

PAPELES ICLA

CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS

CONTENIDO:

DESPLAZAMIENTO INTERNO, GUÍA DE PRINCIPIOS SOBRE
DESPLAZAMIENTO INTERNO, EL ESTATUS NORMATIVO DE LOS
PRINCIPIOS Y LA NECESIDAD DE SU EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN
EN EL DERECHO DOMESTICO EN COLOMBIA

Revista Temática Consejo Noruego Para Refugiados Colombia - Edición No. 4

ISSN: 2145-9991

Foto: Sin Elverland

NRC

CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS



CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS

El Consejo Noruego para Refugiados (NRC por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental internacional, independiente, humanitaria, sin ánimo de lucro, establecida en 1946. Es la única organización noruega especializada en trabajo internacional con población desplazada y refugiada.

Todas las actividades de NRC en Colombia y en los países vecinos (Ecuador, Panamá y Venezuela) responden a las necesidades y derechos de las personas desplazadas y refugiadas independientemente de su edad, género, condición social, étnica, religiosa o nacionalidad, con una perspectiva de goce efectivo de derechos y de soluciones duraderas.

NRC busca implementar programas de alta calidad, la promoción de la resiliencia y la participación de las personas desplazadas y refugiadas en el diseño y ejecución de programas. En Colombia NRC realiza actividades específicas en el marco de 3 áreas programáticas (Programa Incidencia y Política pública, Programa Educación y Programa Información, orientación y asistencia Legal).

En desarrollo del programa ICLA, NRC aplica un enfoque de complementariedad desde el cual -sin sustituir al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones- adelanta acciones para responder a aquellos vacíos en el acceso a los derechos de las víctimas del conflicto que por diferentes razones no han sido o no pueden ser satisfechos por el Estado y sus instituciones. NRC también enfoca su labor en recordar y alentar a los titulares de las obligaciones del Estado acerca de sus deberes en virtud de los derechos de la población afectada por el conflicto armado.

El objetivo general del programa es promover el respeto, cumplimiento y protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, desde una perspectiva comprehensiva que abarca las dimensiones de prevención, atención, reparación y garantías de no repetición

Las actividades del NRC en el programa ICLA se dirigen a satisfacer las necesidades y los derechos que tienen las víctimas del conflicto armado de ser informadas orientadas y asistidas para facilitar la exigibilidad y el ejercicio de aquellos derechos que se vieron vulnerados con ocasión del desplazamiento.

De la misma manera el programa ICLA desarrolla actividades para el fortalecimiento de las instituciones estatales, a través de la formación y creación de capacidad con las autoridades nacionales, regionales y locales con el fin de garantizar que las autoridades pertinentes cumplan con las obligaciones que encomienda la legislación colombiana.

PRESENTACIÓN PAPELES ICLA IV

Los debates recientes sobre la redefinición del papel del proceso penal y de la sanción penal frente a la persecución de crímenes internacionales, ha llevado a comprender al foro penal como un escenario de ejercicio de derechos, que supera el interés histórico del Estado de sancionar –ius puniendi- y de perseguir –ius persecuendi-, y en el que se asume a la víctima como el eje alrededor del cual gira el sentido de la punición, de la búsqueda de la verdad y de la reparación y restablecimiento del derecho. Esta suerte de giro copernicano, se refleja de manera afortunada en el ejercicio penal de la investigación del delito de desplazamiento forzado, el cual como fenómeno pluriofensivo, no solo detenta la categoría de crimen internacional, sino que además se configurará, de acuerdo a sus particularidades, en una infracción al Derecho Internacional Humanitario o en una violación a los Derechos Humanos.

De esta forma, el concepto de delito tradicionalmente considerado en nuestra práctica jurídica también se ve reformulado, ahora en clave de un concepto y contenido constitucional, con todas las implicaciones que conlleva desplegar la persecución de un crimen en lógica de integración de derechos y garantías para las partes e intervinientes procesales, de acuerdo con un sistema de protección nacional e internacional. Prueba de esta afirmación se encuentra en los múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional, donde se ha buscado amparar los derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado.¹

La Sentencia T-025 de 2004 constituye un pronunciamiento constitucional paradigmático en materia de protección de derechos humanos de la población desplazada. Así mismo, constituye un hecho sin precedente el proceso de seguimiento y audiencia pública al cual la Corte Constitucional le dio apertura en el año 2004 con la expedición de la sentencia. Bajo los parámetros decisivos de éste pronunciamiento, la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia, como fundamento de la decisión adoptada, debe atender desde la formulación de políticas públicas y desde las instancias de protección de los derechos, a los instrumentos y herramientas internacionales que garanticen un goce efectivo de los mismos una vez se produce el hecho del desplazamiento y hasta la superación de sus efectos, pero también desde una perspectiva de prevención.

