



SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

NACIONES UNIDAS



UNITED NATIONS



**Representante del Secretario General para  
las Personas Internamente Desplazadas**

**El Proyecto de la Institución  
Brookings-Universidad de Johns  
Hopkins SAIS sobre  
Desplazamiento Interno**

## **SEMINARIO REGIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO EN AMÉRICA**

**CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO  
18-20 DE FEBRERO DE 2004**

**Copatrocinado por:**

**El Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores**

**La Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones  
Unidas para las Personas Internamente Desplazadas**

**El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns  
Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno**

# **SEMINARIO REGIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO EN AMÉRICA**

**CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO  
18-20 DE FEBRERO DE 2004**

El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS  
sobre Desplazamiento Interno  
*1775 Massachusetts Avenue, NW, Washington DC 20036-2188*  
*y 1717 Massachusetts Avenue, Suite 607, NW, Washington DC 20036*  
*TELEPHONE: 202/797-6168 FAX: 202/797-6003 EMAIL: cdriest@brookings.edu*

## ÍNDICE DEL INFORME DEL SEMINARIO

Introducción .....	1
Sesión de Apertura .....	1
Perspectiva Global del Desplazamiento Interno .....	3
Desplazamiento Interno en América .....	6
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Sus Aplicaciones en América.....	9
Protección y Asistencia a los Desplazados: Las Preocupaciones Particulares de los Grupos Étnicos .....	12
Empoderamiento de las Mujeres Internamente Desplazadas .....	15
Otros Grupos Vulnerables .....	17
Soluciones Duraderas: Retorno, Reasentamiento y Reintegración.....	18
Respuesta de los Gobiernos Nacionales y Locales .....	20
Papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos .....	23
Reforzar la Respuesta Regionale.....	24
El Papel de la Comunidad Internacional .....	26
El Papel de la Sociedad Civil, las Organizaciones No Gubernamentales Locales y las Asociaciones de Personas Internamente Desplazadas.....	28
Acceso Seguro a los Desplazados y Protección de Aquéllos que Trabajan en su Beneficio .....	29
Sesión de Clausura .....	31
<b>Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América .....</b>	<b>32</b>
<i>Responsabilidad Nacional .....</i>	<i>32</i>
<i>Esfuerzos Regionales e Internacionales para Reforzar la Responsabilidad Nacional .....</i>	<i>40</i>

## APÉNDICES

Apéndice A - <i>Agenda</i> .....	45
Apéndice B - <i>Lista de Participantes</i> .....	(Ver Version en Inglés)
Apéndice C - <i>Documento Base</i> .....	55

## Introducción

El seminario regional sobre desplazamiento interno en América fue realizado del 18 al 20 de febrero de 2004 en la ciudad de México, auspiciado por el Gobierno de México y copatrocinado por la Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y el Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno. Fue el primer seminario regional de su clase en enfocarse en el desplazamiento interno en América.

El propósito del seminario fue examinar las tendencias actuales del desplazamiento interno en la región y la respuesta nacional, regional e internacional. Participaron más de sesenta personas, incluyendo representantes de los Gobiernos de Colombia, Guatemala, México y Perú; legisladores; representantes de instituciones nacionales de derechos humanos; organizaciones no gubernamentales locales e internacionales; las Naciones Unidas, el Banco Mundial; organismos regionales; líderes de comunidades de desplazados internos y expertos de instituciones de investigación.

El seminario produjo *Un marco para la acción* que subraya dieciséis puntos para mejorar la respuesta al desplazamiento interno en la región, así como medidas que podrían tomarse en los niveles regional e internacional para apoyar el cumplimiento efectivo de la responsabilidad nacional. La *Agenda*, la *Lista de Participantes* y el *Documento Base* para el seminario se encuentran en los apéndices A, B y C.

## Sesión de Apertura

### Discursos de Bienvenida:

*Thierry Lemaesquier*, Coordinador Residente de las Naciones Unidas en México

*Francis M. Deng*, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas

*Luis Ernesto Derbez Bautista*, Secretario de Relaciones Exteriores de México

**Thierry Lemaesquier** elogió al Gobierno de México, las Naciones Unidas y al Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno por organizar el seminario y señaló que esto representa una oportunidad única para todos aquellos involucrados para trabajar juntos en la búsqueda de soluciones al desplazamiento interno en la región. Indicó que los *Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno*,<sup>1</sup> que articulan los derechos y la protección específica, las necesidades de asistencia y reintegración de las personas internamente desplazadas. Las Naciones Unidas hacen énfasis en los temas de derechos humanos y los colocan en un sitio importante en la Declaración del Milenio, la cual específicamente hace referencia a los desplazados internos y a la implementación de sus derechos.<sup>2</sup> Uno de los

<sup>1</sup> UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, De ahora en adelante los *Principios Rectores* o *Principios*. Los *Principios* fueron desarrollados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y por un equipo de expertos legales y presentados a las Naciones Unidas en 1998.

<sup>2</sup> El 8 de septiembre de 2000, más de 150 jefes de Estado adoptaron la “Declaración del Milenio de Naciones Unidas”, la cual establece en su Capítulo VI, Artículo 26: “Resolvemos entonces... para fortalecer la cooperación internacional, incluyendo compartir las cargas, y la coordinación de asistencia humanitaria con los países que

objetivos de las Naciones Unidas es construir instituciones fuertes en cada país para la protección de los derechos humanos, incluyendo la atención al problema del desplazamiento interno.

Recordando la visita oficial del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas a México en 2002, Lemaresquier subrayó la buena voluntad del equipo de la ONU para ayudar al Gobierno de México para llevar a cabo las recomendaciones hechas en el informe. Un análisis de la situación de los derechos humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en 2003, reconoció a las personas internamente desplazadas como un grupo vulnerable e incluyó una serie de recomendaciones para atender su apuro.<sup>3</sup> La ONU actualmente trabaja con el Gobierno de México para traducir esas recomendaciones en respuesta práctica.

**Francis M. Deng**, Representante del Secretario General para las Personas Internamente Desplazadas, comenzó señalando que su misión a México ha sido constructiva, de la cual el seminario es un resultado directo. Expresó su agradecimiento al Gobierno de México por ser la sede de la reunión y dio la bienvenida a su interés en desarrollar estrategias regionales. El Dr. Deng enfatizó que el problema del desplazamiento interno era primero y sobre todo la responsabilidad del gobierno involucrado. Sin embargo, dado que las situaciones de desplazamiento interno en ocasiones sobrepasan las fronteras y pueden desestabilizar a los países vecinos, el siguiente nivel de responsabilidad es regional.

El seminario, explicó, fue parte de una serie de seminarios regionales y nacionales promovidos por su mandato y el Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno dirigidos a incrementar la conciencia del desplazamiento interno, desarrollar estrategias basadas en los *Principios Rectores* y promover el diálogo entre los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones regionales y las agencias internacionales. Como con los otros seminarios, esta reunión podría utilizar los *Principios Rectores* como un marco para atender los problemas de desplazamiento interno. En este sentido, el Dr. Deng reconoció con simpatía la presencia del Profesor Robert Goldman, ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su ex-Relator sobre Desplazados Internos, como uno de los miembros líderes del equipo legal que desarrolló los *Principios Rectores*. También reconoció la presencia de varios desplazados internos y sus líderes, señalando su resistencia y determinación para hacer oír sus voces.

**Luis Ernesto Derbez Bautista**, Secretario de Relaciones Exteriores de México, dio la bienvenida a todos los participantes a nombre del Gobierno de México. Explicó que el seminario fue un resultado directo de la visita del Representante del Secretario General a México, durante la cual fue considerada por primera ocasión la idea de organizar un encuentro regional. Al atender el problema del desplazamiento interno a nivel nacional, el seminario también busca comprender el problema en su contexto regional y beneficiarse de un intercambio de idea entre

---

reciben refugiados y ayudar a todos los refugiados y personas desplazadas a volver voluntariamente a sus hogares, con seguridad y dignidad y a ser reintegrados a sus sociedades.”

<sup>3</sup> *Diagnóstico Sobre La Situación de Los Derechos Humanos En México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

los actores en la región involucrados con el tema. En este sentido, el Canciller Derbez señaló con aprecio la presencia de representantes de los Gobiernos de Colombia, Guatemala y Perú, representantes de instituciones nacionales de derechos humanos, académicos, así como miembros de la sociedad civil de toda la región.

En América, indicó que aunque el problema del desplazamiento interno era continuamente resultado de conflictos armados, también tiene sus raíces en la discriminación y la intolerancia racial y religiosa y, posteriormente, era comúnmente consecuencia de privaciones económicas y de

*“Hoy en día el problema del desplazamiento interno no se limita ya a las situaciones de conflicto armado. También es ocasionado por el racismo, la intolerancia y la discriminación y tiene muy serias consecuencias económicas, políticas, culturales y humanitarias para los desplazados. La vulnerabilidad de las personas internamente desplazadas y las frecuentes violaciones a los derechos humanos que experimentan imponen una clara obligación a todos nosotros— y en particular a los gobiernos — de dar prioridad a atenderlos.”*

**Secretario de Relaciones Exteriores de México**

otra índole. Señaló que la vulnerabilidad de las personas desplazadas internas especialmente en relación con su protección hizo necesaria una mayor responsabilidad gubernamental para atender sus necesidades. El Canciller Derbez enfatizó que los *Principios Rectores* son uno de los principales elementos que deberían utilizarse para dirigir la protección, asistencia y necesidades de desarrollo de los desplazados internos, e indicó que el Gobierno de México está comprometido con el uso de los *Principios* para responder al desplazamiento interno. Sobre todo, señaló la importancia de construir con las recomendaciones del Representante del Secretario General y trabajar en coordinación con su mandato.

## Perspectiva Global del Desplazamiento Interno

**Moderador:**

*Merida Morales O'Donnell*, Representante Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**Ponente:**

*Francis M. Deng*, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas

El Dr. Deng presentó una perspectiva global del problema del desplazamiento interno. Como una crisis de proporciones mundiales, afecta a un estimado de 25 millones de personas en más de 50 países, de los cuales 3.3 millones están en América Latina. Aunque el número de desplazados internos en la región de América es pequeño en comparación con el resto del mundo, esto no significa que se puede minimizar la importancia de su situación. Las personas desplazadas en América son regularmente expuestas a graves violaciones de derechos humanos, generalmente a la falta de seguridad física y no son capaces de satisfacer sus propias necesidades de subsistencia. Las mujeres y los niños, así como los pueblos indígenas, las minorías y los pobres en el medio rural son desproporcionadamente afectados y particularmente vulnerables durante el desplazamiento. Dado que los desplazados internos no cruzan fronteras internacionales reconocidas, caen en lagunas de la protección internacional y los regímenes de asistencia.

El mandato del Representante del Secretario General busca ayudar a los desplazados internos mediante una combinación de incremento de la conciencia, asesoría, diálogo con los gobiernos e investigación orientada a las políticas. Como parte de este esfuerzo, los *Principios Rectores* fueron desarrollados para proveer un marco normativo para atender el desplazamiento interno en todas sus fases –protección del desplazamiento arbitrario, protección y asistencia durante el desplazamiento y protección durante el retorno o reasentamiento y reintegración. Los países a lo largo de la región latinoamericana están utilizando los *Principios Rectores* como una base para sus políticas y leyes.

En Colombia, el gobierno ha hecho esfuerzos particulares para fortalecer su marco legal con relación al desplazamiento interno. Sin embargo, continúan importantes lagunas en la implementación de programas y políticas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados recientemente subrayó la falta de visibilidad nacional e internacional del tema de desplazamiento colombiano, la tercera situación de desplazados internos más grande en el mundo. Más aún, los mecanismos de alerta temprana no han podido ser seguidos por medidas adecuadas para proteger a los desplazados y otros civiles, cuya seguridad física está bajo amenaza. Las condiciones de vida también tienden a ser pobres, con una seria falta de oportunidades de ingreso y educación. Actualmente, el énfasis en Colombia está en promover el retorno de las personas desplazadas a sus lugares de origen. Sin embargo, se debe tener cuidado para garantizar que este proceso es voluntario y que ocurre en condiciones de seguridad y dignidad. Se necesita crear soluciones alternativas para aquellos que decidan no regresar. El Representante del Secretario General señaló con preocupación que un desproporcionado número de desplazados internos en Colombia son de comunidades afrocolombianas e indígenas, quienes ya están marginadas y enfrentan obstáculos adicionales durante el desplazamiento. Además, se requiere realizar mayores esfuerzos para proteger a los líderes de los desplazados internos y a quienes trabajan en su beneficio. Podrían necesitarse fuertes alianzas entre las autoridades nacionales, las organizaciones internacionales, las ONG y los líderes de los desplazados.

Con relación a México, el Dr. Deng señaló que aquellas personas desplazadas por el conflicto en Chiapas continúan enfrentando malnutrición muy difundida, falta de acceso al agua y la educación, así como insuficientes oportunidades económicas, muchas temen también por su seguridad. Encomió al Gobierno por su apertura acerca de este tema y trabajar constructivamente en el desarrollo de una respuesta efectiva. De modo particular, el Gobierno ha comenzado a desarrollar nueva legislación sobre el tema del desplazamiento interno y a poner en marcha mecanismos para impulsar la coordinación interinstitucional. Al mismo tiempo, ha enfocado su atención en el hecho de que las personas desplazadas de las llamadas “comunidades autónomas” se mantienen fuera del alcance del Gobierno y enfrentan una crítica falta de asistencia, especialmente ahora que el Comité Internacional de la Cruz Roja ha terminado sus actividades en estas áreas.

En Perú, el término del conflicto armado y el establecimiento de un gobierno electo democráticamente abrió la posibilidad de retornar para muchas personas desplazadas. La insuficiente asistencia para la reintegración, sin embargo, ha afectado el proceso de retorno. Más aún, un número de personas desplazadas eligen no retornar, sino reasentarse en áreas urbanas, donde no son elegibles para asistencia a la reintegración y permanecen en necesidad. Problemas similares persisten en Guatemala.

A nivel regional, el Dr. Deng acogió el hecho de que los *Principios Rectores* se han convertido en un importante vehículo para la respuesta al desplazamiento interno. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), ha sido particularmente activa en este aspecto. En 1996, designó a un Relator Especial para Personas Internamente Desplazadas – el primero para una organización regional. El Relator ha utilizado activamente los *Principios Rectores* en sus esfuerzos de monitoreo e informes. Además, la Comisión ha adoptado los *Principios Rectores* como una guía autorizada de derecho pertinente sobre desplazamiento interno y ha utilizado los *Principios* como marca para evaluar las condiciones de los desplazados internos en países específicos.

*“Podemos trabajar colectivamente para cerrar la brecha que existe actualmente entre los estándares establecidos en los Principios y las realidades que enfrentan los desplazados internos en la región.”*

***Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas***

En la discusión, los participantes acogieron con beneplácito el énfasis del Representante del Secretario General sobre la importancia de los *Principios Rectores* y otras normas y estándares relevantes en relación con la protección legal de las personas internamente desplazadas, y señalaron que los *Principios Rectores* son una herramienta fundamental en la búsqueda de soluciones al desplazamiento interno.

Organizaciones No Gubernamentales de Colombia hicieron hincapié en la Ley 387 de 1997, la cual reflejó los *Principios Rectores*, sin embargo, la problemática es que fue desarrollada sin consultar con las comunidades afectadas y no estuvo acompañada de las políticas necesarias para garantizar su implementación. Otra preocupación clave fue el asesinato, persecución y estigmatización de los líderes de los desplazados internos así como la falta de seguridad para aquellos comprometidos con el trabajo humanitario y de derechos humanos. Para dar mayor atención en estos problemas, las ONG de Colombia solicitaron que el Representante del Secretario General lleve a cabo una misión al país para analizar la situación actual del desplazamiento de primera mano. Con relación a Perú y Guatemala, algunos participantes indicaron las similitudes entre las situaciones de desplazamiento en los dos países. En ambos casos, la restitución de la propiedad y la reparación para las personas internamente desplazadas son temas que necesitan ser atendidos. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue sugerida como un mecanismo a nivel regional. también fue señalado que las personas internamente desplazadas en estos dos países no siempre tienen acceso a la protección básica.

En opinión de muchos participantes, hay una falta de voluntad política y recursos económicos para atender el desplazamiento interno en la región. El Dr. Deng subrayó que dado que el desplazamiento es un tema interno, implica la responsabilidad nacional y la rendición de cuentas al Estado para que dedique sus recursos a los ciudadanos durante situaciones de desplazamiento interno. Cuando un Estado es incapaz de cumplir su obligación con sus ciudadanos, se espera que solicite la asistencia de la comunidad internacional. En resumen, pidió a los participantes utilizar el seminario para desarrollar estrategias mejoradas para atender el desplazamiento interno en la región.



## Desplazamiento Interno en América

**Moderador:**

*Guillermo Bettochi*, Asesor de Desplazados Internos, Unidad de Desplazados Internos OCHA

**Ponentes:**

*Greta Zeender*, Funcionaria de Información y Capacitación, Proyecto Global de Desplazados Internos, NRC

*Jorge Rojas*, Presidente de Asesoría para Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), Colombia

*Reynaldo Germán Martínez Velasco*, Colegio de la Frontera Sur, México

*Rosa Lía Chauca*, Coordinadora Nacional, Mesa sobre Desplazamiento y Afectados por Violencia Política (MENADES), Perú

Del total de aproximadamente 3.3 millones de personas internamente desplazadas en la región, los ponentes señalaron con preocupación que alrededor de 3 millones están desplazadas en Colombia y que de este número, 175,000 fueron recientemente desplazadas en 2003.<sup>4</sup> A pesar de que Colombia tiene el mayor número de desplazados internos en la región. Las dificultades que enfrentan los desplazados internos en otros países en la región también son de preocupación.

Comúnmente, se señaló, la difícil situación de los desplazados internos en América ha sido pasada por alto o se le ha dado insuficiente atención. Una razón es que muchas de las personas internamente desplazadas tienen

*“Cientos de miles de personas desplazadas internas en Latinoamérica han escapado de la atención, conforme se mezclan con otros pobres en zonas urbanas o son vistas como migrantes económicos.”*

*Proyecto Global sobre Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados*

dificultades para distinguirse de otras poblaciones sin hogar o sin tierra. De hecho, se sugirió que debido a que las personas internamente desplazadas han llegado a las zonas urbanas como resultado directo de conflictos pero también en busca de mejores oportunidades económicas, es más difícil distinguirlas de los migrantes económicos. Sin embargo, las necesidades específicas de las personas internamente desplazadas las colocan aparte de los pobres en zonas urbanas, en particular la compensación de tierra o la restitución, el deseo de regresar al hogar y el trauma psicológico por su desplazamiento. En Guatemala y Perú, donde los conflictos se han disipado o terminado efectivamente, muchos desplazados internos de largo tiempo continúan sin soluciones duraderas y viven en extrema pobreza. Más aún, muchos de estos desplazados internos son víctimas de profunda discriminación, exacerbando su difícil situación. Estos “desplazados internos invisibles” continuamente enfrentan dificultades en el acceso a asistencia gubernamental, empleo, cuidado de la salud y educación, debido a que no cuenta con documentos de registro e identidad oficiales.

