques, afirmando que “no puede ocuparse de las circunstancias que motivaron la existencia [de los problemas de refugiados]”⁷. En un desarrollo paralelo, el ex Alto Comisionado para los Refugiados Sadruddin Aga Khan fue nombrado en 1981 por la Comisión de Derechos Humanos como Relator Especial para los derechos humanos y los éxodos en masa, y recomendó el despliegue de observadores humanitarios a las zonas de crisis, la adopción de un sistema de alerta temprana y la elaboración de mecanismos de prevención y resolución de conflictos como las políticas preventivas elegidas.⁸

El Informe del Secretario General de la ONU de 1981 establece un claro vínculo entre las violaciones de los derechos humanos y la huida de los refugiados, y propone la alerta temprana como uno de los mecanismos fundamentales para “evitar los flujos de refugiados”⁹. Un enfoque similar es tomado por un documento de 1986 de la Asamblea General de la ONU que se centra en la cooperación internacional para evitar nuevos flujos de refugiados¹⁰. En los años 90 se presentó un cambio dramático en la forma en que las relaciones internacionales afectaban las políticas humanitarias, de las cuales la expansión del concepto de prevención fue una de sus principales manifestaciones.

El repentino interés en este concepto de los países donantes y de algunas organizaciones humanitarias, principalmente el ACNUR, se ha atribuido a una diversidad de factores: los crecientes costos para los donantes y los países de acogida que el aumento de los flujos de refugiados han originado¹¹; la amenaza percibida que estos flujos plantean a la seguridad nacional, regional e internacional¹²; y la oportunidad para que la acción humanitaria se acercara más a las causas del desplazamiento gracias a la percibida distensión de los conceptos clásicos de soberanía, a partir del final de la Guerra Fría.¹³

Todas estas circunstancias parecían conspirar para permitir la aplicación del adagio “más vale prevenir que curar” a la labor humanitaria, basándose en una lógica de reducción de gastos y

⁷ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, Asamblea General, A/36/582, 23 de octubre de 1981.

⁸ *Derechos humanos y éxodos en masa*, ONU AG. Res. 30 (XXXVI) del 11 de marzo de 1980.

⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Estudio sobre los derechos humanos y los éxodos masivos*, E/CN.4/1503, 31 de diciembre de 1981.

¹⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, *Cooperación internacional para prevenir nuevos flujos de refugiados*, A/41/324, 13 de mayo de 1986.

¹¹ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, *Seguimiento de la Resolución 1995/56 del ECOSOC: Actividades del ACNUR en relación con la prevención*, EC/46/SC/CRP.33, 28 de mayo de 1996. También con motivo de la afluencia masiva de refugiados como secuelas del genocidio de Ruanda, el ACNUR se pregunta “¿qué habría pasado en Ruanda si los dos billones de dólares gastados en las dos primeras semanas de la emergencia de refugiados hubieran sido usados para mantener la paz, proteger los derechos humanos y promover el desarrollo en el período que precedió al genocidio?”. ACNUR, *La situación de refugiados en el mundo: En busca de soluciones*, 1995.

¹² *Ibid.*

¹³ La académica Luise Drüke, por ejemplo, escribía en 1993: «[l]a comunidad internacional debe actuar enérgicamente ahora, ya que la cooperación mundial es posible desde la desaparición del conflicto Este-Oeste, para institucionalizar nuevos enfoques preventivos e intervencionistas para salvar vidas humanas, prevenir futuros abusos y desplazamientos forzados de personas». Drüke, Luise, *Preventive Action for Refugee Producing Situations*, Peter Lang, Frankfurt a.M., 1993.

aumento del impacto de la acción preventiva más que de la acción reactiva. Por lo tanto, para el ACNUR, el enfoque clásico centrado en la prevención y las soluciones (es decir, acciones de respuesta y acciones de recuperación) dio paso al triple enfoque de prevención, protección y soluciones (acciones preventivas, acciones de respuesta y acciones de recuperación)¹⁴.

El ACNUR pugnó al principio con el contenido real del concepto y particularmente con la cuestión de si se aplica a las *causas* de los flujos de refugiados (involucrándose por lo tanto en cuestiones de derechos humanos y seguridad humana) o simplemente al *síntoma* (los mismos flujos de refugiados, como un asunto de gestión de la migración). La Nota sobre protección internacional de 1992, que contiene una de las primeras definiciones del ACNUR de prevención, mantiene cierta ambigüedad al tiempo que subraya la necesidad de defender el derecho a solicitar asilo:

El Grupo de Trabajo consideró que la prevención es un término incluyente que abarca tanto las actividades para atenuar las causas de la salida como para reducir o contener los movimientos transfronterizos o los desplazamientos internos. La prevención no es, sin embargo, un sustituto del asilo; el derecho a solicitar y a disfrutar del asilo, por lo tanto, debe seguir siendo sostenido.¹⁵

Al mismo tiempo, desde el principio el ACNUR notó que esta definición podría ser fácilmente interpretada por una determinada política para encubrir actividades destinadas a reducir el acceso al asilo, particularmente a los países industrializados, y para que los costos financieros y políticos de la respuesta al desplazamiento forzado se descargaran en los países donde se originó. En este sentido, la Nota sobre protección internacional de 1993 advierte que:

El objetivo de la prevención no es poner trabas al escape del peligro o de una situación intolerable sino hacer el éxodo innecesario con la supresión o la mejora de las condiciones que obligan a la gente a huir. Defender el derecho a quedarse no niega en manera alguna el derecho a la búsqueda y el disfrute del asilo. El ACNUR ha insistido siempre en que sus actividades en los países de origen no son incompatibles con la institución del asilo o el acceso del individuo a la seguridad ni deben menoscabarlos en modo alguno.¹⁶

Las innovadoras intervenciones del ACNUR en el norte de Irak y Bosnia (que la agencia en ocasiones presentó como parte del concepto de prevención), y el catastrófico fracaso de las técnicas de protección en el país, tales como las zonas seguras de Srebrenica, Gorazde, Bihac y

¹⁴ Sobre esto, ver Mangala, Jack, *Prévention des déplacements forcés de population – possibilités et limites*, Revista Internacional de la Cruz Roja, vol. 83 No. 844, pp. 1067 a 1095. Este artículo sigue siendo uno de los pocos estudios focalizados en los méritos y las deficiencias reales del concepto de prevención.

¹⁵ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Nota sobre protección internacional*, 25 de agosto de 1992, A/AC.96/799, párr. 26.

¹⁶ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Nota sobre protección internacional*, 31 de agosto de 1993, A/AC.96/815, párr. 37.

