



Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz

Septiembre de 2007

Resumen ejecutivo

1. El objetivo de este informe es examinar cómo la cuestión del desplazamiento interno puede integrarse mejor en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz.
2. Los desplazados internos tienen derechos que se basan en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; y los estados en situaciones de post-conflicto tienen la obligación de proteger esos derechos.
3. La solución del desplazamiento está inextricablemente ligada al logro de la paz, especialmente donde la escala del desplazamiento es significativa. Ayudar a las poblaciones desplazadas a regresar y a reintegrarse puede simultáneamente paliar las causas fundamentales de un conflicto y contribuir a evitar más desplazamientos. Los desplazados internos tienen, con frecuencia, necesidades distintas a las de los refugiados y otras poblaciones civiles afectadas por la guerra, y, por consiguiente, se les debe prestar especial atención en los procesos de paz. Además, dentro del sistema de las Naciones Unidas, el abordar el desplazamiento interno en los procesos y acuerdos de paz y en la construcción de la paz está cobrando cada vez más intensidad, especialmente en la nueva Comisión de Consolidación de la Paz.
4. Los ejemplos de participación directa de los desplazados internos en los procesos de paz de ‘vía uno’ es inusual, debido a tres obstáculos principales. Uno es la estructura exclusiva y de alto nivel de la mayoría de los procesos de ‘vía uno’. Un segundo obstáculo son las desventajas que con frecuencia tienen las poblaciones desplazadas – pueden pertenecer a grupos minoritarios y carecen de recursos, educación, habilidades políticas e influencia. En tercer lugar, los desplazados internos tienen otras desventajas – a menudo están aislados, carecen de un sistema internacional que defienda sus derechos, y pueden ser más vulnerables a las represalias de sus gobiernos en aquellos lugares donde se organizan y movilizan.
5. De forma similar, puede haber casos en que la participación de los desplazados internos en las negociaciones formales de paz no sea deseable, ya que puede conllevar riesgos para los desplazados. De forma alternativa, las poblaciones desplazadas pueden verse asociadas con, o suscitar con su presencia, tácticas ‘insidiosas’ que pueden obstaculizar, demorar o minar los procesos de paz.
6. Una alternativa es participar en los procesos de paz de ‘vía dos’ y ‘vía tres’, especialmente a través de la formación de coaliciones con otros grupos excluidos de la negociaciones formales, por ejemplo, los grupos de mujeres. Las organizaciones no gubernamentales tienen un importante papel que desempeñar en el apoyo a las coaliciones para la paz. Un peligro es que las preocupaciones específicas de los desplazados internos pueden ser incluidas dentro de una agenda más amplia de una

coalición y también que puede ser más fácil para las partes formales excluir a las coaliciones que tratan con diferentes grupos de presión.

7. Especialmente, cuando no sea posible, eficaz o deseable la participación de los desplazados internos, es importante desarrollar estrategias complementarias para que sus intereses estén representados en los procesos de paz. Una alternativa consiste en que los mediadores internacionales inciten a los líderes políticos a incorporar las cuestiones relativas al desplazamiento interno en las negociaciones de paz, pero la consulta con los desplazados internos es fundamental. Otra estrategia complementaria consiste en concentrarse en los derechos legítimos de los desplazados internos mediante mecanismos internacionales, regionales y nacionales, incluso a través del mandato del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos.

8. Es importante que los acuerdos de paz contengan disposiciones específicas para las poblaciones desplazadas. El informe examina cómo el desplazamiento ha sido abordado en acuerdos recientes alcanzados en Bosnia, Burundi, Camboya, Georgia, Guatemala, Kosovo, Liberia, Macedonia, Mozambique, Sierra Leona y Sudán, así como en el Pacto de Paz de los Grandes Lagos, e identifica buenas prácticas. En particular, hay cuatro áreas a las que debe prestarse atención específica en los textos de los acuerdos:

- Definiciones claras que diferencien a los refugiados de los desplazados internos, que hagan referencia a las definiciones internacionales convencionales, que aclaren los términos utilizados en el ámbito local, que sean inclusivas en cuanto a su cobertura y que reconozcan las características específicas del desplazamiento regional;
- Garantías de cooperación entre las partes en el proceso de búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados, incluyendo el compromiso de garantizar protección y seguridad tanto durante el regreso como después de éste, lenguaje específico sobre la forma en que se proporcionará la seguridad, y sanciones contra las personas que violan los derechos de los desplazados;
- Una enumeración específica de los derechos de las personas desplazadas, incluyendo los derechos humanos generales; el derecho a escoger entre el retorno, la integración local o el reasentamiento en otra parte del país; derechos como ciudadanos; y los derechos a documentación y propiedad; y
- La definición de un proceso de implementación que incluya el establecimiento de un órgano responsable, la definición de un mecanismo de financiamiento y procedimientos para cooperar con la comunidad internacional.

