

Perspectivas Internacionales Sobre Soluciones

Elizabeth Ferris

Proyecto de Brookings-LSE Sobre Desplazamiento Interno

eferris@brookings.edu

Es un gran placer participar en esta Conferencia sobre Soluciones Sostenibles para la Población Desplazada. El tema del desplazamiento interno ha sido trabajado por la Institución de Brookings por más de veinte años a través del “Proyecto sobre el Desplazamiento Interno”. Está dirigido en conjunto el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de Desplazados Internos, Dr. Chaloka Beyani, quien es profesor de derecho internacional en la Escuela de Economía de Londres. Aunque el Dr. Beyani todavía no ha visitado Colombia, como sus predecesores Francis Deng y Walter Kälin, él sigue la situación colombiana cuidosamente. Él me pidió que les expresara su profundo apoyo a la conferencia y sus deseos fervientes para que este evento derive en un progreso tangible en encontrar soluciones sostenibles para los millones de desplazados colombianos.

Esta mañana presentaré algunas experiencias internacionales en la búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento interno, pero antes, quiero subrayar la importancia de este momento histórico. Colombia ha sido un modelo para los gobiernos de países muy diferentes por su fuerte tradición jurídica, su sistema de legislación exhaustiva, las decisiones muy importantes de la Corte Constitucional y ahora la Ley de Víctimas y Restitución. Nos hemos referido muchas veces a Colombia como un modelo cuando trabajamos con otros gobiernos en proceso de desarrollar leyes y políticas sobre el desplazamiento interno. También esperamos poder compartir las experiencias de esta conferencia con otros gobiernos, actores internacionales y organizaciones de la sociedad civil, quien también busca soluciones sostenibles en sus propios contextos.

El factor principal en llegar a soluciones sostenibles por desplazados es la voluntad política. Aunque los recursos económicos normalmente no son suficientes, no se debe subestimar la importancia de la voluntad política. Hoy en día, Colombia se distingue de la mayoría de los países que tienen desplazamiento por su compromiso de encontrar soluciones. Al mismo tiempo, hay dificultades particulares en Colombia porque el conflicto sigue. En este momento en que nos reunimos para encontrar soluciones a desplazados, ocurren nuevos desplazamientos. Pero creemos que Colombia puede seguir siendo un modelo por el resto del mundo en la manera en que esta movilizando apoyo – tanto dentro del país como internacionalmente – en favor de soluciones sostenibles.

¿Qué son soluciones? ¿Cómo sabemos cuándo se termina el desplazamiento?

El desplazamiento es un evento que cambia la vida. Aunque no se puede deshacer la experiencia traumática del desplazamiento, los desplazados necesitan reanudar una vida normal por medio de una solución sostenible. Hay tres soluciones sostenibles por desplazados internos: la reintegración sostenible al sitio de origen; la integración local sostenible en el área del desplazamiento; y la integración sostenible en otro sitio en el país.

Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* dicen en su principio número seis que “Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.”¹ Fundado en la

¹ UN Commission on Human Rights, Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998, www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx

ley internacional ya existente, el derecho de los desplazados a una solución sostenible está articulado en los principios números 28-30, que definen las responsabilidades de autoridades nacionales y el papel de actores humanitarios y de desarrollo para ayudar con las soluciones. El Principio número 28 reconoce 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.” Dejar a los desplazados en una situación de continua marginalización sin la posibilidad de una solución sostenible no solamente es una violación de sus derechos, sino que inclusive puede devenir en un obstáculo de largo plazo para alcanzar la paz, la estabilidad, y el desarrollo.

Partiendo de los Principios Rectores, *El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos*, adoptado por el Comité Permanente Entre-Agencias² pretende proveer consejo – principalmente a actores internacionales y no-gubermentales, así como a gobiernos y a los desplazados mismos- para llegar a soluciones sostenibles después del desplazamiento que ocurre en situaciones de conflicto armado o violencia generalizada, las violaciones de derechos humanos, o desastres naturales o humanos.

El Marco, publicado en 2010, se desarrolló durante varios años, con base en muchos estudios y consultorías. Se emitió una versión piloto en 2007, misma que fue revisada para reflejar los resultados de su aplicación en el campo. La iniciativa por el Marco vino del representante del Secretario-General sobre los derechos humanos de desplazados internos quien trabajaba en estrecha colaboración con agencias, tanto de desarrollo como humanitarias. En el proceso de desarrollar este marco, la primera cuestión fue determinar si las soluciones sostenibles deben ser ligadas a la causa que provocó el desplazamiento o a las necesidades de los desplazados. Muchas veces, hay una suposición, por ejemplo, que cuando se termina un conflicto y se firma un acuerdo de paz, que el desplazamiento automáticamente finaliza. Pero hay montones de casos donde, a pesar de que la causa inicial del desplazamiento ya no existe, los desplazados no pueden encontrar soluciones sostenibles. El Marco de soluciones duraderas entonces está basado en las necesidades de los desplazados y no en la resolución de las causas del desplazamiento.