Zepa hicieron que el concepto se abriera totalmente a las críticas.¹⁷ Después de 1995, la agencia continuó trabajando en el concepto, mientras que deliberadamente advertía sobre su interpretación más polémica: la “prevención de los movimientos de refugiados”. La definición se cristalizó en torno al abordaje de las causas de los movimientos de refugiados:

La acción preventiva consiste en iniciativas que tienen el efecto de evitar la ocurrencia y recurrencia de las condiciones que obligan a las personas a abandonar su lugar de residencia habitual. La noción de prevención no debe confundirse nunca con esfuerzos para obstruir la huida de las poblaciones amenazadas, para evitar la salida de las personas que tengan la intención de solicitar asilo en otro lugar o para socavar la institución del asilo.¹⁸

La última aparición importante de este concepto, aplicado a los refugiados, data de un documento del ACNUR de 2001, cuando uno de los objetivos de la Agenda para la protección¹⁹ fue formulado para “abordar las causas fundamentales de los movimientos de refugiados”.

El segundo ámbito importante de la política humanitaria donde el concepto ha sido utilizado y desarrollado es en los esfuerzos generales para precisar el fundamento jurídico y los principios operativos de la protección de los desplazados internos. Es de destacar el estudio realizado en 1998 sobre los aspectos jurídicos relativos a la protección contra el desplazamiento arbitrario²⁰, los comentarios a los Principios Rectores del Prof. Walter Kälin²¹, y los esfuerzos posteriores para ofrecer una orientación operativa general a las operaciones de PDI, en particular el documento *La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos*²², el

¹⁷ Michael Barutciski en *The Reinforcement...* (op. cit.) afirma que “la reciente preocupación del régimen internacional de refugiados por la protección en el país de origen está destinada a reforzar las políticas de Estado que niegan la entrada a los solicitantes de asilo, y se le asignan estas actividades intervencionistas a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el fin de subvertir indirectamente su papel paliativo original”. Barutciski añade que “(...) existe una preocupación legítima por el nuevo paradigma según el cual evitar que los flujos de refugiados ocurran puede resolver los problemas de los Estados poderosos que se sienten en peligro por la migración forzada, mientras que en realidad no ayudan a las personas que enfrentan la persecución”.

¹⁸ *Papel del ACNUR en la prevención de las situaciones que producen refugiados*, ACNUR, Ginebra, 1999.

¹⁹ Ver nota No. 3.

²⁰ *Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Compilación y Análisis de Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios*, E/CN.4/1998/53/Add.1, 15 de febrero de 1998.

²¹ Kälin, W., *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy No. 38, Sociedad Americana de Derecho Internacional, Washington DC, 2008.

²² *La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos*, Brookings Institution - Universidad de Berna, octubre de 2008, disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/1016_internal_displacement/10_internal_displacement_manual.pdf. [consultado el 7 de septiembre de 2009] El Manual está dirigido principalmente a los Estados. Sin embargo, proporciona orientación a los agentes humanitarios precisamente sobre medidas, como la prohibición expresa del desplazamiento arbitrario, por las cuales deben abogar ante los gobiernos.

*Manual para la protección de los desplazados internos*²³, el manual de *Protección de los desplazados internos debido a los conflictos: Evaluación del marco de acción*²⁴, y varios documentos del ACNUR que explican el alcance material y personal de las actividades de protección del ACNUR con PDI.

El aspecto más notable de estos esfuerzos es, con pocas excepciones, su inclinación jurídica: se enfoca principalmente en explorar cómo y en qué medida el derecho internacional humanitario prohíbe el desplazamiento forzado, cuáles pueden ser las excepciones a esta prohibición, cuáles son las condiciones en las que el desplazamiento legal puede ser llevado a cabo, y cuáles son las actividades que los actores humanitarios pueden desarrollar para promover el respeto de este marco jurídico. Los Principios Rectores replican en parte la principal respuesta del CICR a los debates sobre la prevención en los años 90, es decir, que los esfuerzos de prevención deben basarse sobre todo en la promoción general del respeto del derecho internacional humanitario²⁵:

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.²⁶

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 (...).²⁷

²³ *Manual para la protección de las personas internamente desplazadas*, Grupo de trabajo sectorial sobre protección, diciembre de 2007, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4790cbc02.pdf>. [consultado el 7 de septiembre de 2009]

²⁴ *Protección de los desplazados internos debido a los conflictos: Evaluación del marco de acción*, Grupo de trabajo sectorial sobre protección - Grupo de trabajo sectorial sobre recuperación temprana, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/47eba3c62.pdf>. [consultado el 7 de septiembre de 2009]

²⁵ CICR, declaración de la OUA/ACNUR en el Simposio conmemorativo sobre los refugiados africanos y los problemas de los desplazamientos forzados de poblaciones, citado en Mandala, J., *Le déplacement forcé de populations comme nouvelle dimension de sécurité: rôle et responsabilités de l'OTAN*, agosto de 2001, disponible en francés en: <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/munuma.pdf> [consultado el 7 de septiembre de 2009].

²⁶ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principio 5

²⁷ *Ibid.*, Principio 6.

El concepto de prevención está, pues, en el centro de los esfuerzos para procesar lo que debe hacerse *antes* de que ocurra el desplazamiento, y esto se menciona en todos y cada uno de los documentos antes mencionados. Mientras no se realice ningún intento particular para definirlo, se debe tener mucho cuidado para evitar las trampas conceptuales que plagaron los debates sobre el concepto en los años 90. A modo de ejemplo, el Manual de PDI advierte que

(...) Todas las personas tienen derecho de transitar libremente y con seguridad dentro de su país y de salir del país y buscar asilo en otro país en cualquier momento. Los esfuerzos para prevenir y/o minimizar el desplazamiento forzado y mitigar sus efectos adversos no deben de ninguna manera restringir o limitar la libertad de movimiento, obstaculizar la capacidad de las personas de moverse o influir en su decisión de hacerlo.²⁸

En cuanto a las actividades específicas que la aplicación del concepto de prevención podría contener, hay cierta divergencia entre los documentos mencionados anteriormente. Todas las actividades, sin embargo, pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- Promoción del reconocimiento legal y el respeto del derecho a no ser objeto de desplazamiento arbitrario, y la consiguiente prohibición del desplazamiento arbitrario.
- Abordaje de las causas fundamentales, especialmente mediante la prevención de los conflictos.
- Evaluación, alerta temprana y planes de contingencia.
- Estrategias de protección sobre el terreno, tales como presencia, promoción, movilización de la comunidad e información sobre sus derechos.²⁹

Sólo el ACNUR parece abordar la cuestión de quiénes podrían ser las personas de las comunidades que deberían ser protegidas por estas actividades, al intentar aclarar el alcance del compromiso de la organización con la protección de los desplazados internos. En este sentido, el concepto acuñado para delimitar el ámbito personal de las actividades preventivas es “comunidades en riesgo de desplazamiento”. La organización admite abiertamente que esta categoría, la naturaleza y el alcance de las correspondientes respuestas de protección y las

²⁸ Manual, op. cit., página 164.