9. A pesar de los esfuerzos positivos para abordar el desplazamiento en los acuerdos de paz más recientes, a menudo no se cumplen los compromisos por motivos tales como la redacción precaria, insuficientes mecanismos de implementación y financiamiento, la falta de voluntad política, prioridades más apremiantes, como la desmovilización, y

obstáculos específicos como las minas terrestres. El cumplimiento de los compromisos con los desplazados internos en los acuerdos de paz requiere una vigilancia sistemática y sus prioridades deben ser integradas en la etapa de construcción de la paz.

10. La búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados constituye un elemento necesario para que la construcción de la paz sea efectiva. Las siguientes cuestiones son especialmente importantes para las personas desplazadas y los repatriados:

- Proporcionar seguridad a través de la desmovilización, las actividades de desminado, el reestablecimiento del estado de derecho y el combate a la impunidad;
- Solucionar problemas relacionados con la propiedad, incluyendo la reconstrucción y restitución de la propiedad, la solución de disputas relativas a la propiedad y reparaciones cuando la restitución no sea posible;
- Fomentar la reconciliación entre las comunidades locales y los repatriados;
- Justicia transicional;
- Empezar la reconstrucción tras el conflicto, es decir, el reestablecimiento de la infraestructura y servicios básicos, así como garantizar acceso a los servicios, recursos y medios de vida; y
- Asegurar la transición política y el establecimiento de un gobierno legítimo y eficiente, en el que los distintos sectores de la sociedad, incluidos los desplazados internos y los repatriados, puedan convertirse en partes interesadas.

11. Hay una amplia gama de actores con funciones y responsabilidades que desempeñar en el proceso de construcción de la paz, incluyendo los gobiernos nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, la comunidad internacional y la sociedad civil, de los cuales todos tienen el potencial de integrar el desplazamiento interno en sus trabajos.

12. La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas representa una oportunidad institucional única para integrar a los desplazados internos y sus prioridades en los esfuerzos de construcción de la paz en todo el mundo. Dado que la implementación de soluciones duraderas para los desplazados internos es un componente integral de la construcción de la paz, la Comisión de Consolidación de la Paz deberá buscar medios para garantizar que los gobiernos y la comunidad internacional abordan las preocupaciones de los desplazados.

13. El informe formula las siguientes recomendaciones:

Inclusión del desplazamiento interno en los procesos de paz

A los negociadores de 'vía uno':

- Cuando sea posible y apropiado, incluir directamente a los representantes legítimos de las poblaciones desplazadas en las negociaciones formales de paz, prestando especial

atención a la inclusión de no sólo los refugiados sino también de los representantes de los desplazados internos y al equilibrio de género.

- Convocar consultas formales separadas sobre cuestiones específicas relativas al desplazamiento con los representantes de las poblaciones desplazadas cuando su participación directa en las negociaciones de paz es imposible o inapropiada.
- Brindar apoyo a los procesos de ‘vía dos’ y ‘vía tres’ y garantizar que no se tomaran represalias contra los individuos u organizaciones que participen en estos procesos.
- Asegurar que los resultados de los procesos de ‘vía dos’ y ‘vía tres’ son tomados en cuenta e incluidos en las negociaciones formales.
- Incluir al ACNUR y a otros organismos internacionales pertinentes en las negociaciones de ‘vía uno’ cuando se examinan cuestiones relativas al desplazamiento.
- Cuando sea posible y apropiado, realizar visitas a los campamentos de desplazados internos para comprender mejor la situación de los desplazados internos.

A las organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de personas desplazadas

- Establecer estructuras democráticas para designar a los representantes legítimos de las poblaciones desplazadas que participarán en las negociaciones formales de ‘vía uno’ o en los procesos de ‘vía dos’.
- Realizar consultas con los desplazados internos con el fin de elaborar una lista de cuestiones prioritarias para las negociaciones de paz que son importantes para la comunidad de desplazados internos y cuentan con su apoyo.
- Identificar obstáculos específicos a la movilización política de los desplazados internos y desarrollar estrategias para superarlos.
- Ayudar a formar coaliciones para la paz en el marco de la sociedad civil o brindarles apoyo a través del financiamiento, capacitación y creación de capacidad, y trabajar para garantizar que estas coaliciones amplias incluyen cuestiones pertinentes al desplazamiento.
- Alentar el establecimiento de mecanismos de solución de conflictos en el ámbito local que incluyan a las poblaciones desplazadas.
- Concienciar a la gente sobre la necesidad de abordar las cuestiones relativas al desplazamiento.
- Vigilar la inclusión de las cuestiones relativas al desplazamiento en los procesos de paz y llamar la atención cuando éstas no se incluyen.