El marco estipula que “una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición.”

Esto quiere decir que encontrar una solución sostenible no requiere que el desplazado llegue a un cierto nivel de vida, sino que él no sea discriminado por razón de su desplazamiento.

El Marco incluye unos criterios para determinar que una solución sostenible ha sido lograda. Los desplazados que han logrado una solución duradera gozarán sin discriminación de:

- a) La seguridad y la libertad de circulación a largo plazo.
- b) Un nivel de vida adecuado, que incluya como mínimo el acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención de la salud y educación básica.
- c) Acceso al empleo y a los medios de subsistencia.
- d) Acceso a mecanismos eficaces por los que se les restituya su vivienda, su tierra y sus bienes, o el ofrecimiento de una indemnización.

² Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Inter-Agency Standing Committee Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, April 2010, www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx

Déjenme hacer cuatro comentarios con respecto a estos criterios (aunque hay muchos más detalles en el Marco.) Primero, la importancia de la seguridad a largo plazo. La gente tiene que ser segura – y sentirse segura con el fin de que una solución sostenible se establezca. Para que una decisión sea voluntaria, los desplazados tienen que tener la oportunidad de escoger entre alternativas. Por ejemplo, hoy en día en Iraq, hay desplazados que regresan a sus comunidades de origen no porque crean que es seguro y que el retorno es la mejor solución, sino porque ya no tienen recursos para sobrevivir donde están o porque fueron desalojados de sus hogares. En estas circunstancias, el regreso no es una decisión voluntaria. Sin seguridad en su lugar de origen, los desplazados no pueden regresar. De repente, en situaciones tan diversas como Iraq, Sierra Leona y Nepal, el impedimento principal para encontrar soluciones por desplazados es la seguridad. Hay muchos casos donde la presencia de grupos armados puede crear un obstáculo serio al retorno, especialmente cuando los grupos armados fueron responsables por el desplazamiento. Walter Kälin, el representante del Secretario General anterior, ha enfatizado que en estos casos, es necesario o desarmar los grupos e integrarlos en las fuerzas armadas post-conflicto o reubicarlos en otras partes del país para que los retornados puedan vivir en la seguridad. Esta necesidad global por la seguridad tiene una relevancia particular en Colombia donde el conflicto sigue en algunas partes del país.

En segundo lugar, según el Marco, el criterio clave es el **acceso** al Mercado de empleo y mecanismos efectivos para la restitución o compensación por los bienes. Normalmente los procesos de restitución y compensación toman mucho tiempo; los desplazados pueden encontrar una solución sostenible antes de la restitución de sus tierras pero deben tener acceso a los mecanismos por la restitución. Igualmente, los desplazados no tienen que haber encontrado trabajo antes de considerar que se ha encontrado una solución, pero necesitan tener acceso al empleo y al sustento, y no encontrar discriminación por haber sido desplazados.

En tercer lugar, el Marco mantiene que llegar a una solución sostenible es un proceso y no un punto definitivo y final. Tanto la integración a comunidades receptoras como la reintegración a las comunidades de origen toma tiempo. No ocurre en un día específico, sino se desarrolla con el tiempo. Aunque los gobiernos y agencias internacionales a veces quieren cerrar el archivo o decir que ‘ya no tenemos desplazados,’ en realidad, el proceso de llegar a una solución sostenible toma tiempo.

En cuarto lugar, ha habido pocos esfuerzos para aplicar sistemáticamente estos criterios a situaciones particulares para determinar si han llegado a soluciones sostenibles. Y tal vez no sea posible elaborar indicadores cuantitativos que aplicarían en situaciones muy diferentes de desplazamiento. Junto con el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos, organizamos un proceso de investigación/consulta sobre soluciones en 6 países, con especial atención a la integración local: Burundi, Colombia, Georgia, Serbia, Sudán del Sur, y Uganda. Hay grandes diferencias entre estos casos. En Burundi, el 90 por ciento de los desplazados internos (que habían sido desplazados por 17 años) quería integrar localmente pero el impedimento principal fue la seguridad de la tenencia. Tenían miedo de regresar a sus hogares por temor de sus vecinos, pero también temían ser expulsados de sus hogares en sus nuevos asentamientos. En contraste, más del 90 por ciento de los desplazados internos ugandeses quería volver a sus comunidades de origen. Los fuertes lazos con su tierra significan que era casi inconcebible para la mayoría pensar en otra solución. En Georgia y en Serbia (desplazados kosovares serbios), no había ninguna posibilidad de retorno debido a razones políticas, pues los gobiernos eran reacios a apoyar la integración local.