En este contexto guardan fundamental importancia los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998), los cuales en términos generales compendian las disposiciones sobre desplazamiento interno existentes en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y – por analogía- en el Derecho Internacional de los Refugiados. Con base, entre otros, en los fundamentos de la figura del Bloque de Constitucionalidad, la Corte ha asumido los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como criterios hermenéuticos, en la medida en que contribuyen a la interpretación

de las normas que hacen parte del sistema internacional de protección.

Este tema y su trascendencia son tratados con profundidad por el profesor Robert Goldman en el primer artículo de esta cuarta edición de Papeles ICLA, y traducido de manera íntegra y cuidadosa por el profesor Oscar Julián Guerrero. En dicho documento Goldman explora desde los orígenes del mandato de Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno de personas hasta el correlativo proceso adelantado en los años 90 para establecer un marco de protección de las personas afectadas, proceso que comprendiera las peculiaridades del fenómeno, diferenciándolo de la protección internacional provista a los refugiados. Así mismo, Goldman estudia la tesis de Francis Deng, quien supone que el concepto de soberanía del Estado involucra la responsabilidad de protección de las personas en situación de desplazamiento, a partir de la cláusula de la finalidad del Estado. Esto, con miras a la introducción de la guía de principios rectores en los ordenamientos jurídicos destinatarios, de forma que cada uno encontrara en el orden interno una identidad y coherencia normativa que permitiera su materialización y exigibilidad.

Del mismo modo, se estudia detenidamente el valor normativo de fuentes del derecho internacional consuetudinario de los mencionados principios, luego de ser reiteradamente invocados y aplicados por Estados, órganos de Naciones Unidas, las organizaciones regionales e intergubernamentales. Así las cosas, se esboza una tesis sobre su poder vinculante que logra un enlace efectivo a su conversión en estándar mínimo de protección de los derechos de la población desplazada.

Finalmente, el IDMC - Internal Displacement Monitoring Center- institución con sede en Ginebra, apoyada por el Consejo Noruego para Refugiados para liderar la tarea de monitoreo de los desplazamientos internos en todo el mundo- ha permitido que a esta publicación se incorporen los módulos básicos de entrenamiento en materia de desplazamiento forzado. Para nuestros propósitos este material permite ofrecer al operador judicial responsable de perseguir el crimen de desplazamiento forzado, y proteger los derechos de las personas en situación de desplazamiento, un panorama comprehensivo del contenido y alcance de los derechos, y de los enfoques e instrumentos elementales para el conocimiento de este fenómeno; entre otros estos temas orbitan sobre interrogantes como ¿quién es un desplazado interno?, ¿cuáles son los principios rectores para el desplazamiento interno, los principios rectores en la legislación y los documentos de política nacional para el estudio y defensa de los derechos de la población desplazada? ¿Qué significa la aplicación de los enfoques diferenciales (de género y etario) en la aplicación de las normas y los marcos de política pública frente al desplazamiento interno?.

El Consejo Noruego para Refugiados en Colombia, desde el Programa ICIA en particular, espera que los instrumentos contenidos en el presente dossier permitan a los fiscales, a su personal asistente y asesor, a los investigadores y demás funcionarios del circuito de protección judicial tener una perspectiva más completa e integral del fenómeno del desplazamiento, que este aporte redunde en la misma medida en la optimización de su labor diaria de investigación y persecución, y que finalmente se reproduzca en un reconocimiento pleno de la dignidad de las víctimas, como sujetos de protección reforzada y reparación.

**Equipo Información Orientación
Y Asistencia Legal (ICLA) NRC**



Desplazamiento Interno, la guía de principios sobre desplazamiento interno, el estatus normativo de los principios y la necesidad de su efectiva implementación en el derecho doméstico en Colombia.

