

GEORGETOWN UNIVERSITY

CUÁNDO TERMINA EL DESPLAZAMIENTO

Marco de soluciones duraderas

Junio de 2007

Institución Brookings – Universidad de Berna
Proyecto sobre Desplazamiento Interno
1755 Massachusetts Avenue, NW, Washington, DC 20036 EE.UU.

TELÉFONO: + 1 (202) 797-6168 FAX: + 1 (202) 797-6168
CORREO ELECTRÓNICO: brookings-bern@brookings.edu
SITIO WEB: www.brookings.edu/idp

Prólogo

La protección de los desplazados internos implica, en última instancia, asegurar una solución duradera a su difícil situación. En mis misiones a países y diálogos con los gobiernos y otras partes interesadas, siempre he dado máxima prioridad a la búsqueda de soluciones duraderas para aquellas personas forzadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual. En algunos casos, con la firma de un acuerdo de paz que abra la posibilidad de regresar a sus hogares. En otros, se debe encontrar enfoques innovadores y creativos, ya que décadas después del desplazamiento al que se vieron obligadas estas personas todavía no se ha encontrado una solución política a su situación. Incluso en situaciones nuevas de desplazamiento interno, es importante empezar a considerar soluciones duraderas para los desplazados. La creación y el mantenimiento de condiciones que permitan soluciones duraderas constituyen un elemento fundamental de responsabilidad de los países al momento de abordar el desplazamiento interno.

Aún así, nunca ha quedado muy claro cómo determinar exactamente cuándo los desplazados internos han hallado una solución duradera y ya no tienen la necesidad de recibir atención específica. Dada la ausencia de criterios acordados sobre el momento en que se deja de considerar a un desplazado interno como tal, los enfoques han variado o han sido puntuales - incluso arbitrarios- reflejando conclusiones extremadamente diferentes entre los distintos actores nacionales e internacionales. Sin embargo, el modo en que se trata esta cuestión y las soluciones que se proponen pueden tener graves repercusiones para los desplazados internos y pueden conducir a la terminación de la asistencia (o a un desvío de atención), alejándola de los riesgos y vulnerabilidades particulares asociados con el desplazamiento interno. De forma alternativa, especialmente en situaciones prolongadas, la persistencia de que las personas siguen siendo desplazados internos puede socavar su habilidad para integrarse a la sociedad y rehacer sus vidas.

Tomando en cuenta “*la necesidad de una respuesta coherente*”, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas solicitó en el 2001 a mi predecesor, Francis M. Deng, Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, para solicitar su consejo y orientación. Específicamente se le preguntó “cuándo genéricamente un individuo no sólo se convierte en un desplazado interno, sino... cuándo ya no debe ser considerado un desplazado interno”. Las Naciones Unidas y otros organismos humanitarios internacionales, así como gobiernos, donantes, organizaciones regionales y la sociedad civil de todo el mundo, expresaron su interés en asesorarse con respecto a “cuándo termina el desplazamiento”. Específicamente, querían saber cuándo las actividades de protección y asistencia dirigidas a los desplazados internos dejan de ser necesarias, a medida que los desplazados internos gozan del mismo nivel de acceso a la protección y asistencia que el resto de la población.

Para responder a la pregunta de cuándo termina el desplazamiento, el Proyecto de la Institución Brookings sobre el Desplazamiento Interno, y el Instituto para el Estudio de Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, a solicitud del Representante del Secretario General, emprendieron una extensa investigación. Se celebraron una serie de consultas, encabezadas por Erin Mooney y Susan Martin, con gobiernos, donantes, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y organizaciones de

desplazados internos, con el fin de obtener distintas perspectivas de una amplia gama de partes interesadas. De hecho, el sello distintivo del proceso, el cual contó con la estrecha colaboración del Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos del Consejo Noruego para Refugiados, fue su amplia naturaleza colectiva. Agradecemos sumamente la participación activa y el generoso apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y del Departamento Federal de Relaciones Exteriores del Gobierno de Suiza, los cuales fueron decisivos para este proceso.

En principio, las consultas examinaron el tema desde tres perspectivas diferentes. La primera fue a partir del marco normativo, a saber, los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (véase la dimensión jurídica). En segundo lugar, se examinó la experiencia del refugiado por analogía, aunque la pertinencia de este enfoque se consideró en cierta forma limitada por la distinta situación jurídica de las personas desplazadas en su propio país (véanse el Documento de debate y los Informes resumidos). En tercer lugar, se examinaron varios estudios de casos específicos de desplazamiento prolongado (véanse los informes resumidos). Si bien la investigación y el debate se centraron principalmente en el desplazamiento causado por conflictos armados y graves violaciones de los derechos humanos, se observó que también era necesario tener en cuenta los desplazamientos provocados por los desastres naturales y por los proyectos de desarrollo, aunque el último, quizás debido a los problemas específicos que conlleva, podría requerir diferentes criterios.

Durante las consultas, se examinaron y pusieron a prueba tres enfoques diferentes –basado en las causas, centrado en las necesidades y basado en soluciones: a) basado en las causas (si la causa que causó la huída había cambiado); b) centrado en las necesidades (si los desplazados internos todavía tenían necesidades específicas creadas por el desplazamiento); y c) basada en soluciones (si los desplazados habían regresado, se habían integrado localmente o se habían reasentado en otra parte del país). El consenso emergente fue que si bien cada uno de estos enfoques aclaraba aspectos importantes de la cuestión, ninguno cubría adecuadamente su complejidad. Se dio preferencia a un enfoque integrado, que combinara el centrado en las necesidades y el basado en soluciones (véanse los Informes resumidos; véase también la edición especial de la *Revista de Migraciones Forzadas* sobre “¿Cuándo termina el desplazamiento interno?”, mayo de 2003).