²⁹ Es sorprendente comprobar que de estas cuatro categorías, tres ya habían sido mencionadas por Sadruddin Aga Khan en su histórico informe de 1981. La única novedad es el tratamiento legal del derecho a no ser desplazado y la prohibición de los desplazamientos arbitrarios. Ver Sadruddin Aga Khan, 1981. “*Cuestiones sobre la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo, con especial referencia a los países y territorios coloniales y dependientes, estudio de los derechos humanos y éxodos masivos*”. Nueva York: Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (documento de la ONU E/CN.4/1503)

actividades operacionales, y la potencial superposición de mandatos entre el ACNUR, el CICR y la OACNUDH deben ser precisados con mayor exactitud.³⁰

Análisis del concepto

Vamos a examinar más de cerca el concepto *per se* y las posibles consecuencias de una aplicación sistemática. Cualquier análisis del concepto de prevención del desplazamiento forzado debe comenzar por una declaración de lo obvio: que no hace justicia a la complejidad del fenómeno de la migración forzada en contextos de conflicto armado.

Según los casos, el desplazamiento forzado puede ser una decisión legítima de los actores armados; una consecuencia no deseada de las acciones armadas que pueden ser en sí mismas legales o ilegales; un método de guerra y un crimen de guerra, y además de todo esto, un detonante de catástrofes humanitarias, o un elemento causal adicional de las tendencias migratorias más amplias vinculadas con la pobreza.

Al mismo tiempo, mirando el fenómeno desde el punto de vista de los propios procesos de toma de decisiones de las poblaciones afectadas, en muchos casos también es una estrategia de auto-protección por la cual las familias cambian el sustento, la propiedad y las redes sociales por una opción de supervivencia. Por lo tanto, los defensores del concepto de prevención del desplazamiento forzado tienen que lidiar con el dilema de que los desplazamientos forzados pueden ser simultáneamente, en la jerga de la teoría contemporánea de protección, una amenaza (que puede tener o no como origen un acto ilegal, y puede ser o no ilegal en sí misma, al ser activada intencionalmente por los actores armados) y un mecanismo de supervivencia.

Hemos visto anteriormente que la respuesta propuesta para este problema por la doctrina de refugiados es centrarse en la prevención de las causas fundamentales. Este enfoque tiene dos fuertes efectos. En primer lugar, reconoce que no importa el papel que el desplazamiento juegue en un conflicto y si es arbitrario o no, sus consecuencias en términos humanitarios pueden ser igualmente catastróficas para las poblaciones afectadas: haciendo hincapié en la prevención más que en la cadena de causalidad, se trata de adelantarse a las consecuencias humanitarias de todo tipo de desplazamiento.

Y en segundo lugar, este enfoque de prevención, al menos en sus últimas encarnaciones, ha sido cuidadosamente diseñado para preservar la posibilidad de que las poblaciones afectadas elijan sus mecanismos de supervivencia, entre ellos la huida, sea internamente o a través de fronteras internacionales.³¹

³⁰ *La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR*, Reunión consultiva oficiosa, ACNUR, Ginebra, 27 de febrero de 2007.

³¹ Aunque se origina en la política y la práctica en el ámbito de los refugiados, el concepto de “prevención de las causas fundamentales del desplazamiento forzado” se empezó a emplear en algunos textos que se refieren a la

Por el contrario, la doctrina sobre PDI ha centrado su interpretación del concepto en la prevención de los desplazamientos arbitrarios, focalizándose principalmente en los fundamentos del derecho internacional humanitario, en los actores que provocan el desplazamiento y en la legalidad del acto. Este enfoque también preserva la posibilidad de que el desplazamiento sea un mecanismo de supervivencia, y tiene la ventaja adicional (ausente en el enfoque de refugiados) de centrarse en el papel real que el desplazamiento juega en los conflictos armados y las responsabilidades tras él y, por consiguiente, abre la puerta al derecho a las reparaciones como parte integral de las estrategias para las soluciones duraderas.

Sin embargo, este enfoque no aborda el hecho de que incluso el desplazamiento “legal” puede tener catastróficas consecuencias humanitarias. Que esta preocupación está presente en el núcleo del concepto de prevención se demuestra por el hecho de que la planificación de contingencias se incluye en las elaboraciones más contemporáneas del concepto.

Ambos enfoques, por lo tanto, dan sólo una respuesta parcial al interrogante antes enunciado: por ello, estos enfoques a menudo se combinan cuando se elabora el concepto de prevención para garantizar que las estrategias preventivas aborden tanto el desplazamiento como un delito, cuando sea necesario, como sus causas fundamentales con el fin de cubrir las consecuencias en términos humanitarios de todo tipo de desplazamiento. Nos esforzaremos por demostrar que, incluso en este caso, el concepto *per se* no sólo es de poca utilidad, sino que puede conducir a problemas significativos en la calidad e integridad de las estrategias humanitarias diseñadas sobre esta base.

Las actividades específicas que buscan abordar las causas fundamentales del desplazamiento, como las que se incluyen en los documentos de políticas sobre PDI antes citados, parten de la prevención de conflictos mediante la mediación y el diálogo, hasta las medidas más concretas para promover el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en medio de un conflicto armado, y para prevenir, en general, que ocurran violaciones.

Considerando que pueden surgir cuestiones sobre el papel y la posible pérdida de neutralidad de los actores humanitarios involucrados en la prevención de los conflictos, es evidente que a medida que avanzamos en la cadena de causalidad de los desplazamientos forzados, la especificidad de la política sobre PDI de estas actividades se desvanece poco a poco: sirven para prevenir el desplazamiento forzado tanto como para impedir otras consecuencias humanitarias del conflicto armado. Su etiqueta de *prevención de las causas fundamentales del desplazamiento forzado* es, pues, bastante arbitraria, ya que no hay nada específico sobre el desplazamiento en ellas; por el contrario, el concepto de *prevención de las causas fundamentales del desplazamiento forzado* no revela ningún valor especial cuando su contenido se desarrolla y analiza en el diseño de estas políticas en particular.

política sobre PDI. Por lo tanto, aunque este artículo se refiere sobre todo a la prevención en el contexto de PDI, también se ocupará de esta particular versión del concepto de prevención.