Experiencias de retorno

Los desplazados no son un grupo monolítico y sus preferencias de asentamiento varían según su experiencia personal y las circunstancias de conflicto y desplazamiento; incluso puede haber diferencias dentro de una familia. Personas, familias o grupos de áreas específicas pueden elegir integración local aunque otros consideran que el retorno es posible. También pueden preferir tomar ventaja de múltiples

opciones de solución a la vez, como regresar a su zona de origen para trabajar sus tierras mientras su residencia queda en su área de desplazamiento. Sus intenciones pueden cambiar con el tiempo y según su área de desplazamiento, como hemos visto por ejemplo con los iraquíes desplazados.

Sin embargo, los gobiernos suelen tener razones políticas para promover el retorno sobre otras opciones, ya que representa el regreso al status quo que existía antes del conflicto. En Kosovo y Azerbaiyán, por ejemplo, los gobiernos son reacios a abandonar la idea de que los desplazados internos volverán algún día a sus comunidades de origen. Generalmente, estos gobiernos han limitado su prestación de asistencia para la integración local, temiendo que ello impediría el retorno de los desplazados internos. En otros países como Iraq y Bosnia y Herzegovina, se promueve el retorno de los desplazados internos para revertir el impacto demográfico del conflicto y la 'limpieza étnica' a pesar de que algunos desplazados temen vivir junto a sus vecinos. A nivel práctico, el retorno puede percibirse como la opción menos perjudicial, como por ejemplo, los gobiernos, no tienen que encontrar nuevas tierras para los desplazados que regresan a sus comunidades. Tal vez como reflejo de las preferencias del gobierno, la respuesta internacional ha enfocado en el retorno como la solución preferible al desplazamiento.³ El apoyo preferencial para el retorno por autoridades políticas y las organizaciones internacionales puede justificarse cuando coincide con preferencias genuinas de los desplazados internos.

Permítanme hablar acerca de dos casos donde ha habido retornos a gran escala de los desplazados internos después de que se firmaron un acuerdo de paz. Primero es el caso de Nepal donde, la firma del Acuerdo de Paz Global (CPA) en noviembre de 2006 impulsó el regreso de decenas de miles de desplazados internos. Disposiciones de la CPA relativas a soluciones duraderas para los desplazados incluían compromisos para rehabilitar a personas desplazadas por la guerra, para devolver las tierras ocupadas y sus propiedades y para permitir el retorno de personas desplazadas. Mientras que la política nacional de Nepal sobre personas desplazadas internamente (2007) incluye disposiciones para el regreso, la integración o el reasentamiento, los paquetes de asistencia estaban disponibles sólo a aquellos que regresan.

En 2007 el gobierno lanzó un esfuerzo de asistencia — un programa de tres años financiado por el Fondo de Paz de Nepal (NPTF) para aplicar el CPA. La ayuda, en forma de "paquetes de alivio y asistencia del Estado" se limitaba a los desplazados registrados oficialmente que estaban dispuestos a volver a su lugar de origen, aunque en muchos distritos hubo problemas recurrentes en la aplicación de estas disposiciones. En algunos casos, hasta la mitad de los desplazados internos no se podía registrar para asistencia. Hubo problemas con la recuperación de los terrenos y hubo casos documentados de discriminación contra los retornados por haber sido desplazados. La violencia continúa en algunos casos y en algunas zonas los servicios básicos no existían. Es difícil concluir que se han logrado soluciones duraderas. Pero la mayoría de los desplazados internos han regresado; los que han encontrado otras soluciones por su propia parte probablemente lo hacían debido a preocupaciones de seguridad y problemas con la restitución de tierras.

En Uganda, la firma del acuerdo de cese de hostilidades en 2006 abrió las posibilidades importantes de retorno, que cobró un impulso significativo en 2008. En 2004, en la política nacional para personas internamente desplazadas, el gobierno se había comprometido ya a asegurar soluciones duraderas para el desplazamiento. Tras el cese de las hostilidades, el gobierno llevó a cabo campañas de eliminación de las minas, introdujo directrices sobre el proceso de retorno y empezó a cerrar los campamentos. El gobierno promulgó un Plan de la Paz, Recuperación y Desarrollo para el norte de Uganda (PRDP), que incluye

³ Una investigación de Brookings que analizó las 120 resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que han mencionado el desplazamiento durante los últimos 10 años encontró solamente tres que mencionaron soluciones otras que el retorno. Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Security Council Resolutions and Displacement*, 2011.

como un objetivo estratégico la facilitación de retorno voluntario y reasentamiento de desplazados internos de campos. Este Plan entró en funcionamiento en julio de 2008. El PRDP busca abordar la causa de marginalización en el norte y apoyar soluciones duraderas en el contexto de la paz y el desarrollo en el país. Como fue el caso de Nepal, hubo dificultades en la implementación, particularmente para asegurar que todos los desplazados recibieran los ‘paquetes de reasentamiento’ según La Política Nacional sobre desplazamiento. Dentro de un año, aproximadamente 80 por ciento de los 1.8 millones de desplazados habían retorna a sus comunidades o a sitios de tránsito cerca a sus zonas de origen. A partir de mediados de 2012, unos 30.000 permanecían en los campos – en su mayoría los que no tenían tierra o casos extremadamente vulnerables.