Diversos factores contribuyen a la dificultad para conocer las cifras y localización de las personas internamente desplazadas en América. Primero, se han conducido pocas encuestas y análisis en plenos conflictos para determinar la magnitud completa y el carácter del desplazamiento. Más aún, los desplazados, por miedo de ataque o estigmatización, frecuentemente deciden no registrarse con las autoridades. En situaciones prolongadas de desplazamiento, el acontecimiento de múltiples desplazamientos, movimientos de retorno y

<sup>4</sup> Los datos mencionados no son oficiales.

cambios demográficos en la población desplazada, han complicado la recolección de información confiable.

**Guatemala.** El caso de Guatemala ilustra algunos de los retos que se enfrentan en largas situaciones de desplazamiento. El Gobierno de Guatemala así como las agencias de las Naciones Unidas afirman que no hay más personas internamente desplazadas en el país. De hecho, el Gobierno aseguró que las personas que fueron desplazadas están ahora en la misma situación que el resto de la población, quienes enfrentan extrema pobreza. Sin embargo, las ONG guatemaltecas, investigadores y algunos funcionarios de la ONU encontraron que aún podría haber hasta 250,000 personas internamente desplazadas en el país. Estos desplazados internos, quienes viven en las ciudades principalmente, aún carecen de una solución duradera, conforme no han podido tener sus tierras de nuevo y retornas, ni han sido capaces de reintegrarse con éxito en otra parte.

**Colombia.** Los ponentes señalaron que aunque ha habido un decremento en el número total de desplazados internos el año pasado, esta información podría ser engañosa. En particular, enmascara un nuevo fenómeno –las restricciones al movimiento. En algunos lugares la gente *no* puede dejarlos debido a una práctica de “contención” algunas veces empleadas por los grupos armados en particular los paramilitares. Al mismo tiempo, la política de “seguridad democrática” del Gobierno fue reportada como el origen del desplazamiento así como la estigmatización de los desplazados quienes constantemente son sospechosos de ser simpatizantes de los grupos armados. Una vez desarraigados, los problemas de seguridad desaniman a muchas personas internamente desplazadas de registrarse con las autoridades, haciendo difícil estimar su número real en el país. Más aún, los colombianos que son obligados a huir debido a que sus cosechas y comunidades han sido fumigadas, no son reconocidos como desplazados internos. Existe una falta de atención por parte de los medios de comunicación debido a la fatiga derivada de la naturaleza prolongada del conflicto además de la falta de visibilidad nacional del problema. Los participantes señalaron que la capacidad institucional de Colombia no es suficiente para asistir a los desplazados y que los estándares de protección y asistencia básicos están deteriorándose. Además, los participantes indicaron la necesidad de revisar la política de retorno del Gobierno, así como garantizar que los retornos sean voluntarios y que se provea la seguridad y protección adecuadas a lo largo del proceso de retorno. Se hizo la sugerencia de realizar una conferencia internacional sobre la situación humanitaria en Colombia.

**México.** En México, el hecho de que aún existe poca información acerca del desplazamiento en el Estado de Chiapas fue atribuida a la falta de interés y atención al tema. Los investigadores y ONG de la región explicaron que una serie de expulsiones y un registro de intolerancia religiosa entre Católicos y Protestantes en Chiapas han llevado al actual estado de desplazamiento. Sin embargo, el desplazamiento en Chiapas comenzó a ser documentado hace relativamente poco y, por lo tanto, ha sido difícil valorar con precisión el número de desplazados. Las cifras disponibles fueron estimadas y variadas de acuerdo con las fuentes. También hay una necesidad de información desagregada a fin de comprender mejor y atender las necesidades de grupos específicos de desplazados internos, incluyendo mujeres y niños. Se sugirió que las lagunas en el conocimiento obstaculizan la

identificación de soluciones apropiadas. Ha sido iniciado recientemente un diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil con el propósito de ahondar en esas lagunas y trabajar en la manera de responder mejor al desplazamiento interno. Además, se recomendó que el Gobierno de México considere desarrollar una política pública sobre desplazados internos basada en los *Principios Rectores*. La política debería ser desarrollada con el objetivo de resolver efectivamente la situación de desplazamiento, atendiendo las causas del desplazamiento, incluyendo la marginación y la discriminación y valorando las necesidades de los desplazados.

**Perú.** Con relación a Perú, nueve años después de la visita del Representante del Secretario General en el año 1995, representantes del país señalaron que la situación de las personas internamente desplazadas ha variado muy poco. Las necesidades de las personas internamente desplazadas continúan siendo desatendidas y muchas viven en condiciones de pobreza extrema y marginación social. A pesar de que fueron desarrollados programas estatales para proveer asistencia en la reconstrucción y documentación para las poblaciones en retorno, sólo ocho por ciento de las personas internamente desplazadas, según se informa, reciben esta asistencia. De hecho, la mayoría de las personas internamente desplazadas regresan por sus propios medios, sin asistencia, o con apoyo limitado de las ONG. Más aún, el regreso no ha sido duradero ya que las personas internamente desplazadas frecuentemente regresan a sus áreas previas de refugio durante momentos de inseguridad o por razones económicas. Además, las personas internamente desplazadas aún experimentan dificultades para obtener documentación oficial, que es crítico para tener acceso a servicios públicos y sus derechos. Por lo tanto, aunque el conflicto ha terminado, en muchas áreas las personas internamente desplazadas continúan teniendo necesidades particulares relacionadas con su desplazamiento y aún requieren soluciones duraderas a su difícil situación.

En la discusión, se señaló que las personas internamente desplazadas en Perú merecen reconocimiento como víctimas de violaciones a los derechos humanos a quienes, de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación, deberían tener una compensación, en particular por la pérdida de propiedad. Los participantes también sintieron que existe la necesidad de atender las causas de raíz de la exclusión política y social enfrentada por las personas internamente desplazadas. Varios hicieron hincapié en la necesidad de recursos destinados a los gobiernos locales para permitirles atender el desplazamiento. Se señaló que hay áreas en Perú donde los conflictos de baja intensidad y la erradicación de la coca están provocando nuevos desplazamientos que requieren solución. Finalmente, se indicó que la sociedad civil, junto con los miembros del Congreso, están promoviendo el desarrollo de una ley sobre desplazamiento interno. Con base en la promoción del Representante del Secretario General a esta iniciativa, se sugirió que él también envíe una carta al Presidente del Perú apoyando la promulgación de dicha ley.\*

---

\* Subsecuentemente, el Representante le escribió al Presidente Toledo en apoyo a esta iniciativa. En Mayo 19 del año 2004, el Presidente Toledo promulgó una ley sobre desplazamiento interno. (Para obtener el texto de la ley, por favor contacte al Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno).

Al mismo tiempo, la ley sola no es la solución. En el caso de Colombia, los representantes de la sociedad civil señalaron que a pesar de que se estableció una estructura legal para proteger a los desplazados internos, se hizo sin suficientes insumos de los desplazados internos o un adecuado conocimiento de su situación. Además la falta de implementación de la legislación es un problema que afecta la provisión de asistencia y protección adecuadas para los desplazados en la región.

Los participantes solicitaron que las necesidades particulares de las personas internamente desplazadas sean tomadas en cuenta en el diseño de programas de gobierno. En Guatemala, México y Perú, los gobiernos y las organizaciones internacionales han optado por un enfoque holístico sobre la reducción de la pobreza sin tratar a los desplazados como personas con necesidades y vulnerabilidades particulares. Estas necesidades, por lo tanto, continuamente no son atendidas.

El desplazamiento, enfatizaron los participantes, implica no solo movimiento geográfico, sino también el cruce de líneas culturales, raciales y de lenguaje, lo cual introduce riesgos y vulnerabilidades adicionales, al mismo tiempo, el desplazamiento debería ser visto como un proceso dinámico en el que las personas desplazadas adquieren nuevas ideas y conocimiento a través de diferentes etapas en su desplazamiento. Deberían hacerse grandes esfuerzos no solo para atender la difícil situación de las personas internamente desplazadas, sino también para darles un papel y una voz en este proceso.

## **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Sus Aplicaciones en América**

### **Moderador:**

*Robert Goldman*, Profesor de Derecho, Washington College of Law of American University, y ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA

### **Ponentes:**

*Roberta Cohen*, Codirectora, El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno

*Catherine Bouley*, Comisión Colombiana de Juristas

*Juan González Esponda*, Comisionado para la Reconciliación de las Comunidades en Conflicto, Gobierno de Chiapas

Los ponentes discutieron la aplicación de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* en América, los primeros estándares internacionales para las personas internamente desplazadas. Los *Principios* unieron las previsiones relevantes del derecho internacional humanitario y de derechos humanos y la ley análoga aplicable sobre refugiados a las necesidades de las personas internamente desplazadas y establecieron los derechos de los desplazadas y las responsabilidades de los gobiernos, los actores no estatales y la comunidad internacional hacia estas poblaciones. Son comprensivos en alcance, cubriendo todas las fases del desplazamiento y tomando en cuenta la gama completa de derechos que las personas internamente desplazadas deben gozar. Definen la protección cubriendo ampliamente tanto los derechos de subsistencia o los derechos a la alimentación, medicina y abrigo, así como el derecho a la seguridad personal y las libertades civiles y políticas. Se señaló que a pesar de que los *Principios Rectores* no son legalmente vinculantes, han ganado importante nivel y autoridad internacional y disfrutan de

amplia aceptación debido a su consistencia con el derecho humanitario internacional y de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos los llamó una “guía autorizada” para el trabajo de los gobiernos, organizaciones internacionales, órganos regionales y grupos no gubernamentales con personas internamente desplazadas. Resoluciones de la ONU unánimemente adoptadas también se refieren a los *Principios Rectores* como un “estándar” e “importante herramienta”. Las resoluciones de la ONU señalan además que un creciente número de Estados, agencias de la ONU y organismos regionales y no gubernamentales están haciendo uso de los *Principios* y solicitan su amplia difusión y aplicación.

Los *Principios Rectores* están probando ser una herramienta efectiva en muchas maneras:

- Como una herramienta de monitoreo – para medir las condiciones en el terreno para las personas internamente desplazadas.
- Como una guía para los gobiernos en el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno. De hecho, varios gobiernos alrededor del mundo utilizan los *Principios* como un marco para la política y los han incorporado directamente en sus legislaciones. La iniciativa adoptada por un número de gobierno para entrenar a miembros del Ejército en los *Principios* fue subrayada como particularmente importante dado que el ejército continuamente tiene contacto con poblaciones de desplazados internos en el mundo.
- Como una herramienta para la defensa y el diálogo con las autoridades nacionales. Los líderes de las personas internamente desplazadas se dieron cuenta de que los *Principios Rectores* son un instrumento valioso para dar a conocer sus preocupaciones de mejores condiciones a los representantes del gobierno.
- Como una efectiva herramienta para el empoderamiento. El conocimiento de los *Principios Rectores* permite a las personas desplazadas conocer sus derechos y, por lo tanto, atender mejor su propia difícil situación.
- Como una guía autorizada para interpretar la ley en relación con las personas internamente desplazadas. Los órganos de la ONU que se encargan de monitorear el cumplimiento del gobierno respecto a los acuerdos internacionales de derechos humanos, han comenzado a citar los *Principios Rectores* como una fuente importante de derecho en la toma de decisiones sobre casos particulares. A nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró a los *Principios Rectores* como una guía sobre cómo debería interpretarse la ley. En Colombia, la corte constitucional ha basado dos decisiones relativas al desplazamiento forzado en los *Principios Rectores*.

*“La Comisión acoge con beneplácito y apoya totalmente estos Principios Rectores. Como el más comprensivo conjunto de normas aplicables a los desplazados internos, los Principios Rectores proveerán guía autorizada a la Comisión sobre cómo debería interpretarse y aplicarse la ley durante todas las fases del desplazamiento.”*  
**Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1998**

- Como una herramienta para facilitar la rendición de cuentas de los agentes no estatales. Porque se considera en gran parte del derecho internacional humanitario que puede ser aplicada a los actores no estatales.

En suma, los *Principios Rectores* podrían ser utilizados “en muchas formas creativas y valiosas para mejorar la forma en que las personas internamente desplazadas son percibidas y tratadas.” Para facilitar su uso, se ha publicado un a *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores*<sup>5</sup>. Funcionarios del gobierno, abogados y legisladores también encuentran útiles las *Anotaciones*<sup>6</sup> a los *Principios*, ya que esta publicación enlista las leyes y otros instrumentos en los que está basado cada Principio. Además, los grupos locales en un número de países han desarrollado materiales educativos basados en los *Principios Rectores*, lo cuales han adaptado a las condiciones locales.

En la discusión, los participantes estuvieron de acuerdo en que los *Principios Rectores* proveen una útil guía sobre la cual basar las respuestas al desplazamiento interno. Se dio particular énfasis a la importancia de incorporar los *Principios Rectores* en la política y legislación nacional. Al respecto, el Gobierno de Colombia fue reconocido por su uso de los *Principios Rectores* en la legislación nacional, con especial mención del Plan de Acción de 1999 y la decisión de la Corte Constitucional de 2002 la cual establece que el desplazamiento interno es contrario a la ley nacional. Sin embargo, los participantes reiteraron que la legislación y política solas son insuficientes y que hay una necesidad urgente de cerrar la brecha entre la existencia de leyes y políticas y su implementación efectiva. La comunidad internacional, se sugirió, podría jugar un papel crítico en impulsar el compromiso de los gobiernos con los *Principios* y, al respecto, se solicitó nuevamente al Representante del Secretario General llevar a cabo una visita de seguimiento a Colombia.

En el caso de México, representantes del Gobierno indicaron que la visita del Dr. Deng los ha estimulado a ser más activos en la atención del desplazamiento interno y desarrollar políticas basadas en los *Principios Rectores*. El Gobierno del Estado de Chiapas, por ejemplo, ha utilizado los *Principios Rectores* para guiar el proceso de reintegración de personas internamente desplazadas a sus lugares de origen. Además, el Gobierno de México también ha realizado esfuerzos a nivel nacional para desarrollar legislación y políticas que incorporen los *Principios Rectores*.

Con relación a la difusión, los participantes señalaron que a pesar de un número de esfuerzos por darlos a conocer, continúa existiendo una falta de conocimiento de los *Principios Rectores*, especialmente entre funcionarios del gobierno, el ejército y la policía. Hay una urgente necesidad de capacitación en los *Principios Rectores* para las autoridades nacionales y municipales, se espera que el ejército y la policía protejan a las personas internamente desplazadas pero constantemente carecen de conocimiento suficiente de los derechos de las personas internamente

---

<sup>5</sup> *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno y la Oficina de la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 2000.

<sup>6</sup> *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Anotaciones*, Walter Kälin, Sociedad de Derecho Internacional (ASIL), y El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno, *Estudios en Política Legal Transnacional*, No. 32, Junio de 2000.

desplazadas. En Colombia, la capacitación del ejército en los derechos de las personas internamente desplazadas podría ayudar a incrementar la conciencia de la distinción entre combatientes y no combatientes y ayudar a contrarrestar la visión de que las comunidades desplazadas son simpatizantes de los insurgentes y, por lo tanto, blancos legítimos. La promoción de los *Principios* entre los legisladores también es necesaria para producir una mayor atención de los derechos de las personas internamente desplazadas en la ley. Además, las campañas públicas de concientización de masas acerca de los *Principios Rectores* fueron recomendadas para sensibilizar al público en general sobre la difícil situación de las personas internamente desplazadas y ayudar a contrarrestar el estigma que sufren las personas internamente desplazadas en Latinoamérica. Además, se requieren mayores esfuerzos con las propias poblaciones de desplazados internos para hacerlos más conscientes de sus derechos e impulsar sus propias campañas de movilización. Al respecto, el Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno anunció que planea organizar reuniones de líderes de personas desplazadas internas alrededor del mundo para permitir un intercambio de ideas y promover redes de comunicación.

## **Protección y Asistencia a los Desplazados: Las Preocupaciones Particulares de los Grupos Étnicos**

### **Moderador:**

*Jorge Rojas*, Presidente, Consultoría para Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), Colombia

### **Ponentes:**

*Xóchitl Gálvez*, Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México

*Rodolfo Stavenhagen*, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas

*Marino Córdoba Berrio*, Fundador y Director de Asuntos Internacionales, Asociación para Desplazados Internos Afro-Colombianos (AFRODES), Colombia

Los indígenas y grupos étnicos, se enfatizó, son afectados desproporcionadamente por el desplazamiento en América. Su marginación social, se añade a los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan durante el desplazamiento, así como durante su retorno o reasentamiento.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas informó que en sus visitas a países, encontró desplazamiento causado por catástrofes naturales, conflictos políticos y religiosos, grandes proyectos de desarrollo, así como cambios ambientales y económicos. Además hay casos donde el desplazamiento fue planeado por los gobiernos. Propuso que los diferentes tipos de desplazamiento sean categorizados de modo que las respuestas puedan ser dirigidas apropiadamente, dado que las necesidades de

*“Las poblaciones indígenas han sido desproporcionadamente afectadas por el desplazamiento interno en la región.”*

***Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas***

los desplazados difieren de acuerdo con la naturaleza de su experiencia y de si el desplazamiento es transitorio o permanente. Además, señaló que ocurre una dinámica en América, la cual está fuera del alcance de los *Principios Rectores*, y como un asunto de preocupación: el desplazamiento debido a razones económicas. Sugirió que hay circunstancias donde el

sufrimiento de esta población es tan serio como el de las personas desplazadas descritas en los *Principios Rectores*. El desplazamiento debido a razones económicas no siempre es “voluntario”, señaló. Si las personas no pueden sobrevivir en sus áreas de origen, entonces la decisión de migrar podría ser vista como involuntaria. En cualquier caso, ambos grupos sufren de invisibilidad y requieren atención.

En México, las causas del desplazamiento de la población indígena incluyen conflicto religioso, desastres naturales y proyectos de desarrollo, pero además, muchas personas indígenas son forzadas a migrar a otras partes del país por razones económicas. Aunque aquéllos desplazados por proyectos de desarrollo tienen garantizada la asistencia por ley, en la práctica, no reciben compensación. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas informó que considera la situación de las personas indígenas desplazadas como un serio problema y ha designado \$20 millones este año para ayudar a atender su difícil situación. Estos fondos podrían ser utilizados para adquirir tierra y obtener comestibles de modo que los indígenas desplazados internos puedan tener una sensación de normalidad mientras atienden otras preocupaciones.

Los participantes señalaron que a fin de atender la situación de los indígenas desplazados internos de forma coherente, el Gobierno de México debería desarrollar un marco legal para las personas internamente desplazadas que incluya la atención de las necesidades de las personas indígenas y también una política nacional que promueva soluciones a su difícil situación.

Un número de participantes expresaron su preocupación acerca de la ampliación de la categoría de personas internamente desplazadas para incluir a los migrantes económicos. Se señaló que este debate tuvo lugar cuando se desarrolló por primera vez la definición de personas internamente desplazadas en los *Principios Rectores* pero que la decisión alcanzada fue no incluir a los migrantes económicos y a los trabajadores migratorios en la definición. Robert Goldman, quien a sido miembro del equipo legal que diseñó los *Principios*, explicó que los *Principios* no crean una categoría nueva de personas con títulos especiales, sino que buscan atender la difícil situación de un grupo particular de personas que tienen diferentes necesidades de protección y asistencia resultado de su desplazamiento forzado. Ampliar el mandato podría poner en riesgo el consenso alrededor del tema del desplazamiento interno así como el enfoque en este grupo, que actualmente alcanza alrededor de 25 millones de personas y tiene necesidades urgentes de protección.