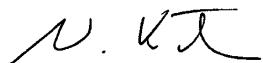
El proceso culminó con la elaboración de un Marco de soluciones duraderas, el cual ilustra que el desplazamiento no concluye en un momento determinado sino que se trata de un proceso gradual durante el cual la necesidad de asistencia especializada y la protección para los desplazados internos va disminuyendo. Redactado por Susan Martin, el Marco establece un conjunto de medidas para encontrar soluciones a situaciones de desplazamiento interno. Específicamente, aborda los problemas que los desplazados internos pueden enfrentar en distintas situaciones y propone soluciones en concordancia con los principios del respeto de los derechos humanos. Los dos diagramas de flujo adjuntos (preparados por Erin Mooney y ACNUR) sirven de guía para la aplicación de este Marco.

El Marco se finalizó durante una serie de reuniones con organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y expertos. Mi asesora en Nueva York, Claudine Haenni, revisó el Marco con las organizaciones que conforman el Cluster de Protección en las Naciones Unidas. En diciembre de 2006, lo presenté al Coordinador del Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas y, en marzo de 2007, el Marco fue adoptado por el Grupo de Trabajo del

Comité Permanente entre Organismos (IASC). El grupo de trabajo del IASC recomendó su incorporación en la labor humanitaria de las organizaciones internacionales como un “proyecto piloto” que podría ser nuevamente revisado en uno o dos años, una vez puesto a prueba sobre el terreno. El grupo de trabajo también alentó a los coordinadores humanitarios de las Naciones Unidas a que utilizaran el Marco “para determinar cuándo los desplazados internos ya no tienen necesidades distintas a las del resto de la población”.

El Marco tiene por objetivo asistir a los gobiernos en la formulación de leyes, políticas y programas nacionales que promuevan soluciones para el desplazamiento interno. También se prevé que sirva de orientación a las organizaciones internacionales para ayudarles en el trabajo que realizan en diferentes contextos de países, especialmente para promover una transición coherente de la ayuda humanitaria a la reconstrucción y desarrollo, así como para proporcionar un marco que asista a los gobiernos en la formulación de leyes, políticas y programas nacionales que promuevan soluciones para el desplazamiento interno. El Marco también debería permitir que las organizaciones de la sociedad civil puedan controlar en qué medida los gobiernos cumplen con su responsabilidad de encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos y servir de base para la labor que estos realizan para promover la creación de condiciones que permitan la aplicación de estas soluciones.

Dado que el Marco va a ser refinado a lo largo del próximo año, agradecería sumamente los comentarios y observaciones de los lectores. Esta publicación tiene por objeto presentar el Marco a una audiencia más amplia de lectores para que éstos conozcan el proceso y el debate que condujo a su elaboración. Por consiguiente, incluye los documentos de antecedentes más importantes y los informes resumidos de las reuniones, editados por Roberta Cohen, cofundadora y ex Co-directora del Proyecto de la Institución Brookings sobre Desplazamiento Interno. Espero que esta publicación suscite un debate en el ámbito internacional y que todas las partes interesadas que trabajan en situaciones de desplazamiento interno analicen detenidamente el Marco y encuentren en el mismo una guía práctica para promover, apoyar y garantizar soluciones duraderas para los millones de desplazados internos en todo el mundo.



Walter Kälin
Representante del Secretario General de las Naciones Unidas
sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos^{1 2}

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos estipulan que los desplazamientos internos “no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias”. Actualmente, está ampliamente reconocido que la condición de desplazado interno significa estar expuesto a una gama de riesgos y vulnerabilidades particulares, incluso cuando ello no constituye una categoría jurídica. Si bien es muy importante poner fin a esta difícil y precaria situación, la adopción de una decisión prematura puede tener graves consecuencias. Por consiguiente, es esencial entender las bases sobre las cuales se define y se logra este fin, teniendo en cuenta la protección y la seguridad de los desplazados.

La responsabilidad principal de brindar soluciones a los desplazados internos y de garantizar su protección compete a las autoridades nacionales y, cuando corresponda, a actores no estatales que controlan un territorio determinado. Este Marco debería permitir que las organizaciones humanitarias puedan asistir a las autoridades y a los actores no estatales pertinentes en el cumplimiento de esta responsabilidad. Su propósito también es el de ayudar a éstos y a los propios desplazados a determinar si se ha resuelto de manera duradera una situación de desplazamiento interno y, en caso negativo, averiguar qué falta por hacer para alcanzar ese objetivo. El Marco abarca a las personas desplazadas a causa de conflictos armados, abusos de los derechos humanos y desastres naturales o provocados por el hombre. También sirve de orientación para aquellas personas desplazadas como consecuencia de un proyecto de desarrollo, aunque en dichas situaciones el regreso es casi siempre imposible y, además, existen directrices especiales en cuanto al reasentamiento.³ El Marco no pretende abordar específicamente la cuestión de la retirada de las organizaciones humanitarias, lo cual se trata de una decisión operacional y basada en un mandato, aunque, en este caso, el logro de soluciones duraderas puede servir de criterio.

Actualmente, no existe un consenso que permita determinar el momento en que un desplazado interno deja de considerarse como tal. Dado que el hecho de ser identificado como desplazado interno no confiere una categoría especial de acuerdo con el derecho internacional, no existe una

¹ Este documento incluye dos diagramas de flujo adjuntos, ambos titulados “Anexo-Puntos de referencia en materia de soluciones duraderas para los desplazados internos – Diagramas de flujo”.

