



OIM Organización Internacional para las Migraciones

Migración y Desplazamiento

Sección 2.9

Temas:

Personas Desplazadas en el Interior

Los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno

Política Nacional



Fundamentos de Gestión de la Migración

Volumen Dos: Desarrollo de Políticas sobre Migración

Migración y Desplazamiento

Sección 2.9

Esta sección examina las implicaciones de la migración forzada de las personas desplazadas en el interior para el desarrollo de políticas nacionales sobre migración. El Tema Uno describe el problema del desplazamiento interno e identifica las responsabilidades nacionales e internacionales. El Tema Dos discute los *Principios Rectores* para el Desplazamiento Interno. El Tema Tres discute las formas en que los gobiernos pueden mejorar su capacidad de respuesta efectiva a través del desarrollo de políticas nacionales sobre migración.

Objetivos de Aprendizaje

- aumentar su conocimiento de los asuntos planteados por la migración forzada de personas desplazadas en el interior.
- entender la implicación de la migración forzada de las personas desplazadas en el interior para las políticas nacionales sobre migración.
- desarrollar su habilidad para determinar la respuesta adecuada a las personas desplazadas en el interior en su entorno.

Antecedentes

En todo el mundo, un estimado de 22 a 25 millones de personas han sido desplazadas por la fuerza dentro de su propio país por conflicto armado, conflictos internos y violaciones serias de los derechos humanos. Más de la mitad de estas personas desplazadas en el interior se encuentran en África, pero el problema es verdaderamente global, con números significativos en Asia, Europa y las Américas. Muchos están en necesidad aguda de protección y asistencia, privados de alimento, asistencia médica

y albergue y están expuestos a cualquier forma de violencia e inseguridad física. Además, el impacto del desplazamiento interno se extiende más allá de las poblaciones desarraigadas. El conflicto y el desplazamiento separan a comunidades y sociedades completas, debilitando la estabilidad interna de un país. Si no se aborda, una situación de desplazamiento interno también puede extenderse a las fronteras de los países vecinos y alterar también la paz y seguridad regional e internacional. Esta sección se enfoca en el fenómeno del desplazamiento forzado que ocurre dentro de las fronteras nacionales, es decir, el desplazamiento interno. Las personas desplazadas en el interior a menudo son desarraigadas por las mismas razones que los refugiados. Sin embargo, debido a que permanecen dentro de su propio país y bajo la jurisdicción de su gobierno, son excluidos de la protección internacional otorgada a los refugiados.

Sección [3.5, Protección de Refugiados](#), trata el asunto de la migración forzada a través de las fronteras y las implicaciones de la protección de los refugiados y el asilo.

La protección y asistencia a las personas desplazadas en el interior es principalmente la responsabilidad de su propio gobierno, con asistencia internacional si es necesario. Los *principios rectores* sobre el desplazamiento interno son los primeros estándares internacionales específicamente adaptados a las necesidades y los derechos de las personas desplazadas en el interior.

Preguntas Guía

- 1 ¿Se requiere una política sobre migración para tratar el asunto de las personas desplazadas en el interior en su entorno?

- 2 ¿Hasta qué punto su legislación nacional es congruente con los *Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno*?

- 3 ¿Qué tiene que hacerse para asegurar que el marco legislativo de su Estado refleje totalmente los *principios rectores*?

- 4 ¿Cuáles de las medidas resumidas en esta sección se requieren en su situación y cuántas de éstas se han emprendido?

Mensaje Clave

Los gobiernos de las personas desplazadas en el interior tienen la responsabilidad principal de asistencia y protección. Cuando los gobiernos no pueden o no están dispuestos a cumplir con esta responsabilidad, se espera que alienten o acepten la asistencia internacional para asegurar el bienestar y la seguridad de las personas desplazadas en el interior.

El objetivo primordial común es ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones con sus propias poblaciones desplazadas en el interior desarrollando soluciones que respeten los derechos de las personas desplazadas en el interior. La naturaleza de la asistencia a las personas desplazadas en el interior puede, y debería, cambiar con el tiempo. El apoyo de soluciones duraderas para las personas desplazadas en el interior tiene que asegurar que tienen opciones – al retorno voluntario o al reasentamiento – así como la posibilidad de reasentarse e integrarse de nuevo a la sociedad.

Términos y Conceptos

Personas desplazadas en el interior

Personas o grupo de personas que han sido forzadas u obligadas a huir o a dejar su casa o lugar de residencia habitual, en particular como resultado de, o con el fin de evitar los efectos de, conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida.

Tema Uno

Personas Desplazadas en el Interior

El fenómeno del desplazamiento interno tiene dos características particulares. El desplazamiento de poblaciones es coaccionado o involuntario y el desplazamiento ocurre dentro de fronteras nacionales. Estos elementos centrales se reflejan en la definición más ampliamente usada de las personas desplazadas en el interior como,

“personas o grupo de personas que han sido forzadas u obligadas a huir o a dejar su casa o lugar de residencia habitual, en particular como resultado de, o con el fin de evitar los efectos de, conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida.”¹

La lista de causas en esta definición se extrae en parte de las definiciones generales de refugiado que están en uso en África y Latinoamérica. Además, las personas desarraigadas por desastres, quienes no se clasificarían como refugiados si cruzaran una frontera, están incluidas en la definición de personas desplazadas en el interior porque es posible que, también, en algunos casos podrían ser víctimas de discriminación y otras violaciones de los derechos humanos como resultado de su desplazamiento y por lo tanto necesitan protección.