La decisión de excluir a los migrantes económicos de la definición no significa que no haya necesidad de atención especial a su situación, sino simplemente que hay diferentes temas involucrados. Por ejemplo, señaló que la migración económica en América es un fenómeno abrumadoramente internacional en vez de nacional. De hecho, como un reflejo de tales diferencias, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha creado distintos mecanismos, nombró no solo un Relator Especial para Personas Internamente Desplazadas sino también un Relator Especial para los Trabajadores Migratorios y sus Familias. En apoyo de estos argumentos, un representante de la sociedad civil señaló que en Colombia ha habido esfuerzos por algunas personas para categorizar a las personas internamente desplazadas como “migrantes económicos” a fin de minimizar los riesgos que enfrentan debido a la violencia. Sin embargo, hay una diferencia entre estas categorías que deberían mantenerse. Otro participante indicó que debido a que las poblaciones desplazadas y migrantes económicos tienen a combinarse en el



terreno, las relaciones que existen entre los desplazados internos y otros grupos deberían tomarse en cuenta.

Hubo acuerdo general de que deben llevarse a cabo esfuerzos especiales para atender las necesidades de las personas indígenas, sean desplazados internos o migrantes económicos. Muchos participantes sugirieron que, generalmente no se han hecho esfuerzos reales en América Latina para integrar a las personas indígenas en la sociedad y sugirieron que atender el desplazamiento interno es una oportunidad de hacerlo. También se consideró importante que los indígenas desplazados tengan acceso a la tierra aunque no deseen retornar a sus lugares de origen. Su retorno o reasentamiento debería llevarse a cabo voluntariamente y con asistencia a fin de garantizar que no vuelvan a ser desplazados. Se dio particular énfasis a la necesidad de realizar esfuerzos para prevenir que ocurra el desplazamiento de grupos indígenas.

La difícil situación de los afro-colombianos, quienes se encuentran entre el sector más pobre de la sociedad fue considerada de especial atención. De acuerdo con CODHES, una organización de investigación colombiana, los afro-colombianos comprenden la tercera parte del número total de colombianos desplazados en 2002, son desproporcionadamente afectados por el conflicto, el cual tuvo lugar durante mucho tiempo en las áreas rurales –selvas, bancos de ríos, comunidades costeras y en valles- donde los afro-colombianos residen y donde existen fuertes intereses económicos nacionales e internacionales. Se señaló que en 1996, poco después del reconocimiento de que títulos de propiedad comenzaron a darse a las comunidades afro-colombianas, fueron sujetos a una campaña de bombardeo que llevó al desplazamiento de más de 20,000 personas y muchas muertes. Desde entonces, posteriores desplazamientos y ataques han tenido lugar, en algunos casos con advertencias previas, como en el caso de la notoria masacre de Bojayá del 2 de mayo de 2002, en la que 119 afro-colombianos murieron después de buscar refugio en una iglesia. Los ataques sufridos por estas comunidades dejaron a muchos huérfanos y madres solteras afro-colombianos. Además, los adolescentes afro-colombianos están siendo cada vez más sujetos a reclutamiento forzado por los sectores armados. Además, hay casos de afro-colombianos que han tratado de huir a los países vecinos en búsqueda de refugio, pero son obligados a regresar a Colombia.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Representante del Secretario General y otros hicieron hincapié en la

*“Alertas tempranas para impedir la masacre no fueron escuchadas por las autoridades... las recomendaciones hechas por los mecanismos internacionales como el Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos y los Principios Rectores... no son implementados ni respetados por el Gobierno... esto nos lleva a preguntar: ¿quién es responsable de proteger y respetar los derechos humanos en Colombia?”*

***Líder de afro-colombianos desplazados***

particularmente seria situación de desplazamiento que enfrentan los afro-colombianos. Los representantes recomendaron que las Naciones Unidas realicen todo tipo de esfuerzos para investigar las sistemáticas violaciones a los derechos humanos sufridas por este grupo étnico. También hicieron un llamado a la comunidad internacional para instar al Gobierno de Colombia a mejorar la protección de los derechos de los grupos étnicos y acelerar el proceso colectivo de entrega de títulos de propiedad para los afro-colombianos en particular, lo cual podría ayudar a

prevenir desplazamientos posteriores de estas comunidades. Se consideró importante que el Gobierno colombiano implemente el plan nacional de desarrollo para los afro-colombianos así como la Ley 387 de 1997 y los *Principios Rectores*. Además, se señaló que existe la necesidad de que las organizaciones internacionales expandan sus programas y presencia en el país entre las minorías, indígenas y otras comunidades vulnerables a fin de protegerlas y también ayudar a prevenir el desplazamiento.

## Empoderamiento de las Mujeres Internamente Desplazadas

### **Moderador:**

*Patricia Luna Paredes*, Directora del Programa para Personas Internamente Desplazadas, Red de Solidaridad Social, Gobierno de Colombia

### **Ponentes:**

*Rosa Lía Chauca*, Coordinadora Nacional, Mesa sobre Desplazamiento y Afectados por Violencia Política (MENADES), Perú

*Paloma Bonfil*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México

*Pilar Rueda*, Especialista de Género, Colombia

Los participantes señalaron la importancia de comprender el impacto particular del desplazamiento interno en las mujeres, quienes con sus hijos representan la mayoría de las personas internamente desplazadas. Para este fin, se han realizado un número de estudios en América para analizar cómo el conflicto y el desplazamiento afectan el papel de las mujeres, su situación en la sociedad y su bienestar económico y psicológico. La conclusión fue que el desplazamiento típicamente ha causado un cambio fundamental en el papel de la mujer dentro de las estructuras familiares y más ampliamente dentro de la sociedad. Como resultado del conflicto, la mayoría de las mujeres desplazadas internas en América son viudas o cabezas de familia. En consecuencia, tienen que asumir funciones adicionales a aquellas tradicionalmente percibidas como responsabilidades de la mujer, como el mantenimiento del hogar, cocina y cuidado de los niños y se han convertido en las principales proveedoras de sus familias. Esta nueva responsabilidad también ha introducido cambios: mientras que antes del conflicto y desplazamiento la mayoría de estas mujeres trabajaban en el sector agrícola, la mayoría ahora está comprometida en comercios pequeños y servicios de ayuda doméstica. Sin menospreciar las dificultades que estos cambios implican, la expansión de los papeles de las mujeres desplazadas internas también tiene ciertas implicaciones positivas, en términos de reforzar su autoestima, poner a las mujeres en el camino de superar la discriminación y desigualdades de muchos años, y presentar una oportunidad para la transformación de relaciones de género. En México, por ejemplo, la experiencia del desplazamiento ha ocasionado que las mujeres indígenas cuestionen las estructuras de poder pre-existentes dentro de sus comunidades y, a través de este proceso, las mujeres son capaces de aprender acerca de sus derechos.

Al mismo tiempo, el conflicto y el desplazamiento trae riesgos particulares para las mujeres. El conflicto agrava la discriminación pre-existente y crea un mayor grado de vulnerabilidad entre las mujeres.

Violencia sistemática y muy difundida contra las mujeres, incluyendo violación y otros crímenes

*“Las políticas nacionales en América deben incorporar las necesidades de las mujeres desplazadas y hacerlo de modo que terminen con las diferencias sociales existentes y reduzcan la discriminación.”* **Especialista de Género, Colombia**

sexuales o actos de terror, constantemente se convierten en un arma de guerra. Las mujeres también son sometidas a reclutamiento forzado por los actores armados. Incluso dentro de sus propias familias, las tasas de violencia y abuso doméstico típicamente se incrementan durante el desplazamiento y la salud mental de las mujeres consecuentemente sufre severa tensión. Se señaló que las mujeres algunas veces sufren estas elevadas tasas de violencia específicamente como resultado de su participación en los procesos político y cuando abogan por sus derechos. Más aún, se indicó que debido a las normas sociales y religiosas, hay una fuerte reluctancia en las sociedades latinoamericanas, incluyendo dentro del movimiento de derechos humanos, a abrir abiertamente acerca y atender el problema de la violencia sexual. Como primer paso, los participantes subrayaron la importancia de reconocer estos abusos contra las mujeres. Para atender el clima de impunidad debería llevarse a los perpetradores a la justicia y sería importante psicológicamente para las víctimas.

Las mujeres indígenas enfrentan retos adicionales. Aunque las mujeres desplazadas internas padecen una ausencia de seguridad económica ligada a la falta de acceso a oportunidades generadoras de ingreso, este problema se exagera en las comunidades indígenas debido a su marginación y estatus económico y social. Por ejemplo, el problema de restaurar tierras y propiedades expropiadas a las comunidades indígenas se compone con el hecho de que dentro de estas comunidades los derechos son asignados a los hombres, cuya muerte o desaparición como resultado del conflicto y el desplazamiento crean un vacío legal en la comunidad. Así, existe una urgente necesidad de evaluar los papeles de género y garantizar a las mujeres indígenas desplazadas igual acceso a los derechos a la tierra y a la propiedad y otros recursos.

Se señaló que las políticas para las personas internamente desplazadas en América Latina no han tomado en cuenta suficientemente las necesidades de las mujeres desplazadas. Como resultado, las mujeres no están protegidas de la discriminación y estigmatización que sufren durante el desplazamiento. Los participantes enfatizaron la necesidad de considerar el diferente impacto que tiene el desplazamiento en grupos específicos de personas internamente desplazadas, especialmente mujeres. Se subrayó que:

“El impacto del desplazamiento difiere con base en la edad, el género y la personalidad específica del individuo. El desplazamiento es una catástrofe general, pero requiere enfoques diferenciados.”

En respuesta, los participantes hicieron un llamado para elaborar datos desagregados sobre poblaciones desplazadas, por factores que incluyan edad y género y por respuestas diferenciadas hechas para las necesidades de grupos específicos. Los programas comprensivos también necesitan incorporar las necesidades económicas, sociales y de salud, incluyendo un énfasis en los derechos de salud reproductiva.

Se enfatizó que las mujeres desplazadas deberían ser incorporadas activamente en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas. Es importante que las mujeres tengan voz en los procesos de toma de decisiones de programas para asistirles y a sus familias. Para este fin, la creación de foros y talleres en los que las mujeres desplazadas puedan decir sus propias necesidades fue fuertemente recomendado. Además, los participantes señalaron la necesidad de capacitación en

mecanismos de protección en derechos humanos, en particular aquellos relacionados con los derechos de las mujeres.

## Otros Grupos Vulnerables

**Moderador:**

*Nils Kastberg*, Director Regional, UNICEF (Panamá)

**Ponentes:**

*Jorge Rojas*, Presidente, Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), Colombia

*Diana Avila*, Directora Ejecutiva, Consejería en Proyectos, Perú

Los adultos mayores desplazados internos así como los niños y adolescentes desplazados también requieren perfiles más altos en la legislación y política nacional sobre personas internamente desplazadas, así como en programas de protección y asistencia. Los *Principios Rectores* subrayan la importancia de tomar medidas especiales para atender a estos grupos.

Las preocupaciones específicas de género de las personas adultas mayores desplazadas requieren atención. Por ejemplo, se indicó que en Perú, las mujeres adultas mayores experimentan la mayor dificultad cuando tratan de adaptarse a la vida en las zonas urbanas. “La discriminación racial y cultural son factores que han hecho la situación más difícil”, señaló un participante. Una razón para esto es que aunque las personas indígenas generalmente dejan de utilizar ropa tradicional cuando migran a las ciudades, las mujeres adultas mayores desplazadas continúan utilizando sus trajes tradicionales y hablan su lengua tradicional. Esto impone retos a su integración y aumenta el riesgo de discriminación. Al mismo tiempo, el desplazamiento impone a las mujeres adultas mayores desplazadas responsabilidades adicionales, en particular en el cuidado de los hijos y el mantenimiento del hogar.

Se indicó que existe poca información estadística en América sobre las cifras, situación y necesidades particulares de las personas adultas mayores desplazadas a lo largo de las diferentes etapas del desplazamiento. Tienden a ser pasadas por alto en la evaluación de necesidades y el diseño de programas de asistencia. Como resultado, sus necesidades continuamente no son atendidas adecuadamente, por ejemplo, con relación a la alimentación apropiada para su condición.<sup>7</sup> Actores nacionales e internacionales deberían hacer más para garantizar la participación de las personas adultas mayores desplazadas en las consultas con las poblaciones desplazadas. Las preocupaciones de las personas adultas mayores desplazadas deberían ser tomadas en cuenta en el desarrollo de leyes y políticas nacionales, en las cuales deberían expresar sus criterios específicos para asegurar que sus necesidades sean satisfechas.

Los participantes subrayaron la importancia de enfocarse en las necesidades de los niños desplazados, incluyendo adolescentes, para quienes la experiencia del desplazamiento es particularmente devastadora. El desplazamiento típicamente conlleva la desintegración de la unidad familiar, la cual es la mayor forma básica de protección, interrumpe la educación de los niños, afecta su salud y su desarrollo social y, para muchos, destruye sus esperanzas del futuro. La intensificación de la inseguridad alimentaria experimentada durante el desplazamiento

---

<sup>7</sup> Los lineamientos sobre las necesidades particulares de las personas adultas mayores en emergencias humanitarias han sido preparados por Help Age International.

aumentan el riesgo de malnutrición que puede afectar el crecimiento natural de los niños. Los problemas psicosociales son comunes y las preocupaciones particulares acerca de la elevada tasa de suicidio entre los niños desplazados en la región. Además, los adolescentes están especialmente en riesgo en el área de protección. Las adolescentes desplazadas constantemente son víctimas de violencia sexual y los adolescentes están bajo tremenda presión de reclutamiento en las filas de grupos armados y los adolescentes y niños afro-colombianos sufren adicionalmente discriminación y marginación.

Se requiere información desagregada para atender las necesidades diferenciadas de los niños y adolescentes desplazados y para desarrollar respuestas apropiadas a sus situaciones. Los participantes también señalaron la necesidad de atender el problema del reclutamiento militar de niños y llevar a la justicia a los perpetradores de estos y otros crímenes y abusos contra los niños desplazados. Enfatizaron la importancia de garantizar el acceso de los niños desplazados a la escuela. Además de proveer educación, se señaló que las escuelas son un vehículo potencial para el apoyo psicosocial e incluso como fuente de protección.

## **Soluciones Duraderas: Retorno, Reasentamiento y Reintegración**

### **Moderador:**

*Juan González Esponda*, Comisionado para la Reconciliación de las Comunidades en Conflicto, Gobierno de Chiapas

### **Ponentes:**

*Fernando Masaya*, Coordinador para la Paz y el Multiculturalismo, UNDP, Guatemala

*Isabel Corral*, Representante del Programa Nacional de Apoyo a la Repoblación (PAR), Gobierno de Perú

*Mario Torres Torres*, Líder de desplazados internos en Chiapas, México

*Elana Correa*, Investigadora Social, Banco Mundial

Los participantes pusieron gran énfasis en la importancia de apoyar el retorno, reasentamiento y reintegración seguros y voluntarios de las personas internamente desplazadas. Fue una seria preocupación para muchos que en Colombia el retorno ha sido promovido a la mitad del conflicto armado, mientras que soluciones alternativas, como el reasentamiento, no han sido suficientemente utilizadas. Un representante del Gobierno de Colombia consideró que los retornos en el país deben hacerse de acuerdo con la constitución y dijo que el acompañamiento del Gobierno a ese retorno es una forma de asistencia que las autoridades no pueden abandonar. Otros, sin embargo, señalaron que a fin de ser una opción viable, los retornos deberían tener lugar sobre una base voluntaria y con la dignidad y seguridad garantizadas para los retornados. Se indicó que en Colombia las Naciones Unidas no promueven el retorno o repatriación en zonas donde persiste el conflicto y donde los grupos armados mantienen una presencia activa. Las Naciones Unidas podrían acompañar y facilitar el retorno sólo si éste es voluntario. En ausencia de las condiciones necesarias para ello, es vital que las organizaciones internacionales apoyen el proceso y den a conocer su apoyo a favor de un retorno seguro y voluntario. En particular, es necesario divulgar el peligro que representan los paramilitares que en el pasado cometieron injusticias con aquellos que retornan. Como indicó un líder desplazado en México, "es necesario proveer condiciones de seguridad para aquellos que decidan volver."

Atender las causas del desplazamiento de manera comprensiva fue considerado un elemento adicional para lograr la reintegración segura y sustentable. Los viejos conflictos podrían

necesitar ser resueltos de manera que se llegue a la justicia. Las violaciones no resueltas de derechos humanos podrían obstruir de otro modo el proceso de reintegración. Las personas internamente desplazadas en México y Perú, por ejemplo, continúan buscando justicia para las violaciones de derechos humanos y fue una seria preocupación para los participantes que continúan viviendo entre quienes cometieron las violaciones. Más ampliamente, los participantes enfatizaron la importancia de establecer condiciones y relaciones pacíficas entre las comunidades. Esto requeriría solución y voluntad política de los diferentes actores.

Además, el Estado podría necesitar adecuar los recursos económicos y la experiencia técnica para apoyar el proceso de construcción de paz. Al respecto, el apoyo internacional sería crucial. A nivel nacional, se insta a las autoridades a trabajar junto con la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector público. También se instó al establecimiento de canales democráticos para permitir la inclusión de los desplazados en el proceso político y para que los desplazados ejerciten la amplia gama de sus derechos ciudadanos.

La recuperación de las pérdidas sufridas durante el desplazamiento es un elemento adicional de las soluciones duraderas así como la asistencia para la reconstrucción para reparar el daño físico ocasionado por el conflicto y el desplazamiento.

*“Proteger la propiedad de las personas internamente desplazadas o poblaciones en riesgo de desplazamiento puede ser una manera de mitigar el empobrecimiento de estas comunidades.”* **Representante del Banco Mundial**

Se hizo particular énfasis en la restitución de propiedad o compensación. En este sentido, se dio atención al Principio Rector 21, el cual hace un llamado a la protección de la propiedad perteneciente a las personas desplazadas, así como el Principio Rector 29 enfatizando el derecho de los desplazados internos de recuperar sus propiedades o recibir compensación cuando la recuperación no es posible. A pesar del hecho de que algunos Estados han incluido debidamente tales provisiones en los acuerdos de paz y otros planes, estas provisiones constantemente no han sido implementadas. En Perú, los proyectos de reasentamiento y reintegración excluyen a las personas desplazadas internas que permanecen en centros urbanos. En Guatemala, las necesidades de los desplazados internos, quienes ya no están congregados en grupos, no han sido incorporadas en los esfuerzos oficiales de reasentamiento.