Integración local⁴

Sigue habiendo un gran número de situaciones de desplazamiento donde los desplazados no pueden volver a sus zonas de origen. Ya sea el caso de que la integración local sea una opción verdaderamente viable, o que sea el último recurso de los desplazados internos o simplemente una solución temporal, se necesita ayuda para normalizar su vida en su ubicación actual. Dado que existen al menos 40 países donde los desplazados viven en desplazamiento prolongado, la integración local como una opción de asentamiento debe ser considerada igualmente con retorno y reasentamiento en el país. Esto implica que la integración local requiere financiación, desarrollo de políticas y programación según las preferencias genuinas de los desplazados internos.

Given that there are at least 40 countries where IDPs live in protracted displacement, local integration as a settlement option for IDPs needs to be considered equally with return and settlement elsewhere in the country in terms of funding, policy development and programming according to the genuine preferences of IDPs and possibilities of these options.

Georgia, por ejemplo, reconoció el derecho de los desplazados internos a la integración local en su Estrategia de Estado 2007 para los desplazados internos, aceptando así que el regreso no sería posible en el corto plazo. Turquía hizo lo mismo en un documento de marco de la Estrategia Nacional publicado en 2005. Más recientemente, Iraq en 2011 puso en marcha una estrategia de soluciones duraderas, que cambió su enfoque sobre el regreso de los desplazados internos para incluir otras opciones de solución. Otros gobiernos como Nepal y Burundi, también han reconocido la integración local como una opción para los desplazados internos en sus acuerdos de paz, además de retorno y reasentamiento en el país. Burundi, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Federación de Rusia y Serbia también han realizado algunos esfuerzos para facilitar la integración local de los desplazados internos. Sin embargo, a pesar de la aceptación de otras opciones de solución, el retorno de los desplazados internos sigue siendo la opción preferida de estos gobiernos.

El apoyo a la integración local de los desplazados internos hasta el momento ha incluido la oferta de tierras y vivienda, construcción de viviendas en el lugar de desplazamiento, asistencia económica en efectivo y asistencia legal en países como Chipre, Serbia, Georgia y la Federación de Rusia. Otras iniciativas para apoyar la integración local incluyen la admisión de los niños desplazados internos a las escuelas en zonas de desplazamiento y formación interna de docentes desplazados en el manejo del estrés, concretamente en Senegal y Níger. La mejora de la integración socioeconómica de los desplazados internos a través de una seguridad alimentaria mejorada, acceso a oportunidades de sustento y cuidado de la salud también fue apoyado en las Filipinas. Nigeria ofreció en algunos casos el estatus de “indígenas” a

⁴ Esta sección está basada en Elizabeth Ferris, ed., *Resolving Internal Displacement: Prospects for Local Integration* (Washington, D.C.: Brookings-LSE Project on Internal Displacement, June 2011), www.brookings.edu/reports/2011/0601_protracted_displace_local.aspx

algunos desplazados, lo que significó la igualdad de oportunidades para acceder a puestos de trabajo en el Estado, además de servicios y educación estatales con la población no desplazada.

Chipre puede ser uno de los mejores ejemplos de integración local de los desplazados internos, sin prejuzgar su derecho a regresar o instalarse en otros lugares. El gobierno de la República de Chipre había provisto de desplazados internos en las zonas bajo su control eficaz asistencia para la vivienda y garantiza su acceso a puestos de trabajo, escuelas y hospitales. Hoy, gozan de un nivel de vida similar al de sus vecinos no desplazados. Muchos viven en urbanizaciones de gobierno construidos inmediatamente después de la partición de 1974 de la isla. Aunque la mayoría de los desplazados internos tenían fondos agrarios, las políticas laborales alentaron su incorporación a la economía de salario urbano. La vivienda fue el sector de plomo en la reconstrucción económica, lo cual contribuyó significativamente a la recuperación económica después del conflicto. El gobierno aún presta asistencia a los desplazados para construir nuevas viviendas y los descendientes de los desplazados internos masculinos tienen derecho a los mismos beneficios que los inicialmente desplazados. A pesar del alto nivel de apoyo, la integración en su residencia actual y el hecho de que el desplazamiento haya durado más de 35 años, el retorno queda como la opción preferida por el gobierno y muchos desplazados greco-chipriotas.⁵

En las áreas rurales, la falta de oportunidades de generar ingresos es el obstáculo principal a la integración local. El modo de ganar la vida depende del acceso a la tierra y la capacidad de cultivar y criar. En Níger, Nigeria y Senegal, por ejemplo, la falta de tierra o acceso limitado a tierras y agua y la falta de semillas, implica que los desplazados no sean capaces de trabajar la tierra, lo que permitiría su integración local. Los desplazados internos también pueden presionar a la ya sobrecargados de recursos y oportunidades de subsistencia en zonas rurales, lo que significa que las comunidades locales no siempre dan la bienvenida a la integración local de los desplazados internos. Estos casos pueden encontrarse en Afganistán, Chad y Yemen, entre otros. La discriminación es otro obstáculo a la integración local en las zonas rurales y puede ocurrir cuando el origen étnico de los desplazados internos difiere de la comunidad anfitriona y los desplazados internos son percibidos como extraños, como los desplazados internos de Roma en Kosovo, o los javaneses desplazados en Aceh, Indonesia.