Traducción
Robert Goldman

Este documento examina de manera breve ciertos puntos claves relacionados con el desplazamiento interno, la Guía de Principios de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno y el Derecho Internacional. El autor ha sido profundamente afortunado de haber trabajado por varios años de manera estrecha con Francis Deng, antiguo representante especial de la Secretaría General para el Desplazamiento Interno de Personas y con el profesor Walter Kalin, actual representante especial de la Secretaría General para los Derechos Humanos de las Personas Internamente Desplazadas a efecto de definir el marco normativo aplicable al desplazamiento interno de personas. El autor espera que este documento proporcione puntos de vista útiles sobre los orígenes, contenidos de carácter sustancial y normativo, así como del impacto de la Guía de Principios de Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno. El documento también está dirigido al tema del desplazamiento interno de Colombia y a la necesidad para que el Estado y otras partes involucradas en las hostilidades implementen la Guía de Principios de Naciones Unidas en orden a evitar futuros desplazamientos y asegurar que los desplazados presentes tengan protección y asistencia efectiva.

Los Orígenes del Mandato de Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno de personas.

No fue sino hasta principios de los años 90 que la preocupación internacional empezó a focalizarse sobre la situación del desplazamiento interno de personas, es decir personas que fueron obligadas a salir de sus hogares como resultado de un conflicto armado, violencia generalizada, violaciones graves de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y/o desastres producidos por la naturaleza o por el hombre. Estas personas permanecían sin protección y en riesgo dentro de sus propios países. A diferencia de las personas que huyen atravesando las fronteras internacionales y a la cuales se les puede asignar el status y el régimen legal de protección internacional aplicable a los refugiados, las personas en situación de desplazamiento interno permanecen en el propio país. En consecuencia, las personas en situación de desplazamiento permanecen sujetas a la jurisdicción de su propio gobierno, el cual puede haber causado con sus acciones o políticas la situación de desplazamiento y puede no estar dispuesto a protegerlos o asistílos o simplemente no puede hacerlo.

A pesar de que las personas en situación de desplazamiento forzado tienen, al menos teóricamente, el derecho a disfrutar de los mismos derechos humanos que el resto de la población la experiencia enseña que ello ocurre raramente. En efecto el desplazamiento forzado implica frecuentemente múltiples violaciones de Derechos Humanos ya que “el rompimiento de la unidad familiar destruye los lazos sociales y comunitarios importantes; termina relaciones laborales estables, cierra la puerta de oportunidades de educación formal, priva a los niños, mujeres embarazadas y enfermos de acceso a la alimentación, refugio adecuados o servicios urgentes de salud y hace a la población desplazada especialmente vulnerable a actos de violencia tales como ataques, desapariciones o violaciones”¹.

En el 1982 se estimó que algo así como 1.2 millones de personas fueron desplazadas de manera forzada en 11 países; para 1995 el número se estimó en 20 a 25 millones de personas que estaban localizadas en más o menos 40 países, aproximadamente el doble del número de refugiados de todo el mundo². Para el año 2007, esta cifra ascendió aproximadamente a 26 millones de personas con Colombia, Iraq y Sudan que contaban con el 50% de este estimado³.

Como lo ha notado Roberta Cohen, experta en Desplazamiento forzado de personas afiliada con instituciones, agencias humanitarias y organizaciones no gubernamentales reconocidas que trabajan en este campo y que buscan aliviar la magnitud de la crisis humanitaria de las personas en situación de desplazamiento forzado, pero “no se encuentran reglas claras para proveer esta ayuda. En efecto la oficina del alto Comisionado para los refugiados ACNUR, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y las organizaciones no gubernamentales apelaron la redacción de un documento que puede contener a la