A los mediadores internacionales

- Asegurar que las cuestiones relativas al desplazamiento interno, cuando sean pertinentes, son adecuadamente abordadas en las negociaciones de paz.
- Cuando sea posible, proporcionar información precisa a las poblaciones desplazadas sobre las negociaciones que afectan sus intereses.
- Cuando sea posible, realizar consultas con los representantes de las poblaciones desplazadas para entender correctamente sus necesidades y prioridades. Cuando ello no sea posible, considerar el uso de medios alternativos para asegurar que las preocupaciones de las personas desplazadas se toman en cuenta.

A los organismos de las Naciones Unidas y otros actores internacionales

- Integrar en los procesos de paz el marco normativo para la protección de los derechos de las poblaciones desplazadas.
- Proporcionar información sobre cuestiones relativas al desplazamiento a los actores de la ‘vía uno’.
- Participar en los procesos de paz para concienciar a la gente sobre cuestiones relativas al desplazamiento y brindar apoyo a los representantes de los desplazados internos.

A la Unidad de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

- Asegurar que las cuestiones relativas al desplazamiento interno están adecuadamente integradas en el desarrollo de lecciones aprendidas y prácticas óptimas para la mediación.
- Preparar un manual para mediadores que aborde específicamente el desplazamiento interno.
- Incluir el desplazamiento interno en la capacitación para los ‘equipos suplentes’ de expertos en mediación.

Al Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos

- Enfatizar en el diálogo con los gobiernos nacionales la obligación de respetar los derechos humanos de los desplazados internos en situaciones post-conflicto y trabajar para evitar el desplazamiento en el futuro.

- Enfatizar en el diálogo con los gobiernos nacionales, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil el vínculo directo que existe entre la solución del desplazamiento interno y el logro de una paz duradera.
- Cuando sea posible, concentrarse en por lo menos una misión de país por año en un país post-conflicto.
- Integrar los derechos humanos de los desplazados internos en los órganos y organismos de las Naciones Unidas responsables de los procesos de paz, los acuerdos de paz y la consolidación de la paz.

Buenas prácticas para abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz

A los redactores de los acuerdos de paz:

- Asegurar que los acuerdos incorporan plenamente cuestiones relativas al desplazamiento, mediante:
 - El reconocimiento de las diferencias entre los refugiados y los desplazados internos.
 - El uso de textos que garanticen con firmeza la cooperación de las partes en la implementación de soluciones duraderas para los desplazados internos.
 - La enumeración de los derechos de los desplazados internos.
 - La definición de un proceso de implementación sin ambigüedades, mecanismos de financiamiento y cooperación con la comunidad internacional.
- Asegurar la igualdad de género y la inclusión de los niños desplazados internos y las minorías desplazadas.

A las autoridades nacionales:

- Identificar un marco claro para la implementación de los compromisos con las poblaciones desplazadas, la asignación inequívoca de responsabilidades, recursos adecuados y un mecanismo de seguimiento y evaluación apropiado.
- Establecer una comisión de reasentamiento o rehabilitación, o un mecanismo comparable, para coordinar y supervisar la implementación de los compromisos de soluciones duraderas.
- Establecer una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) en aquellos países donde aún no las haya y alentar a las INDH a que vigilen la protección de los derechos humanos durante la etapa de implementación.

A los organismos de las Naciones Unidas y otros actores internacionales:

- Analizar posibilidades de soluciones duraderas y proporcionar información a las negociaciones de ‘vía uno’.
- Coordinar el seguimiento en el país de las condiciones para soluciones duraderas, especialmente los procesos de retorno y los problemas que enfrentan los repatriados.

Integración del desplazamiento interno en la construcción de la paz

A las autoridades nacionales

- Abordar de forma sistemática la cuestión de la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados repatriados cuando se tratan cuestiones tales como la seguridad, la reconstrucción, la reconciliación y la transición política.
- Desarrollar un sistema sólido de derechos humanos que abarque toda la gama de necesidades de los repatriados, incluyendo su derecho a reparaciones por haber sido víctimas del desplazamiento forzado y su derecho a la participación política.
- Incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en las leyes nacionales.
- Asegurar la restitución de la propiedad o indemnizaciones para los repatriados. En este sentido, son importantes los siguientes indicadores clave:
 - La revocación de cualquier normativa legal y reglamentaria que no concuerde con las normas jurídicas internacionales relativas a los derechos de vivienda adecuada y propiedad.
 - La no aplicación de leyes que tengan por objeto, o como resultado, la pérdida de la tenencia, uso, propiedad u otros derechos relacionados con la vivienda, las tierras o la propiedad.
 - El establecimiento de mecanismos eficientes de solución de controversias.
 - La eliminación de obstáculos que impidan la recuperación exitosa de las propiedades de los refugiados y desplazados internos.
- Abordar los obstáculos a la participación de los desplazados internos en las elecciones.
- Brindar apoyo a las INDH y a los grupos de la sociedad civil para que desempeñen un papel activo en la vigilancia del retorno de las personas desplazadas y en la identificación de problemas que puedan surgir.