Además, la frase “en particular” indica que la lista de causas no es exhaustiva. Las personas desplazadas por proyectos de desarrollo, por ejemplo, también podrían requerir protección especial, en casos en los que son desplazadas por la fuerza sin reasentamiento adecuado, compensación, o respeto de los derechos humanos. En contraste, es evidente que no están incluidos los migrantes económicos, o personas que se desplazan de manera voluntaria de un lugar a otro.

Puntos Importantes

¹ La definición de personas desplazadas en el interior no es una definición legal sino simplemente una definición descriptiva. No otorga una condición legal en el mismo sentido que el reconocimiento como un “refugiado”. Esto no es necesario ya que, a diferencia de los refugiados que han perdido la protección de su propio país y por lo tanto necesitan protección internacional de reemplazo y requieren una condición especial para tener acceso a esta protección, los derechos y las garantías a los



cuales están autorizadas las personas desplazadas en el interior provienen del hecho de que son seres humanos y ciudadanos o residentes habituales de un Estado en particular.

2 Las personas desplazadas en el interior tienen necesidades especiales precisamente por su desplazamiento. Esto es cierto si están en campamentos, se han perdido entre los barrios urbanos, o están escondiéndose para evitar su identificación.

3 El propósito de prestar atención específica a la difícil situación de las personas desplazadas en el interior como tales es no otorgarles una condición privilegiada, sino asegurar que sus necesidades únicas sean tratadas, junto con las necesidades de otros grupos.

4 Las condiciones de peligro y privación que caracterizan a las situaciones del desplazamiento interno puede cobrarse numerosas víctimas: los índices más altos de mortalidad y desnutrición registrados en emergencias humanitarias esta década pasada han implicado a personas desplazadas en el interior. Desarraigadas de su casa, separadas de sus redes de apoyo comunitario y a menudo de su familia y despojadas de su base de recursos, las personas desplazadas en el interior de repente se encuentran despojadas de las fuentes más básicas de seguridad y supervivencia. Agravando su difícil situación, el desplazamiento expone a sus víctimas a vulnerabilidades y riesgos adicionales.

5 Las personas desplazadas en el interior con frecuencia permanecen atrapadas en áreas de conflicto armado y bajo amenaza de ataque armado, agresión física, violencia sexual y servicio militar obligatorio. Pueden ser particularmente vulnerables a la trata de personas, muchos carecen de comida adecuada, agua, albergue y asistencia médica.

Lo Que Usted Debe Saber En Materia De... *National and International Responsibility*

Las personas desplazadas en el interior a menudo son desarraigadas por las mismas razones que los refugiados. Sin embargo, debido a que permanecen dentro de su propio país y bajo la jurisdicción de su gobierno, están excluidas de la protección internacional otorgada a los refugiados. En caso de que estas personas, habiendo sido desarraigadas por las mismas razones que los refugiados, cruzaran una frontera, tendrían un sistema internacional de protección y asistencia bien establecido al cual recurrir de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR, *por sus siglas en inglés*).

La responsabilidad principal de asistencia y protección a las personas desplazadas en el interior recae en su propio gobierno. Sin embargo, en caso de que los gobiernos comprueben que no pueden

o no están dispuestos a cumplir con esta responsabilidad, se espera que los gobiernos alienten o por lo menos acepten la asistencia internacional para asegurar el bienestar y la seguridad de las personas desplazadas en el interior.

El objetivo primordial común de la asistencia internacional deberá ser ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones con su propia población desplazada en el interior. La naturaleza del compromiso internacional con las personas desplazadas en el interior y las agencias específicas involucradas pueden variar de una situación a otra.

Aplique lo aprendido

- 1 ¿Qué experiencias tiene su Estado al abordar las necesidades de las personas desplazadas en el interior?

- 2 ¿Qué asistencia internacional para las personas desplazadas en el interior ha sido proporcionada a su Estado, o por éste?

- 3 ¿Qué tan adecuada es la definición más ampliamente aceptada de las personas desplazadas en el interior en su entorno?

Tema Dos

Los Principios Rectores Sobre el Desplazamiento Interno

Los *Principios Rectores Sobre el Desplazamiento Interno* son los primeros estándares internacionales específicamente adaptados a las necesidades de las personas desplazadas en el interior. Ocurrieron después de que la Convención de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas asignó al representante del Secretario General de las Naciones Unidas Sobre Personas Desplazadas en el Interior (un mandato voluntario creado en 1992) la tarea de examinar el grado al cual la legislación internacional abordó las necesidades particulares de las personas desplazadas en el interior.

Trabajando con un equipo de expertos legales, el Representante emprendió una *Recopilación y Análisis Global de las Normas Existentes* referentes al desplazamiento interno. El estudio concluyó que a pesar de que los derechos humanos y la legislación humanitaria internacional existentes proporcionaban cobertura sustancial de las necesidades de las personas desplazadas en el interior en muchas áreas, no obstante había varias áreas importantes en las cuales no se proporcionaba suficiente protección a causa de ciertas lagunas y áreas poco definidas en la ley. Además, las diversas normas pertinentes al desplazamiento interno estaban dispersas y difundidas en una gama de distintos instrumentos y por lo tanto no son fácilmente accesibles o comprendidas. Para corregir esta situación, los organismos de las Naciones Unidas solicitaron que un esquema normativo global enfocado en las personas desplazadas en el interior se desarrollara en forma de *principios rectores*.