² A solicitud de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos (RSG) Francis Deng, inició el proceso de elaboración de un marco que ofreciera orientación para determinar cuándo se considera que un individuo ya no necesita protección y asistencia como desplazado interno. Para la elaboración del marco, el RSG, en colaboración con el Proyecto Institución Brookings-Universidad de Berna sobre Desplazamiento Interno y el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, a quienes posteriormente se unió el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados, celebró tres reuniones para obtener los aportes de organizaciones internacionales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y expertos sobre desplazamiento interno. Los organizadores también encargaron estudios de casos que fueron publicados en una edición especial de la Revista Migraciones Forzadas. El proyecto se está finalizando bajo la dirección del actual RSG, Walter Kälin. Para los informes de las reuniones, véase www.brookings.edu/fp/projects/conferences/contents.htm. Para la edición especial de la Revista Migraciones Forzadas, véase www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR17/fmr17full.pdf.

³ Véase Banco Mundial, Política Operacional sobre Reasentamiento Involuntario OP 4.12, Reasentamiento Involuntario, Diciembre de 2001, para obtener más información sobre los procesos a seguir en casos de desplazamiento ocasionado por el desarrollo.

cláusula de cese como en el caso de los refugiados. Para algunos, el desplazamiento interno termina solamente una vez ha cambiado la situación del desplazamiento, es decir, una vez los desplazados internos regresan a su lugar de origen. En muchos casos, el regreso solamente puede producirse una vez se han solucionado las causas del desplazamiento. Sin embargo, dado que el regreso no siempre es posible, o incluso los propios desplazados internos no lo desean, ello puede llevar a una situación en la que hay pocas perspectivas de que el desplazamiento interno concluya y se convierte en una “identidad” que pasa de una generación a otra, que puede impedir su integración e incluso socavar sus derechos. En el otro extremo, puede determinarse de manera repentina que el desplazamiento ha concluido. Por ejemplo, en un esfuerzo por aparentar que se ha vuelto a la normalidad y no ser objeto de escrutinio internacional, algunos gobiernos pueden declarar que ya no existen desplazados internos en el país. Por otro lado, los recursos también pueden ser un elemento decisivo para determinar la condición de desplazado interno, y el desplazamiento “finaliza” cuando se terminan los fondos. Si se pone fin de forma prematura a las acciones específicas dirigidas a los desplazados internos pueden descuidarse las necesidades especiales de protección de los desplazados internos sin haber encontrado una solución duradera.

Dado que la prevención, la cual debería ser la principal prioridad, no siempre tiene éxito, es necesario encontrar soluciones duraderas para los desplazados, una vez ya se ha producido su desplazamiento forzado. Existen tres tipos de soluciones duraderas al desplazamiento interno: el regreso al lugar de origen, la integración local en las zonas en que los desplazados internos inicialmente encontraron refugio, o el asentamiento en otra parte del país. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos denominan a estas dos últimas opciones “reasentamiento”.⁴ Para que las soluciones se consideren duraderas, deben basarse en tres elementos: protección y seguridad a largo plazo; restitución de las propiedades perdidas o indemnización, y un entorno en el que los antiguos desplazados internos puedan vivir en condiciones económicas y sociales normales.

El desplazamiento termina cuando una de esas soluciones duraderas se produce y los desplazados internos ya no tienen necesidades específicas asociadas con su desplazamiento. Ello no excluye el hecho de que todavía pueden seguir necesitando protección y asistencia, pero sus necesidades no son distintas de las de otros ciudadanos que se encuentran en una situación similar. Una vez se haya encontrado una solución duradera, las personas previamente desplazadas siguen estando protegidas por los derechos humanos y, de ser aplicable, el derecho internacional humanitario (DIH). Por consiguiente, siguen teniendo todos los derechos de los ciudadanos, y la comunidad internacional debería reconocer dichos derechos de la misma manera que los de los demás habitantes del país. El hecho de que una persona ya no se considere desplazado interno no debería repercutir en el goce de sus derechos como ciudadano y de sus derechos humanos y, cuando corresponda, la protección que ofrece el DIH, incluido el derecho a procurar reparación/indemnización, o el derecho a no ser objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. El fin del desplazamiento se produce cuando las personas afectadas ya no tienen necesidades específicas de protección y asistencia relacionadas con el hecho de haber sido desplazadas y, por consiguiente, pueden disfrutar de sus derechos humanos sin estar sujetos a discriminación y en condiciones de igualdad con los

⁴ Los Principios Rectores 28-30 especifican los derechos de los desplazados internos y las responsabilidades de las autoridades competentes relacionadas con su regreso, reasentamiento y reintegración. Dado que las personas previamente desplazadas no deberían encontrarse en una situación desventajosa en relación con aquellos que aún se encuentran desplazados, los Principios Rectores relacionados con la protección frente al desplazamiento, durante el desplazamiento y la asistencia humanitaria se aplican, cuando fuere apropiado, después del regreso o reasentamiento.

ciudadanos que nunca fueron desplazados. Para evaluar si se ha alcanzado esta situación, deben analizarse las necesidades de acceso del individuo a sus derechos en cada caso.