En las zonas urbanas, las viviendas inadecuadas presentan el obstáculo más serio para la integración local de los desplazados internos. La vivienda es más escasa y a menudo más costosa que en las zonas rurales, y porque los desplazados suelen carecen de recursos para soluciones habitacionales, tienden a vivir con los pobres urbanos en condiciones similares a la favela, o viven con familiares o amigos en viviendas atestadas. La inseguridad de la tenencia y los continuos desalojos, que suelen ser una consecuencia de la falta de documentación de la tierra, orillan a los desplazados internos, como ciertos grupos en el Sudán meridional, a no invertir en la mejora de sus casas y en lugar de ello construir estructuras temporales. Mientras que en algunos países, como Georgia, Sudán y Zimbabue, los desplazados prefieren quedarse en las zonas urbanas, porque hay más oportunidades de ganarse la vida, el contexto urbano también puede plantear problemas para algunos desplazados internos. La ausencia de habilidades requeridas por los empleadores urbanos y problemas de adaptación al mercado laboral urbano, la falta de tierra cultivable en entornos urbanos y la incapacidad para mantenerse a través de medidas tradicionales han sido identificados como obstáculos a la integración de desplazados en Armenia, Nepal, Niger and Senegal.

⁵ IDMC, Prospects remain dim of political resolution to change situation of IDPs, 30 June 2009, accessed 27 Mar 2011 [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/2B0A6371D0C915CA802570A7004C797B?opendocument&count=10000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/2B0A6371D0C915CA802570A7004C797B?opendocument&count=10000).

No solamente autoridades nacionales

Mientras las autoridades nacionales son responsables de apoyar soluciones duraderas, en la mayoría de los países el papel de las autoridades municipales o territoriales es crucial. Las autoridades municipales presentan la interfaz más inmediata entre un gobierno y sus ciudadanos; sin embargo, puede haber una desconexión entre lo que se decidió en la capital y la actual provisión de asistencia y protección a los desplazados internos a nivel local. Si se van a respetar los derechos de los desplazados, se debe prestar más atención al gobierno en su nivel municipal. Es difícil generalizar cuando los sistemas de gobierno son muy diferentes. Por ejemplo, en el caso de Kenia, las autoridades municipales de Eldoret y Nairobi claramente opinaron que la cuestión de la resolución de desplazamiento es una responsabilidad nacional – no la responsabilidad de los municipios.⁶ En el caso de Colombia, mientras que se delegaron responsabilidades bajo la ley, la falta de recursos ha sido un problema importante para los alcaldes y demás autoridades territoriales.⁷ Es importante reconocer que el desplazamiento no es sólo una preocupación humanitaria, sino también es una cuestión de desarrollo. Sin embargo, como ha sido reconocido por al menos 30 años y, más recientemente, en una consulta de noviembre de 2012, celebrada en Ginebra el 20 años del mandato de IDP, hay una necesidad de un mayor compromiso de los actores de desarrollo sobre cuestiones de desplazamiento interno. La iniciativa de soluciones transitorias de Colombia parece estar teniendo éxito y de hecho, hay razones para creer que las posibilidades de participación de actores del desarrollo son mejores ahora que en cualquier otro momento.⁸

El principio de responsabilidad que tiene el gobierno sobre los planes de desarrollo es central para los actores interesados en el desarrollo. Sin embargo, también causa dificultades en países como Sudán, donde el gobierno es percibido como al menos, parcialmente responsable de desplazamiento. A veces las diferencias entre los actores humanitarios y de desarrollo afectan las soluciones. Por ejemplo, en Ituri, en la República Democrática del Congo, varias agencias humanitarias y de desarrollo trabajaron juntos para apoyar el retorno de las poblaciones desplazadas. Pero los esfuerzos de actores del desarrollo para proporcionar vivienda para los retornados no pudieran mantener el ritmo con la tasa de retornos, debido a los lentos procedimientos de operación y contratación. Mientras que los procesos adoptados por organismos como el PNUD eran apropiados por los estándares de la Agencia Intergubernamental, las necesidades de las poblaciones no estaban cumpliendo puntualmente, por lo que muchos retornados empezaron a cortar ramas de árboles y construir sus propios refugios. Esto condujo a la deforestación y la destrucción de muchas hectáreas de tierra.⁹

⁶ Prisca Kamungi, “IDPs Outside of Camps and the Role of Municipalities: The case of Kenya’s ‘integrated’ displaced persons,” (Brookings, 2013), <http://brookings.edu/research/reports/2013/05/kenya-displacement-kamungi>.