En América, se señaló, los registros de tierra y propiedad casi no existen. En Colombia, se estableció un marco normativo de vanguardia para la restitución y compensación, pero poca información está disponible para permitir su implementación. Los participantes, por tanto, hicieron un llamado para establecer mecanismos para registrar las pérdidas durante el desplazamiento a fin de facilitar un proceso de restitución justa. El hecho de que pocos de los desplazados en Latinoamérica poseen títulos de tierra implica retos adicionales. Además, las comunidades indígenas y afro-colombianas tienen derechos de tierra colectivos que dificultan el registro. Y proveer tierra a los indígenas y minorías étnicas es crítico para su integración en la vida de la nación y terminar las injusticias de largo tiempo en su contra. Se señaló que las personas desplazadas también pierden bienes intangibles como sus lazos con la comunidad. Reconstruir el tejido social, por lo tanto, es necesario para pensar prominentemente en cualquier estrategia de reintegración.

Los participantes enfatizaron la importancia de relacionar la asistencia humanitaria con programas de desarrollo y construcción de capacidades a largo plazo. La experiencia del *Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, Refugiadas y Retornadas en América Central* (PRODERE), llevado a cabo entre 1989 y 1995, fue instructiva en este aspecto. Ha incluido proyectos de desarrollo y preocupaciones de derechos humanos como componentes clave. Ambos son esenciales para crear las condiciones que lleven a soluciones duraderas.

Varios participantes indicaron que hay una falta de claridad sobre cuándo puede decirse que el desplazamiento interno ha terminado y señalaron la importancia de desarrollar criterios para este tema. Los casos de Perú y Guatemala, donde permanecen importantes número de desplazados internos que carecen de soluciones efectivas, subraya la necesidad de hacerlo. Los participantes sugirieron que entre los factores a considerar están: cuando las personas desplazadas han alcanzado una situación similar a la anterior al desplazamiento; cuando los derechos de los desplazados han sido totalmente reincorporados; y cuando los desplazados dejan de identificarse a sí mismos como desplazados.

La Oficina del Representante del Secretario General informó que las Naciones Unidas le ha solicitado desarrollar criterios sobre este tema y al hacerlo se asegure que la experiencia en América sea tomada en cuenta.

## Respuesta de los Gobiernos Nacionales y Locales

**Moderador:**

*Victor Montejo*, Secretario de la Paz, Oficina de la Presidencia, Guatemala

**Ponentes:**

*Patricia Luna Paredes*, Directora del Programa para Personas Internamente Desplazadas, Red de Solidaridad Social, Gobierno de Colombia

*Diputado Emilio Zebadúa González*, Coordinador del Área de Política Interna y Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, México

*Ezequiel Zuniga Galeana*, Coordinador de Enlace con Organizaciones Sociales, Guerrero, México

*Congresista Walter Alejos Calderon*, Perú

Se dijo que la responsabilidad nacional debe abarcar medidas preventivas contra el desplazamiento arbitrario, la provisión de asistencia y protección a los desplazados internos durante el desplazamiento y la búsqueda de soluciones duraderas, especialmente el retorno voluntario o reasentamiento, son seguridad y dignidad y la reintegración.

Un indicador importante de la responsabilidad nacional es la adopción de leyes y políticas para atender las necesidades de protección y asistencia de las personas internamente desplazadas. Algunos gobiernos en la región, en particular Colombia, han adoptado esa legislación, mientras que otros están en proceso de hacerlo. Los participantes señalaron la importancia de que las leyes y políticas sean consistentes con los *Principios Rectores*.

En el caso de Colombia, los participantes acogieron el hecho de que el Gobierno haya desarrollado marcos normativos y políticas en la materia, pero reiteraron que el principal problema es la falta de implementación. Algunos participantes indicaron que otros decretos del gobierno son contrarios a las leyes y políticas sobre desplazados internos y que por lo tanto

inhiben su implementación. En particular, señalaron los decretos para implementar la Ley 387 de 1997, asegurando que restringen la ley de manera incompatible con los *Principios Rectores*.

En el caso de México, se considera actualmente adoptar una legislación sobre desplazamiento interno. Aunque fue propuesta una ley en 1998, los esfuerzos para aprobarla no han tenido éxito. Muchos participantes sostienen que el desarrollo de leyes federales de protección y asistencia de los desplazados internos podría ser útil. Hicieron énfasis en la necesidad de desarrollar un marco legal comprensivo para atender las cifras de desplazados y desarrollar programas en su beneficio. Algunos participantes recordaron las recomendaciones del Representante del Secretario General, que incluyen el desarrollo de un marco legal. Los participantes, incluyendo un representante de la Cámara de Diputados, involucrados en los actuales esfuerzos para desarrollar una ley, expresaron la esperanza de que el seminario sirva para generar apoyo para dicha propuesta.

*“El Estado mexicano debería tener una política pública sobre desplazados internos que busque resolver el desplazamiento y atienda las necesidades de los desplazados.”*

*Líder de desplazados internos, México*

En Perú, los legisladores en el Congreso han propuesto recientemente una ley sobre desplazamiento interno. Además, hay otras leyes propuestas que buscan proteger y asistir a los desplazados. Los ejemplos incluyen una ley para reconocer las necesidades particulares de las personas afectadas por la violencia así como planes de reparación nacionales. Los participantes subrayaron la importancia de un compromiso firme por parte del Gobierno para implementar estas leyes una vez que sean adoptadas. Para promover la solución política, será necesario el diálogo entre las diferentes clases sociales en Perú. Los políticos y legisladores tendrán un papel importante en promover el conocimiento de la ley y fomentar la voluntad política y social para implementarla. Un legislador de Perú advirtió que “no basta con aprobar la ley, necesitamos acuerdos políticos y sociales y un diálogo con la sociedad civil.”

Los participantes señalaron que las políticas y legislación nacionales deberían buscar prevenir el desplazamiento. Al respecto, se indicó que los sistemas de alerta temprana, establecidos para advertir a las entidades gubernamentales de desplazamientos potenciales, son de importancia vital para advertir el desplazamiento. El valor de los sistemas de alerta temprana dependen por supuesto de la acción rápida y efectiva que sea tomada por las autoridades nacionales. Las respuestas a menudo demasiado lentas y el seguimiento inadecuado de las autoridades obstaculizan el éxito de estos mecanismos preventivos.

Los participantes también enfatizaron la necesidad de mayor apoyo para la asistencia a la reintegración. La mayoría de los desplazados internos en América Latina han retornado sin dicha asistencia y muchos, especialmente aquellos que permanecen en centros urbanos y no son considerados en esquemas de apoyo al reasentamiento, necesitan aún desesperadamente esta ayuda. Al respecto, se recomendó que los gobiernos intenten llegar a las personas desplazadas que tienen insuficiente acceso a los servicios básicos. También se recomendó que los gobiernos realicen esfuerzos para aumentar el nivel de conciencia de los gobernadores locales y presidentes municipales acerca de las vulnerabilidades y necesidades de los desplazados y, de tal modo, promuevan un fuerte compromiso con las autoridades locales para ayudar a los desplazados internos a integrarse. Como aspecto adicional de solución, se enfatizó que hay una necesidad



particular de garantizar que los indígenas, minorías y otras poblaciones marginadas de desplazados tengan oportunidades de participación política.

Los participantes subrayaron que las autoridades nacionales y locales tienen la responsabilidad de garantizar que el retorno o reasentamiento ocurra en condiciones de seguridad. Hicieron nuevamente un llamado a las Naciones Unidas para instar al Gobierno de Colombia a no permitir que los retornos tengan lugar en zonas inseguras. En ausencia de tales condiciones, los participantes enfatizaron que las Naciones Unidas no debe apoyar el proceso de retorno. De hecho, la participación de las Naciones Unidas en el retorno debería ser un barómetro del clima de que las condiciones necesarias de seguridad, dignidad y retorno voluntario tienen lugar.

También se dijo que las soluciones duraderas incluyen resolver las injusticias sociales, económicas y políticas fundamentales que son la raíz del conflicto y desplazamiento. El hecho de que pocos de los desplazados en Latinoamérica tienen títulos de tierra implica retos particulares, que requieren soluciones creativas y justas por parte de los gobiernos.

La promoción de la reconciliación nacional es vital para alcanzar soluciones duraderas. Ejemplos importantes son los mecanismos como la Comisión de Verdad y Reconciliación en Perú y procesos similares llevados a cabo en Guatemala. Sin embargo, existe la necesidad de que estos y otros procesos similares den mayor atención al desplazamiento interno. En Perú, aunque la Comisión de Verdad y Reconciliación ha dado a conocer la realidad de la violencia que tuvo lugar durante el conflicto, no reconoció a las víctimas de la violencia como una categoría de personas con compensación garantizada. Al respecto, algunos participantes recomendaron que las personas internamente desplazadas sean reconocidas como un grupo diferente de víctimas de injusticia.

Los gobiernos también tienen la responsabilidad de llevar a la justicia a aquellos que han cometido crímenes contra las personas con discapacidad a fin de terminar con el clima de impunidad que tan pesadamente afecta a los desplazados y sus defensores. Es urgente y muy difundida la necesidad de hacerlo en Colombia, mientras que en Perú y Guatemala permanece la necesidad de llevar los abusos del pasado a la justicia. Se pidió especial atención a los crímenes de violencia sexual y abusos contra mujeres y niños, que permanecen siendo temas prohibidos en la sociedad latinoamericana.

Los participantes también señalaron que las leyes y políticas solo podrán ser implementadas adecuadamente si están disponibles los recursos económicos adecuados, en particular a nivel municipal. Al respecto, los gobiernos indicaron las restricciones presupuestales que les impiden atender adecuadamente las necesidades de los desplazados. La existencia del conflicto armado en curso ha provocado mayores restricciones a los recursos. La cobertura inadecuada de las necesidades provocada por restricciones presupuestales es constantemente interpretada de manera inexacta como evidencia de la falta de voluntad política. Los participantes subrayaron la necesidad de desembolsar oportunamente fondos para programas de asistencia, protección y búsqueda de soluciones para las personas internamente desplazadas, en especial en áreas y municipios lejanos donde existen brechas importantes. Se indicó que cuando los gobiernos realizan pasos importantes para cumplir su responsabilidad con las poblaciones internamente

desplazadas, tales esfuerzos podrían ser instrumentos para atraer financiamiento internacional en apoyo a sus esfuerzos.

## **Papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos**

**Moderador:**

*Congresista Walter Alejos Calderón, Perú*

**Ponentes:**

*Maria Camila Moreno Munera, Coordinadora, Atención al Desplazado Forzado, Defensoría del Pueblo, Colombia*

*Eliana Revollar Añaños, Directora, Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por Violencia, Defensoría del Pueblo, Perú*

Las instituciones nacionales de derechos humanos -establecidas por los gobiernos pero cuasi-autónomas- podrían hacer una valiosa contribución a los esfuerzos nacionales para promover y proteger los derechos de las personas internamente desplazadas. De hecho, las instituciones nacionales en América se han vuelto cada vez más activas con relación a los desplazados internos. Por ejemplo, los ponentes describieron los esfuerzos de las instituciones nacionales en Colombia y Perú que han sido particularmente importantes para las comunidades desplazadas. Sobre todo, se identificaron cuatro funciones para las instituciones nacionales de derechos humanos:

1. Impulsar el conocimiento y educación en derechos humanos, en particular entre las autoridades nacionales y locales, la policía y el ejército.
2. Asesorar a funcionarios del Gobierno y legisladores sobre proyectos de legislación relacionados con el desplazamiento interno.
3. Monitorear el cumplimiento del Gobierno de la legislación nacional y las obligaciones de los acuerdos internacionales relacionados con los desplazados.
4. Investigar quejas individuales de las personas internamente desplazadas.

Se informó que las instituciones nacionales en América consideran a los *Principios Rectores* como una herramienta útil para comprender el desplazamiento interno desde una perspectiva de derechos humanos, creando indicadores de las necesidades de las personas internamente desplazadas y ayudando a moldear la respuesta de las autoridades. En particular, los *Principios* han sido valiosos para las instituciones nacionales para monitorear los retornos y han servido como herramientas de seguimiento para reforzar la política pública.

Los participantes recomendaron que las instituciones nacionales en América han ampliado sus actividades. En particular, juegan un papel más grande en promover la efectividad de los sistemas de alerta temprana abogando por respuestas oportunas y efectivas de los gobiernos y monitoreando después estas respuestas. Las instituciones nacionales fueron instadas a incrementar su presencia y ampliar su apoyo en zonas de riesgo de desplazamiento.

Los participantes hicieron un llamado a la comunidad internacional para apoyar a las instituciones nacionales financiera y políticamente y proveer asistencia técnica cuando sea necesario para incrementar su capacidad y ayudarlas a garantizar su independencia.

## Reforzar la Respuesta Regionale

**Moderador:**

*Alfredo Witschi-Cestari*, Coordinador Humanitario y Residente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia

**Ponente:**

*Robert Goldman*, ex-Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ex-Relator Especial sobre Personas Internamente Desplazadas, OEA

Los participantes reconocieron los importantes papeles que los actores regionales e internacionales han jugado para reforzar la responsabilidad y rendición de cuentas nacionales. su compromiso es especialmente importante en casos donde la voluntad política es inadecuada a nivel nacional. Entre los pasos que podrían tomarse está la defensa, monitoreo de políticas nacionales y las medidas concretas para promover los derechos de las personas internamente desplazadas.

A nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA ha tenido un papel activo al monitorear hasta dónde los Estados cumplen sus obligaciones con las poblaciones internamente desplazadas. La Comisión es uno de los dos órganos del sistema interamericano establecidos para la promoción y protección de los derechos humanos. Comprometida con la defensa e incluso involucrada directamente en esfuerzos de protección. En Colombia, por ejemplo, ha instado a las autoridades a proteger a los individuos y comunidades vulnerables, como los afro-colombianos, y ha tomado medidas concretas para llenar las brechas de protección. Estas medidas incluyen visitas oficiales y diálogos con las autoridades en beneficio de las comunidades desplazadas y elevar preocupaciones de protección acerca de los individuos y comunidades en riesgo de daño. Además, la Comisión llevó a cabo misiones y publicó análisis del desplazamiento en Colombia y Guatemala y realizó recomendaciones para atender de manera más efectiva estas situaciones, nombró a un Relator Especial sobre Personas Internamente Desplazadas en 1996 garantizando que las situaciones de desplazamiento en la región sean monitoreadas regularmente y que los *Principios Rectores* sean utilizados como un patrón para medir las condiciones en el terreno. Al mismo tiempo, aunque estas actividades han dado algunos resultado positivos, la actual cultura de impunidad en la región es el mayor impedimento al trabajo de la Comisión. Para reforzar su capacidad, la Comisión ha buscado la asistencia de los gobiernos en la región en forma de apoyo político y recursos materiales adicionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, el órgano jurídico mas alto del sistema interamericano, también ha jugado un papel en la protección de las personas internamente desplazadas<sup>8</sup> Ha demostrado preocupación y voluntad para atender los temas del desplazamiento interno y de específicamente proteger los desplazados internos.

Algunos participantes sugirieron que las redes regionales para el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas sobre desplazamiento interno deberían ser adoptadas para facilitar el trabajo del Relator Especial sobre Personas Desplazadas y la Corte Interamericana de

---

<sup>8</sup> El artículo 63(2) de la Convención Americana de Derechos Humanos prevé que en casos de gravedad y urgencia extremas, y cuando sea necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene la autoridad de adoptar *medidas cautelares* que requieren que UN estado tome cierta acción o abstenerse de hacer actos específicos.

Derechos Humanos. En particular, se propuso la formación de una red regional de ONG comprometidas con el tema del desplazamiento interno. También se sugirió que la creación de asociaciones de personas internamente desplazadas, incluyendo organizaciones de mujeres, para representar los intereses de las poblaciones desplazadas, debería ser promovida y apoyada.

Más aún, los participantes sugirieron las siguientes medidas que el sistema interamericano podría tomar:

- *La Corte*: las ONG y otros deberían ser más proactivos al utilizar los mecanismos de la Corte para reforzar la protección de las personas internamente desplazadas, por ejemplo, en temas de propiedad
- *Relator Especial sobre Personas Internamente Desplazadas*: Este puesto, que actualmente está vacante, debería ser llenado inmediatamente.
- *Monitoreo de la implementación de leyes y políticas*: grandes esfuerzos deben hacerse para promover la implementación de leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno.
- *Diálogo e Intercambio de Información*: La Comisión debería facilitar el diálogo cercano sobre temas de desplazamiento interno entre gobiernos, organizaciones de desplazados internos y ONG.
- *Una Conferencia Regional*: Debería explorarse la posibilidad de organizar una conferencia regional sobre desplazamiento interno en América, abarcando tanto refugiados como personas internamente desplazadas para celebrar el 20 aniversario de la Conferencia de Cartagena..
- *Apoyo Gubernamental*: Los gobiernos deberían apoyar y promover que la comisión monitoree las obligaciones legales de los Estados en relación con el desplazamiento interno a través de continuo apoyo político y recursos materiales adicionales.

## El Papel de la Comunidad Internacional

**Moderador:**

*Alfredo Witschi-Cestari*, Coordinador Humanitario y Residente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia

**Ponentes:**

*Guillermo Bettochi*, Asesor en Personas Internamente Desplazadas, Unidad de Desplazados Internos, OCHA

*Francisco Galindo*, Representante de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, Colombia

*Ariane Tombet Caushaj*, Subdirector, Comité Internacional de la Cruz Roja, México

Al nivel internacional, los participantes indicaron que a pesar de valiosos esfuerzos llevados a cabo por actores internacionales a la fecha, existe una oportunidad para mayor participación internacional en el fortalecimiento de la responsabilidad nacional. Al mismo tiempo, la ausencia de seguridad en muchas áreas es un impedimento serio. Un rasgo de los conflictos en América, que dificulta la asistencia internacional. Es la indiferencia de los actores armados acerca del carácter civil de la población desplazada. Esta falta de distinción entre los combatientes y no combatientes se ha empeorado debido al desarrollo de programas contra el terrorismo y la creciente presencia estatal en áreas donde el Estado ha estado ausente tradicionalmente. Como resultado, el acceso a las poblaciones de desplazados internos ha sido constantemente obstruido por una seria falta de seguridad. En Colombia, las Naciones Unidas lanzaron una campaña para promover el respeto al carácter civil de la población desplazada y han comenzado a formar asociaciones con organizaciones de la sociedad civil para promover su protección. También ha intentado incrementar la visibilidad de las preocupaciones de las personas internamente desplazadas impulsando la coordinación y el intercambio entre los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo la sociedad civil, los medios de comunicación, las iglesias y las universidades. La independencia, imparcialidad y neutralidad del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) le permiten jugar un papel importante en el fomento del respeto del derecho internacional humanitario entre los actores armados en Colombia. Además, el CICR, las agencias de la ONU y las ONG internacionales actúan en la provisión de asistencia humanitaria, programas generadores de ingreso para los desplazados y promoviendo la prevención del desplazamiento.

Los participantes hicieron un llamado para incrementar la participación de la ONU en el proceso de retorno. La participación de la ONU en las operaciones de retorno fue considerado como un buen barómetro de clima cuando los retornos satisfacen las condiciones necesaria de ser seguro y voluntario. En ausencia de estas condiciones, la defensa internacional contra tales retornos se considera crítica.