El desplazamiento interno normalmente no termina de forma repentina. Al contrario, el fin del desplazamiento es más bien un proceso durante el cual la necesidad de asistencia especializada y protección van disminuyendo. En ocasiones, durante un largo período después de su regreso, los antiguos desplazados pueden encontrarse en circunstancias completamente diferentes y tener necesidades distintas a las de quienes nunca abandonaron sus comunidades de origen. Por ejemplo, los reclamos de propiedad pueden no ser adjudicados de forma inmediata, dejándoles sin vivienda o sin un medio de vida en el lugar de regreso. De forma similar, aquellos que se asientan en otro lugar pueden precisar ayuda humanitaria y financiera hasta que puedan obtener vivienda y empleo en su nueva ubicación. Incluso en el contexto de un acuerdo de paz duradero, la inseguridad puede seguir creando problemas para las comunidades desarraigadas, especialmente si hay resentimientos y conflictos entre quienes regresan, se integran localmente o reasientan y la población residente. En estas circunstancias, incluso si las poblaciones han regresado, todavía enfrentan problemas relacionados con el desplazamiento y son, por lo tanto, motivo de preocupación.

El derecho de los desplazados internos a adoptar decisiones informadas y voluntarias, en cuanto a si quieren o no regresar a su lugar de origen o asentarse e integrarse en el lugar donde encontraron refugio o en otra parte del país, es uno de las piedras angulares de los Principios Rectores, y debe estar garantizado. Si bien la libertad de movimiento es un derecho humano fundamental, éste puede verse restringido y el derecho a decidir el lugar de residencia no es absoluto. Puede haber situaciones en las que las autoridades nacionales decidan que las condiciones son demasiado peligrosas para permitir el regreso o asentamiento en un lugar específico (por ejemplo, motivos militares imperativos o un desastre natural o provocado por el hombre han convertido el lugar en inhabitable). No obstante, deberían realizarse todos los esfuerzos posibles para asegurar que la decisión de elegir una solución duradera es voluntaria y que la decisión de los desplazados internos de regresar al lugar de origen o asentarse en otra parte del país sea respetada y facilitada.

Cuando se toma la decisión de que el desplazamiento ha terminado, se tienen en cuenta aspectos tanto subjetivos como objetivos. Los desplazados internos pueden seguir viéndose a sí mismos como desplazados mucho después de que las autoridades nacionales y los observadores internacionales hayan determinado que su situación se ha solucionado mediante el uso de un conjunto de criterios objetivos. Al contrario, los desplazados internos pueden considerar que su desplazamiento termina una vez regresan a su lugar de origen, a pesar de que un análisis más objetivo indica que siguen siendo vulnerables como personas previamente desarraigadas y que continúan necesitando protección y asistencia como personas que regresan, localmente integradas o asentadas en otra parte del país.

Para determinar si se ha hallado una solución duradera y en qué medida es duradera, se deben examinar tanto los *procesos* de búsqueda de soluciones como las *condiciones* reales de quienes han regresado después de una ausencia prolongada y se han integrado localmente, o de quienes se han reasentando en otra parte del país. En general, es importante considerar si: 1) las autoridades nacionales han creado condiciones propicias para el regreso o reasentamiento en otra parte del país en condiciones dignas y de seguridad; 2) los exdesplazados pueden invocar sus derechos en pie de igualdad con el resto de los nacionales; 3) los observadores internacionales están en condiciones de prestar ayuda y mantener un seguimiento de la situación de los ex desplazados; y, por último, 4) la solución duradera es sostenible. Cabe mencionar que no existe una fórmula clara o mágica para

decidir cuándo el desplazamiento o la necesidad de asistencia o protección han terminado. Mas bien debe evaluarse la situación por completo y las consultas con las partes interesadas pertinentes deben formar parte del proceso.

El Marco está dividido en dos secciones. En primer lugar, los procesos a través de los cuales se determina si se han hallado soluciones duraderas al desplazamiento y, en segundo lugar, las condiciones que indican que una solución al desplazamiento es duradera.

Proceso

Los desplazados internos pueden tomar una decisión informada con respecto a si regresan a sus comunidades de origen, permanecen donde están, o se (re)asientan en otra parte del país.⁵ La información necesaria para tomar una decisión informada debe ser en un idioma que sea comprensible para los desplazados internos y debe incluir, como mínimo:

- La situación general en la comunidad de origen o asentamiento, incluyendo la situación política, protección y seguridad, libertad de movimiento, amnistías o garantías jurídicas, situación de los derechos humanos, mecanismos jurídicos y de otra índole para proteger los derechos de las mujeres, niños, jóvenes, minorías, personas de edad avanzada, el tipo y duración de la asistencia disponible, etc. Esto incluye información objetiva que indique si se han resuelto las causas del desplazamiento y, en caso negativo, una evaluación realista en cuanto a las perspectivas de solución y la eficacia de los mecanismos de reducción de riesgos establecidos. También deberá proporcionarse información sobre los mecanismos que se han establecido para asegurar una (re)integración sin problemas de los desplazados internos en el seno de la población local.
- Los procedimientos para el regreso, la integración local o el asentamiento en otra parte del país, incluyendo información sobre los objetos que los desplazados internos pueden llevar con ellos, lo documentos que van a necesitar, el tipo de transporte que va a estar disponible, los arreglos que se han realizado, en caso de que los hubiere, para las personas con necesidades especiales, si se ofrecerá algún programa de reintegración, los requisitos administrativos necesarios para quedarse donde se encuentran, etc.
- Las condiciones para el regreso, la integración local o el asentamiento en otra parte del país, incluyendo el acceso a vivienda, tierras, medios de vida, información sobre riesgos de minas, empleo y otras oportunidades económicas, la disponibilidad de servicios públicos (transporte público, atención de salud, educación, etc.), las condiciones de los edificios y de la infraestructura para escuelas, clínicas de salud, carreteras, puentes y sistemas de saneamiento, y la asistencia disponible que prestan los organismos nacionales, internacionales y privados.