⁷ Roberto Vidal, Clara Atehortúa and Jorge Salcedo, “Desplazados Internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C y Cali,”

<http://www.brookings.edu/research/reports/2013/05/municipal-displacement-colombia-vidal>. Vease tambien:

Roberto Carlos Vidal López, Clara Inés Atehortúa Arredondo and Jorge Salcedo, *The Effects of Internal Displacement on Host Communities: A Case Study of Suba and Ciudad Bolívar Localities in Bogotá, Colombia* (Brookings-LSE Project on Internal Displacement, October 2011) available in English and Spanish, www.brookings.edu/reports/2011/10_host_communities_colombia_idp.aspx

⁸ Elizabeth Ferris, “Transitions and Durable Solutions for Displaced Persons: 21 Reasons for Optimism,” presentation given at the Transitions and Solutions Roundtable, organized by UNHCR and UNDP, Amsterdam, 18-19 April 2013, <http://www.brookings.edu/research/speeches/2013/04/18-durable-solutions-displacement-ferris>

⁹ Brookings – LSE Project on Internal Displacement, “Internal Displacement and Development Agendas:

Desplazamiento y mecanismos de justicia transicional: lecciones aprendidas de otras partes del mundo

Desde 2010-2012, colaboramos con el Centro Internacional de Justicia Transicional en un proyecto de investigación para examinar los vínculos entre la justicia transicional y desplazamiento. Este proyecto buscó ofrecer orientación específica a las autoridades y profesionales en los diversos campos que comparten una preocupación con desplazamiento, incluyendo desarrollo, humanitarismo, consolidación de la paz y justicia transicional.¹⁰

La justicia transicional se ha ocupado tradicionalmente de un conjunto limitado de las más graves violaciones de derechos civiles y políticos cometidas por los régimes autoritarios, como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y torturas. Sin embargo, personas desplazadas a menudo tienen una participación fundamental en los procesos de justicia transicional y la existencia de estos procesos puede apoyar soluciones duraderas.

En particular, analizamos seis tipos de mecanismos de justicia transicional y su relación al desplazamiento y particularmente a los esfuerzos para encontrar soluciones:

- **Restitución** de la vivienda, la tierra y la propiedad es la forma de reparación quizás más directamente relacionado con el desplazamiento. En Bosnia de posguerra, por ejemplo, el programa de restitución proceso 200.000 solicitudes de hogares, la mayoría de los cuales era decidida a favor de los desplazados demandantes. La utilidad de restitución ha sido menos clara, sin embargo, en contextos tales como Afganistán, la República Democrática del Congo y Timor-Leste, donde restaurar los patrones de distribución que existieron antes del desplazamiento no sería necesariamente justo o practicable.
- Los programas de **reparaciones** pueden proporcionar beneficios a las víctimas de los abusos que condujeron al desplazamiento, a las personas desplazadas por los daños que sufrieron mientras estuvieron desplazadas, o por la experiencia del desplazamiento en sí. Ha habido sólo pocos ejemplos, sin embargo, de programas de reparación brindando beneficios directamente para el desplazamiento. En Guatemala y Perú, por ejemplo, programas de reparaciones incluyen desplazamiento como un delito que merece la reparación, y en Colombia, el programa de reparaciones administrativas establecido en 2011 prevé proporcionar compensación por desplazamiento forzado como tal.
- **Comisiones de la verdad** que reconocen e investigan cada vez más el desplazamiento como una violación grave de los derechos humanos. Comisiones como las de Liberia, Sierra Leona, Timor-Leste y Guatemala han examinado la función de desplazamiento en conflicto y ocupación, así como el sufrimiento y el estigma que sufren los desplazados. Las Comisiones de la verdad han hecho recomendaciones que responden a las inquietudes de las personas desplazadas con respecto a temas como la resolución de reclamos de propiedad y la aceptación de la doble nacionalidad.

A Roundtable Discussion with Sadako Ogata,” 14 May 2013, <http://www.brookings.edu/events/2013/05/14-ogata-displacement>

¹⁰ Ver el libro, *Transitional Justice and Displacement* (Social Science Research Council, 2012), tanto como los 14 estudios de caso, la mayoría enfocándose en una region o país específico: Central Africa, tres sobre Colombia (de Federico Andreu-Guzmán, Roberto Vidal-López y Donny Meertens), Israel-Palestine, Kosovo, Liberia, Perú, Timor-Leste, Turquía, and el antiguo Yugoslavia, available at:

<http://www.brookings.edu/about/projects/idp/transitional-justice>

• **Penales** pueden dirigirse a los autores de violaciones de los derechos humanos que condujeron al desplazamiento y pueden dirigirse también el desplazamiento forzado como un delito en sí. Un marco jurídico internacional existe para procesar a desplazamiento forzado cuando califica como un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad, incluyendo los estatutos del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y la Corte Penal Internacional (CPI) y los convenios de Ginebra.