Además, los participantes hicieron las siguientes recomendaciones para la participación de la comunidad internacional:

- La ONU debería traducir a idiomas locales y difundir ampliamente los *Principios Rectores*, el *Manual* y las *Anotaciones* así como el Documento Interagencial de la ONU sobre Política para la Protección de las Personas Internamente Desplazadas<sup>9</sup> y promover su uso por todos los actores involucrados.

---

<sup>9</sup> Comité Interagencial, Serie de Documentos de Política, no.2, Naciones Unidas: Nueva York, 2000.

- Con base en el Documento de Política, equipos de las Naciones Unidas en los países deberían desarrollar estrategias adecuadas de protección para todas las fases del desplazamiento.
- Deberían fortalecerse los mecanismos internacionales de protección para las mujeres desplazadas internas.
- Los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían monitorear, informar y dar seguimiento de las recomendaciones hechas por el Representante del Secretario General y otros funcionario de la ONU para mejorar las condiciones de las personas internamente desplazadas.
- Las Naciones Unidas deberían proveer a los gobiernos con experiencia técnica, en particular sobre la forma de mover los recursos y preparar propuestas de subvención y administrar los fondos cuando sea necesario.
- Las Naciones Unidas deberían fortalecer su colaboración con la sociedad civil en el diseño de programas para dar protección y asistencia a las personas internamente desplazadas.
- Las Naciones Unidas deberían promover la integración de los temas de desplazamiento interno en los planes nacionales de derechos humanos. La inclusión del desplazamiento interno en el análisis de la situación de los derechos humanos en México, elaborado por la OACNUDH, en cooperación con organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno de México en 2003, podría servir como ejemplo útil de iniciativas similares en cualquier parte de la región.
- Las agencias de desarrollo deberían promover la participación de las personas desplazadas en proyectos que puedan financiar o apoyar y considerar a las personas internamente desplazadas como un grupo objetivo especial.

# El Papel de la Sociedad Civil, las Organizaciones Locales No-Gubernamentales y las Asociaciones de Personas Internamente Desplazadas

**Moderador:**

*Merardo Herrera*, Advicora (Asociación de Desplazados Internos), Colombia

**Ponentes:**

*Juan Manuel Bustillo*, Coordinador, Programa de Apoyo a Organizaciones de Desplazados Internos, MENCOLDES, Colombia

*Ana Isabel Suasnabar Huaroc*, Coordinadora, Desplazados y Comunidades en Construcción (CONDECOREP), Perú

*Demetrio Elegio Us Alvarez*, Secretario, Consejo Nacional para los Desplazados en Guatemala (CONDEG)

*Marcos Arana*, Red de Defensoría del Derecho a la Salud, México

Los participantes reconocieron que la sociedad civil, las ONG locales y las asociaciones de desplazados internos son especialmente activas y bien organizadas en América y juegan un particularmente importante papel en promover y proteger los derechos de las personas internamente desplazadas. De hecho, una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil en la región están involucradas con el tema del desplazamiento interno. Algunas enfocadas en grupos particulares como los pueblos indígenas, las poblaciones afro-colombianas o las mujeres. Otras se han formado con un objetivo específico, como asegurar la tenencia de la tierra. Algunas veces, las organizaciones que trabajan en beneficio de los desplazados, están ligadas a fases particulares del desplazamiento. En Guatemala, después del acuerdo de paz, las comunidades desplazadas se enfocaron en obtener documentación para facilitar su reintegración en la sociedad. Sobre todo, las organizaciones que trabajan para los desplazados en Guatemala se enfocan en la integración económica de las personas internamente desplazadas en áreas urbanas y en la reducción de la discriminación.

Se indicó que las organizaciones de la sociedad civil en América han alcanzado importantes logros en tres áreas:

1. Presentar recomendaciones a las autoridades nacionales y locales y participar en comités del Gobierno.
2. Incrementar la atención de los investigadores y las organizaciones de derechos humanos hacia las personas internamente desplazadas.
3. Dar información a los mecanismos humanitarios y de derechos humanos de la ONU como el Representante del Secretario General.

Sin embargo, al defender a los desplazados, los miembros de la sociedad civil y líderes de desplazados internos constantemente ponen en riesgo a ellos y sus familias. Muchos han sido amenazados, asaltados, asesinados u obligados a buscar asilo. Por lo tanto, obstruyendo su trabajo. Se señaló que en Colombia la política de “seguridad democrática” de la Administración de Uribe sirve para exacerbar estos riesgos a través de la creación de una red de informantes y la introducción de campesinos soldados, borrando aún más la distinción entre civiles y combatientes y haciendo más vulnerables a los líderes civiles.

Las personas internamente desplazadas, abogaron los participantes, deberían tener voz en la planeación e implementación de políticas y programas relacionados con su situación. Las respuestas nacionales e internacionales serían reforzadas si las opiniones de las personas internamente desplazadas fueran reflejadas en las decisiones tomadas. Para promover tales intercambios, se recomendó que la consulta formal con los mecanismos, como las *mesas de trabajo mixtas* sean establecidos entre el Gobierno y la sociedad civil. Las Naciones Unidas podrían jugar un invaluable papel de “puente” para facilitar el diálogo y apoyar la integración de las preocupaciones de las personas internamente desplazadas en las políticas y programas del Gobierno.

*“El diálogo permanente y la coordinación entre el Estado y las organizaciones que trabajan en nombre de las personas internamente desplazadas ayudará a promover la voluntad política para atender el desplazamiento interno.”*

**Líder de Desplazados Internos, Perú**

## **Acceso Seguro a los Desplazados y Protección de Aquéllos que Trabajan en su Beneficio**

### **Moderador:**

*Anders Kompass*, Director de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), México

### **Ponentes:**

*Helen Mack*, Fundación Myrna Mack y hermana de la antropóloga Myrna Mack, Guatemala

*Catherine Bouley*, Comisión Colombiana de Juristas

*Patricia Luna Paredes*, Directora, Programa para Personas Internamente Desplazadas, Red de Solidaridad Social, Gobierno de Colombia

Los ponentes y participantes expresaron serias preocupaciones acerca de la inseguridad que afecta a aquéllos que trabajan a nombre de las personas internamente desplazadas. Además de poner en peligro a esos individuos, también es en detrimento de la seguridad y bienestar de las personas internamente desplazadas. Los trabajadores humanitarios y miembros de la sociedad civil que ayudan a los desplazados internos tienen que trabajar en ambientes peligrosos. Los académicos e investigadores de estos conflictos y del desplazamiento generado también se han visto bajo ataque.

Los participantes señalaron que estos peligros continuarán existiendo hasta que los actores nacionales e internacionales tomen medidas para mitigar los conflictos. Algunos participantes indicaron que continuamente falta la voluntad política para resolver los conflictos o proveer condiciones seguras de trabajo para los trabajadores humanitarios o defensores de derechos humanos. Este es, especialmente, el caso cuando su trabajo se enfoca en las acciones realizadas por el Estado o sus agentes. Un caso clave en este aspecto fue el asesinato de la antropóloga Myrna Mack, quien fue asesinada por agentes del Gobierno en Guatemala en 1990 después de haber escrito acerca de las comunidades indígenas rurales que han sido desplazadas. Su hermana inició

*“No hay condiciones adecuadas de seguridad para el trabajo social humanitario. Necesitamos ayudar para construir un ambiente más seguro y reforzar los mecanismos de protección.”*

**Helen Mack**

**Hermana de la antropóloga asesinada Myrna Mack,  
Guatemala**



procedimientos legales que resultaron en el arresto de uno de los asesinos y en la acusación de algunos de aquellos con responsabilidad política por este asesinato. Varios participantes expresaron la esperanza de que este y otros casos similares, junto con los procedimientos internacionales contra Guatemala por fallar en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger los derechos humanos<sup>10</sup>, contribuya no solo a la seguridad de los trabajadores humanitarios y defensores de derechos humanos, sino también al mejoramiento de las condiciones de derechos humanos en el país.

Se informó que en Colombia, las personas internamente desplazadas que se han organizado en asociaciones para defender sus derechos han estado bajo seria amenaza de los actores políticos y militares. La respuesta de las autoridades a las amenazas en su contra y al sistema de alerta temprana en su conjunto fue considerada ampliamente como inadecuada. La declaración pública del Gobierno de considerar a los defensores de derechos humanos como “terroristas,” ha de hecho, llevado al incremento de las amenazas de las fuerzas paramilitares, las cuales operan con impunidad.

Los participantes enfatizaron la necesidad de que las autoridades tomen todas las medidas posibles para garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios y de derechos humanos locales e internacionales. Además, se necesitan crecientes esfuerzos para garantizar el arresto y enjuiciamiento de aquellos responsables de atacar a personas que asisten o defienden a los desplazados internos.

Se recomendó que la comunidad internacional monitoree de cerca la situación de los defensores locales de derechos humanos y que el personal internacional pueda establecer una presencia entre las personas en riesgo ofreciéndose a sí mismos como garantes de seguridad. Los participantes indicaron en particular la contribución de Brigadas Internacionales de Paz (PBI) al acompañar a líderes de desplazados internos y otros miembros de la sociedad civil bajo amenaza, incluso cuando el propio equipo de PBI enfrenta graves riesgos. Deberían establecerse mecanismos de protección especiales para los líderes de los grupos de desplazados, para permitirles representar las necesidades e intereses de los desplazados.

Finalmente, se sugirió que la comunidad internacional provea más apoyo financiero a las agencias internacionales y ONG para permitirles reforzar los acuerdos de seguridad para su equipo. Se sugirió la creación de lugares seguros para los monitores y personas internamente desplazadas. El establecimiento de comisiones de investigación también se consideró un medio valioso para promover la responsabilidad.

---

<sup>10</sup> El 1 de agosto de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos acordó una audiencia al caso en contra del Gobierno de Guatemala por su incapacidad de garantizar oportunamente la aplicación de la justicia para la familia Mack.

## Sesión de Clausura

**Moderador:**

*Roberta Cohen*, Codirectora, El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno

**Ponente:**

*Erin Mooney*, Subdirectora, El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno

Dado que la responsabilidad de atender las situaciones de desplazamiento interno recae en primer lugar y sobre todo en las autoridades nacionales de los países involucrados, los participantes expresaron apoyo para un Marco de Acción, que identifica los elementos clave de la responsabilidad nacional para las personas internamente desplazadas.

La Subsecretaria para Temas Globales del Gobierno de México, **Patricia Olamendi Torres**, en sus conclusiones consideró el Marco como una guía para la acción y lo acogió como un medio para revisar el progreso en las respuestas nacionales al desplazamiento interno en América.

*“El problema del desplazamiento interno esté dentro de las fronteras, pero podemos compartir soluciones en la región que pueden prevenir futuros desplazamientos.”*

***Subsecretaria para Temas Globales, México***

## **Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América**

Este marco se enfoca principalmente en el papel de los gobiernos y subraya las medidas que pueden tomar para garantizar una respuesta nacional efectiva al desplazamiento interno. Al mismo tiempo, reconoce que los actores regionales e internacionales tienen un papel clave en el fortalecimiento de la responsabilidad nacional y en asistir a los estados a cumplir esa responsabilidad.

El tema de la responsabilidad está ligado de cerca con el de la rendición de cuentas. Este marco debería, por lo tanto, servir como una guía no solo para los gobiernos, sino también para los actores locales, incluyendo las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los propios desplazados internos, así como para que los actores regionales e internacionales monitoreen y busquen mejorar la respuesta nacional al desplazamiento interno.

### ***Responsabilidad Nacional***

Los elementos clave de la responsabilidad nacional para las personas internamente desplazadas en América incluyen:

#### **1) Aumentar la conciencia nacional acerca de la difícil situación de las personas internamente desplazadas y de las responsabilidades hacia ellas**

Un primer paso crítico hacia una respuesta nacional efectiva al desplazamiento interno es el reconocimiento del problema del desplazamiento interno en un país y de la responsabilidad nacional de atenderlo. Mientras que Colombia ha reconocido el problema desde hace varios años, en México este importante primer paso ha sido tomado sólo recientemente. En Perú y Guatemala, se necesita reconocer que el problema del desplazamiento interno persiste a pesar de que los conflictos terminaron hace mucho tiempo.

Sin embargo, este paso no es suficiente por sí mismo. Aumentar la conciencia nacional también debe significar construir un consenso nacional alrededor del tema, haciendo del desplazamiento interno una prioridad nacional y promoviendo la solidaridad con los desplazados. Promover la solidaridad nacional con los desplazados es crítico para remover los estigmas étnicos, raciales e ideológicos que las personas internamente desplazadas típicamente sufren en Latinoamérica. Estos estigmas ponen a las personas internamente desplazadas en riesgo, las desalientan de dar a conocer sus necesidades, aumentan su invisibilidad y hacen difícil la reintegración debido a su creciente marginación.

Aumentar la conciencia nacional, por lo tanto, debería incluir campañas de sensibilización de las masas que lleguen a todas las autoridades competentes, incluyendo el ejército y la policía, y entenderse incluso a la esfera pública, de modo que la responsabilidad nacional de atender el desplazamiento interno se vuelva un concepto adoptado e implementado por todas las partes de la sociedad. Tales campañas deberían ser desarrolladas en consulta con la sociedad civil y las comunidades desplazadas.

## **2) Garantizar que la respuesta nacional abarque a todos los grupos**

En América, el desplazamiento interno es un fenómeno que afecta de manera desproporcionada a las poblaciones indígenas y los grupos étnicos minoritarios, como los colombianos descendientes de africanos, así como a los pobres en zonas rurales. Una vez desplazados, estos grupos ya marginados enfrentan mayor discriminación y dificultad para tener acceso a protección y asistencia. Debido a barreras de lenguaje, pueden tener dificultad en comunicarse con autoridades del gobierno y conocer sus derechos. Además, el desplazamiento intensifica su marginación y los amenaza con perder su cohesión cultural. Además, en caso de indígenas y otros grupos como los afro-colombianos, tienen un apego especial a la tierra, lo que hace el desplazamiento así como otras soluciones alternativas diferentes al retorno particularmente difícil.

Una respuesta nacional debería buscar remedio a las hendiduras sociales, económicas y políticas fundamentales que aumentan la exclusión de ciertos grupos de la vida política y económica de la nación. De hecho, atender una crisis de desplazamiento puede presentar una oportunidad para integrar a grupos marginados en la sociedad y resolver las injusticias y divisiones sociales que desgarran las sociedades y provocan el desplazamiento.

## **3) Capacitar a funcionarios del Gobierno, el ejército, la policía y legisladores**

Capacitar a funcionarios del Gobierno en temas de desplazamiento interno es esencial para garantizar su conciencia de sus responsabilidades hacia los desplazados y fortalecer la capacidad nacional de cumplir efectivamente con esas responsabilidades. En particular, la capacitación debería enfocarse a:

- Las autoridades del Gobierno, en especial aquellas a nivel regional y local, quienes están en contacto directo con los desplazados;
- El ejército y las policías, quienes se espera jueguen un papel clave en garantizar la protección de las personas internamente desplazadas; y
- Legisladores, quienes juegan un papel de liderazgo en el desarrollo de legislación que puede tener importantes implicaciones para las personas internamente desplazadas y puede también ejercer influencia en la rama ejecutiva del Gobierno.

## **4) Recolección de información sobre el número y condiciones de las personas internamente desplazadas**

Es esencial información creíble sobre el número y condiciones de las personas internamente desplazadas para diseñar programas efectivos para ellas. En particular, la información debería ser desagregada por edad, género y otros indicadores clave de modo que las necesidades específicas de grupos de desplazados internos, como los adolescentes, mujeres cabeza de familia, personas adultas mayores, indígenas y grupos étnicos, puedan ser atendidas adecuadamente. Debe darse atención a las diferentes categorías de desplazados internos, incluyendo a aquellos por conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de

derechos humanos, desastres naturales, proyectos de desarrollo y aquellos desplazados por otras causas, como conflictos religiosos o fumigación, quienes algunas veces no son reconocidos. Además, se necesita información no solo de las personas internamente desplazadas en caso de emergencias, sino también aquellas en prolongada situación de desplazamiento, especialmente en zonas urbanas. Estos “desplazados internos de largo plazo” se encuentran entre los más vulnerables pero constantemente son ignorados y considerados indistinguibles de los pobres en zonas urbanas. Al respecto, la constante difícil situación de las personas internamente desplazadas en Guatemala y Perú debe ser reconocida y se le debe dar mayor atención. La necesidad de criterios sobre cuándo termina el desplazamiento interno ayudaría en este aspecto.

También debe reunirse información acerca de las poblaciones desplazadas que viven en áreas controladas por grupos insurgentes y quienes frecuentemente son inaccesibles y olvidadas. Más aún, se necesita una mayor comprensión de las relaciones del desplazamiento interno con otras formas de migración, especialmente la migración económica.

Al mismo tiempo, los esfuerzos para recabar información sobre las personas internamente desplazadas no deberían de ninguna manera amenazar su seguridad, protección y libertad de movimiento. En particular, existe la necesidad de ser sensible a la situación de las personas desplazadas que pueden estar temerosas de darse a conocer y ven pocos incentivos para hacerlo, o no cuentan con documentación adecuada. La recolección de información debe hacerse de modo que se proteja y asista a los desplazados internos y los ayude a encontrar soluciones a su difícil situación. Un número de ONG, investigadores y agencias internacionales tienen experiencia en la recolección de información acerca de las poblaciones desplazadas y podría pedirles que asistan a los gobiernos en sus esfuerzos de recabar información. La cooperación también podría ayudar a reducir las discrepancias en las estadísticas, así como en atender las necesidades de las personas internamente desplazadas.

## **5) Desarrollo de legislación nacional sobre los derechos de las personas internamente desplazadas**

El desarrollo y adopción de legislación nacional para satisfacer las necesidades y proteger los derechos de las personas internamente desplazadas es un indicador importante de la responsabilidad nacional. Dicha legislación debe ser comprensiva, abarcando todas las causas y fases del desplazamiento y debe basarse en las previsiones de los *Principios Rectores*. Debe incluir previsiones para garantizar que todas las personas internamente desplazadas tengan la documentación necesaria para tener acceso a los servicios y derechos previstos por la ley. Debe proveer una guía sobre el tema de los títulos y tenencia de la tierra, así como la compensación o restitución de propiedad perdida o dañada en el curso del desplazamiento.

La legislación nacional sobre personas internamente desplazadas debe poner atención especial en proteger los derechos de las personas desplazadas como mujeres y niños, quienes constituyen la mayoría de los desplazados internos, así como de los adultos mayores desplazados, las personas indígenas y las minorías y grupos étnicos, todos ellos con necesidades particulares de protección y asistencia. De hecho, la legislación debería ser

desarrollada en consulta con los diferentes grupos de desplazados internos y con la sociedad civil.

Por supuesto, en ausencia de una efectiva implementación, incluso la más comprensiva legislación tendrá poco efecto práctico. En Colombia, por ejemplo, la Ley 387 sobre desplazamiento interno es citada constantemente como una pieza modelo de legislación, pero solo con valor en el papel. Para ayudar a promover la implementación de la legislación, deberían construirse mecanismos de monitoreo, informe y reforzamiento en la ley. Los legisladores, además, deberían participar en el diálogo con la sociedad civil para promover la comprensión de la ley y ayudar a impulsar su implementación política y social.