Aunque no es un documento obligatorio como un tratado, los *Principios Rectores* se basan en, y replantean, estándares existentes de la legislación internacional – ley sobre derechos humanos, legislación humanitaria internacional y ley sobre refugiados por analogía – que son obligatorios. Además, puesto que se presentaron por primera vez a las Naciones Unidas en 1998, los *principios rectores* han adquirido considerable reconocimiento y reputación internacional como una herramienta estándar importante para usarse cuando se aborden situaciones de desplazamiento interno y se ha fomentado su diseminación, promoción y aplicación.

Además, en varios órganos de las Naciones Unidas, así como en organismos regionales, los gobiernos han alentado su amplia diseminación, promoción y aplicación. Las principales agencias de migración internacional, humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, incluyendo la Organización Internacional para las Migraciones y UNHCR, han aprobado los *Principios Rectores* y han decidido aplicarlos en sus esfuerzos a favor de las personas desplazadas en el interior.

Como principio general, los *Principios Rectores* recalcan que los gobiernos tienen la responsabilidad principal de proteger y ayudar a su propia población desplazada en el interior y explican en detalle lo que esta responsabilidad conlleva. Sin embargo, esto también reafirma que si los gobiernos no pueden o no están dispuestos a cumplir con estas responsabilidades, la Comunidad Internacional tiene el derecho de comprometerse y las autoridades tienen la responsabilidad de permitir el acceso rápido y sin obstáculos de las organizaciones humanitarias a las personas desplazadas en el interior que están en riesgo. Los gobiernos no son los únicos que se responsabilizan: grandes cantidades de personas desplazadas en el interior viven en áreas controladas por grupos insurgentes, quienes también tienen responsabilidades de acuerdo con la legislación internacional con esas poblaciones desplazadas, según lo reconocido en los *principios rectores*.

Lo más importante, la utilidad de los *Principios Rectores* está llegando a ser evidente en el ámbito nacional. Un número cada vez mayor de gobiernos, en todas las regiones del mundo, está haciendo uso de los principios, en particular en el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno. Estos esfuerzos, algunos de los cuales se destacan más adelante, proporcionan modelos importantes para las personas responsables de formular políticas en otros países con situaciones de desplazamiento interno.

Puntos Importantes

1 Los *Principios Rectores* abarcan todas las fases del desplazamiento interno: prevención, protección, y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. Los *Principios Rectores*, treinta en total, reúnen en un documento las disposiciones de la legislación internacional sobre derechos humanos, legislación humanitaria internacional, y ley sobre refugiados por analogía que son más pertinentes a las necesidades particulares de las personas desplazadas en el interior y, donde la ley todavía no es clara, explican en detalle cómo debería interpretarse y aplicarse para abordar estas necesidades.

2 Los *Principios Rectores* estipulan que las personas tienen el derecho de no ser desplazadas en forma arbitraria y que también tienen derechos durante el desplazamiento, incluyendo:

- acceso a necesidades básicas
- protección contra ataque físico
- el derecho a la educación
- el derecho a recuperar sus bienes o recibir una indemnización.

3 Los *Principios Rectores* hacen hincapié en que las personas desplazadas en el interior continúan teniendo el derecho de buscar y disfrutar asilo en otros países, es decir, volverse elegibles para la condición de refugiado.

4 Los *Principios Rectores* también hacen hincapié en que ciertas personas desplazadas en el interior con necesidades especiales pueden requerir atención particular (niños, especialmente menores no acompañados; mujeres, especialmente mujeres embarazadas, madres con hijos pequeños y jefas de familia; personas con discapacidades y personas ancianas – así como ciertos grupos, incluyendo personas indígenas y pastores). Los *Principios Rectores* mismos tratan las necesidades especiales de protección y asistencia de mujeres y niños desplazados en el interior, por ejemplo, contra el reclutamiento militar o el trabajo forzado de niños, explotación sexual y prostitución obligada (lo cual abarcaría muchas formas de trata de seres humanos), y el derecho de las mujeres a tener documentación personal expedida a su nombre.

5 Para facilitar la comprensión y la aplicación práctica de los *Principios Rectores*, se han desarrollado varios materiales complementarios. Estos materiales incluyen un “Manual para Aplicar los *Principios Rectores*”, el cual explica el contenido de los *Principios Rectores* y explica en detalle las formas para promover su aplicación y un “Manual Sobre la Práctica de Campo en el Desplazamiento Interno”, proporcionando ejemplos de todo el mundo sobre iniciativas para tratar las necesidades de protección, asistencia y desarrollo y los derechos de las personas desplazadas en el interior, según lo estipulado en los *Principios Rectores*. También están disponibles las “Notas a los *Principios Rectores* Sobre el Desplazamiento Interno”, las cuales describen la base en la legislación internacional para cada uno de los treinta Principios.

Aplique lo aprendido

- 1 ¿Qué tan bien los *principios rectores* identifican las necesidades de las personas desplazadas en el interior en su entorno?

- 2 ¿Hasta qué punto su legislación nacional es congruente con los *Principios Rectores* sobre el desplazamiento interno?

- 3 ¿Cómo ha usado su Estado los materiales complementarios que están disponibles para ayudar en la aplicación práctica de los *Principios Rectores*?

- 4 ¿Cómo ha hecho uso su gobierno de los *Principios Rectores* para formular la política migratoria?

Tema Tres

Política Nacional

Los gobiernos tienen la responsabilidad principal del bienestar y la seguridad de las personas desplazadas en el interior. Es de suma importancia promover y respaldar el desarrollo de respuestas nacionales eficaces al desplazamiento interno. Para esta finalidad, existen varias iniciativas de política que los gobiernos pueden adoptar. Los “puntos importantes” siguientes, aunque no son exhaustivos, describen las medidas clave que los gobiernos pueden adoptar, y en varios países ya se han adoptado, para asegurar respuestas nacionales eficaces al desplazamiento interno. También se incluyen algunas sugerencias de las formas en que las organizaciones internacionales y regionales pueden proporcionar apoyo importante a estos esfuerzos en el ámbito nacional.