• **Reforma del sector de seguridad sensible a la justicia** intenta evitar la recurrencia de violaciones de derechos humanos, incluyendo el desplazamiento, mediante la transformación de las instituciones de seguridad, la seguridad y la justicia y los sistemas de gobierno que controlan y supervisan. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina y Kosovo, las reformas que buscan eliminar de las fuerzas policiales a autores de violaciones de derechos humanos se conjuntaron con esfuerzos para fomentar la contribución concreta de minorías subrepresentadas en el proceso de retorno de desplazados.

Probablemente la contribución más importante a largo plazo que puede hacer la justicia transicional para resolver el desplazamiento es facilitar la integración o la reintegración de personas desplazadas. Dicha integración o reintegración puede ser perjudicada significativamente por legados de los abusos del pasado. Sin embargo, los actores primarios en desplazamiento generalmente no se centran en tratar directamente con los abusos del pasado y su impacto. Por tanto, la justicia transicional puede desempeñar un papel positivo en el apoyo a la (re) integración de diversas maneras. Por ejemplo, mecanismos de comunicación que fomenten la verdad pueden contribuir a la (re) integración social mediante la reducción de las tensiones entre los que se quedaron y los que fueron desplazados. También pueden acercar a criminales de delitos menores desplazados las comunidades para determinar qué pasos pueden conducir a su (re) integración. En Timor-Leste, por ejemplo, la Comisión de la Verdad facilitó un proceso a través del cual desplazados autores de delitos "menos graves" podrían reconocer sus violaciones, realizar acciones aprobadas por la comunidad para reparar el daño, y luego regresar a casa. Dichas acciones enmendadoras también podrían ayudar a restablecer su sustento.

Al mismo tiempo, debemos reconocer que la justicia transicional no siempre hará una contribución tangible y positiva para la resolución de los desplazamientos. Los procesos de justicia transicional son compromisos a largo plazo que pueden apoyar, pero no pueden garantizar la reconciliación. Además, la justicia transicional y las soluciones duraderas a los desplazamientos no siempre van de la mano. Las medidas de justicia penal, por ejemplo, pueden comprometer en algunos casos la neutralidad, el acceso, y la seguridad de grupos humanitarios y pueden y podrían deincentivar el retorno de las personas desplazadas que han sido acusadas de complicidad con la violencia. La posibilidad de ser considerados responsables de obligar a los ciudadanos a moverse de sus hogares también puede aumentar la resistencia de las autoridades a reconocer oficialmente su participación en el último desplazamiento, o permitiendo movimientos de retorno. Y actores que se han beneficiado del desplazamiento al haber adquirido las propiedades de los migrantes forzados pueden impedir procesos de retorno si creen que los desplazados recuperar sus propiedades.

Las medidas de justicia transicional también corren el riesgo de crear competencia o divisiones entre los grupos afectados por conflictos, particularmente alrededor de la determinación del estatus de "víctima", calificación para beneficios y las expectativas que vienen con ellos. Las limitaciones en el número de víctimas que se benefician de reparaciones pueden generar insatisfacción y tener un efecto perjudicial a la (re) integración, particularmente si se excluyen a las personas desplazadas, o si su reconocimiento como víctimas desplaza la atención de otros grupos. Dada la envergadura y complejidad del desplazamiento a gran escala, las medidas de justicia transicional tienen una capacidad limitada para abordar directamente el problema, y mucho menos resolver copiosas dificultades que enfrentan las poblaciones desplazadas. Éste es particularmente el caso con medidas que pretenden proporcionar reparación directamente a las

víctimas, porque grandes poblaciones desplazadas presentan retos de capacidad y recursos significativos. Por ejemplo, proporcionar compensación financiera para objetos perdidos y el sufrimiento de miles o incluso millones de personas desplazadas a menudo es simplemente inasequible para los gobiernos de transición, particularmente en los países en desarrollo. Los desafíos técnicos e institucionales incluyen evaluar las necesidades y derechos de las poblaciones desplazadas y distribuir un rango apropiado de los beneficios de una manera eficiente y justa. Por tanto, existe un riesgo real de sobrecargar la capacidad de las medidas de justicia. Por ejemplo, las personas desplazadas están incluidas como beneficiarios del programa de reparaciones de Perú, pero en la práctica no han recibido ningún beneficio material, en parte debido a la escasez de recursos y la gran cantidad de demandantes potenciales.