Supongamos entonces que una agencia humanitaria interesada en la prevención de las causas del desplazamiento forzado descende en la cadena causal y se aproxima a las causas más inmediatas de los desplazamientos y se dispone a diseñar una estrategia de prevención basada en la prevención de la ocurrencia de violaciones o abusos de derechos humanos y de las infracciones del derecho internacional humanitario que están en la base del desplazamiento forzado. El tipo de actividades que la actual política sobre PDI establece para lograr este objetivo incluye la presencia de personal humanitario en las zonas de alto riesgo de desplazamiento y el cabildeo con los responsables incluyendo a todas las partes en un conflicto.

Suponiendo que la agencia se enfrenta a un conflicto de relativa baja intensidad, donde dichas actividades tienen más posibilidades de causar algún impacto, las poblaciones afectadas sin duda conservarán alguna potestad sobre si quedarse o irse. En estos casos, las poblaciones tendrán cierta capacidad para definir su umbral de tolerancia a las violaciones de los derechos humanos y a las infracciones al DIH, superado el cual es muy probable que ocurra el desplazamiento.

Este umbral se define en parte por un cálculo racional de los riesgos que enfrentan por la decisión de quedarse (reducción de la seguridad, problemas psicológicos para los niños, la posibilidad de perder vidas) y por la decisión de irse (pérdida del sustento, destrucción de las conexiones sociales, pérdida de bienes). A modo de ejemplo, el carácter cíclico de la violencia en Mindanao (conllevando la posibilidad de regresar en el corto plazo y recuperar los bienes), junto con una mayor vulnerabilidad psicológica a la violencia causada por años de padecerla, puede explicar parcialmente el desplazamiento masivo de pueblos enteros detonado por actos de violencia de nivel relativamente bajo.

Las comunidades de colonos que cultivan coca en la selva colombiana pueden ser las primeras en ser desplazadas por el recrudecimiento de la violencia, especialmente en comparación con las poblaciones indígenas, dado que los colonos disponen de capital para reanudar su vida en otra parte y, además, pueden haber conservado sus relaciones sociales e incluso sus viviendas en sus lugares de origen.

Paralelamente, los factores políticos y culturales que pueden entrar en juego son menos susceptibles de ser explicados en términos de decisiones racionales. Los pueblos indígenas en Guatemala en los años 80, y hoy en Colombia, han desarrollado una fuerte interpretación de los objetivos a largo plazo que llevan a su desplazamiento, es decir, que tales objetivos se encuentran ligados a modelos políticos o económicos que requieren su neutralización como actores sociales y políticos autónomos: las palabras clave son la resistencia al desplazamiento o el retorno, incluso antes de la firma de acuerdos de paz (el caso de Guatemala en los años 90) o de una declaración de garantías de que la violencia disminuirá (como sucede hoy en día en Colombia).

La clara consecuencia de todo esto es que el desplazamiento puede ser, en muchos casos, un indicador muy pobre del nivel de sufrimiento o de violaciones de los derechos de las poblaciones locales. Las poblaciones afectadas pueden optar por quedarse por falta de alternativas sociales y

económicas en otras partes, porque han desarrollado algunos mecanismos de adaptación, o por motivaciones profundamente arraigadas relacionadas con su proyecto político y su identidad. También podrían estar *forzadas* a quedarse.

Si aceptamos que la prevención de actos que conducen al desplazamiento es la base principal de la política de una agencia que se ocupa de la protección en zonas afectadas por el conflicto armado, entonces es muy probable que la intervención planeada pueda acabar considerando de menor prioridad zonas donde es menos probable que se produzcan desplazamientos, pero con un mayor nivel de sufrimiento y violaciones de los derechos. Es decir, el ejercicio de priorización vinculado a la consideración de la prevención como una buena base para una política de protección puede conducir a graves violaciones del principio según el cual la asistencia y la protección deben ser distribuidas de acuerdo a la necesidad.³²

Vamos ahora a centrarnos en las políticas de prevención basadas en el terreno que intentan evitar el desplazamiento ilegal. La primera dificultad con el concepto de *prevención de los desplazamientos ilegales* es su carácter altamente técnico. La evaluación de la legalidad del desplazamiento forzado puede requerir una competencia en derecho internacional humanitario que está fuera del alcance de la mayoría de los actores humanitarios fuera del CICR; al mismo tiempo, es necesario preguntarse si este análisis es necesario y posible, antes de que los organismos humanitarios emprendan las actividades indicadas anteriormente, cuando existe el riesgo de desplazamiento forzado.

En muchas situaciones de conflicto de baja intensidad, los actores armados que buscan una particular ventaja militar con el desplazamiento de civiles pueden perseguir este objetivo mediante una serie de actos de violencia de baja intensidad, diseñados para ocultar su relación con su objetivo final y por lo tanto para desviar la atención de la prensa, los actores humanitarios y los agentes obligados a garantizar la seguridad de los civiles: estos actos pueden incluir intimidación, amenazas, privación progresiva de los medios de subsistencia, asesinatos selectivos, etc.

³² Curiosamente, un problema de priorización diferente pero no totalmente desconectado ha sido también identificado en la búsqueda de políticas de prevención que abordan las causas de los movimientos de refugiados. En un artículo de 2002, sin el ánimo de alentar a la Unión Europea a adoptar con más fuerza estas políticas, Christina Boswell reconoce que “[l]a principal área potencial de conflicto entre la prevención de la migración y otros objetivos de las relaciones exteriores involucran a las regiones prioritarias. Una política de prevención de la migración económica probablemente centraría sus esfuerzos de desarrollo en “quien mejor se desempeñe”, mientras que una política de prevención del desplazamiento tendería a concentrarse en una (potencial) área de crisis. En ambos casos, el enfoque regional debería ser en los países con lazos económicos, históricos o lingüísticos con los Estados de la UE, cuyos emigrantes tendrían más probabilidades de elegir a la UE como destino (es decir, factores facultativos). Si bien este enfoque regional sería más amplio que la actual política de “proximidad” de la UE, esta no se extendería a todos los países priorizados con base en criterios estrictamente relacionados con el desarrollo. Más concretamente, se excluiría a algunos de los países más pobres cuyos habitantes no tienen los recursos o los contactos para viajar a la UE”. Boswell, Christina, *Abordando las causas de los movimientos migratorios y de refugiados: el papel de la Unión Europea*, Nuevas cuestiones en la investigación sobre refugiados, Artículo de investigación No. 73, ACNUR, diciembre de 2002, p. 22.

En estos casos, parece bastante claro que las agencias humanitarias que intentan diseñar estrategias de prevención basadas en el terreno debe centrarse, por política, en la gravedad de estos actos como violaciones de las normas aceptadas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en sí mismos y no en la intención última del actor armado implicado, que puede ser difícil, si no imposible, determinar con precisión jurídica o al menos no de manera oportuna para poder aplicar estrategias preventivas.