vez una definición de la persona en situación de desplazamiento y sus derechos⁴”. James Grant antiguo director ejecutivo de la UNICEF afirmó: el mundo ha establecido una mínima red para los refugiados. Cada vez que una persona es forzada al exilio los refugiados pueden esperar que ACNUR entre en escena en cuestión de días o en el exterior en cuestión de semanas. Este no ocurre ahora, con respecto a las poblaciones desplazadas internamente⁵. Es de recalcar que el Comité Internacional de la Cruz Roja tiene la obligación de conformidad con las convenciones de Ginebra de 1949 de asistir a las víctimas de los conflictos armados incluidas las poblaciones en situaciones de desplazamiento interno y tienen la facultad de conformidad con sus estatutos de ofrecer servicios a los gobiernos que han caído en la situación de conflicto armado. A pesar de que el Comité Internacional de la Cruz Roja, ha desarrollado importantes actividades a favor de las personas en situación de desplazamiento interno es una necesidad generalmente sentida que la verdadera magnitud del desplazamiento interno alrededor del mundo no solamente excede su capacidad para actuar sino que también requiere una respuesta más comprensiva y a la vez particularizada por parte de la comunidad internacional.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, el desplazamiento interno a gran escala fue ampliamente observada como el precursor de los flujos masivos de refugiados en regiones inestables las cuales provocarían serios problemas políticos y seguridad. Desde un punto de vista similar, el antiguo Secretario de las Naciones Unidas Kofi Annan advirtió que si no se prestaba atención al fenómeno, tales desplazamientos “podrían volcarse fuera de las fronteras y afectar la estabilidad internacional y regional”. El también describió la crisis del desplazamiento interno como un “desafío sin precedentes para la comunidad internacional: encontrar vías para responder a lo que es esencialmente una crisis interna”. A pesar de que las organizaciones no gubernamentales, reconocen la sensibilidad de temas de soberanía nacional, se convirtieron en voceros en insistir que “cuando los gobiernos niegan el acceso a las poblaciones vulnerables y deliberadamente sujetos a necesidades y otros abusos, la comunidad internacional debe encontrar vías para proporcionar la asistencia necesaria⁶”.

Se fue incrementando una conciencia global frente a la situación de desplazamiento interno, lo que a su vez incremento las discusiones internacionales que se focalizaron sobre el derecho a la asistencia humanitaria y como lo anota Roberta Cohen: “las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales llegaron a ser mucho más activas en las complejas negociaciones diplomáticas para persuadir tanto a los gobiernos como a las fuerzas rebeldes de permitirles el acceso a las personas desplazadas en riesgo de alimentos y suministros. En el caso de Iraq en el año de 1991 la comunidad internacional no solamente demandó acceso a miles de cientos de la población kurda desplazada sino que estableció una red de seguridad para protegerlos. Posteriormente,

las resoluciones de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también demandaron el acceso a la población interna desplazada de otros países y al mismo tiempo autorizó el uso de la fuerza para facilitar la asistencia humanitaria y disponer la protección de la población desplazada⁷. Las organizaciones no gubernamentales con el apoyo de ciertos estados claves, iniciaron una presión para la creación de un mecanismo dentro las Naciones Unidas que se centrara en la tarea de las personas en situación de desplazamiento interno y desarrollará estándares para la protección de la población.

En respuesta a estas expresiones, en el año de 1992 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó una resolución haciendo un llamado al Secretario General para nombrar un representante encargado de las personas en situación de desplazamiento interno a efecto de monitorear la situación de desplazamiento en todo el mundo y proponer los mecanismos de protección y asistencia⁸. En particular, la resolución llama la atención a este representante para examinar la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como los Principios del Derecho de Refugiados para la protección de las personas en situación de desplazamiento interno⁹. Poco después, el Secretario General nominó para esta posición al Dr. Francys M. Deng, antiguo diplomático de Sudan y académico.

Desde el Instituto Brookings en Washinton D.C., el Dr. Deng rápidamente formó un equipo de expertos académicos de Europa y de Estados Unidos a efecto de que lo asistiera en la preparación del estudio solicitado. Yo anotaré, entre paréntesis, que tuve la buena fortuna de presidir el equipo legal establecido bajo los auspicios de la American Society of International Law y el Grupo de Derecho Internacional de los Derechos Humanos para asistir al Dr. Deng los miembros de varios grupos legales trabajaron con representantes especiales en encuentros organizados periódicamente en Washington y en Europa entre 1993 y 1995. De manera significativa los expertos legales provenientes del Comité Internacional de la Cruz Roja y ACNUR también participaron en estas reuniones. Los estudios preparados por estos grupos fueron fusionados en un solo documento titulado *Compilation and Analysis of Legal Norms applicable to the Internally Displaced* que el Dr. Deng presentó a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1996 el cual fue adicionado por un suplemento en 1998¹⁰.