La participación de los desplazados

Además de poder elegir entre opciones de solución, los desplazados deben tener la posibilidad a participar plenamente en la planificación y gestión de su asentamiento e integración. Los principios rectores especifican que "se deben hacer esfuerzos para asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o reasentamiento y reintegración" (principio de 28,2). Hay razones legales y pragmáticas sólidas para fomentar la participación de los desplazados internos en la planificación de soluciones duraderas. También hay razones sólidas para incluir a los desplazados internos en negociaciones y procesos de paz. Aunque los desplazados han tenido muy poco papel en la negociación de acuerdos de paz, hay algunos buenos ejemplos de los acuerdos de paz que han reconocido a soluciones para el desplazamiento como parte integral del proceso.¹¹

En la práctica, sin embargo, la cuestión de la participación de la población desplazada es difícil implementar, incluso cuando hay voluntad política para hacerlo. A veces es difícil para las comunidades a negociar con las autoridades; hay cuestionamientos de representación y a veces dificultades de seguridad personal.¹²

Les daré algunos ejemplos de gobiernos que han incluido la consulta con los desplazados internos como parte de sus procesos de planificación de soluciones duraderas.¹³ Todas estas iniciativas han sido criticadas como insuficientes por la sociedad civil y actores de los derechos humanos, pero creo que todos ellos representan esfuerzos por los gobiernos a consultar con personas desplazadas por el conflicto acerca de las soluciones.

El gobierno de Turquía, por ejemplo, desarrolló el "Plan de Acción Provincial de Van" para responder a las necesidades desplazados internos, que incluye mecanismos detallados para comprometerse con diversos actores, incluyendo los desplazados, para tomar en cuenta sus puntos de vista y prioridades. El

¹¹ *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, Washington, D.C.: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, September 2007, www.brookings.edu/reports/2007/09peaceprocesses.aspx, see also: Brookings-Bern Project on Internal Displacement and United States Institute of Peace, *Peacemaker's Toolkit: Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements*, February 2010, www.humansecuritygateway.com/showRecord.php?RecordId=32127

¹² Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters*, October 2008, www.brookings.edu/reports/2008/10_internal_displacement.aspx

¹³ Elizabeth Ferris, Erin Mooney and Chareen Stark, "Benchmark 9: Ensure the Participation of IDPs in Decisionmaking," in *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement* (Washington, D.C.: Brookings-LSE Project on Internal Displacement, November 2011), www.brookings.edu/reports/2011/11_responsibility_response_ferris.aspx

Plan de Acción también contempla disposiciones para incluir a los desplazados internos y las organizaciones no gubernamentales en la planificación y control, utilizando sus habilidades para que los desplazados internos se transformen de "receptores pasivos" de ayuda y servicios, a ciudadanos activos involucrados en los procesos de toma de decisiones. Se trata de un ejemplo positivo de un beneficio cívico a los desplazados internos y el estado turco. El Plan de acción incluye disposiciones para fortalecer la participación de las mujeres y para compartir información sobre el Plan con comunidades desplazadas.

Uganda y Angola han adoptado políticas nacionales para los desplazados internos que contienen disposiciones relativas a su participación en el reasentamiento y otros procesos relevantes. Las normas de Angola para el reasentamiento de las poblaciones desplazadas internamente, por ejemplo, requieren que el gobierno provincial garantice la participación activa de las poblaciones desplazadas en el proceso de retorno. Las normas, sin embargo, no abundan sobre cómo esa participación debe ser facilitada y si las poblaciones desplazadas podrán participar en todos o sólo algunos de los aspectos de reasentamiento y retorno. La política de Uganda es más detallada en sus disposiciones invitando a la participación de los desplazados internos. La política requiere que el SubComité de Promoción y Protección de los Derechos Humanos trabaje en colaboración con representantes de los desplazados para encontrar formas de promover el respeto y protección de los derechos humanos de los desplazados internos. La política también señala que los representantes de las mujeres desplazadas deben ser consultados y puedan ser invitados a reuniones relevantes.

En Georgia, también se realizó un proceso de consulta en forma de mesas redondas, liderado por la red de mujeres desplazadas durante el desarrollo de la política nacional del país. Sin embargo, no está claro a qué grado estas mesas redondas fueron capaces de influir en la política nacional.

Conclusiones

En resumen, los desplazamientos internos terminan cuando quienes fueron desplazados no tienen necesidades relacionadas con su desplazamiento y pueden ejercer sus derechos sin discriminación debido a su desplazamiento. Mientras que los gobiernos – y probablemente el público en general, tienden a pensar en soluciones duraderas principalmente en términos de retorno, los desplazados internos tienen derecho a elegir sus soluciones, habiendo una tremenda variación en sus preferencias de IDP. Existen diferentes desafíos para los desplazados que regresan a sus comunidades de origen y los que se deciden integrar localmente en el país. La responsabilidad de las autoridades nacionales para promover soluciones sostenibles es reconocida en el derecho internacional, pero su práctica a menudo exige acciones y apoyo por las autoridades municipales y organismos de desarrollo, ya sea nacionales o internacionales. Los mecanismos de justicia transicional tienen un papel importante en la solución del desplazamiento, especialmente para facilitar la integración o la reintegración de los desplazados internos en sus comunidades, pero existen muchos desafíos al llevarlos a la práctica. Finalmente, subrayaré que los desplazados tienen derecho de participar en las decisiones que respectan a su desplazamiento.