El problema de priorización mencionado anteriormente se aplica también en este caso. Es perfectamente imaginable pensar en operaciones militares que están dentro de los parámetros del DIH que, sin embargo, son el origen del desplazamiento masivo de civiles, causando indecible sufrimiento, la pérdida del sustento y trastornos sociales, y compararlo con la limpieza étnica en pequeña escala en otro conflicto.

¿Significa que los actores humanitarios deben dar prioridad al segundo escenario en sus actividades de prevención y evitar la prevención de la violencia legal que lleva a un gran sufrimiento y tal vez a la pérdida de vidas? La estrategia correcta aquí, particularmente cuando hay poca claridad en cuanto a la legalidad del acto, y hasta que aparece esta claridad, es abogar por el respeto de los principios del DIH y la moderación en el uso de la fuerza militar en vista de las consecuencias que desencadena.

El “problema de priorización” también puede ser estudiado desde el punto de vista de los actores que provocan el desplazamiento. Desde hace tiempo se reconoce que el movimiento de determinados sectores o de la totalidad de la población civil en un lugar determinado puede representar una ventaja militar y política para los actores armados en un conflicto. Ahora, el desplazamiento forzado es una de muchas estrategias mediante las cuales los actores militares tratan de utilizar a los civiles para obtener beneficios militares.

A modo de ejemplo, en los conflictos internos sin un significativo contenido étnico o religioso, es decir, sin que exista algo que esté estrechamente vinculado con la identidad de la persona que pueda crear una percepción de apoyo a un determinado actor militar, y cuando el control de la población civil es fundamental para los intereses territoriales y políticos, se utilizarán una vasta pluralidad de medios para reivindicar ese control. En particular, sectores de la población percibidos como una amenaza real o potencial serán sometidos a diversas presiones para neutralizarlos, reclutar su apoyo o eliminarlos, de acuerdo con la resistencia y la amenaza percibida.

Otro ejemplo, en Afganistán la insurgencia ha demostrado una percepción detallada del tipo de amenaza que las diferentes categorías de población civil plantearían a su poder. Mientras que los funcionarios gubernamentales de alto rango y quienes trabajan en determinados ministerios, como el de la Mujer, pueden ser directamente amenazados de muerte, los insurgentes estarían satisfechos con la expulsión de los funcionarios públicos de menor rango.

Es difícil de pensar que alguna agencia humanitaria involucrada en protección en estas áreas (suponiendo que esto se pudiera hacer), desarrollaría una estrategia particular para evitar estas expulsiones, en lugar de un enfoque más integrado que abarque todas las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, donde la priorización se haría solamente sobre la base de la gravedad.³³

Comunidades en riesgo

Hemos visto cómo un ejercicio hipotético que aplica el concepto de prevención del desplazamiento forzado, no importa cómo lo formulemos, puede conducir a graves errores en la formulación e implementación de las actividades de protección. Ahora, el concepto de prevención del desplazamiento forzado tiene también otras maneras de dar lugar a incongruencias en las políticas. Frecuentemente sucede que el desarrollo de una política conducirá o requerirá una definición del grupo poblacional al que pretende dirigirse, a fin de llegar con mayor precisión a esa población, o incluso por propósitos de elegibilidad.

Así, el concepto de prevención del desplazamiento forzado ha conducido a la definición del grupo poblacional al que las políticas de prevención deberían dirigirse, es decir, las *poblaciones en riesgo de desplazamiento*. En particular, el ACNUR define el ámbito de aplicación personal de las actividades de protección del ACNUR a las PDI como “poblaciones que están afectadas por el desplazamiento interno, pero que no necesariamente son desplazadas”, incluyendo a “las personas o comunidades en riesgo de desplazamiento”³⁴. Asimismo, reconoce que quedan interrogantes sobre la naturaleza y el alcance de las respuestas de protección y las actividades operacionales que esta participación conllevaría.

La expresión *riesgo* se ha utilizado en varias ocasiones durante los últimos diez años en los diferentes intentos de conceptualizar la protección en la esfera humanitaria. Actualmente no existe consenso sobre su significado exacto, en comparación con, por ejemplo, *vacíos en la protección, amenazas y violaciones de los derechos*. Más allá de esta ausencia de definición, la categoría “población en riesgo de desplazamiento” esconde numerosas dificultades prácticas.

Cualquier definición intuitiva de *riesgo* y especialmente cuando se utiliza en el contexto de las *comunidades en riesgo de desplazamiento* se remitiría a una posibilidad específica de daños a la vida, la integridad o la dignidad de la población civil en el futuro inmediato. Así, el concepto de *riesgo*, al igual que el concepto de prevención, apunta a la posibilidad de algo que no ha sucedido todavía.

Sin embargo, es muy difícil imaginar una comunidad que pueda considerarse en riesgo de desplazamiento cuando aún no ha ocurrido ningún tipo de violación de los derechos o daño a los

³³ Investigación realizada por el autor en Afganistán en 2008.

³⁴ ACNUR, *La protección de los desplazados internos...*, op. cit.

civiles, entre otras razones, porque probablemente fuera de esto no habría otros indicadores significativos de riesgo. Así, el concepto mismo de *comunidades en riesgo*, por centrarse exclusivamente en acontecimientos futuros, contribuye a oscurecer actuales violaciones de los derechos y otros abusos.

Además de esto, como hemos visto anteriormente, las distintas comunidades pueden tener su “umbral de activación” del desplazamiento en diferentes niveles de sufrimiento: por norma, quienes tienen menos que perder en el desplazamiento, por tener mejores mecanismos de supervivencia o simplemente menos apego a la tierra, se desplazarán primero, que es lo mismo que decir, en muchos casos, que podrían estar en mayor riesgo de desplazamiento dado un nivel comparativamente bajo de sufrimiento o violaciones de derechos humanos. Así, el concepto mismo de “comunidades en riesgo de desplazamiento”, si se toma en serio, puede llevar fácilmente a graves errores en la priorización de las comunidades para actividades de protección.

Una última dificultad inherente al concepto de “comunidades en riesgo” se refiere a la puntualidad y la eficiencia de las intervenciones de protección. Por definición, cuanto más cerca está una comunidad a su umbral de desplazamiento, mayor será el riesgo de desplazamiento: es difícil no concluir que éstas serían comunidades prioritarias para la intervención en virtud del concepto de “comunidades en riesgo”. Esto presenta diversos problemas.