Puntos Importantes

1 Aumentar la conciencia nacional de la difícil situación de las personas desplazadas en el interior y de las responsabilidades con ellos. Dar reconocimiento a los derechos y las necesidades particulares de las personas desplazadas en el interior y a las responsabilidades nacionales de tratar estos derechos y necesidades es un primer paso crucial hacia una respuesta efectiva. Un medio efectivo para hacerlo es diseminando los *Principios Rectores* sobre el desplazamiento interno, especialmente en idiomas usados por las poblaciones desplazadas en el interior y las autoridades correspondientes. Otro medio importante para aumentar la conciencia del desplazamiento interno y los *principios rectores* ha sido la convocatoria de seminarios nacionales sobre el tema.

2 Apoyar la capacitación sobre desplazamiento interno y los *principios rectores* de funcionarios del gobierno, así como organizaciones locales e internacionales y de las personas desplazadas en el interior. La capacitación de los funcionarios del gobierno sobre asuntos de desplazamiento interno es un medio importante para aumentar su conciencia y fortalecer la capacidad nacional de cumplir las responsabilidades de manera efectiva con las personas desplazadas en el interior.

Ejemplo

El Consejo de Refugiados de Noruega (NRC, *por sus siglas en inglés*) ha estado particularmente activo en el patrocinio de iniciativas de capacitación en muchos países en todo el mundo. La Unidad IDP creada en la oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, *por sus siglas en inglés*) también está respondiendo a las peticiones de los Gobiernos y del personal de las Naciones Unidas que trabajan con personas desplazadas para la capacitación sobre desplazamiento interno.

En la República Democrática del Congo, el NRC y la Unidad IDP se asociaron en el 2003 para ofrecer una serie de talleres de capacitación sobre los *Principios Rectores*. Los talleres, los cuales llegaron a más de 500 representantes de gobierno, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y personas desplazadas en el interior, sirvieron para fomentar la conciencia de cómo el desplazamiento interno había afectado la comunidad y proporcionaron un foro para formular recomendaciones a fin de mejorar la protección de las personas desplazadas.

Además de los talleres de países específicos, la capacitación sobre desplazamiento interno también puede adoptar un enfoque regional. En septiembre de 2002, por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales (ECOWAS, *por sus siglas en inglés*) y la OIM convocaron conjuntamente en Dakar, Senegal un taller sobre migración en África Occidental para funcionarios de los Estados miembros de ECOWAS, el cual incluyó sesiones sobre personas desplazadas en el interior.

3 Recopilar datos sobre los números y las condiciones de las personas desplazadas en el interior. La información creíble sobre los números y las condiciones de las personas desplazadas en el interior es esencial con el fin de ayudarlos. En la recopilación de información, es crucial incluir datos clasificados por edad, género y grupos con necesidades especiales, incluyendo niños y adolescentes, menores no acompañados, mujeres jefas de familia, personas con discapacidades y ancianos, a fin de asegurar que sus necesidades particulares sean conocidas y puedan abordarse de manera adecuada.

- Sin embargo, los esfuerzos por recopilar datos sobre personas desplazadas en el interior pueden enfrentar varios desafíos. Para empezar, no todas las poblaciones desplazadas son fácilmente accesibles, por ejemplo, en campamentos donde pueden estar registradas. Grandes cantidades pueden perderse en comunidades locales o áreas urbanas. Otras personas pueden esconderse y no querer ser identificadas porque temen por su seguridad. Los asentamientos pueden estar geográficamente lejanos, incluso en los campamentos, puede haber múltiples registros y las personas que viven en los campamentos pueden solicitar ser desplazadas con el fin de recibir beneficios. Algunas veces se ha sabido que los gobiernos, por su parte, subestiman los números de personas desplazadas con el fin de negar la magnitud del problema; también se ha sabido que algunas veces exageran los números por diversas razones. Existen también diferencias de opinión sobre cuándo termina el desplazamiento, es decir, cuando se dejan de contar personas desplazadas en el interior como tales. Surgen problemas especiales en la recopilación de información sobre poblaciones desplazadas que

viven en áreas controladas por grupos insurgentes y cuyos números y problemas muchas veces sólo llegan a saberse después de que se negocian ceses al fuego.

- Es importante asegurar que los esfuerzos para recopilar datos sobre poblaciones desplazadas en el interior de ninguna manera ponen en peligro su seguridad, protección y libertad de desplazamiento. El personal del gobierno asignado para recopilar datos debe estar capacitado en derechos humanos y estándares humanitarios, así como asuntos de desplazamiento. En particular, tendrán que ser sensibles a la situación de las personas desplazadas que pueden temer ser conocidas y pueden ver poco aliciente al hacerlo, o que no tienen documentación adecuada. El propósito de la recopilación de información debe estar encaminado a proteger y ayudar a las personas desplazadas en el interior y ayudarlas a encontrar soluciones a su difícil situación.
- Existen varias agencias no gubernamentales e internacionales con amplia experiencia en la recopilación de datos sobre poblaciones desplazadas que pueden ayudar a los gobiernos en sus propios esfuerzos de recopilación de datos.