## **6) Adoptar una política nacional sobre desplazamiento interno**

La adopción de una política nacional sobre desplazamiento interno es una medida diferente, aunque complementaria para promulgar legislación nacional. Una política o plan nacional de acción sobre desplazamiento interno debería, por ejemplo, especificar las responsabilidades de las diferentes oficinas del gobierno para responder al desplazamiento interno, así como un mecanismo de coordinación entre ellas.

Como la ley, una política nacional debería abarcar todas las fases del desplazamiento –desde la prevención a la protección y asistencia una vez desplazados, a las soluciones duraderas. Debería abarcar las diversas causas, incluyendo no solo los conflictos y las violaciones de derechos humanos, sino también desastres y proyectos de desarrollo. Debería darse particular énfasis en prevenir el desplazamiento, con medidas específicas establecidas para este fin. La política también debería elaborar medidas para atender las necesidades de grupos particulares, como mujeres, niños y adultos mayores, así como indígenas y minorías étnicas que son desplazados. Mientras que algunos países han llevado a cabo importantes esfuerzos para dar atención a las necesidades particulares de grupos de desplazados internos, en otros países, continúa existiendo la necesidad de un mucho mayor enfoque en las políticas y respuestas nacionales a dichos grupos, especialmente a las personas indígenas quienes son afectadas desproporcionadamente por el desplazamiento interno en América.

La política nacional, como la legislación, debería ser desarrollada en consulta cercana con los desplazados y la sociedad civil. Además, la política debe ser ampliamente difundida y publicada, especialmente a las personas internamente desplazadas, en su propio idioma y en un formato que puedan comprender fácilmente.

## **7) Asegurar que hay una respuesta temporal**

Al promover el desarrollo y adopción de leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno, se debe reconocer que estos procesos toman tiempo para desarrollarse, algunas veces años. Mientras tanto, las personas internamente desplazadas no pueden ser abandonadas. Las medidas pueden y deben ser tomadas por las autoridades nacionales para atender las necesidades inmediatas de las personas internamente desplazadas de asistencia, protección y reintegración. Las políticas a largo plazo no deben ser usadas como una excusa para dejar de lado las necesidades inmediatas de las personas internamente desplazadas.

## **8) Designar un punto focal institucional nacional**

De gran importancia en el cumplimiento de la responsabilidad nacional y la promoción de una respuesta nacional efectiva es la designación de un punto focal institucional nacional para las personas internamente desplazadas. Esta responsabilidad podría ser investida en una agencia específica del Gobierno. Otra posibilidad podría ser crear un comité gubernamental, grupo de trabajo o mesa de trabajo sobre personas internamente desplazadas que regularmente reúna a las autoridades de los ministerios y oficinas competentes para discutir conjuntamente y coordinar la respuesta nacional.

Cualquiera que sea la opción institucional seleccionada, es esencial para la entidad institucional a cargo de la responsabilidad para las personas internamente desplazadas tener un mandato tanto para la asistencia como la protección. Además, este órgano debe tener la autoridad política, así como los recursos adecuados para cumplir su mandato. Su equipo debe estar capacitado en temas de desplazamiento interno, incluyendo los *Principios Rectores* y se debería esperar que tenga el rol principal en los esfuerzos nacionales para promover y aplicar los *Principios*, así como para implementar y reforzar la ley y política nacional sobre desplazamiento interno.

La comunidad internacional puede dar apoyo al alentar a los gobiernos a desarrollar y fortalecer instituciones nacionales para atender el desplazamiento interno y proveer asistencia técnica a estas entidades. Un número de organizaciones internacionales, por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tienen programas para apoyar a los gobiernos que establecen instituciones nacionales para el buen gobierno y los derechos humanos.

## **9) Establecer mecanismos de rendición de cuentas**

Deberían establecerse y especificarse en la legislación y política sobre desplazamiento interno los procedimientos para el monitoreo regular y la presentación de informes públicos sobre la implementación de la ley nacional, la política y las responsabilidades nacionales. Dichos procedimientos deberían ser adicionales al crítico papel de monitoreo e informe que juega la sociedad civil. Además, los actores internacionales y regionales deberían tener un papel clave en el fortalecimiento de las responsabilidades nacionales y la rendición de cuentas para los desplazados (Ver la próxima sección).

## **10) Asignar recursos adecuados**

Esto es necesario no solo para llevar a cabo una respuesta efectiva, sino también para indicar que la atención a la difícil situación de los desplazados internos es en verdad una prioridad nacional.

Donde un Gobierno carece de la capacidad de atender en su totalidad las necesidades de los desplazados internos, es indicación, en particular a través de asignaciones presupuestales, de

que el tema del desplazamiento interno constituye una prioridad nacional, puede ser importante atraer la asistencia financiera internacional en apoyo a los esfuerzos nacionales.

**11) Extender la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos con las personas internamente desplazadas**

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden jugar un papel importante al asegurar la promoción y protección de los derechos de las personas internamente desplazadas en diferentes formas: (i) aumento de la conciencia y la educación en derechos humanos, especialmente entre las autoridades nacionales y locales, la policía y el ejército; (ii) dar asesoría a funcionarios del gobierno y legisladores sobre proyectos relacionados con el desplazamiento interno; (iii) monitorear la implementación por los gobiernos de la legislación nacional, así como su cumplimiento de las obligaciones de acuerdos internacionales; y (iv) investigar quejas individuales de personas internamente desplazadas.

Las instituciones nacionales de derechos humanos en América han dado mayor atención a la difícil situación de los desplazados internos. Pueden, sin embargo, expandir sus actividades, en particular teniendo un mayor papel en el seguimiento a alertas tempranas, el monitoreo de las condiciones de las personas internamente desplazadas y estableciendo una presencia en zonas de alto riesgo. Debería apoyarse las medidas y recursos para fortalecer la independencia de estas instituciones y promover su creciente rendición de cuentas públicas.

**12) Cooperar de cerca con las personas internamente desplazadas y la sociedad civil**

Como se articula en los *Principios Rectores*, las autoridades tienen la responsabilidad de alentar y facilitar la participación de las personas internamente desplazadas en la planeación e implementación de políticas y programas relevantes a su situación. Casi siempre, las personas internamente desplazadas y aquellos que abogan en su nombre simplemente no tienen un “asiento en la mesa”. Sin embargo, las respuestas nacionales así como internacionales al desplazamiento interno pueden ser significativamente informadas y realizadas a través de la consulta con asociaciones de personas internamente desplazadas y sociedad civil. Los esfuerzos, por lo tanto, deben ser hechos para buscar de forma proactiva y sistemática puntos de vista de las personas internamente desplazada y tomarlas en cuenta en el diseño de políticas, leyes y programas que afectan su seguridad y bienestar.

Para facilitar dicho intercambio, deberían establecerse mecanismos formales de consulta como *mesas de trabajo* con organizaciones de personas internamente desplazadas, así como con grupos de la sociedad civil con los desplazados internos. Además, es importante garantizar que los mecanismos existan para asegurar que estas consultas influyan en las respuestas del Gobierno. La comunidad internacional podría jugar un valioso papel de “puente” al fomentar y facilitar dicho diálogo entre el Gobierno y las personas internamente desplazadas, así como la sociedad civil.



### **13) Realizar la seguridad para las personas internamente desplazadas y las personas que trabajan en su beneficio**

Los *Principios Rectores* prevén que las personas internamente desplazadas tienen derecho a pedir y recibir asistencia y protección sin riesgo de castigo o daño. Debe existir un ambiente donde las personas internamente desplazadas puedan hacerlo. Sin embargo, en todos los países de la región, agudos problemas de inseguridad, incluyendo asesinatos deliberados, confrontan no solo a las comunidades de desplazados internos y sus líderes, sino también a quienes los asisten y abogan en su beneficio. La falta de seguridad también ha tenido un efecto en la investigación y análisis de las necesidades de las personas internamente desplazadas, como en Guatemala tras el asesinato de la antropóloga Myrna Mack. Por lo tanto, deben hacerse mayores esfuerzos por los gobiernos para proteger a las personas internamente desplazadas y las comunidades en riesgo de desplazamiento, así como a aquéllos que buscan ayudarlos y llevar a la justicia a los responsables de los ataques en su contra. Además, deberían lanzarse campañas de información pública para sensibilizar a las autoridades del Gobierno, incluyendo el ejército y la policía, así como al público, acerca de la naturaleza humanitaria del trabajo de los que asisten y abogan en beneficio de las personas internamente desplazadas, señalando sus beneficios y disipando ideas falsas.

### **14) Resolver el clima de impunidad**

Los gobiernos deben realizar mucho mayores esfuerzos para romper los nexos entre sus fuerzas armadas y los grupos paramilitares, los cuales están constantemente involucrados en el fomento del desplazamiento y los abusos contra las personas internamente desplazadas en América. Más aún, aquellos que comenten crímenes en contra de personas desplazadas y sus abogados deben ser llevados a la justicia a fin de terminar con el clima de impunidad que aumenta la inseguridad. Actualmente en Colombia existe una necesidad particularmente urgente y difundida de hacerlo. En Perú y Guatemala, persiste la necesidad de llevar los abusos del pasado ante la justicia. A lo largo de la región, debe darse especial atención al reconocimiento y solución de crímenes de violencia sexual y abusos contra mujeres y niños, los cuales continúan siendo temas prohibidos en la sociedad latinoamericana.

### **15) Apoyar soluciones duraderas a los desplazamientos internos**

Los gobiernos tienen la responsabilidad, indicada en los *Principios Rectores*, de establecer las condiciones que permitan a las personas internamente desplazadas a retornar a sus lugares de origen o, si lo desean, reasentarse en otra parte, de manera voluntaria y con seguridad y dignidad.

La seguridad es un elemento esencial para soluciones duraderas. Típicamente, esto requiere terminar con el conflicto o cambiar fundamentalmente las circunstancias que originaron el desplazamiento. Además, deben establecerse medidas de protección en zonas de retorno o reasentamiento, incluyendo la limpieza de minas terrestres y el restablecimiento del Estado de Derecho y medidas para garantizar el respeto a los derechos humanos. En ausencia de condiciones de seguridad, el Gobierno no debería alentar el retorno o asentamiento. Bajo ninguna circunstancia las personas internamente desplazadas deberían ser obligadas a

regresar a sus hogares o reasentarse en alguna parte del país en contra de su voluntad. Donde sea posible, los monitores internacionales deberían acompañar los retornos a fin de verificar que el proceso es voluntario y que existen condiciones de seguridad. El acuerdo de las Naciones Unidas de participar en un proceso de retorno o reasentamiento es un buen barómetro de si las condiciones necesarias están siendo cumplidas. Que un Gobierno proceda sin este acuerdo es altamente cuestionable y debería ser vuelto a visitar.

Tanto si las personas internamente desplazadas deciden retornar o reasentarse, deben ser provistas con asistencia para la reintegración. Sin embargo, en su mayor parte, los desplazados internos en Latinoamérica han retornado por su cuenta con un mínimo de apoyo de sus gobiernos. Ayudar su reintegración sería un reflejo de la responsabilidad nacional. Los gobiernos deben apoyar la reconstrucción de infraestructura y crear oportunidades que permitan a las personas internamente desplazadas establecer formas de sustento y autosuficiencia. Debe darse especial atención a garantizar la inclusión de las mujeres quienes, en América y todas partes, han estado en medio de los procesos de retorno y reconstrucción y son un agente clave en el desarrollo económico y social. Debe garantizarse el acceso equitativo de las mujeres a los recursos financieros, el crédito y los programas generadores de ingreso. Deben tomarse medidas para garantizar que las personas internamente desplazadas no son sujetas a discriminación debido a su retorno o reasentamiento, tengan igual acceso a los servicios públicos incluyendo cuidado de la salud y educación, y puedan ejercer su derecho a participar total e igualmente en los asuntos públicos.

Además, las autoridades tienen la responsabilidad de asistir a las personas internamente desplazadas para que recuperen su propiedad y posesiones de las que fueron despojadas como resultado de su desplazamiento o, cuando esto no sea posible, obtengan compensación. El hecho de que pocos de los desplazados en Latinoamérica poseen títulos de tierra implica retos particulares, los cuales requieren soluciones creativas y justas. De hecho, restaurar el acceso a la tierra a los indígenas y minorías étnicas es un medio de integrarlos a la vida de la nación y terminar con la discriminación de largo tiempo en su contra. Debe darse especial atención a garantizar que los derechos de propiedad, los que tradicionalmente han sido restringidos a los hombres, sean accesibles a las mujeres.

Para se verdaderamente efectivas y duraderas, las soluciones deben incluir atender las injusticias sociales, económicas y políticas fundamentales que son típicamente las causas del conflicto y desplazamiento. Los esfuerzos para promover la reconciliación, por ejemplo, a través de mecanismos como la Comisión de Verdad y Reconciliación en Perú y procesos similares encaminados en Guatemala, son críticos.

Las decisiones de que “el desplazamiento ha terminado” no deben tomarse arbitrariamente, sin tomar en cuenta la situación y necesidades de los desplazados. Mientras persistan las necesidades específicas y vulnerabilidades resultantes de su desplazamiento (lo cual puede ser el caso por algún tiempo después del retorno o reasentamiento), las personas internamente desplazadas continuarán requiriendo atención. Las personas internamente desplazadas en Perú y Guatemala, especialmente aquéllas que permanecen en zonas urbanas, así como los retornados a Chiapas en México, continúan sufriendo necesidades excepcionales relacionadas con su desplazamiento. La naturaleza de la asistencia a las personas internamente

desplazadas, sin embargo, podría cambiar en el tiempo de ser estrictamente ayuda humanitaria de emergencia. De hecho, las estrategias de apoyo a la autosuficiencia deberían ser introducidos tan pronto sea posible para evitar crear dependencia a largo plazo y promover en su lugar la reintegración económica y social de las personas internamente desplazadas.

En resumen, apoyar soluciones duraderas para las personas internamente desplazadas implica garantizar que tengan opciones para *voluntariamente y con seguridad* retornar o reasentarse y la posibilidad de restablecerse por sí mismos, recuperar su forma de vida y reintegrarse a la sociedad.

#### **16) Atender la situación de las personas internamente desplazadas bajo el control de actores no estatales**

Dado que las personas internamente desplazadas pueden estar bajo el control de actores no estatales y fuera del alcance de asistencia y protección del Gobierno, deberían abrirse diálogos humanitarios, cuando sea posible, con actores no estatales, quienes, bajo el derecho internacional humanitario y los *Principios Rectores*, tienen la responsabilidad de proveer protección y asistencia a las personas internamente desplazadas. Si el Gobierno no está en posición de iniciar dicho diálogo, debería buscar el apoyo de actores como la ONU, ONG o grupos religiosos que ayuden a abrir un espacio humanitario en las situaciones políticamente prolongadas, como en Colombia y México. La protección y asistencia a las personas internamente desplazadas se beneficiaría con los esfuerzos de abrir dicho espacio humanitario.

### ***Esfuerzos Regionales e Internacionales para Reforzar la Responsabilidad Nacional***

El compromiso de la comunidad internacional es una importante forma de reforzar la responsabilidad nacional y la rendición de cuentas para atender el desplazamiento interno y es particularmente crítica en situaciones donde la voluntad política de atender el problema es inadecuada a nivel nacional.

Un enfoque regional es valioso cuando existen similitudes entre las situaciones de desplazamiento interno en una región y cuando las situaciones de desplazamiento tienen el potencial de desbordar las fronteras y desestabilizar a países vecinos.

*“El desplazamiento interno es más que un tema humanitario y de derechos humanos, también es un tema político y de seguridad –de hecho, un reto a la construcción nacional. Para resolver estas crisis de manera sustentable, se requieren fuertes estrategias regionales para ayudar a atender las causas del conflicto, así como las necesidades de los desplazados.”*

***Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas***

Las siguientes recomendaciones clave surgieron del seminario:

### **A nivel regional:**

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos puede jugar un valioso papel diplomático y político en el tema de desplazamiento interno. Notablemente ha tomado parte en el monitoreo, defensa y reforzamiento de las obligaciones legales de los Estados e incluso ha participado en la protección directa de las personas internamente desplazadas. Debería ser apoyada en estos esfuerzos y tener más recursos para llevar a cabo sus actividades.
- El Relator Especial de la Comisión para las Personas Internamente Desplazadas ha jugado un papel innovador en promover y proteger los derechos de los desplazados internos en América. Este puesto, actualmente vacante, debería ser mantenido y ocupado de forma expedita.
- Las ONG y otros deberían ser más proactivos en llevar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos casos concernientes a las personas internamente desplazadas, por ejemplo sobre temas de propiedad. La Corte ha demostrado una conciencia y sensibilidad hacia temas de desplazamiento interno y puede ejercer influencia sobre los gobiernos.
- Debería establecerse una red regional de ONG comprometidas con el tema del desplazamiento interno para intercambiar información, experiencias y mejores prácticas sobre desplazamiento interno.
- Debería explorarse la posibilidad de organizar una conferencia regional sobre desplazamiento en América, cubriendo tanto a los refugiados como a las personas internamente desplazadas y celebrando el 20<sup>th</sup> aniversario de la Conferencia de Cartagena.

### **A nivel internacional:**

Existe una oportunidad de mayor participación de la comunidad internacional, en particular la ONU, en el problema del desplazamiento interno en América, a fin de reforzar la responsabilidad nacional y rendición de cuentas. Los pasos recomendados incluyen:

- Monitorear e informar sobre la implementación de leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno y abogar por el desarrollo de legislación y política nacional donde éstas no existan ya.
- Valorar si las políticas y programas gubernamentales están de acuerdo con el derecho internacional humanitario y de derechos humanos, como se establece en los *Principios Rectores*.
- Monitorear e informar sobre la implementación de las recomendaciones hechas por mecanismos internacionales humanitarios y de derechos humanos. Para este fin, sería valiosa una visita de seguimiento a Colombia por parte del Representante del Secretario General de la ONU sobre Personas Internamente Desplazadas. Además, debería crearse un mecanismo para proveer al Representante con informes periódicos e información actualizada de los gobiernos, así como de ONG sobre el grado de cumplimiento de sus recomendaciones.