Los desplazados internos, incluidas las mujeres, las minorías y otros grupos que tal vez carezcan de representación, participan plenamente en la planificación y gestión del regreso, integración local o asentamiento en otra parte del país.⁶ Para garantizar una participación plena

⁵ El Principio 28.2 establece que “se realizarán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.”

⁶ De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las soluciones duraderas para los niños deben ser en el mejor interés del niño.

y apropiada de los desplazados internos en la adopción de decisiones, la planificación y gestión, dicha participación puede darse en diferentes contextos, tales como reuniones comunitarias, la prestación de servicios sociales y de otra índole, centros de alimentación, formación profesional y programas de generación de ingresos, así como en otros entornos en los que se reúnen los desplazados. La participación del personal de las organizaciones no gubernamentales en las actividades de extensión puede ayudar a garantizar una participación más amplia. En las zonas urbanas donde los desplazados internos se hayan asentado de forma espontánea, deberán realizarse esfuerzos especiales para asegurar que son notificados cuando se llevan a cabo consultas y tienen acceso a la información. Las necesidades de protección y asistencia también deberán consultarse con aquellos que hayan espontáneamente regresado, integrado localmente o asentado en otra parte del país. El uso de los medios de comunicación en masa puede ser la forma más eficaz para llegar de manera espontánea a las personas asentadas.

En la mayor medida posible, se han realizado arreglos para que los representantes de los desplazados internos puedan realizar visitas y evaluar las condiciones de regreso o asentamiento en otra parte del país. Estas visitas deberán incluir a mujeres y hombres, así como a una amplia representación de los grupos étnicos, raciales, religiosos y políticos. Las visitas deberán incluir oportunidades de consulta con la población que ya reside en las posibles comunidades de regreso o asentamientos a fin de identificar problemas que podrían crear conflictos.

No ha habido ninguna coacción, incluyendo la fuerza física, el acoso, la intimidación, la negación a servicios básicos o el cierre de campos o centros de desplazados internos sin una alternativa aceptable, para inducir o disuadir el regreso, la integración local o el asentamiento en otra parte del país. Como se indica con anterioridad, pueden darse situaciones en que la decisión de las autoridades nacionales de que el regreso es imposible esté bien fundada, al menos provisionalmente o en un futuro próximo. En la mayoría de los casos, sin embargo, el uso de medidas coercitivas para impedir o provocar el regreso, el asentamiento o la integración local socava el principio de voluntariedad, un elemento fundamental para garantizar la protección de los derechos de los desplazados internos.⁷ Como se indica en la *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores*, “Las personas desplazadas internamente tienen derecho a ser protegidas contra el regreso forzado hacia cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad o salud corran riesgo.” Esto mismo se aplica para el reasentamiento. Así como el principio más importante para los refugiados es el de *non refoulement* (prohibición del regreso forzado a sus países de origen), la protección contra los regresos forzados es también esencial para proteger a las personas internamente desplazadas. Este principio tiene particular importancia para ellas pues lo que caracteriza su difícil situación es la pérdida de capacidad para permanecer en su lugar de origen. Privarles además de su derecho a buscar seguridad, añade aún mayores perjuicios”.

Las autoridades nacionales, con el apoyo de la comunidad internacional cuando corresponda, han tomado las medidas apropiadas para crear las condiciones y proporcionar los medios necesarios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país, y para facilitar la (re)integración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado.⁸ Las autoridades nacionales tienen

⁷ El Principio Rector 28 destaca “el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”.

⁸ El Principio Rector 28.1 establece que “... las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de

la responsabilidad primaria de asegurar que los desplazados internos no enfrentan peligros a su protección y seguridad física. Los países que se encuentran en un proceso de transición después de un conflicto o desastre natural pueden precisar asistencia de la comunidad internacional (véase abajo) para la creación de dichas condiciones.

En términos prácticos, la responsabilidad de las autoridades nacionales incluye: tomar medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario; asegurar el tránsito seguro de los desplazados internos, y ofrecer la asistencia adecuada y protección para su seguridad física después de su reubicación. En situaciones de conflicto, las medidas prácticas incluyen la búsqueda de una solución pacífica al conflicto; las autoridades nacionales, cuando proceda, deberán prestar especial atención a las minas antipersonal y la artillería sin detonar que puedan representar un peligro para los desplazados internos y/o al desarme de milicias o civiles que poseen armas. En el caso de los desastres naturales, las autoridades nacionales deberán adoptar medidas para reducir la vulnerabilidad de las personas que regresan y de la población general frente a futuros desastres.

Las autoridades nacionales conceden y facilitan a las organizaciones humanitarias y otros órganos competentes un acceso seguro, oportuno y sin obstáculos para asistir a los desplazados internos en su regreso, integración local o reasentamiento en otra parte del país.⁹

Las organizaciones humanitarias internacionales y nacionales y otros órganos pertinentes pueden desempeñar una función importante en la prestación de asistencia a los desplazados internos para su regreso, integración local o reasentamiento en otra parte del país. En algunos casos, los memorandos de entendimiento firmados por autoridades nacionales y locales, organizaciones humanitarias y representantes de los desplazados internos pueden ser útiles para especificar los acuerdos y obligaciones de todas las partes involucradas en la búsqueda de soluciones al desplazamiento. Las organizaciones humanitarias y otros órganos competentes también pueden desempeñar una función importante en evaluar la protección y la seguridad de los desplazados internos que han regresado, se han integrado localmente o reasentado en otra parte del país. Las evaluaciones deberán tener en cuenta la violencia y explotación basadas en el género asociadas con el desplazamiento, así como amenazas específicas a niños y otros grupos con preocupaciones especiales de protección.