Ejemplo

En Armenia, el Gobierno está trabajando junto con el Consejo de Refugiados de Noruega en un “ejercicio de mapeo” para determinar el número y la ubicación de personas desplazadas en el interior, sus condiciones y sus intenciones con respecto al retorno o reasentamiento. En Senegal, la Organización Internacional para las Migraciones trabajó con el Gobierno para desarrollar un observatorio sobre la migración, incluyendo el desplazamiento interno, ilustrando un enfoque global de la recopilación de datos sobre asuntos migratorios, el cual ahora está expandiéndose a toda África Occidental en un enfoque armonizado de recopilación de datos.

4 Crear un marco legal nacional para respetar y defender los derechos de las personas desplazadas en el interior. Un número cada vez mayor de gobiernos en todo el mundo ha estado considerando que es valioso adoptar leyes que específicamente traten los problemas de personas que son desplazadas en el interior y usar los *principios rectores* como un marco para hacerlo. La creación de un marco legal nacional que respete y defienda los derechos de las personas desplazadas en el interior puede ser una reflexión importante y una base para el cumplimiento de la responsabilidad nacional de las personas desplazadas en el interior.

Al desarrollar este marco legal para las personas desplazadas en el interior, deberá prestarse atención especial a la promoción y protección de los derechos de las mujeres y niños desplazados en el interior, quienes constituyen la mayoría de las personas desplazadas en el interior, así como otros grupos, como los indígenas, que tienen necesidades particulares de protección.

Ejemplo

Una opción es desarrollar una legislación que trate una fase específica del desplazamiento. Este es el caso en Angola, el cual en el 2000 se convirtió en el primer Estado en promulgar una legislación expresamente basada en los *Principios Rectores*, con "Normas Sobre Reasentamiento" que explican en detalle los estándares mínimos que deben ser acatados en el reasentamiento y el retorno de las personas desplazadas en el interior. En Afganistán, los *Principios Rectores* se están usando como una referencia para la redacción de un decreto para el retorno seguro de las personas desplazadas en el interior.

Ejemplo

Otra opción es desarrollar una ley global sobre desplazamiento interno que abarque todas las fases del desplazamiento, es decir: prevención de desplazamiento arbitrario; protección y asistencia durante el desplazamiento; y durante el retorno o reasentamiento y reintegración. El gobierno de Colombia adoptó este enfoque con su aprobación de la Ley 387 Sobre Personas Desplazadas en el Interior. Otros países han comenzado iniciativas similares para desarrollar una ley nacional global sobre desplazamiento interno.

Ejemplo

Otro enfoque todavía posible es revisar y analizar la legislación nacional existente en términos de su compatibilidad con los *principios rectores* y modificar las disposiciones legales y administrativas según sea necesario para que se ajusten a los principios y traten de manera adecuada las necesidades de las personas desplazadas en el interior. En el Cáucaso del Sur, grupos de abogados locales de Armenia, Azerbaiyán y Georgia revisaron el grado al cual la legislación nacional en sus países correspondía a los *principios rectores* y después presentaron sus conclusiones y recomendaciones a los funcionarios del gobierno, sociedad civil y expertos internacionales en reuniones de mesa redonda convocadas en cada país.

Este proceso sirvió tanto para aumentar la conciencia del grado al cual la legislación nacional abordó los problemas de las personas desplazadas en el interior, como para estimular la importante reforma legislativa, por ejemplo con respecto a los derechos de voto de las personas desplazadas. Las revisiones legales y los resúmenes de las actas de las reuniones de mesa redonda, además de ser diseminados en los idiomas locales de los países implicados, también se han publicado en inglés con la idea de compartir esta innovadora experiencia y proporcionar un posible modelo para reproducción por los funcionarios del gobierno, parlamentarios y asociaciones de abogados en otras partes del mundo.

5 Adoptar una política nacional sobre desplazamiento interno. La adopción de una política nacional sobre desplazamiento interno es una medida distinta, aunque complementaria, a la promulgación de una legislación nacional. De hecho, debido a que un documento de política es de naturaleza más práctica y programática, puede desempeñar un papel decisivo en el fomento de la comprensión real de los derechos de las personas desplazadas en el interior consagrados en la ley. Sin duda, deberá estar a la par con la legislación nacional sobre desplazamiento interno y explicar en detalle los mecanismos y medios a través de los cuales implementarla. Una política nacional o plan de acción sobre desplazamiento interno deberá, por ejemplo, explicar en detalle las responsabilidades institucionales nacionales y locales para responder al desplazamiento interno. También puede tratar útilmente asuntos de recopilación de datos y capacitación que son componentes clave de una respuesta nacional global. Además de proporcionar una declaración de compromisos que se asumirán para tratar las necesidades de las personas desplazadas en el interior, la formulación y adopción precisa de una política nacional sobre el desplazamiento interno puede servir para aumentar la conciencia nacional sobre el asunto del desplazamiento interno, así como las necesidades de las personas desplazadas y para indicar, tanto en el ámbito nacional, como internacional, que tratar la difícil situación de las personas desplazadas es una prioridad nacional.

- De manera ideal, una política nacional debe abarcar todas las fases del desplazamiento – que van desde la prevención hasta la protección y asistencia una vez que son desplazados, hasta las soluciones duraderas – así como las diversas causas, incluyendo no sólo conflicto sino también desastres. Por ejemplo, éste es el enfoque que es adoptado en Uganda. Además, una política nacional no debe ser discriminatoria y debe significar la asunción gubernamental de la responsabilidad de todos los grupos étnicos y religiosos desplazados en el país. Al mismo tiempo, deberá prestarse atención y deberán resumirse medidas especiales para tratar la situación de las personas desplazadas en el interior con necesidades particulares, incluyendo mujeres jefas de familia, menores no acompañados, discapacitados y ancianos. En todo el mundo, cada vez más países están adoptando políticas nacionales o planes de acción sobre desplazamiento interno.