- Integrar el tema del desplazamiento interno en foros y procesos intergubernamentales, como el “Grupo de los 24” en Colombia, el cual tiene influencia con los gobiernos en la región.
- Traducir a los idiomas locales y difundir los *Principios Rectores* y materiales relacionados como la *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores* y las *Anotaciones*, así como el Documento de Política de Protección de las Personas Internamente Desplazadas de la ONU.
- Con base en el Documento de Política, deberían desarrollarse estrategias de protección para cubrir todas las fases del desplazamiento: prevención, durante el desplazamiento y durante el retorno/reasentamiento y reintegración. Esto incluiría establecer una mayor presencia de la ONU en áreas donde la seguridad física de las personas internamente desplazadas está bajo amenaza y acompañar los retornos para verificar la conformidad con los estándares internacionales de retorno voluntario con seguridad y dignidad. Para tomar tales medidas, los propios actores internacionales deben estar seguros y con acceso sin obstáculos a los desplazados, para garantizarlo los gobiernos deben tomar todas las medidas posibles.
- Opinar en contra y rehusarse a apoyar los retornos que violan los estándares internacionales de voluntad y seguridad y abogar con los gobiernos para que respeten estos estándares y den alternativas para retornar.
- Aumentar el apoyo para la reintegración de las personas internamente desplazadas después de su retorno o reasentamiento, incluyendo la atención de sobresalientes temas de reintegración en Guatemala y Perú.
- Reconocer que el desplazamiento interno no ha terminado en ciertos países, principalmente Perú y Guatemala, a pesar del término de las hostilidades, y apoyar el desarrollo de criterios internacionales sobre cuándo termina el desplazamiento interno.
- Asistir en la restitución de propiedad y compensación, por ejemplo, a través del Fondo Post-Conflicto del Banco Mundial, el cual provee subvenciones en apoyo a las personas internamente desplazadas en sus esfuerzos para recuperar la propiedad y tierra perdidas como resultado del desplazamiento.
- Proveer mayores consultas con personas internamente desplazadas y ONG cuando se diseñen planes de acción humanitaria.
- Promover la integración del desplazamiento interno en planes nacionales de derechos humanos, como ha sido hecho en México con el *Diagnóstico* de derechos humanos y tomar medidas para ayudar a los gobiernos a llevar a cabo estos planes.
- Ampliar la integración del desplazamiento internos en programas de equidad de género y en programas para niños, adultos mayores, grupos minoritarios y personas indígenas, para fortalecer la protección y atender las necesidades particulares de asistencia y reintegración de estos grupos.
- Apoyar la formación de asociaciones de personas internamente desplazadas, incluyendo asociaciones de mujeres desplazadas internas.

- Facilitar el diálogo entre los gobiernos, las personas internamente desplazadas y las ONG.
- Facilitar las negociaciones, cuando sea posible, entre el Gobierno y actores no estatales para la creación de un espacio humanitario, terminar con el conflicto y monitorear la implementación de dichos acuerdos.
- Apoyar a los gobiernos, que demuestran esfuerzos de cumplir efectivamente con su responsabilidad nacional ante el desplazamiento interno, con cooperación técnica, así como con asistencia en movilización de recursos y administración de fondos.

*Informe del Seminario elaborado por las relatoras:*

*Erin Mooney, Marcela Mora Córdoba, Gimena Sánchez-Garzoli y Balkees Jarrah*

*Editado por:*

*Roberta Cohen*

*Traducción al español:*

*Mónica Espinoza Losada*



# APÉNDICE A

## AGENDA

### Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América

Ciudad de México, México  
18-20 de febrero de 2004

*Auspiciado por el Gobierno de México y copatrocinado por la Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y El Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno.*

#### **Miércoles, 18 de febrero:**

**8:30 AM            REGISTRO**

**9:00 AM            DISCURSOS DE BIENVENIDA E INTRODUCCIÓN**

*Thierry Lemaesquier, Representante Residente del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, México*

*Francis Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y Co-Director del Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno*

*Luis Ernesto Derbez Bautista, Secretario de Relaciones Exteriores, Gobierno de México*

**9:25 AM            Receso**

**9:30 AM            DESPLAZAMIENTO INTERNO: UNA VISIÓN GLOBAL**

El número de personas desplazadas internas en el mundo ha crecido dramáticamente en la última década, a una estimación actual de 25 millones de personas. Aproximadamente 3 millones de personas internamente desplazadas pueden encontrarse en la región de América. En 1992, a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Secretario General nombró un Representante sobre Desplazados Internos. El Representante ha realizado dos visitas oficiales a Colombia y también ha visitado El Salvador, México y Perú. Ha presentado informes y recomendaciones al Secretario General de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General y el Comité Interagencial. El Dr. Deng dará una visión global del desplazamiento interno con énfasis particular en América.



*Moderador: Merida Morales O'Donnel, Representante Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*

Presentación:

*Francis M. Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas*

Discusión

**10:15 AM          Receso**

**10:45 AM          DESPLAZAMIENTO INTERNO EN AMÉRICA: LOS RETOS ACTUALES**

Esta sesión busca identificar las tendencias actuales del desplazamiento interno en la región, las causas de desplazamiento, cómo se calculan los números, los problemas prioritarios que confronta el desplazado y cuándo se puede afirmar que termina el desplazamiento.

*Moderador: Guillermo Bettocchi, Asesor sobre Desplazados Internos, Unidad de Desplazados Internos de OCHA*

Presentaciones

*Greta Zeender, Funcionaria de Información y Capacitación, Proyecto Global de Desplazados Internos, Norwegian Refugee Council*

*Jorge Rojas, Presidente de Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES)*

*Reynaldo Germán Martínez Velasco, Colegio de la Frontera Sur*

*Rosa Lia Chauca, Coordinadora Nacional, Mesa sobre Desplazamiento y Afectados por Violencia Política (MENADES)*

Discusión

**12:30 PM          Almuerzo**

**2:00 PM          PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS: SUS APLICACIONES EN AMÉRICA**

En 1998, se presentaron los primeros estándares internacionales para el desplazamiento interno de personas ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, titulados Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Los Principios han sido ampliamente promovidos en América. La primera parte de esta sesión revisa cómo son instrumentados en el ámbito mundial. La segunda

parte se enfocará en los esfuerzos específicos para instrumentar los Principios Rectores en América.

Moderador: *Robert Goldman, profesor de Derecho, Washington College of Law of American University y ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.*

#### Presentaciones

*Roberta Cohen, Codirectora del Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno*

*Catherine Bouley, Comisión Colombiana de Juristas*

*Juan González Esponda, Comisionado para la Reconciliación de las Comunidades en Conflicto, Gobierno del Estado de Chiapas, México*

#### Discusión

### **3:00 PM            PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS: LAS NECESIDADES PARTICULARES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS**

Constantemente, las personas internamente desplazadas no reciben adecuada asistencia material y sufren de serios problemas de protección. Las personas indígenas y aquellas de ascendencia africana sufren en particular de discriminación y pérdida de su modo de vida y son especialmente vulnerables a violaciones de derechos humanos. Esta sesión buscará identificar soluciones prácticas para atender las necesidades de asistencia y seguridad de los desplazados, en particular de los grupos étnicos minoritarios.

Moderador: *Jorge Rojas, Presidente de Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES)*

#### Presentaciones

*Xóchitl Gálvez, Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México*

*Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas*

*Marino Córdoba Berrio, Fundador y Director de Asuntos Internacionales, Asociación para Desplazados Internos Afro-Colombianos (AFRODES)*

#### Discusión

### **3:45 PM            Receso**

#### **4:15 PM            EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES INTERNAMENTE DESPLAZADAS**

Las mujeres que se convierten en desplazadas internas enfrentan retos de protección y asistencia adicionales. Con frecuencia, las mujeres desplazadas internas se transforman en cabezas de familia y el principal sustento de sus familias. Esta sesión examinará sus problemas particulares, entre éstos la violencia basada en el género, la falta de documentación, así como la discriminación al buscar asistencia y empleo. También buscará identificar las estrategias más efectivas para integrar sus necesidades específicas en políticas y programas de desplazados internos.

Moderador: *Patricia Luna Paredes, Directora del Programa para Personas Desplazadas Internas, Red de Solidaridad Social, Gobierno de Colombia*

##### Presentaciones

*Rosa Lia Chauca, Coordinadora Nacional, Mesa sobre Desplazamiento y Afectados por Violencia Política (MENADES), Perú*

*Paloma Bonfil, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México*

*Pilar Rueda, Especialista de Género, Colombia*

##### Discusión

#### **5:30 PM            OTROS GRUPOS VULNERABLES**

También necesitados de consideraciones especiales se encuentran los niños y los adultos mayores desplazados internos. Esta sesión busca identificar sus necesidades particulares, cómo están siendo atendidas y las medidas necesarias para mejorar su situación.

Moderador: *Nils Kastberg, Director Regional de UNICEF(Panamá)*

##### Presentaciones

*Jorge Rojas, Presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES)*

*Diana Ávila, Directora Ejecutiva de Consejería en Proyectos, Perú*

##### Discusión

**6:30 PM            Cierre de sesión**

**7:00 PM            Cena buffet – Hotel Fiesta Americana (Stelaris, piso 25)**

## **Jueves, 19 de febrero:**

### **9:00 AM SOLUCIONES DURABLES: REGRESO, REASENTAMIENTO Y REINTEGRACIÓN**

Encontrar soluciones duraderas, el objetivo último de las personas desplazadas internas, puede ser alcanzado cuando los desplazados internos son capaces de reasumir vidas seguras y estables al regresar a sus lugares de origen o reasentarse en otra localidad en su país. Esta sesión se enfocará en las condiciones necesarias para el retorno seguro y voluntario, incluyendo la protección de quienes retornan, así como las cuestiones de restitución de propiedad y compensación, y buscará alternativas para el retorno.

Moderador: *Juan González Esponda, Comisionado para Reconciliación de las Comunidades en Conflicto, Gobierno del Estado de Chiapas, México*

#### Presentaciones

*Fernando Masaya, Coordinador para la Paz Multicultural, PNUD, Guatemala*

*Isabel Corral, Representante del Programa Nacional de Apoyo a la Repoblación (PAR), Gobierno de Perú*

*Mario Torres Torres, Representante de Desplazados Internos de Chiapas, México*

*Elana Correa, Representante del Banco Mundial*

#### Discusión

**10:30 AM Receso**

### **11:00 AM RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS NACIONALES Y LOCALES**

Dado que la protección y asistencia a las necesidades de los desplazados internos radica primero y en su mayor parte en las autoridades nacionales y locales, esta sesión pretende identificar los medios a través de los cuales los gobiernos nacionales y locales en América responden a la situación de desplazamiento interno. Examinará las políticas, leyes e instituciones desarrolladas en los ámbitos nacionales para atender las necesidades de los desplazados, así como las medidas que posteriormente podrían ser tomadas.

Moderador: *Víctor Montejo, Secretario de la Paz, Oficina de la Presidencia, Guatemala*

#### Presentaciones:

*Patricia Luna Paredes, Directora del Programa para Personas Desplazadas Internas, Red de Solidaridad Social, Gobierno de Colombia*

*Dip. Emilio Zebadúa González, Coordinador del Área de Política Interna y Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, México*

*Ezequiel Zúñiga Galeana, Coordinador de Enlace con Organizaciones Sociales, Gobierno del Estado de Guerrero, México*

*Congresista Walter Alejos Calderón, Perú*

### Discusión

**12:30 PM**            **Almuerzo**

**2:00 PM**            **PAPEL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

Las instituciones nacionales de derechos humanos han comenzado a preocuparse por el desplazamiento interno en América. Esta sesión revisará el papel que las instituciones nacionales de derechos humanos juegan en relación con las personas desplazadas internas, así como los pasos que pueden dar para integrar el desplazamiento y los Principios Rectores en su trabajo.

Moderador: *Congresista Walter Alejos Calderón, Perú*

*María Camila Moreno Munera, Coordinadora de Atención al Desplazado Forzado, Defensoría del Pueblo, Colombia*

*Eliana Revollar Añaños, Directora, Programa de Protección a Poblaciones Afectados por Violencia, Defensoría del Pueblo, Perú*

### Discusión

**3:00 PM**            **Receso**

**3:30 PM**            **RESPUESTA DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES E INTERNACIONALES Y DONANTES**

La Organización de Estados Americanos (OEA) fue la primera organización regional en crear una posición enfocada exclusivamente al problema del desplazamiento interno. En 1996, su Comisión Interamericana de Derechos Humanos nombró un Relator para los Desplazados Internos. La primera parte de esta sesión examinará los esfuerzos hechos por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para atender la situación de desplazamiento interno, e identificará otras medidas que podrían ser tomadas.

La segunda parte de esta sesión estudiará los papeles de las organizaciones y donantes internacionales al apoyar los esfuerzos nacionales y locales para asistir a los desplazados

internos. Se pondrá particular atención en la protección de los desplazados internos y en las medidas que podrían adoptarse para fortalecer estos esfuerzos.

Moderador: *Alfredo Witschi-Cestari, Coordinador Humanitario y Coordinador Residente, PNUD, Colombia*

### Presentación

*Robert Goldman, ex Relator Especial sobre Desplazados Internos y ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA)*

### Discusión

### Presentaciones

*Guillermo Bettochi, Asesor sobre Desplazados Internos, Unidad de Desplazados Internos de OCHA*

*Francisco Galindo, Director, ACNUR, Colombia*

*Ariane Tombet Caushaj, Subdirectora, Comité Internacional de la Cruz Roja, México*

### Discusión

**5:00 PM**            **Receso**

**5:15 PM**            **RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y ASOCIACIONES DE DESPLAZADOS INTERNOS**

En América, las ONG locales y la sociedad civil actúan en beneficio de los desplazados internos y los desplazados internos también se han organizado. Esta sesión examinará los papeles de las ONG locales y las asociaciones de desplazados internos, así como su colaboración con las autoridades nacionales y locales y la comunidad internacional.

Moderador: *Merardo Herrera, Advicora (organización de desplazados internos), Colombia*

### Presentaciones

*Juan Manuel Bustillo, Coordinador del Programa de Apoyo a Organizaciones de Desplazados Internos, MENCOLDES*

*Ana Isabel Suasnabar Huaroc, Coordinadora, Desplazados y Comunidades en Construcción (CONDECOREP), Perú*

*Demetrio Elegio Us Alvarez, Secretario, Consejo Nacional para los Desplazados en Guatemala (CONDEG)*

*Marcos Arana, Red de Defensoría del Derecho a la Salud, México*

#### Discusión

**6:30 PM Cierre de sesión**

**7:00 PM Cena buffet – Hotel Fiesta Americana (Stelaris, piso 25)**

#### **Viernes, 20 de febrero:**

**9:00 AM ACCESO SEGURO DE LOS DESPLAZADOS Y PROTECCIÓN DE AQUELLOS QUE TRABAJAN EN SU BENEFICIO**

Las necesidades de seguridad son un reto serio para quienes trabajan en beneficio de los desplazados, ya que frecuentemente ven obstaculizado su acceso a los desplazados internos. Líderes de organizaciones de desplazados internos, ONG's, académicos e incluso funcionarios gubernamentales han sido amenazados, señalados y en algunos casos asesinados al tratar de ayudar a los desplazados internos. En esta sesión se discutirán las necesidades de seguridad, así como la responsabilidad del gobierno de proveer seguridad y se identificarán estrategias para asegurar que quienes trabajan en beneficio de los desplazados están adecuadamente protegidos.

Moderador: *Anders Kompass, Director de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en México*

#### Presentaciones:

*Helen Mack, Fundación Myrna Mack y hermana de la antropóloga Myrna Mack, Guatemala*

*Catherine Bouley, Comisión Colombiana de Juristas*

*Patricia Luna Paredes, Directora del Programa para Personas Desplazadas Internas, Red de Solidaridad Social, Gobierno de Colombia*

#### Discusión

**10:00 AM Receso**

**10:30 AM PRESENTACIÓN DE CONCLUSIONES GENERALES Y COMENTARIOS FINALES**

Esta sesión reunirá las principales conclusiones y recomendaciones alcanzadas durante el seminario sobre protección, asistencia, reintegración y desarrollo de los desplazados internos en

América y la mejor forma en que sus necesidades pueden ser satisfechas en los ámbitos nacional, regional e internacional.

*Moderador: Roberta Cohen, Codirectora del Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno*

*Informe de los relatores presentado por la Coordinadora de Informe, Erin Mooney, Subdirectora del Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno*

### Discusión

Comentarios finales

*Francis Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazados*

*Patricia Olamendi Torres, Subsecretaria para Temas Globales, Gobierno de México*

**12:00 PM REUNIÓN DE CLAUSURA Y ALMUERZO**

**7:30 PM Cena buffet – Hotel Fiesta Americana (Salón Jalisco, piso 3)**





# APÉNDICE C

## Documento Base

Seminario sobre Desplazamiento Interno en América  
Ciudad de México, México  
18-20 de febrero de 2004

### Introducción

En 1982 cuando la magnitud del desplazamiento interno global fue considerada por primera ocasión, había un informe de 1.2 millones de personas desplazadas en 11 países. Más de veinte años después, hay un estimado de 25 millones de personas internamente desplazadas en 52 países alrededor del mundo. Mientras que en 1982 los refugiados superaban a los desplazados internos por 10 a uno, ahora hay el doble de desplazados internos que de refugiados.

Los gobiernos, como elemento crucial en ejercicio pleno de su soberanía, tienen la responsabilidad primaria de garantizar que se alcance la protección y asistencia de las personas internamente desplazadas. En 1992, Francis Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas, introdujo la formulación de “soberanía como responsabilidad” como el marco conceptual para tratar el problema del desplazamiento interno. De acuerdo con este concepto, los gobiernos son responsables en proveer protección y apoyo a la vida y asistencia para las personas internamente desplazadas en sus territorios, pero cuando son incapaces de hacerlo, se espera que soliciten y acepten los ofrecimientos de ayuda del exterior. Más aún, la comunidad internacional tiene el derecho e incluso la responsabilidad de expresar su preocupación y asistir a los desplazados si el Estado es incapaz o está renuente a hacerlo. En ocasiones, las condiciones que contribuyen al desplazamiento y la creciente magnitud del problema pueden afectar las capacidades de los gobiernos para reaccionar efectivamente. Las organizaciones regionales e internacionales, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, las comisiones nacionales de derechos humanos, así como las asociaciones de desplazados internos, pueden jugar un papel muy útil trabajando con los gobiernos para atender las complejas necesidades de protección, asistencia y reintegración de los desplazados y asegurarse de que sus derechos sean respetados.

### Propósito del Seminario

El seminario identificará las tendencias actuales en el desplazamiento interno en América y examinará las respuestas nacionales, regionales e internacionales. Pretende promover una mayor comprensión del desplazamiento en América y ayudar a identificar políticas y prácticas efectivas para atender las necesidades actuales de protección, asistencia, reintegración y desarrollo de las personas internamente desplazadas en la región. Para complementar las discusiones sobre estos temas, este documento proveerá una breve revisión del desplazamiento interno en la región, discutirá el contenido y recepción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos,

los innovadores marcos institucionales desarrollados y presentará los retos actuales que serán considerados en el seminario.

### **Desplazamiento Interno en América**

Un estimado de 12 por ciento de las personas internamente desplazadas del mundo se encuentran en la región de América. Aunque la magnitud del problema es pequeña comparada con otras regiones del mundo, como África, es importante enfatizar que el nivel de sufrimiento de esta población es profundo y no debería ser minimizado. Las guerras civiles de la década de 1980 y principios de los 90s en América, desplazaron más de dos millones de personas. A finales de los 90s, estas cifras cayeron dramáticamente debido a que el establecimiento de la paz en varios países llevó al retorno a muchos de esos desplazados. Como el número de desplazados internos en la región cayó, la atención internacional a las personas internamente desplazadas viró hacia otras áreas del mundo. Sin embargo, el desplazamiento continúa en América y aquellos afectados sufren grandemente.