Condiciones

Las personas previamente desplazadas no serán objeto de ataques, acoso, intimidación, persecución o cualquier otra forma de acción punitiva a su regreso a la comunidad de origen o su reasentamiento en otra parte. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos están prohibidos, cualesquiera que sean las circunstancias. La ausencia de dichos ataques u otros actos punitivos constituye una condición esencial para determinar que se ha logrado una solución duradera. En situaciones de conflicto, es especialmente importante determinar que las

los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”.

⁹ El Principio Rector 30 especifica que “... todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración”.

personas previamente desplazadas no corren el peligro físico que representan las minas terrestres, artillería sin detonar, armas pequeñas u otras formas de violencia perpetradas por los combatientes.

Las personas previamente desplazadas no serán objeto de discriminación alguna por motivos relacionados con su desplazamiento.¹⁰ Esta disposición contiene dos elementos. Por un lado, el desplazamiento termina cuando las personas que han regresado, se han reasentado o integrado localmente no son objeto de discriminación alguna debido a su desplazamiento en el pasado. Por otro lado, para que una solución sea duradera, puede considerarse que el desplazamiento ha terminado si las razones que provocaron el desplazamiento en el pasado o que pueden causarlo en el futuro ya no existen. Estas razones incluyen la discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo étnico, y la pertenencia a un grupo social particular, opinión política o género.

Las personas previamente desplazadas tendrán un acceso pleno y sin discriminación a los mecanismos de protección nacionales e subnacionales, incluyendo la policía y los tribunales. Si bien los sistemas de aplicación de la ley y judicial en las zonas rurales, o en los países que se encuentran en un período de transición tras un conflicto o que se han visto gravemente afectados por los desastres, pueden no estar suficientemente desarrollados, es importante que los desplazados internos tengan el mismo acceso a los mecanismos de protección nacional que los otros habitantes y que se avance en el establecimiento de tribunales y servicios de policía eficaces en las zonas donde regresan, se reasientan o integran localmente. En aquellos casos en que se procuran soluciones duraderas para las personas que han sido desplazadas debido a un conflicto, las personas previamente desplazadas tendrán acceso pleno y sin discriminación a los mecanismos locales de reconciliación, así como a la reparación por haber sido víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, en particular, por haber sido desplazados a la fuerza.¹¹

Las personas previamente desplazadas tienen acceso a documentos personales que normalmente son necesarios para tener acceso a los servicios públicos, para poder votar y para fines administrativos. Para el ejercicio del derecho de los desplazados internos al reconocimiento de su personalidad jurídica, es importante que los ex desplazados tengan acceso a todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. Las mujeres y los hombres tienen derecho a obtener dichos documentos en condiciones de igualdad y a que se expidan a su propio nombre. De hecho, estos documentos deberían emitirse tan pronto como los desplazados internos tengan necesidad de ellos.¹²

Las personas previamente desplazadas tienen acceso a los mecanismos de restitución de la propiedad o de indemnización, independientemente de si han regresado a su lugar de origen, se han reasentado en la zona donde encontraron refugio o en una nueva ubicación.¹³ Estas

¹⁰ El Principio Rector 29.1 establece que “los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos”.

¹¹ Véase *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Resolución 60/147 de la Asamblea General del 16 de diciembre de 2005.

¹² El Principio Rector 20 especifica los derechos de los desplazados internos a la documentación.

¹³ El Principio Rector 29.2 especifica las responsabilidades de las autoridades competentes en cuanto a la recuperación de propiedades y la indemnización.

normas se aplican a todas las propiedades residenciales, agrícolas y comerciales. El derecho a la recuperación o indemnización se extiende a todos los desplazados, incluyendo hombres, mujeres y niños, que han perdido sus propiedades o el acceso a las mismas, tanto si tienen títulos de propiedad oficiales como no oficiales. También incluye a aquellos que tienen el derecho de heredar de familiares fallecidos que se encontraban desplazados. El proceso de recuperación de las propiedades o de indemnización puede ser complejo y llevar tiempo. No es necesario que dicho proceso se lleve totalmente a cabo antes de determinar que los desplazados internos han encontrado una solución duradera si éstos tienen acceso a procedimientos de recuperación de propiedades o de indemnización, incluyendo los mecanismos tradicionales de reivindicación de la propiedad, y pueden vivir con seguridad durante el período intermedio. Cabe destacar que las personas para quienes se ha determinado que se ha encontrado una solución duradera no pierden su derecho a la recuperación de la propiedad o la indemnización simplemente por el hecho de que su desplazamiento ha concluido – los derechos a la propiedad, al igual que todos los derechos humanos siguen siendo, de hecho, un derecho de las personas previamente desplazadas. Deberán encontrarse soluciones alternas para los ocupantes temporales de las propiedades de los desplazados internos que han sido expulsados durante el curso de la restitución de la propiedad, especialmente si estas personas son ellas mismas desplazadas. Deberán encontrarse soluciones adecuadas para las personas que han perdido sus derechos de arrendamiento durante el curso del desplazamiento. Debe prestarse especial atención a los problemas que enfrentan las mujeres para obtener el reconocimiento de su posesión de la propiedad o el acceso a la misma, especialmente en aquellos casos en que las mujeres enfrentan obstáculos jurídicos para heredar propiedades.