Metodología y Conclusiones claves de la Compilación y Análisis de las Normas Legales.

Compilation and Analysis of Legal Norms adoptaron un enfoque basado más en necesidades que en derechos. Este enfoque requería en primer lugar la identificación de las necesidades básicas de las personas en situación de desplazamiento interno y luego la determinación de las normas del Derecho Internacional

Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados. Cumplido este objetivo se requería aplicar por extensión el Derecho Internacional en tres situaciones que el mismo reconoce. Estas situaciones, que comprenden la mayor parte del Desplazamiento Interno son:

- Situaciones de tensión y disturbios internos o desastres en los cuales resulta aplicable el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Situaciones de conflicto armado no internacional reguladas por los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario y por las garantías reconocida en los Derechos Humanos.
- Situaciones de conflicto armado internacional o interestatal en las cuales las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario resultaban operativamente prioritarias y más fundamentales que las normas de Derechos Humanos aplicables.

El estudio concluyó que si bien la existencia del Derecho Internacional comprende al menos, de una forma dispersa y difusa, muchos aspectos relevantes para las personas en situación de desplazamiento interno, existen múltiples áreas en las cuales la Ley Internacional dispone una protección insuficiente debido a la carencia de disposiciones explícitas o vacíos normativos. Específicamente, el estudio identificó 27 áreas de protección insuficiente y ocho de vacíos legales. Con respecto a la carencia de disposiciones explícitas, el estudio encontró que hay numerosas áreas en las cuales existen normas generales, pero como conclusión, los Derechos más específicos relevantes para la población desplazada internamente no han sido articulados. Por ejemplo, a pesar de la existencia de la norma general que garantiza la libertad de circulación, no existe de manera explícita el derecho a encontrar un lugar en un sitio seguro del país. De manera similar, a pesar de la existencia de la norma general que prohíbe los tratos crueles, inhumanos y degradantes, no existe una norma expresa que prohíba el retorno forzado de la población de desplazamiento interno a áreas de riesgo dentro de su propio país. Otro ejemplo se puede encontrar en el área de la no discriminación, en la cual los tratados prohíben la discriminación *inter alia*, basada en cualquier otro estatus de la persona concernida. A pesar de que esto puede ser interpretado de manera incluyente, en el sentido del estatus de la persona internamente desplazada, no existe una estructura autorizada que expida tal decisión. Aún más, no obstante la prohibición establecida en los tratados de los Derechos Humanos relacionados con la prohibición de detención arbitraria, las condiciones para la detención lícita de personas en situación de desplazamiento interno en campamentos estrechos, no es clara. A ello se suma, que a pesar de que puede existir una norma general relativa al cuidado médico esencial, las necesidades de las mujeres desplazadas en materias de salud psicología y reproductiva no ha sido claramente expresada.

El estudio encontró numerosos ejemplos en donde la Ley calla. Por ejemplo no existe un instrumento internacional que contenga de forma expresa el derecho a no ser arbitrariamente desplazado. El estudio también identificó ausencias legales en la protección de personas en situación de desplazamiento interno, tales como la ausencia de un derecho a la restitución de la propiedad perdida (o en su defecto compensación por las pérdidas) como consecuencia del traslado durante la situación de conflicto armado; un derecho a tener acceso a la protección y asistencia durante el desplazamiento y el derecho a una documentación personal. En estos casos, el estudio indica que tales derechos debían ser inferidos de otras disposiciones legales.

Otras ausencias legales aparecen allí donde la norma no resulta aplicable en todas las circunstancias. Por ejemplo, el derecho internacional de los derechos humanos es generalmente vinculante únicamente sobre agentes estatales, de tal manera que las personas de situación de desplazamiento interno carecen de protección suficiente en situaciones de detenciones internas y disturbios, en las cuales las violaciones son perpetradas por agentes no estatales. Otro ejemplo de protección insuficiente corresponde aquellas situaciones en las cuales no se alcanza el umbral de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, y como consecuencia aparece una restricción o incluso una derogación de las garantías relacionadas con los Derechos Humanos que puedan resultar pertinentes. Finalmente, se ratifica muchas ausencias que todavía son numerosas. Tales carencias legales pueden resultar en un déficit de protección para las personas de situación interna de desplazamiento en aquellos estados que no tienen ratificados los instrumentos internacionales de Derechos Humanos o los protocolos adicionales de los convenios de Ginebra.