El Proyecto de Desplazados Internos del Consejo Noruego de Refugiados reporta que alrededor de 3.3 millones de personas permanecen como desplazadas internas en América. En algunos países, como Perú y Guatemala, los desplazados enfrentan principalmente los retos de retorno y reintegración post-conflicto, mientras que en México, los desplazados continúan necesitando protección y asistencia, aunque su número es comparativamente pequeño. El país con el problema más acuciante es Colombia. Con más de 2 millones de personas desplazadas (las estimaciones oficiales son de más de un millón, mientras que algunas ONG estiman que el número actual puede estar cerca de los 3 millones), Colombia contiene la mayor población de desplazados internos en el Hemisferio Occidental y la tercera población de desplazados internos más grande en el mundo, con nuevos desplazamientos continuamente.

El desplazamiento en Colombia es causado principalmente por la violencia política asociada con 40 años de un conflicto armado que se caracteriza por serias violaciones de derechos humanos y de derecho humanitario internacional. En Colombia, el desplazamiento no es meramente incidental al conflicto armado sino una estrategia deliberada de guerra. Los grupos armados raramente se confrontan directamente unos a otros pero la mayoría ganan puntos al atacar a civiles sospechosos de estar con el “otro” bando, lo que obliga a las personas que no están involucradas en el conflicto a dejar sus lugares debido a amenazas y ataques. Los grupos armados también inducen al desplazamiento a fin de controlar áreas estratégicas del país para propósitos económicos y políticos.

La protección del desplazamiento arbitrario y durante las diversas fases del desplazamiento continúa siendo la principal preocupación para los desplazados internos de Colombia. Un número desproporcionado de los desplazados son las minorías étnicas quienes son descendientes de africanos o pertenecen a grupos indígenas. Además de experimentar las dificultades asociadas con el desplazamiento, también sufren de discriminación en las zonas de refugio. Más aún, debido a que las poblaciones indígenas tienen una dependencia especial y un lazo con sus tierras, el desplazamiento resulta en la pérdida de sus derechos culturales y de tierra. Crecientemente, el desplazado de zonas rurales busca seguridad en ambientes urbanos. Muchos de los desplazados viven en pobres condiciones y carecen de suficiente alimento, atención médica, los documentos

necesarios para obtener asistencia vital y para ejercer sus derechos como ciudadanos y tener acceso a actividades que generan ingreso sustentable. Muchos continúan estando bajo sospecha o incluso sufren discriminación por el solo hecho de ser desplazados internos. Al mismo tiempo, los desplazados internos en Colombia están altamente organizados y son muy activos al tratar de remediar su situación. Sin embargo, al hacerlo están en un mayor riesgo de daño. Los líderes de desplazados internos y las personas que trabajan en beneficio de los desplazados continuamente enfrentan amenazas serias a su seguridad.

El desplazamiento en México tiene múltiples causas, con el conflicto en Chiapas como la principal fuente de desplazamiento, otras fuentes de desplazamiento incluyen disputas territoriales, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales. A pesar de no contar con cifras exactas, de acuerdo con las estimaciones del Gobierno de México el número de los desplazados internos en Chiapas es de aproximadamente 12,000. Las mujeres y los niños desplazados internos padecen de desnutrición y carencias de alimentos. La protección de la intimidación y el acoso de los grupos armados y las necesidades de asistencia básica son temas de particular preocupación para los desplazados internos de México.

El desplazamiento en Perú fue causado principalmente por la violencia generada por la insurgencia de Sendero Luminoso y los esfuerzos contrainsurgentes de las fuerzas armadas peruanas durante las décadas de 1980 y 1990. Un estimado de 600,000 a un millón de personas se convirtieron en desplazados internos como resultado de la violencia que terminó a mediados de los 90s. Después del conflicto, miles de desplazados internos regresaron a sus hogares, impulsados por un programa del gobierno que prometía asistencia y desarrollo en sus zonas de origen. Muchos otros desplazados internos se establecieron en otra parte, como en el perímetro de las ciudades de las que salieron. Aunque la mayoría de los desplazados internos se han reintegrado en sus alrededores, muchos requieren todavía asistencia, particularmente para encontrar actividades con ingresos sustentables. A la luz del recientemente emitido informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, los temas de visibilidad, reconocimiento nacional de su desplazamiento, justicia y reparaciones son particularmente relevantes para los desplazados internos de Perú. Además, en los últimos años, ha habido informes de nuevos desplazamiento a pequeña escala que ocurren en zonas aisladas del país. La última cifra disponible para el número actual de desplazados internos en Perú es de 60,000.

En Guatemala, el acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) terminó el conflicto de décadas que comenzó en los 60s, y que desarraigó a más de un millón de personas. En ocasiones, el desplazamiento no fue solo como consecuencia de la violencia, sino un objetivo de estrategias de contrainsurgencia. Durante la década de 1980, comunidades enteras se volvieron desplazadas internas y el perfil de esos desplazados era de poblaciones indígenas pobres. En 1997, un año después de la paz, los líderes de los desplazados internos firmaron un acuerdo con el Gobierno titulado el “Acuerdo sobre Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado” el cual se enfoca en importantes necesidades de los desplazados internos, como la tierra e infraestructura básica en áreas de reubicación. Aunque muchos de los desplazados internos de Guatemala han regresado a sus zonas de origen, otros se establecieron permanentemente en sus zonas de refugio. Mientras que algunos observadores consideran que no hay ya desplazados internos en el país, de acuerdo con la base de datos del Consejo Noruego de Refugiados, permanecen alrededor de 250,000

personas que continúan necesitando asistencia para tener sus derechos restaurados completamente y continuar sus vidas como ciudadanos productivos. El número de desplazados internos que aún no encuentran soluciones duraderas a sus problemas permanece como un tema controvertido que requiere mayor exploración.

Ligada a la cuestión del número de desplazados internos en Colombia, Guatemala y Perú está la compleja cuestión de cuándo puede decirse que termina el desplazamiento. Los participantes en el seminario discutirán esta y otras pertinentes cuestiones con el fin de encontrar respuestas efectivas nacionales, regionales e internacionales. Dado que los gobiernos y sus partes nacionales e internacionales están comprometidos en políticas y programas para mejorar la respuesta al desplazamiento en la región, es útil revisar brevemente el marco normativo existente que ha sido desarrollado para ayudar a los gobiernos y otros actores a atender los problemas de desplazamiento interno.

### **Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son los primeros estándares internacionales desarrollados para personas internamente desplazadas. Estos 30 Principios, que están basados en el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados por analogía, establecen los derechos de los desplazados internos y las obligaciones de los gobiernos y de los actores no estatales hacia estas poblaciones. Cubren las tres fases del desplazamiento: protección de desplazamiento arbitrario, protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o reasentamiento y reintegración.

La primera sección de los Principios contiene principios generales relativos al trato igual de los desplazados internos y afirman que los desplazados no pueden ser discriminados debido a su desplazamiento. Al mismo tiempo, reconocen que ciertos grupos vulnerables como mujeres, niños y personas mayores pueden requerir atención especial. La segunda sección incluye principios relativos a la protección del desplazamiento y articula el derecho a no ser desplazado arbitrariamente. Cabe señalar que los Estados están bajo una obligación particular de evitar el desplazamiento y proveer protección en contra del desplazamiento de grupos con dependencia especial y lazo a sus tierras. Los Principios también proveen garantías mínimas para ser cumplidas cuando ocurre el desplazamiento. La tercera sección establece un rango completo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que todas las personas, incluyendo los desplazados internos, deben disfrutar. La cuarta sección sobre previsión de asistencia humanitaria va más allá de señalar simplemente el papel principal de las autoridades nacionales de ofrecer asistencia humanitaria. Añade que cuando las autoridades gubernamentales responsables son incapaces o están renuentes a proveer asistencia, las organizaciones internacionales tienen el derecho de ofrecer sus servicios y el consentimiento no puede ser otorgado arbitrariamente. La última sección de los Principios enfatiza la importancia del retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local seguros y dignos, así como la necesidad de asistir a los desplazados internos a recuperar sus propiedades y posesiones o, cuando no es posible, a recibir una compensación o reparación justa.

A través de los Principios, se presta especial atención a las necesidades de protección y asistencia de grupos vulnerables como mujeres, niños, personas mayores y personas con

discapacidad. Por ejemplo, los Principios hacen un llamado a la participación de las mujeres en la planeación y distribución de bienes de alivio, prohíben la violencia sexual y el reclutamiento de menores en conflictos y señalan la necesidad de la reunificación familiar. De particular importancia para las situaciones de desplazamiento en América, los Principios también se refieren al derecho de las mujeres a obtener documentos personales de identidad y de otro tipo sobre una base igualitaria como los hombres.

Desde su presentación a las Naciones Unidas en 1998 por el Representante del Secretario General para Personas Internamente Desplazadas, los Principios han obtenido autoridad y reputación internacional. Los órganos intergubernamentales, como la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General han reconocido y alentado el uso y difusión de los Principios en sus resoluciones. El Secretario General de la ONU ha hecho un llamado al Consejo de Seguridad para alentar a los Estados a observar los Principios en situaciones de desplazamiento de masas. Las principales organizaciones internacionales humanitarias, de derechos humanos, de desarrollo y “sombrija” han adoptado los Principios y han tomado la decisión de difundirlos y aplicarlos en el campo. Muchas organizaciones intergubernamentales regionales alrededor del mundo, como la Organización de la Unidad Africana (ahora la Unión Africana) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa han estado difundiendo y aplicando los Principios. En América, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos ha adoptado oficialmente los Principios como una guía autorizada para el derecho aplicable y los usa como una lista de verificación para evaluar las condiciones de las personas internamente desplazadas en los diferentes países que visita.

Los Principios fueron presentados por primera ocasión en América por la Comisión Interamericana durante su misión a Colombia en 1998. Cuando el Representante del Secretario General hizo su segunda visita a Colombia en 1999, los Principios servían como base para el diálogo con funcionarios del gobierno y otros actores y servían como marco para el diálogo sobre su misión a México en 2002. El Representante encontró que los funcionarios del gobierno en estos dos países aceptaron los Principios como un marco para tratar con los problemas de los desplazados. De hecho, el gobierno colombiano ha tomado una serie de medidas basadas en los Principios para desarrollar marcos legales nacionales e institucionales para atender el problema del desplazamiento interno. Uno de estos esfuerzos es la Directiva Presidencial No. 6 (2001), que apoya la decisión de la Corte Constitucional de Colombia de 2001 que apoya a los Principios Rectores y señala la necesidad de que los funcionarios del gobierno reciban capacitación sobre ellos. Una decisión de la Corte Constitucional anterior SU-1150 (agosto 2000) afirmó que los Principios deberían ser utilizados en la interpretación existente de desplazados internos y como el estándar para cualquier legislación nueva sobre desplazamiento.

Durante la visita del Representante a Colombia en 1999, se organizó un seminario con funcionarios del gobierno, organizaciones internacionales, ONG y grupos de desplazados internos para analizar la situación del desplazamiento interno en Colombia y desarrollar estrategias basadas en los Principios. Coorganizado por el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD), el Comité de Refugiados de EUA y el Proyecto sobre Desplazamiento Interno de la Institución Brookings, la declaración final del seminario señala la importancia de poner en práctica los Principios Rectores y entonces, incrementar el número de funcionarios del gobierno, ONG nacionales e internacionales y grupos de iglesias que comiencen a utilizar los

Principios en su trabajo. Aunque el principal interés del seminario estaba en Colombia, también participaron ONG peruanas. Es de destacar que los miembros de la legislatura peruana recientemente emitieron un proyecto de legislación sobre desplazamiento interno, basado en los Principios Rectores

En América, las ONG en particular han sido extremadamente activas en la promoción de los derechos de los desplazados y han difundido y aplicado ampliamente los Principios, así como la *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* que le acompaña. En Perú, por ejemplo, las ONG han distribuido y aplicado los Principios como bases contra las que se vigilan y evalúan las políticas y leyes nacionales y para promover y fortalecer el diálogo con el gobierno sobre los derechos de los desplazados. Las ONG peruanas y los grupos de desplazados internos actualmente promueven el proyecto de ley mencionado anteriormente sobre desplazamiento interno. Las organizaciones de personas desplazadas han comenzado a utilizar los Principios como herramienta de empoderamiento.

### **Respuestas Regionales e Internacionales**

En busca de soluciones para los desplazados, la región de América ha respondido al desarrollar algunos mecanismos innovadores para los desplazados. Una de las primeras iniciativas fue la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, acordada en 1989 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los gobiernos centroamericanos. Creó mecanismos a nivel internacional, regional y nacional para el diseño e implementación de programas de reintegración para el retorno de refugiados y personas internamente desplazadas. En el Plan de Acción de la Conferencia, los gobiernos centroamericanos y los donantes internacionales se comprometieron a ir más allá de lo humanitario y desarrollar programas para las personas desarraigadas, y muchos de estos programas fueron efectivamente llevados a cabo. Además, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Personas Desplazadas (PRODERE) unió a las agencias de ayuda y desarrollo para facilitar en un periodo de cinco años la reintegración de más de dos millones de refugiados y desplazados internos. Llevado a cabo entre 1989 y 1995, PRODERE apoyó la restauración de infraestructura y proyectos de desarrollo basados en la comunidad y asistió a las personas desplazadas para obtener documentos legales y ayuda jurídica. Aunque los estudios han encontrado que las personas desplazadas internas podrían haber recibido más atención bajo ambos programas, CIREFCA y PRODERE generalmente son considerados entre los enfoques regionales más exitosos para la reintegración de las poblaciones desarraigadas.

Otra innovación institucional en América concierne a la Organización de Estados Americanos. Fue la primera organización regional en crear un enfoque exclusivo al problema del desplazamiento interno. En 1996, su Comisión Interamericana de Derechos Humanos nombró al Profesor Robert K. Goldman, como su relator especial para desplazados internos. El relator especial ha estado supervisando activamente las situaciones de desplazamiento interno en América y utilizando los Principios Rectores como el marco para hacerlo. Por ejemplo, el informe de la Comisión de 1999 sobre la situación de los derechos humanos en Colombia contiene un extenso capítulo sobre desplazamiento interno, con recomendaciones dirigidas tanto al gobierno como a los grupos insurgentes. El informe de la Comisión de abril de 2001 sobre Guatemala también analiza la situación de los derechos humanos de aquellos desarraigados por

conflictos armados y hace recomendaciones al gobierno de Guatemala para ayudar a la reintegración de los desplazados. En particular, recomienda que el gobierno intensifique los esfuerzos para garantizar que los desplazados obtengan documentos de identidad y que adopte medidas concretas y procedimientos para implementar el “Acuerdo de Reasentamiento”, que prevé que las poblaciones desarraigadas deberían poder participar en el diseño e implementación de políticas y proyectos que los afectan.

Incluso antes del nombramiento del relator especial, la Comisión Interamericana había comenzado a informar sobre la situación de los desplazados internos en Haití y Guatemala y, en el caso de Nicaragua, tomó una decisión clave. En 1982, decidió que debería concederse una compensación a los indígenas Miskito por el daño causado a su propiedad durante el desplazamiento. Esta decisión ayudó a guiar futuros enfoques para el retorno de desplazados e influyó en el desarrollo de los Principios Rectores en este punto. Algunos han propuesto que la Comisión tome medidas adicionales, por ejemplo, que apruebe medidas preventivas, como de hecho la Comisión ha iniciado en respuesta a las amenazas enfrentadas por las comunidades de desplazados internos en Colombia.

A nivel internacional, las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias internacionales han jugado un papel importante en proveer directamente de protección y asistencia a las personas internamente desplazadas. Esto ha sido particularmente en el caso de Colombia. Las agencias de la ONU y las oficinas como el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), así como el Comité de la Cruz Roja Internacional (ICRC) y una gama de ONG internacionales ha tomado una serie de medidas críticas en apoyo de los desplazados internos, como promover la adhesión de actores al derecho internacional humanitario y de derechos humanos, monitorear las condiciones de los desplazados internos, establecer presencia en el terreno, acompañar a individuos y comunidades en riesgo y proveer asistencia básica. Los países donantes también han jugado un papel activo al enfocar la atención en la crisis de Colombia, por ejemplo en la realización de misiones a comunidades de desplazados internos particulares y en la negociación con el gobierno para respuestas más efectivas a su problema. Los actores internacionales, sin embargo, enfrentan una serie de retos para asistir y proteger a los desplazados internos, en particular en relación con la seguridad y el acceso. Más aún, la magnitud de la crisis de desplazamiento en un país como Colombia también presenta retos significativos en términos de recursos suficientes para cubrir necesidades identificadas. En el caso de México, el Representante del Secretario General ha hecho un llamado para mayor atención internacional al problema del desplazamiento interno.

### **Atendiendo los Retos Actuales**

Aunque las respuestas nacionales, regionales e internacionales al desplazamiento interno en América han sido constantemente innovadoras y algunas veces expansivas y que los Principios Rectores han sido ampliamente difundidos y utilizados, continúa existiendo una brecha entre las políticas y programas desarrollados y la realidad que enfrentan los desplazados internos en el terreno. Más aún, desde 1999, han aparecido nuevos retos, entre ellos el acoso deliberado de personas que trabajan para los desplazados, especialmente los líderes de las comunidades desplazadas, lo que crea necesidad de nuevas estrategias.



Este seminario examinará los diferentes problemas que enfrentan los desplazados y buscará soluciones prácticas para sus necesidades de protección y asistencia, con particular énfasis en los grupos indígenas y aquellos de ascendencia africana. Serán discutidas las necesidades particulares de las mujeres desplazadas internas y las estrategias más efectivas para integrarlas en políticas y programas, así como los pasos posteriores que pueden tomarse para mejorar la situación de los niños y personas mayores desplazados internos.

Los participantes discutirán también y desarrollarán recomendaciones sobre cómo llegar a soluciones durables para los desplazados internos en la región, incluyendo el retorno voluntario y seguro. Se explorará la actual respuesta de los actores locales, nacionales, regionales e internacionales, con especial atención a la responsabilidad nacional y el desarrollo de los gobiernos de políticas y leyes para atender el desplazamiento. Una sesión específica se dedicará a discutir el papel que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden jugar para integrar el desplazamiento en su trabajo. Se examinarán las formas de fortalecer la colaboración entre las ONG, las organizaciones de desplazados internos y las autoridades nacionales, así como la cooperación con la comunidad internacional. También se identificarán estrategias para garantizar que aquellos que trabajan en beneficio de los desplazados, como los líderes de desplazados internos, académicos y funcionarios de gobierno, estén protegidos.

## **Conclusión**

El desplazamiento interno continúa siendo un tema que requiere mayor atención y compromiso en América. Aún queda mucho por hacer a nivel nacional para garantizar la protección y asistencia así como para encontrar soluciones duraderas para los millones de desarraigados y para prevenir posteriores desplazamientos. Para fortalecer los esfuerzos existentes a nivel nacional y local, el desarrollo posterior de enfoques regionales puede resultar valioso. El desplazamiento interno después de todo es un reflejo de una problemática mayor que rebasa el aspecto político, económico y social dentro de las naciones. Es por tanto, primero y antes que nada un problema para las autoridades nacionales y locales para trabajar con sus propias comunidades desplazadas, pero también es un problema que la comunidad internacional así como los órganos regionales pueden ayudar a resolver. El marco normativo encontrado en los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos debería proveer a los participantes con un marco para el diálogo sobre estos temas y dar apoyo para alcanzar estrategias más efectivas de atención para las personas internamente desplazadas en América.