A las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)

- Vigilar las condiciones de retorno para los desplazados internos.
- Investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos de los desplazados internos.
- Investigar las denuncias especialmente relacionadas con indemnizaciones o restitución de la propiedad y la discriminación contra los repatriados.
- Vigilar e informar sobre la implementación de los acuerdos de paz, especialmente sus disposiciones relativas a soluciones duraderas.
- Asesorar al gobierno sobre los derechos de los desplazados internos.

A la sociedad civil

- Concienciar a la gente sobre la protección especial y las preocupaciones de asistencia de los desplazados internos.
- Apoyar la educación de los representantes locales electos y fortalecer el papel de los líderes locales con el fin de garantizar que pueden atender las necesidades particulares de los desplazados internos.
- Garantizar el rápido flujo de información sobre soluciones duraderas a las poblaciones desplazadas.
- Vigilar e informar sobre la implementación de los acuerdos de paz, especialmente sus disposiciones relativas a soluciones duraderas.

Al Consejo de Seguridad

- Integrar explícitamente las cuestiones relativas al desplazamiento interno en los términos de referencia de las visitas y misiones del Consejo de Seguridad a los países y regiones post-conflicto.
- Incorporar explícitamente las cuestiones relativas al desplazamiento interno en los mandatos de todas las misiones de mantenimiento de la paz.
- Integrar a los desplazados internos en los informes de las misiones especiales y observadores internacionales de las Naciones Unidas.
- Garantizar que todos los acuerdos de paz intermediados por las Naciones Unidas abordan de forma sistemática y explícita las consecuencias del conflicto armado para las poblaciones internamente desplazadas, sus contribuciones al proceso de paz y sus necesidades y prioridades en un contexto post-conflicto.

- Abordar de forma sistemática y explícita las cuestiones pertinentes relativas al desplazamiento interno en todos los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad y, para tal efecto, preparar y divulgar una nota de orientación sobre la integración del desplazamiento interno en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad.
- Vigilar e informar sobre cuestiones relativas al desplazamiento interno en el mantenimiento de la paz.
- Concienciar a la gente y crear capacidad para abordar cuestiones relativas al desplazamiento interno como un requisito para el personal superior de las operaciones de paz, por ejemplo, los Representantes Especiales del Secretario General, los Comandantes de la Fuerzas de Paz, los Oficiales Administrativos Jefes, los Enviados Especiales y los negociadores de paz.

A los organismos de las Naciones Unidas

- Asegurar que los planes de desarrollo respaldan las soluciones duraderas para los desplazados.
- Apoyar la reintegración de los desplazados internos a través de programas específicos, por ejemplo, los que tienen por objeto la seguridad alimentaria, la generación de ingresos familiares, el acceso a servicios básicos, y la disponibilidad y acceso a infraestructura y mercados.
- Descentralizar los programas para que puedan llegar a los desplazados internos que se encuentran en zonas aisladas y desatendidas.
- Trabajar tanto con los desplazados internos que retornan como con las comunidades no desplazadas a las cuales éstos retornan con el fin de evitar el resentimiento.
- En los esfuerzos por restaurar el estado de derecho, asegurar que se mantiene el derecho de los desplazados internos a la restitución de la propiedad.
- Prestar especial atención a las necesidades y vulnerabilidades de los hogares de desplazados internos encabezados por mujeres.

A la Comisión de Consolidación de la Paz

- Enfatizar las soluciones duraderas para los desplazados internos en todos los estados que forman parte de su agenda activa.
- Alentar a sus miembros y a los estados que forman parte de su agenda activa a que incorporen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en las leyes y políticas nacionales.

- Proporcionar supervisión, vigilancia y evaluación constantes de las actividades de construcción de la paz, con especial atención a los desplazados internos.
- Integrar el desplazamiento interno en sus actividades de coordinación con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y otros órganos.
- Asesorar al Consejo de Seguridad sobre cómo abordar el desplazamiento interno en sus futuras resoluciones sobre países particulares o cuestiones temáticas.