Sin estipular la naturaleza de un futuro instrumento internacional aplicable a las personas en situación de desplazamiento interno, la Compilation and Analysis Legal Norms sugirió una doble necesidad, reafirmar los principios generales de protección de manera más detallada, específica y proyectar el trabajo a las zonas grises identificadas en el estudio. A este respecto el Dr. Deng y su equipo legal sintieron que reafirmando y aclarando las disposiciones legales en solo documento coherente podrían reforzar y recalcar las protecciones ya existentes.

Pronto, se juzgó prudente no proponer una ruta para la elaboración de un tratado, sino elaborar un conjunto comprensivo de principios rectores. Tres razones permitieron sustentar esta decisión. Primero: existía muy poco apoyo por parte de los estados para un nuevo instrumento vinculante en gran medida debido a la sensibilidad sobre los puntos de soberanía nacional. Segundo, la elaboración de un tratado es notoriamente lenta y existía una necesidad inmediata y apremiante de dirigir los esfuerzos de manera comprensiva a la situación de las personas desplazadas

internamente. Tercero, la Compilation and Analysis Legal Norm, confirmó que a pesar de la identificación de carencias y zonas grises, un tratamiento acertado del Derecho Internacional aplicable a las personas de situación de desplazamiento interno ya existía. “Lo que se requería era fusionar la multiplicidad de disposiciones dispersas en un gran número de instrumentos y adecuarlas a las necesidades específicas de la población internamente desplazada¹¹”.

Armados con un mandato proveniente de la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Asamblea General para desarrollar un marco “apropiado” basado en la Compilation and Analysis Legal Norm, el Dr. Deng y su equipo legal comenzó esbozando la guía de principios sobre el desplazamiento forzado en poco más de dos años¹².

Este ejercicio involucró consultas amplias con representantes de organizaciones internacionales, agencias e instituciones especializadas tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y ACNUR, Institutos Regionales de África, América y Europa, Asesores Legales Internacionales y Organizaciones no Gubernamentales de todas las regiones del Mundo, la Guía de Principios, que fue finalizada en una consulta a expertos en Viena en 1998, unos meses más tarde fue sometida por el representante de la Secretaría General a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

La Guía de Principios sobre Desplazamiento Forzado. La Guía de Principios sobre Desplazamiento Forzado consiste en un conjunto de 30 principios los cuales comprenden el ámbito y aplicación en todas las fases del desplazamiento. Como tal, estos principios se identifican derechos claves y garantías pertinentes para la protección de personas contra el desplazamiento forzado, y la asistencia a ellas durante el desplazamiento, así como durante su retorno, restablecimiento y reintegración.

Un precepto clave que subyace a la Guía de Principios es el concepto de la Soberanía Nacional como una forma de responsabilidad, la cual expuso y planteó el Dr. Deng en su diálogo con los gobiernos. Este concepto esencialmente “estipula que los Estados como una medida de su soberanía, tienen la responsabilidad fundamental de proporcionar los medios de subsistencia, protección y asistencia a sus ciudadanos. Si ellos no son capaces de hacerlo, se espera que soliciten y acepten los ofrecimientos y ayuda del exterior. Sin embargo si ellos rechazan u obstruyen deliberadamente el acceso o ponen a un gran número de personas en riesgo, la comunidad internacional tiene un derecho y aun más, una responsabilidad para hacer valer sus demandas (...) Deng repetidamente ha enfatizado que ningún estado puede reclamar legítimamente cuando desconoce su compromiso de proteger a todos sus ciudadanos. Soberanía debe significar rendir cuentas frente a una población y también a la comunidad internacional

en la forma de cumplimiento con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Acuerdos Humanitarios¹³. En esta coyuntura, Roberta Cohen indica que “no resultaría nada digno que un gobierno que nunca ha impugnado el concepto de soberanía como responsabilidad, lo haga así, sin duda porque cualquier gobierno que no ha desafiado este concepto, tendría que argumentar que la soberanía permitiría a un Estado negar el apoyo para sostener la vida a sus ciudadanos”¹⁴.