6 Designar un foco institucional para las personas desplazadas en el interior. Para los países con situaciones de desplazamiento interno, no puede exagerarse la importancia de designar un foco institucional nacional para las personas desplazadas en el interior. Hacer esto demuestra quizás el reconocimiento más claro de la responsabilidad nacional de responder al desplazamiento interno y se ha comprobado que es críticamente importante para el cumplimiento de la responsabilidad nacional y la promoción de una respuesta nacional efectiva. Además, sirve para facilitar la coordinación en el tema tanto dentro del gobierno, como con socios locales e internacionales. También ayuda a asegurar que las necesidades de las personas desplazadas en el interior no sean pasadas por alto.

La experiencia de diferentes países en todo el mundo demuestra que existen varias opciones institucionales posibles.

- Una posibilidad es asignar la responsabilidad de las personas desplazadas en el interior a un organismo gubernamental existente con mandato y experiencia pertinentes. Éste ha sido el enfoque en varios países, donde la responsabilidad de las personas desplazadas en el interior se ha sumado al ministerio, departamento, o comisión gubernamental encargado de los asuntos de los refugiados. En situaciones donde las dificultades de las personas desplazadas en el interior y las dificultades de los refugiados comparten la misma causa o de otra manera están interrelacionadas, adoptar un enfoque global que comprenda las necesidades de las personas desplazadas en el interior, así como de los refugiados, puede ser particularmente valioso, reconociendo todos al mismo tiempo la necesidad de adaptar las estrategias a las necesidades particulares y la situación legal distinta de ambos grupos.
- Otra opción institucional es designar un organismo u oficina gubernamental dedicado exclusivamente a las personas desplazadas en el interior. En algunos países, el gobierno ha creado una nueva comisión u oficina gubernamental con este mandato. En otros países, esta responsabilidad se ha asignado a una dependencia gubernamental existente con experiencia pertinente.

Ejemplo

En la década de los 90, el Ministerio de Reconstrucción, Rehabilitación y Asistencia Social de Sri Lanka, a través de su Programa de Reconstrucción y Rehabilitación de Emergencia, coordinó el esfuerzo de ayuda por el gobierno y la comunidad internacional y mantuvo cientos de campamentos y "centros de asistencia social" atendiendo a más de un cuarto de millón de personas desplazadas en el interior.

- Otra posibilidad todavía es crear un comité gubernamental o grupo de trabajo sobre personas desplazadas en el interior que regularmente reúna a funcionarios de varios ministerios o departamentos pertinentes. Este grupo discutirá las necesidades de las personas desplazadas en el interior para facilitar la coordinación entre organismos gubernamentales y con la comunidad internacional y para desarrollar estrategias a fin de asegurar una respuesta efectiva.
- Es esencial que el organismo gubernamental responsable de las personas desplazadas en el interior tenga un mandato, tanto para asistencia, como protección. Su personal debe estar capacitado en asuntos de desplazamiento interno, incluyendo los *Principios Rectores*, y debe esperarse que desempeñe un papel importante en los esfuerzos nacionales por promover y aplicar los Principios.
- En la fase de soluciones, es importante también que el mandato de acuerdos institucionales nacionales para personas desplazadas en el interior refleje y proteja las diversas opciones

disponibles para estas personas. Para facilitar las soluciones al desplazamiento interno, los organismos gubernamentales tienen que dar debida consideración a las distintas opciones posibles disponibles para las personas desplazadas en el interior – para el retorno o para el reasentamiento – y proporcionar apoyo de reintegración a las personas desplazadas, cualquiera que sea la opción que elijan.

- La comunidad internacional puede proporcionar apoyo alentando a los gobiernos a desarrollar y fortalecer instituciones nacionales para tratar el desplazamiento interno. Varias organizaciones internacionales y regionales, por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (UNHCR), el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), tienen programas para apoyar a los gobiernos con el establecimiento y el fortalecimiento de instituciones nacionales para el buen ejercicio del poder. Específico a la migración, el Programa de Acción que proviene de la Conferencia Regional Sobre Refugiados y Personas Desplazadas de la Comunidad de Estados Independientes (CIS, *por sus siglas en inglés*) de mayo de 1996, patrocinado en conjunto por la Organización Internacional para las Migraciones, OSCE y UNHCR, hace hincapié en la importancia de desarrollar instituciones nacionales, así como leyes para respaldar el buen ejercicio del poder y evitar el desplazamiento. Las organizaciones internacionales, por su parte, son apeladas a desarrollar programas de cooperación técnica “enfocados a ayudar a los Gobiernos de CIS en el fortalecimiento de sus estructuras de organización y capacidad de gestión, así como en el desarrollo de sus sistemas de información.

7 Establecer instituciones nacionales de derechos humanos e integrar a su trabajo el asunto del desplazamiento interno. Las instituciones nacionales de derechos humanos son organizaciones independientes establecidas por la ley con un mandato definido para promover y proteger los derechos humanos. Estas instituciones sirven como un complemento importante a la función de protección de los tribunales y el poder judicial, cuerpos legislativos y dependencias gubernamentales pertinentes. Pueden desempeñar un papel positivo y práctico en asegurar la promoción y protección de los derechos de las personas desplazadas en el interior. Varias instituciones nacionales de derechos humanos, por ejemplo en Azerbaiyán, Colombia, Sri Lanka y Uganda, han comenzado a dedicar su atención al asunto del desplazamiento interno y a integrarlo a su trabajo.