En primer lugar, el momento en que una comunidad alcanza la condición de “prioridad”, puede ser demasiado tarde para cualquier intervención significativa. En segundo lugar, el sentido común indica que una comunidad cuyo desplazamiento representa un alto interés militar y político para un actor armado (por ejemplo, a causa de un apoyo real o percibido a un grupo guerrillero enemigo, como fue el caso de Guatemala, o es el caso de Darfur), o alrededor del cual la moderación y el respeto del principio de proporcionalidad son vistos como contrarios a los intereses militares, está claramente en mayor riesgo de desplazamiento.

Sin embargo, es precisamente en este tipo de situaciones donde sería ilusorio pensar que las actividades de protección de la comunidad humanitaria pueden detener o limitar que los actores armados desplacen civiles o que lleven a cabo actividades militares que puedan originar incidentalmente el desplazamiento. En estos casos, aunque las agencias humanitarias de protección podrían querer continuar el cabildeo como una cuestión de principios y coherencia y como una estrategia a más largo plazo, desde el punto de vista de la prioridad operacional de la protección deben estar listos planes de contingencia e, incluso en algunos casos, planes para la evacuación de las poblaciones en peligro.

El prisma de las políticas de protección de PDI

Previamente, hemos tratado de analizar los problemas internos y las inconsistencias que son inherentes al concepto de *prevención del desplazamiento forzado*. Algunos de ellos, como hemos

tratado de demostrar, contienen un enorme potencial de afectar la planeación de las agencias humanitarias de estrategias de protección y prioridades para los civiles en las zonas afectadas por el conflicto. Es quizá sorprendente que, sin dejar de ser primordial en casi todo desarrollo general de políticas o directrices en el ámbito de las PDI, el concepto de prevención está sujeto a relativamente poco uso práctico en el terreno.

Entonces, uno podría legítimamente preguntarse sobre la utilidad de un ejercicio teórico que analiza y, en última instancia, deconstruye el concepto. La respuesta radica, en parte, en el hecho de que la supervivencia misma del concepto apunta a diversas distorsiones profundamente arraigadas en la planeación de las políticas humanitarias para PDI, que están en extrema necesidad de discusión y, en última instancia, de corrección. Desde un punto de vista más práctico, sigue existiendo una gran necesidad de delimitar con mayor precisión los respectivos ámbitos materiales y personales de los conceptos de protección de las PDI y de protección general en las zonas afectadas por conflictos armados, aunque sólo fuera por el bien de la calidad de la planeación del programa.

La primera de las distorsiones que aquí intentamos analizar sucintamente es la subsistencia de un “prisma de PDI” en la planeación de las políticas generales de protección. Es bien sabido que la ausencia de un marco institucional claro a nivel internacional para la protección y asistencia de los desplazados internos fue uno de los principales factores detrás de los intentos de racionalizar el sistema humanitario internacional en los años 90 y, finalmente, de la Revisión de la respuesta humanitaria y el Proceso de reforma humanitaria en 2005.

Varios observadores y actores humanitarios han señalado que, particularmente en los primeros dos o tres años de la aplicación del sistema de grupos temáticos, esto dio lugar a una excesiva atención sobre las PDI en el desarrollo de políticas desarrolladas por los Grupos a nivel mundial, sobre todo por el Grupo mundial de protección, liderado por el ACNUR³⁵. Si bien esto ha sido sustancialmente corregido, argumento en este artículo que este efecto ha distorsionado las estrategias y las prioridades humanitarias de modos que son más imperceptibles que sólo dar prioridad a un segmento de la población, en este caso las PDI, sobre los demás. Tomemos como ejemplos operaciones humanitarias con un fuerte enfoque sobre desplazamiento forzado, como Colombia y Afganistán. Mientras que los agentes humanitarios se ocupan de las comunidades

³⁵ El Grupo de política humanitaria, en su informe que No. 26, ha señalado que “el proceso de reforma humanitaria se ha traducido en la priorización de las PDI a expensas de un enfoque más amplio que aborde las necesidades de toda la población”. Ver Grupo de política humanitaria, *Acción de protección: Incorporación de la protección civil en la respuesta humanitaria*, informe No. 26, p. 13, disponible en inglés: www.odi.org.uk/resources/download/1020.pdf [Consultado el 7 de septiembre de 2009]. Al mismo tiempo, en los primeros años de existencia del Grupo temático mundial para protección, diferentes agencias participantes hicieron en repetidas ocasiones observaciones similares al ACNUR, como líder del Grupo temático.

locales afectadas por los conflictos armados, al hacerlo utilizan categorías como “desplazados a la deriva”³⁶, “comunidades sitiadas” y “comunidades bloqueadas”³⁷.

Este esfuerzo dio lugar a la categorización, obviamente resultante, al menos en parte, de una comprensión de las limitaciones del concepto “comunidades en riesgo” que la política de PDI parecía ofrecer a las poblaciones locales afectadas por los conflictos armados, como hemos tratado de explicar anteriormente, y de un esfuerzo honesto por demostrar que los conflictos armados afectan a las poblaciones locales en otras formas además de los desplazamientos internos. Su uso también puede haber surgido, en parte, de la emulación del exitoso “branding” de la categoría “desplazados internos”.

Sin embargo, y tal vez con la excepción de las “comunidades sitiadas” no es demasiado difícil de percibir que la *movilidad* sigue siendo el concepto detrás de estas categorías. En particular, en Colombia, en el contexto de determinadas situaciones donde la restricción de la libertad de movimiento de las comunidades rurales era militarmente más conveniente para algunos actores armados que obligarlas a desplazarse, el concepto de “comunidades bloqueadas” fue instrumental para diversos actores humanitarios para refutar los argumentos del gobierno apoyados en que la disminución de las cifras de PDI era un indicador del mejoramiento de las condiciones humanitarias. Así, el concepto de “comunidades bloqueadas” fue utilizado luego en contraposición al de “desplazados internos”, pero esto sólo demuestra su dependencia conceptual al concepto de PDI.

Hay otra manera de ver la distorsión en los conceptos de protección creada por el modo en que el *desplazamiento interno* ha sido usado como una categoría especial de interés en la política humanitaria. En un artículo en el que refuta la inclusión de los refugiados en la categoría más amplia de *migración forzada*, Hathaway ha señalado los riesgos de la deshumanización de las políticas humanitarias que surge cuando las categorías que las fundamentan migran de aquello definido *grupo poblacional* (en este caso, los desplazados internos) hacia aquello definido *fenómeno* (desplazamiento interno): mientras que las personas tienen derechos que deben ser satisfechos y sus propias ideas y sentimientos acerca de cómo resolver sus problemas, los fenómenos demandan sólo ser entendidos, estudiados y gestionados adecuadamente³⁸.