En concordancia, la Guía de Principios dispone que las autoridades nacionales consistentes con su obligación de respetar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario están obligados a “prevenir y evitar las condiciones que puedan provocar el desplazamiento de las personas” (Principio 5) y en el caso en que ello ocurra, “tienen la obligación y responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos dentro su jurisdicción” (Principio 3) y “de establecer las condiciones así como proporcionar los medios que permiten a las personas desplazadas internamente que permiten voluntariamente (...) o se reasentamiento voluntario en otra parte del país” (Principio 28).

La Guía de Principios describe, y no solo define quien es una persona en situación interna de desplazamiento. Para los propósitos de estos principios un desplazado interno es: “a los efectos de estos principios, los desplazados internos son personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de los conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los Derechos humanos o seres humanos o catástrofes naturales, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida¹⁵”.

Como el profesor Walter Kalin el representante especial de la Secretaría General para los Derechos Humanos de las personas desplazadas internamente escribió: “esta descripción de un desplazamiento interno de personas pone de relieve dos elementos: 1) el carácter coercitivo o involuntario del desplazamiento y 2) el hecho de que tales desplazamientos tienen lugar dentro de las fronteras de una país¹⁶”. Por consiguiente la Guía de Principios no aplica a migrantes quienes voluntariamente abandonan sus casas por razones económicas, sociales y culturales. En cualquier caso los principios son aplicables a las personas desprotegidas por causa de los desastres naturales o generados por el hombre. Tales personas no solamente pueden requerir ayuda sustancial para su vida sino que frecuentemente son discriminados por autoridades nacionales por causas políticas culturales o étnicas o sufren otros abusos de sus Derechos Humanos. Es importante anotar que la lista de razones que generan desplazamiento de conformidad con la Guía de Principios no es exhaustiva sino indicativa a propósito del uso de las palabras en particular¹⁷.



“Como lo afirma el documento mismo, la Guía de Principios refleja y resulta consistente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En efecto, muchos de los principios, especialmente aquellos relativos a la protección durante el desplazamiento que se encuentra en la secc. III Principios 10-23 son esencialmente declaraciones del Derecho Consuetudinario. Los Principios en esta sección reafirman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicable y luego especifica su relevancia para las personas en situación de desplazamiento interno definiendo lo que significan estas garantías en el contexto del desplazamiento. Muchos de estos principios combinan reglas básicas del Derecho Internacional Humanitario y principios claves de las garantías de Derechos Humanos, en consecuencia refleja el propósito compartido de los dos cuerpos de derecho a efecto de salvaguardar la vida humana y la dignidad. Otros principios han sido o reformulados o se encuentran muy cerca de las transcripciones lingüísticas de las disposiciones de los tratados del Derecho Internacional Humanitario aplicables a situaciones de conflicto que inducen el desplazamiento. Por ejemplo, el Principio 6 expresamente reconoce un derecho a no ser arbitrariamente desplazado. Este derecho se infiere de varias garantías de Derechos Humanos, incluida la garantía de libertad de circulación y residencia, y las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario que tratan la situación de desplazamiento forzado de civiles durante los conflictos armados. El párrafo 2 del Principio 6 establece las categorías relacionadas con la provisión de desplazamiento, incluidas las del desplazamiento ocasionadas por el conflicto armado. A estos efectos, el documento establece que sería arbitrario el desplazamiento en situación de conflicto armado a menos que la seguridad de las personas civiles o razones militares así lo requieran. Este principio refleja varias disposiciones de la cuarta convención de Ginebra y de los protocolos adicionales a las convenciones¹⁸. Sin embargo, otras garantías básicas tales como las contenidas en el Principio 12 (3) relativas a la protección de la persona contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento, el Principio 18 relativo al derecho de los desplazados a un nivel de vida adecuado, el Principio 21 relativo a la protección de la propiedad o las posesiones de los desplazados, y el Principio 23 relativo al derecho a la educación, también aplican a los desplazados que no se encuentran en la situación de conflicto armado, y en los casos de desastre o desalojo por el desarrollo de proyectos infraestructura.