Las personas previamente desplazadas gozarán sin discriminación alguna de un nivel de vida adecuado, incluyendo vivienda, atención de salud, alimentación, agua y otros medios de subsistencia.¹⁴ Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primaria de asegurar que quienes regresan a su hogar o lugar de residencia habitual, se integran localmente o reasientan en otras partes del país tienen acceso, de manera sostenible, a alimentación básica y agua potable, una vivienda básica, servicios médicos esenciales y saneamiento. Se puede solicitar a las organizaciones humanitarias que ayuden a garantizar que dichas necesidades sean satisfechas. Inicialmente, los desplazados internos pueden tener necesidades de asistencia para la obtención de medios de subsistencia que son significativamente distintos a los del resto de la población. Sin embargo, si se presta la atención debida a su situación específica, es probable que con el tiempo las necesidades de los desplazados internos sean similares a las del resto de la población. A medida que las necesidades de unos y otros son cada vez más similares, la continuación de programas específicos para los desplazados internos podría ser discriminatoria en relación con los otros residentes. No obstante, cabe destacar que dado que las personas previamente desplazadas mantienen su derecho a un nivel de vida adecuado, al igual que los otros ciudadanos, los programas de desarrollo para ayudarles a lograr dicho nivel de vida estarán garantizados.

De una manera más específica, las personas previamente desplazadas tendrán acceso sin discriminación alguna a lo siguiente:

¹⁴ El Principio Rector 28 establece que “Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”. El Principio Rector 29.1 especifica que los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país “tendrán derecho a...disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos”.

- **Oportunidades de empleo y generación de ingresos.** El regreso, reasentamiento e integración local a menudo ocurren bajo circunstancias que se caracterizan por un alto desempleo y economías frágiles. Este punto de referencia no significa que todas las personas previamente desplazadas deben haber encontrado empleo antes de poder considerar que el desplazamiento ha terminado. Tampoco requiere que los desplazados internos vuelvan a obtener sus medios de subsistencia anteriores. De lo contrario, el desplazamiento termina cuando los desplazados internos ya no enfrentan obstáculos a las oportunidades de empleo y generación de ingresos asociados específicamente con su desplazamiento.
- **Servicios públicos básicos**, incluyendo educación, servicios de atención de salud y planes de jubilación. De forma similar, para determinar si los desplazados internos disponen de acceso a dichos servicios, es esencial definir si existen obstáculos relacionados con su desplazamiento que les impidan utilizar servicios que están a la disposición de los otros habitantes de la comunidad. El reemplazo de la documentación personal, como se indica con anterioridad, es a menudo esencial para que los desplazados internos tengan acceso a los servicios públicos.

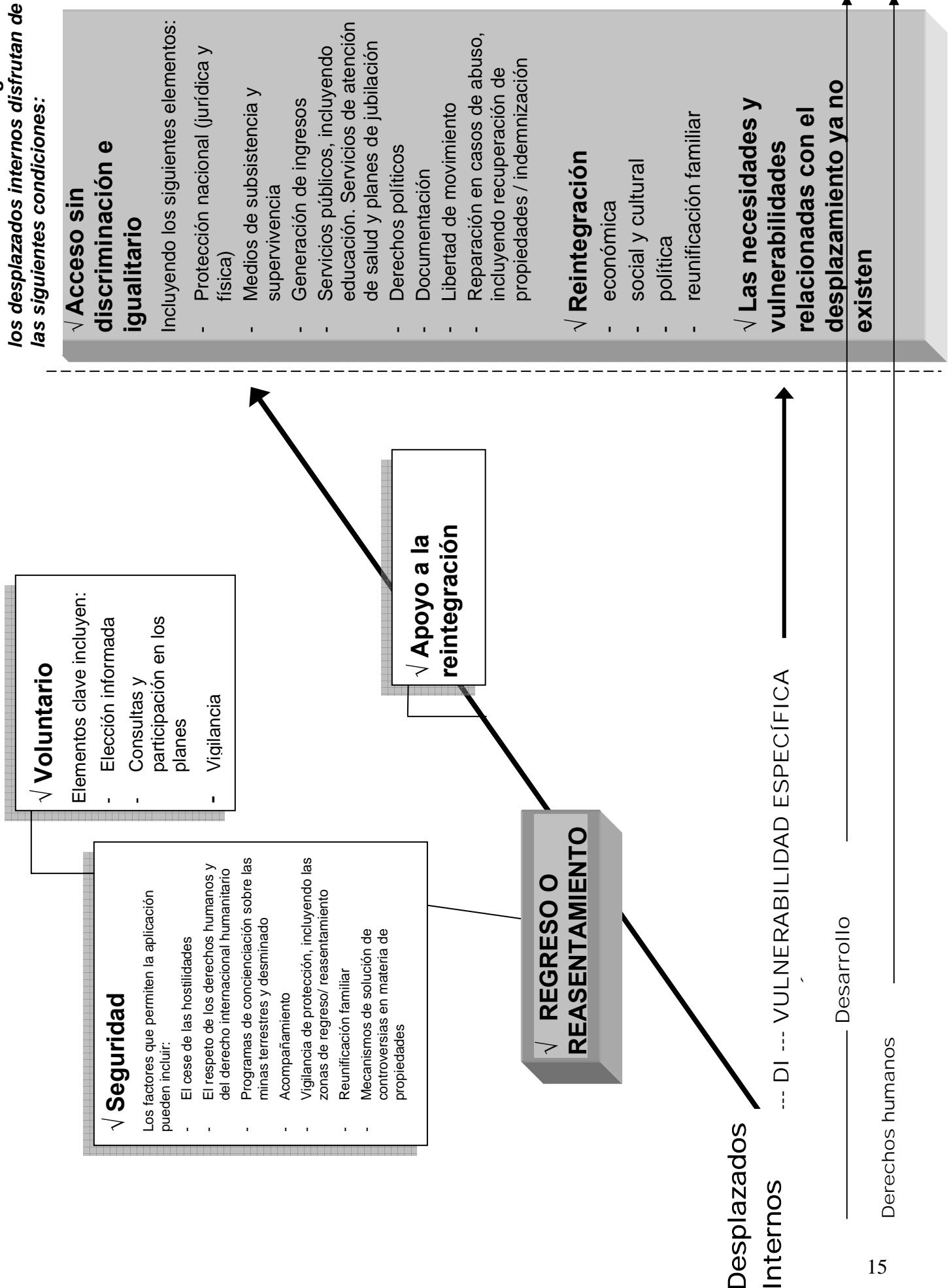
Las personas previamente desplazadas han podido reunificarse con su familia en caso de así elegirlo. Las familias separadas por el desplazamiento deberán poder reunificarse lo más pronto posible, especialmente en el caso de los niños.