El estudio del desplazamiento interno como un fenómeno y el intento de conceptualizarlo, ya lejos de las complejidades y los infinitos matices de la situación de los propios desplazados internos, conduce a la comprensión del desplazamiento como un ciclo dividido en 3 momentos:

³⁶ En un documento inédito de 2002, Peter Marsden cita fuentes de la ONU al decir que en 2001 había 4.150.000 “desplazados internos a la deriva” en Afganistán.

³⁷ Estas expresiones, según lo observado por el autor, fueron ampliamente utilizadas por las ONG locales y los actores humanitarios internacionales en Colombia a principios de la década de 2000.

³⁸ Hathaway, James C., *Forced Migration Studies: Could We Agree Just to “Date”?* Journal of Refugee Studies, Vol. 20 No. 3, Oxford, 2007 pp. 349-369.

antes del desplazamiento, durante el desplazamiento y final del desplazamiento, que ha servido como modelo para estructurar el pensamiento y el desarrollo de políticas en el campo de las PDI.

El concepto de *desplazamiento forzado* y el ciclo con el cual se estructura (es decir, antes, durante y después del desplazamiento) se aplica de nuevo a las poblaciones afectadas para dividir las en categorías: el resultado de este experimento para la fase *antes del desplazamiento*, es, obviamente, la correspondiente categoría *poblaciones en riesgo de desplazamiento*. Hemos visto previamente el alcance de las inconsistencias que surgen cuando se usa esta categoría para desarrollar políticas de protección.

Ahora vemos que este es el resultado de la aplicación de un amplio y vagamente definido “prisma de PDI” a la totalidad de las poblaciones directamente afectadas por los conflictos armados, en lugar de depender de una evaluación mucho más empírica de las violaciones de los derechos y de las necesidades de protección que surgen en este entorno. Este enfoque, un tanto abstracto, puede muy bien estar en el centro de las dificultades del ACNUR para definir el ámbito de aplicación personal de su intervención con PDI.

En un documento fundamental sobre políticas, el ACNUR afirma que “las poblaciones afectadas, definición en la que se incluye a las personas o comunidades ‘en riesgo de desplazamiento’, se encuentran dentro de las responsabilidades de coordinación que ha contraído dentro del grupo temático”. El mismo documento reconoce que

[...] han surgido preguntas e incluso preocupaciones sobre esta categoría y sobre la naturaleza y el alcance de las respuestas de protección y las actividades operacionales que conlleva. El sistema integrado de consultas aludido anteriormente debe traducirse en la identificación de la agencia que tiene el mandato de protección adecuado, particularmente a la luz del respectivo mandato de la Oficina del Alto Comisionado y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Por último, debe ser otorgado el consentimiento del Estado en cuestión.³⁹

³⁹ Además de las inconsistencias inherentes al concepto de *comunidades en riesgo*, que hemos explorado anteriormente, el concepto de “*población afectada*”, es decir, personas “afectadas por el desplazamiento interno, pero que no son desplazadas” da lugar a dificultades adicionales. Según el mismo documento, “[...] el grupo temático de protección prevé el trabajo con tres categorías específicas de personas “no desplazadas” denominadas “poblaciones afectadas”. Estas son: las comunidades que acogen a las PDI, las comunidades del lugar donde las PDI retornan, y otros “en riesgo de desplazamiento”.”

Si bien hay muchos elementos que son comunes a las comunidades que acogen a PDI y las comunidades donde las PDI retornan (basándonos en el hecho de que ambas se ponen en riesgo al tener que restringir severamente sus propios recursos y mecanismos de adaptación por acoger y, presumiblemente, asistir a las víctimas directas de un evento en particular que no las ha afectado directamente), no ocurre lo mismo con las “comunidades en riesgo de desplazamiento”. Esto ya ha demostrado ser una fuente de confusión en el debate de políticas y mecanismos de respuesta. Además, tal vez no sea del todo ético crear una categoría de personas (en este caso, “poblaciones afectadas”) únicamente por su utilidad en el abordaje de la coordinación y la identificación de problemas en el sistema humanitario internacional. Según lo subrayado anteriormente, las categorías sólo deben servir para delimitar

Volvamos al problema de los límites del concepto de desplazamiento interno. Dónde trazamos las líneas que determinarán la base conceptual de la planificación de la política. Tomemos el problema de la repatriación y la reintegración de los refugiados: una vez que los refugiados han retornado a su país de origen, ¿cuándo dejamos de considerarlos como repatriados, beneficiarios de programas y estrategias de soluciones duraderas, a considerarlos como beneficiarios de las políticas generales de desarrollo y reconstrucción? Es interesante ver que en el caso de los refugiados este problema se plantea sólo al final del ciclo de desplazamiento y no al principio: las fronteras de los Estados actúan como claros límites geográficos, pero también como límites legales y conceptuales del concepto de *refugiado*.

Contrariamente al caso de los refugiados, y para efectos de planeación de políticas, en el ciclo de desplazamiento interno se han definido vagos puntos de fuga tanto al final como al inicio del ciclo. Hemos tratado de demostrar que, al elegir la base conceptual correcta para las políticas y la planeación de programas (es decir, estrategias de protección para las poblaciones afectadas por conflictos armados), la vaguedad en el inicio del ciclo desaparece.

Conclusión

En este punto, debemos preguntarnos si la conclusión de este argumento es que las actividades generalmente enumeradas bajo *prevención del desplazamiento forzado* no son válidas para la programación de la protección. La respuesta es, por supuesto, que siguen siendo plenamente válidas.

La contribución a la resolución pacífica de conflictos; el cabildeo para que se incorpore el DIH en la legislación nacional, incluyendo la prohibición de los desplazamientos arbitrarios, y el respeto de los derechos humanos y los principios de derecho humanitario; la alerta temprana y los planes de contingencia; y las estrategias de protección basadas en la proximidad, como la protección mediante la presencia, pertenecen todos a la caja de herramientas a la que, de acuerdo con la situación particular, los organismos humanitarios pueden recurrir para sus estrategias de protección en medio de un conflicto armado.

Solamente que éstas, quizás con excepción parcial de la planificación de contingencia (que, en principio, es una parte fundamental de las estrategias de PDI en conflictos armados) no abordan cuestiones específicas de desplazamiento y por lo tanto no pertenecen a la política de PDI. Estas deben ser simplemente una parte integral de las políticas y programas diseñados generalmente para prevenir, mitigar y reparar los efectos del conflicto armado sobre la población civil, donde el

los grupos poblacionales afectados por problemas de protección de tal particularidad y gravedad que ameriten ser objeto de una intervención: como tales, las categorías deben ser sólo instrumentos para la planeación de políticas humanitarias adecuadas y eficaces. Ver ACNUR, *La protección de los desplazados internos...*, *op. cit.*

diseño y establecimiento de prioridades no puede descansar únicamente en su potencial para abordar las causas fundamentales del desplazamiento o para prevenir el desplazamiento arbitrario, sino más generalmente sobre la gravedad de los abusos y las necesidades que ellos han generado.