8 Asignar recursos adecuados. Se requieren recursos para que muchas de las iniciativas anteriores se lleven a cabo. Un foco institucional para las personas desplazadas, por ejemplo, debe estar equipado con recursos adecuados, tanto humanos, como económicos, con el fin de ser efectivo. Y sin duda, proporcionar a las personas desplazadas en el interior la asistencia necesaria – comida, albergue, asistencia médica, educación – así como seguridad física puede requerir muchos recursos. En particular, en países aquejados de crisis prolongada de desplazamiento interno, corresponde a

los gobiernos explicar y, hasta donde sea posible, dedicar recursos para tratar las necesidades de las personas desplazadas en el interior en el presupuesto nacional y otra planeación financiera. Algunos países han hecho esfuerzos por hacerlo específicamente destinando fondos en el presupuesto nacional para programas nacionales para personas desplazadas en el interior. Los gobiernos también pueden crear fondos especiales para personas desplazadas en el interior, por ejemplo, como Azerbaiyán lo hizo usando ingresos provenientes del petróleo.

Cuando un gobierno carece de la capacidad para tratar totalmente por su cuenta las necesidades de las personas desplazadas en el interior, su indicación, a través de asignaciones presupuestarias, así como iniciativas de políticas, de que el asunto del desplazamiento interno constituye una prioridad nacional puede ser importante para atraer compromisos internacionales a fin de proporcionar apoyo económico a los esfuerzos nacionales.

9 Asegurar la participación de las personas desplazadas en el interior en las decisiones que afectan su vida. Consultar a las personas desplazadas es un tema clave en los *Principios Rectores*. Por ejemplo, se espera para las políticas de reubicación, la planeación y distribución de suministros y en la planeación y gestión del retorno o reasentamiento y reintegración de las personas desplazadas en el interior. Las agencias humanitarias y de desarrollo han considerado que esta consulta también es crucial para la efectividad del diseño y la implementación de programas, asegurando que la asistencia sea apropiada y satisfaga mejor las necesidades de las personas desplazadas. Las autoridades gubernamentales que trabajan con las personas desplazadas tienen la responsabilidad de alentar y facilitar la participación de las personas desplazadas en el interior en la planeación e implementación de políticas y programas relacionados con su situación, así como en asuntos como el manejo de campamentos.

- Deben tomarse medidas especiales para asegurar la participación de las mujeres desplazadas en el interior en estas consultas y en cualquier estructura formal de toma de decisiones. Normalmente, las mujeres y sus hijos dependientes constituyen la abrumadora mayoría de personas desplazadas en el interior en cualquier situación determinada. Sin embargo, muchas veces son los hombres quienes, a pesar de ser una minoría pequeña, hablan en nombre de las comunidades desplazadas en el interior. Como los prestadores de servicios de asistencia médica primaria para sus familias, las mujeres desplazadas tienen mejor sentido de lo que se requiere para asegurar su propio bienestar y seguridad y el bienestar y la seguridad de su familia, así como la mejor forma de responder a estas necesidades, haciendo la participación de las mujeres lo más esencial para el diseño de programas efectivos. En particular, la aportación de las mujeres debe buscarse con respecto a la distribución de alimentos y el contenido de la canasta de alimentos, el diseño y la disposición de las instalaciones del campamento u otro albergue y la recolección o distribución de agua y leña. Se ha señalado que las decisiones sobre estos asuntos en particular son importantes no sólo para la entrega de estos servicios, sino también la seguridad física de las mujeres y niños que los reciben.

Ejemplo

De manera más general, las respuestas nacionales, así como internacionales a situaciones de desplazamiento interno pueden ser informadas, asistidas y mejoradas de manera significativa a través de la creación de alianzas y mecanismos de consulta formal con organizaciones de personas desplazadas en el exterior, así como con grupos de la sociedad civil que trabajan con las personas desplazadas en el interior.

En Afganistán, por ejemplo, se ha establecido un Consejo Nacional de Personas Desplazadas, con el apoyo del gobierno y la comunidad internacional, para proporcionar a los afganos desplazados en el interior un foro para participar en el diálogo y hacer recomendaciones al Gobierno, así como agencias internacionales en cuanto a cómo tratar mejor sus necesidades.

10 Respaldo soluciones duraderas al desplazamiento interno. La responsabilidad nacional de las personas desplazadas en el interior se extiende a la meta final de encontrar soluciones duraderas a su difícil situación. Esto significa, como se expresa en los *Principios Rectores*, la responsabilidad de establecer las condiciones, así como proporcionar los medios, que permitan a las personas desplazadas en el interior a regresar de manera voluntaria y con seguridad y dignidad a su lugar de residencia habitual o a reasentarse de manera voluntaria en otra parte del país.