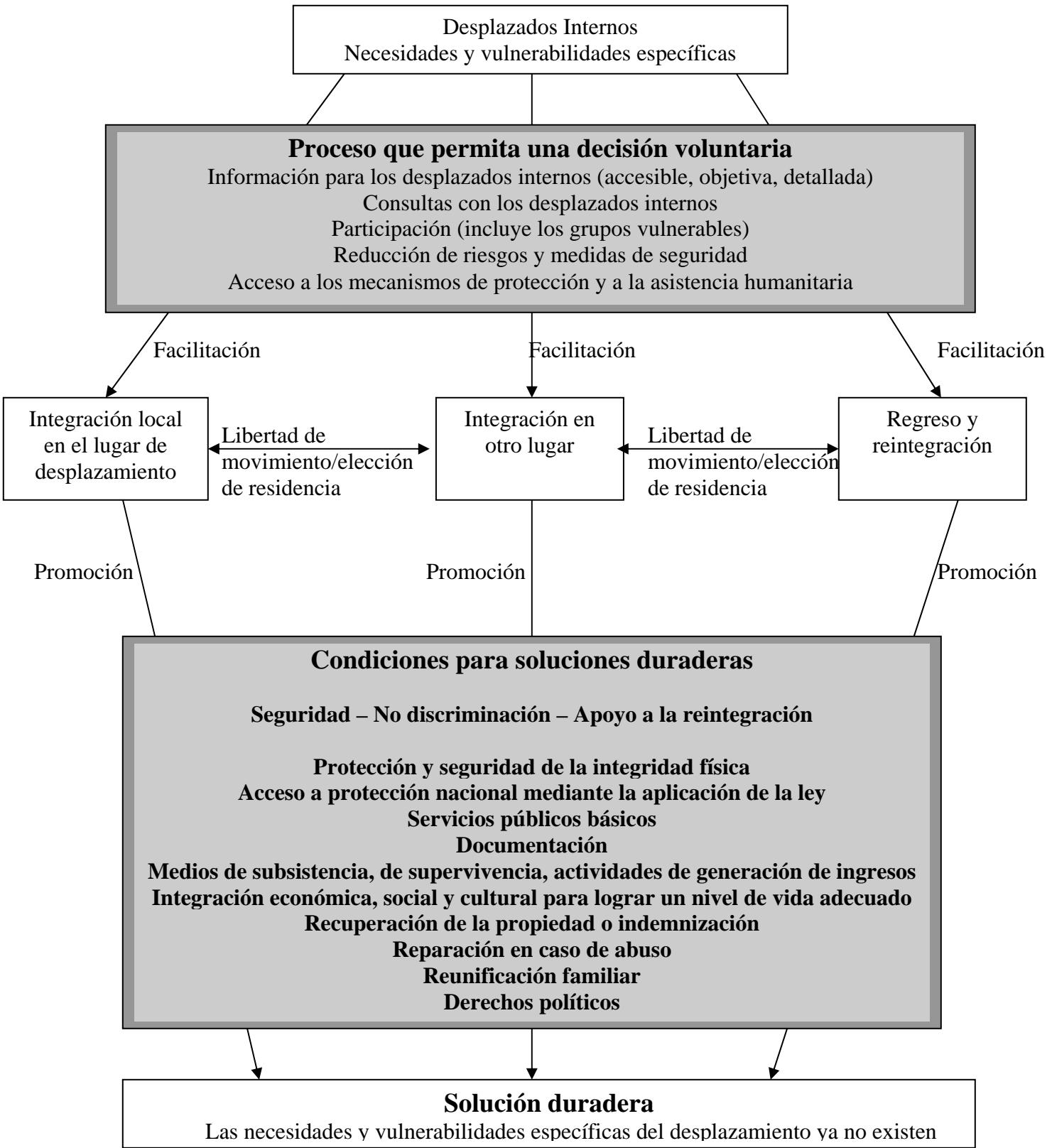
Las personas previamente desplazadas podrán ejercer su derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos.¹⁵ Esto incluye el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios, el derecho de votar y presentar su candidatura para las elecciones, así como el derecho a participar en los asuntos públicos y de tener acceso a las instituciones públicas en un idioma que comprendan.

¹⁵ El Principio Rector 29.1 especifica que los desplazados internos “tendrán derechos a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles” una vez hayan regresado o se hayan reasentado. Los desplazados internos también tienen este derecho durante su desplazamiento (véase el Principio Rector 22 (d)).

GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL MARCO: DOS DIAGRAMAS DE FLUJO

Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos disfrutan de las siguientes condiciones:





Los estados pueden continuar teniendo responsabilidades relativas a los derechos humanos, el derecho humanitario y el desarrollo