Como hemos visto, etiquetar estas actividades como *prevención del desplazamiento forzado* y situarlas dentro del marco de las estrategias para las PDI puede dar lugar, en muchos casos (aunque los absurdos errores previstos anteriormente han sido evitados), a que sean descuidadas para favorecer actividades dirigidas a mitigar las consecuencias del desplazamiento, como la asistencia y protección ofrecidas en campamentos de PDI o en asentamientos urbanos fuera del alcance del conflicto donde las PDI se establecen.⁴⁰

Una segunda consideración relevante se refiere a si pueden existir elementos específicos de PDI que sean necesarios para planear adecuadamente los programas de protección en zonas donde las personas están siendo desplazadas. Proponemos aquí tres posibilidades.

Un buen análisis de las causas inmediatas del desplazamiento, y particularmente si se trata de un efecto colateral de un conflicto armado o si existe una “voluntad de desplazar”, es tanto parte de un análisis general del modo en que las poblaciones se ven afectadas por los conflictos, como de la planificación de la contingencia para responder a la crisis de PDI. También será un elemento fundamental del análisis de los posibles problemas de protección al retorno, y por lo tanto, orientará las “reglas de enfrentamiento” de los actores humanitarios en esta actividad.

En segundo lugar, numerosas actividades de protección en las zonas afectadas por los conflictos armados podrían contribuir a reducir de forma preventiva las amenazas causadas por el desplazamiento. En algunos casos particulares, sobre todo cuando un nivel relativamente bajo de conflicto se combina con un alto nivel de organización de base, es posible suministrar asistencia a las comunidades para preparar sus propios planes de contingencia, incluyendo la capacitación sobre las pertinentes referencias jurídicas y políticas nacionales e internacionales sobre el desplazamiento interno con el fin de mejorar su capacidad de cabildeo con las autoridades nacionales y otros responsables.

Y en tercer lugar, las actividades relacionadas con la protección de PDI retornadas, especialmente cuando el conflicto está en curso, en la mayoría de los casos tendrán muy poca diferencia con las estrategias generales de protección en el teatro de confrontaciones. Esto es particularmente válido

⁴⁰ Los grupos temáticos de protección a nivel de terreno generalmente se esfuerzan por no convertirse en un órgano de coordinación específico para PDI. Sin embargo, las agencias humanitarias, con toda la razón, continúan abogando por la adopción de puntos focales específicos para PDI o estructuras de coordinación de las autoridades nacionales, para quienes queda abierto el interrogante de si integrarán la prevención como parte de su cartera de responsabilidades, abriendo así la puerta a todas las distorsiones mencionadas anteriormente. Algunas de estas distorsiones pueden ser casi cómicas, si no del todo inocentes: en 2004, algunas autoridades departamentales en Colombia incluyeron todos los proyectos de vivienda en las zonas afectadas por el conflicto en el capítulo de *prevención del desplazamiento*, aumentando con ello el presupuesto para el desplazamiento que ellos reportaban y protegiéndose de las críticas de los organismos internacionales.

en situaciones donde el desplazamiento y los retornos siguen un patrón cíclico con ninguna perspectiva particular de encontrar soluciones duraderas, como es el caso de Mindanao en Filipinas.

En estos casos, por ejemplo, un buen análisis de las causas del desplazamiento y el papel que desempeña en el conflicto será tan necesario para la planificación de la contingencia y la previsión de los problemas de protección en el desplazamiento, como será analizar las posibilidades de retorno y los problemas de protección que los repatriados podrían experimentar en sus lugares de origen.

Considerando las actividades vinculadas al retorno como un caso separado, el alcance de las actividades específicas para el desplazamiento en las zonas de expulsión se reduce a un concepto principal: la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas al daño que el eventual desplazamiento podría causar⁴¹. En este punto del razonamiento, si optamos o no por llamar a esto prevención es sólo una cuestión de semántica. En cierto modo, lo que estamos proponiendo para las zonas de expulsión es simplemente incorporar las cuestiones específicas del desplazamiento en las estrategias generales de protección, en lugar de introducir un “capítulo” preventivo en las estrategias de PDI.

Se pueden extraer algunas otras conclusiones más generales de nuestro sucinto estudio del concepto de prevención del desplazamiento forzado. En gran parte de la literatura existente sobre el desplazamiento forzado que se ha producido en los últimos 15 años, persiste la necesidad de explorar aún más la compleja ecuación entre el conflicto armado y el desplazamiento forzado, teniendo también en perspectiva factores más amplios como los patrones preexistentes de migración, tomados como estrategias de supervivencia que podrían ser exacerbados o interrumpidos por el conflicto, y los efectos económicos y sociales del desplazamiento forzado y su relación con el fin de la guerra.

Al mismo tiempo, aunque el carácter *forzado* de algunos movimientos de desplazamiento debe aún ser reconocido con el propósito de subrayar los elementos de coerción y por lo tanto diseñar responsabilidades y preservar el derecho a las compensaciones, esto ha velado algunas veces el hecho de que las poblaciones afectadas conservan en muchos casos alguna potestad sobre si recurrir o no al desplazamiento como estrategia de supervivencia. Si bien las limitaciones y

⁴¹ En algunas circunstancias muy concretas, el análisis de las causas del desplazamiento podría dar lugar a ideas sobre cómo reducir el interés de los actores armados en el desplazamiento forzado a través de programas de protección, es decir, cómo reducir la *amenaza* de desplazamiento (como un objetivo adicional a la reducción de la *vulnerabilidad* al desplazamiento). A modo de ejemplo, en los casos donde la expropiación de tierras o la revocación de una reforma agraria es el origen de la expulsión de la población local, la emisión de títulos de propiedad a los campesinos o la suspensión de la venta de las tierras agrarias podrían desincentivar las expulsiones. Sin embargo, las situaciones donde podría crearse un desincentivo real serán excepcionales y debido al fuerte obstáculo que tales programas representarían para los objetivos militares pueden crearse riesgos adicionales para los beneficiarios y para los trabajadores humanitarios. Al mismo tiempo, como hemos demostrado anteriormente, estos hipotéticos programas tendrían que hacer referencia, sobre todo, a su capacidad para defender los derechos de las poblaciones locales y no en su potencial para reducir el desplazamiento.

riesgos vinculados con esto son obvios, los expertos en protección deben explorar y desarrollar técnicas de participación para evaluar los riesgos y comprender las estrategias de supervivencia de las poblaciones afectadas en medio del conflicto armado.