- La responsabilidad nacional de soluciones duraderas al desplazamiento interno también implica hacer todo lo posible por facilitar la reintegración de las personas desplazadas en el interior que regresaron o se reasentaron. Esto incluirá asegurar su derecho a participar de manera total y equitativa en asuntos públicos y tener el mismo acceso a los servicios públicos. Además, las autoridades tienen la responsabilidad de ayudar a las personas desplazadas en el interior a recuperar sus bienes y posesiones de las cuales fueron desposeídas como resultado de su desplazamiento o, cuando esto no sea posible, a obtener una compensación u otra forma de indemnización justa.
- Respaldo soluciones duraderas para las personas desplazadas en el interior es una responsabilidad amplia que incluye:
 - buscar la resolución pacífica de conflictos
 - proporcionar asistencia y proteger la seguridad física de las personas desplazadas en el interior que están regresando o están reasentándose, durante su tránsito, así como en la reubicación
 - reconstruir infraestructura (escuelas, clínicas médicas, carreteras, etc.) en áreas de retorno y reasentamiento
 - retiro de minas terrestres

- volver a establecer el imperio de la ley, tomando medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos y restaurar los procesos judiciales que puedan resolver controversias de posesiones y otras controversias.
- Bajo ninguna circunstancia las personas desplazadas en el interior serán forzadas a regresar a su casa o a reasentarse en otra parte en el país en contra de su voluntad. Tampoco deberán tomarse decisiones de manera arbitraria en el sentido de que “el desplazamiento ha terminado”, sin la debida consideración a la situación y las necesidades de las personas desplazadas. Más bien, siempre y cuando persistan las necesidades y vulnerabilidades específicas resultantes de su desplazamiento (el cual puede ser el caso durante cierto tiempo aún después del retorno o reasentamiento), las personas desplazadas en el interior seguirán necesitando atención especial.
- La naturaleza de la asistencia a las personas desplazadas en el interior puede, y debería, cambiar con el tiempo. En particular, existe la necesidad de cambiar de la asistencia humanitaria estrictamente de emergencia a la introducción lo más pronto posible de estrategias que respalden la autosuficiencia con el fin de evitar la creación de una dependencia prolongada y en su lugar promover la retención de habilidades y la capacitación y permitir la reintegración económica, así como social de las personas desplazadas en el interior. Además, estas medidas deben emprenderse en sintonía con iniciativas para ayudar a otras poblaciones en necesidad y apoyar la reconstrucción de comunidades y sociedades en general afectadas por la guerra.

Aplique lo aprendido _____

- 1 ¿Su Estado tiene una política nacional sobre desplazamiento interno?

- 2 ¿Cuáles de las medidas de política nacional resumidas en este tema son requeridas en su situación y cuántas de éstas se han emprendido?

- 3 ¿Hasta qué punto su legislación nacional es congruente con las recomendaciones proporcionadas en los puntos importantes de este tema?

- 4 ¿Qué puede hacer su gobierno para respaldar soluciones duraderas para las personas desplazadas en el interior?

- 5 ¿Cómo se han tratado en su entorno las necesidades especiales de mujeres y niños desplazados en el interior?

- 6 ¿Cómo se asigna la responsabilidad de las personas desplazadas en el interior en la estructura de su gobierno?

Conclusiones _____

Esta sección analiza el problema de las personas desplazadas en el interior y el desarrollo y la aplicación de lineamientos internacionalmente aceptados para la gestión migratoria en esta área. La responsabilidad de los gobiernos nacionales para prevenir, responder y resolver el problema de las personas desplazadas en el interior implica varias medidas clave para asegurar respuestas nacionales efectivas al desplazamiento interno. Los *principios rectores* señalan el camino a las medidas efectivas que los Estados pueden adoptar para satisfacer las necesidades especiales de esta población.

Fuentes

Brookings Institution Project on Internal Displacement, y Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios,

1999 *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, Disponible en http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPprinciples.pdf

Cohen, R., y F.M. Deng,

1998 *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press.

Cohen, R., K. Walter, y E. Mooney (Eds),

2003 *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia, Azerbaijan*, American Society of International Law, Washington, D.C.

Gomez, M.,

2002 *National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons*, Brookings – SAIS Project on Internal Displacement.

Grupo de Trabajo del Comité Permanente Entre Agencias,

1999 *Manual on Field Practice in Internal Displacement*, Disponible en: http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPManual.pdf

Kälin, W.,

2000 *Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement*, The American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement.

Korn, D. A.,

1999 *Exodus within Borders*, Brookings Institution Press.

Naciones Unidas,

1998 *Principios Rectores Sobre el Desplazamiento Interno*, Documento de las Naciones Unidas E / CN.4 / 1998 / 53 / Apéndice 2, 11 de febrero, disponible en: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/d2e008c61b70263ec125661e0036f36e?Opendocument>

Portales en la Red:

Una serie de artículos que exploran el asunto de soluciones duraderas para personas desplazadas en el interior y la pregunta de “¿cuándo termina el desplazamiento interno?” están contenidas en *Forced Migration Review*, Número 17 (2003): en www.fmreview.org.

Representante del Secretario General de las Naciones Unidas Sobre Personas Desplazadas en el Interior www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/midp.htm. Este Portal de la Red incluye reportes, declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas en relación con el mandato del Representante del Secretario General Sobre Personas Desplazadas en el Interior.

<http://www.reliefweb.int/idp/index.htm>. Este Portal de la Red contiene documentos, publicaciones e información en relación con la Unidad de Personas Desplazadas en el Interior, que ayuda al Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas a responder a las necesidades de las personas desplazadas en el interior.

Brookings – SAIS Project on Internal Displacement www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm. Este Portal de la Red incluye reportes de seminarios, documentos de investigación, libros y declaraciones sobre varios asuntos relacionados con el desplazamiento interno.

Base de Datos Global Sobre Personas Desplazadas en el Interior del Consejo de Refugiados de Noruega www.idproject.org. Este Portal de la Red contiene una Base de Datos de información sobre asuntos de Personas Desplazadas en el Interior y situaciones de países específicos.

Notas de Referencia

¹ *Principios Rectores Sobre el Desplazamiento Interno (Introducción).*