La sección cuarta de la Guía de Principios trata el importante punto de la asistencia humanitaria. Como previamente se anotó, el Principio 25 reafirma la obligación esencial y la responsabilidad de las autoridades nacionales de proveer asistencia humanitaria a su población desplazada. Este principio también dispone que las Organizaciones Internacionales Humanitarias y otros órganos competentes tienen el derecho de ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser

considerado un acto hostil ni una interferencia en los asuntos internos del estado. De manera consistente con el principio de soberanía nacional, este principio reconoce implícitamente que tal asistencia externa no puede ser provista sin el consentimiento del Estado correspondiente. Sin embargo, de manera sistemática con el concepto de soberanía como responsabilidad, y con las disposiciones encontradas en los instrumentos de Derecho Humanitario, tal consentimiento no puede ser denegado por razones arbitrarias especialmente, si el Estado no puede o no quiere proveer la asistencia requerida. Como lo anota el profesor Kalin: “... las autoridades nacionales difícilmente pueden excluir a todas las organizaciones que proveen tal asistencia por períodos de tiempo prolongados sin caer dentro de la arbitrariedad¹⁹”.

La última sección del documento de Principios trata con la fase posterior al desplazamiento, el retorno, el reasentamiento y la reintegración. Estos principios fueron significativamente inspirados por el Derecho Internacional de los Refugiados y reflejan sus contenidos básicos. No obstante, debe recordarse que ya que las personas en situación de desplazamiento interno, a diferencia de los refugiados permanecen en su territorio internacional; conservan y son sujetos de todos los derechos de ciudadanía. A pesar de que el derecho de los refugiados fundamentó de manera útil el trabajo de los redactores, dicho cuerpo de normas no resulta aplicable de manera directa a las personas en situación de desplazamiento interno, quienes no deben ser tratados tal y como los refugiados, el tratamiento que corresponde a ellos es frecuentemente asimilado con los estándares mínimos aplicables a los extranjeros legalmente presentes en el país de refugio²⁰ y quienes requieren la protección internacional subsidiaria que ofrecen las convenciones para refugiados.

El Principio 28 (1) estipula que las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primaria de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. A pesar de que esta redacción no equivale a un derecho individual de los desplazados a retornar a su hogar este principio establece soluciones apropiadas con los problemas asociados a las situaciones posteriores al desplazamiento. El Principio 28 (2) establece que se harán 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. Esta disposición también prevé que si el reasentamiento es en otra parte del país tales personas desplazadas internamente no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento y tendrá derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de accesos en condiciones de igualdad a los servicios públicos. El Principio 29 (2) establece que las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los

desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Es importante anotar que la Guía de Principios no altera, reemplaza o modifica el Derecho Internacional asistido o los derechos individuales en el contexto del derecho doméstico. Más bien, los Derechos Individuales están diseñados en gran medida para proveer una guía de cómo el derecho debe ser interpretado y aplicado durante todas las fases del desplazamiento. El llamado a todas las autoridades y actores internacionales para respetar sus obligaciones que les corresponden conforme al derecho internacional humanitario incluyendo los derechos humanos pretenden evitar desplazamientos en el futuro.

El Carácter Legal de Guía de Principios. La guía de Principios tal y como está elaborada, no constituye un documento legalmente vinculante. Como lo recalcó el representante de la Secretaría General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, a diferencia de los tratados, declaraciones, resoluciones o recomendaciones, la Guía de Principios “no ha sido negociada por los Estados, sino que ha sido preparada por un grupo de expertos que consultó intensamente las agencias y organizaciones encargadas del tema y luego sometió el documento a la Comisión de Derechos Humanos. En este sentido la Guía no constituye todavía un típico documento de soft law, es decir, no hace parte de estas recomendaciones que quedan del consenso de los Estados y que por consiguiente asumen alguna autoridad que puede ser tenida en cuenta en los procedimientos legales. Sino que su desconocimiento no constituye una violación del Derecho Internacional en sentido estricto y por lo mismo no acarrea responsabilidad estatal²¹”.

Como se afirmó anteriormente mucho de los principios, especialmente aquellos relativos a la fase de desplazamiento, se han deducido de las normas más generales de Derechos Humanos o de los Principios que forman parte del Derecho Internacional Consuetudinario. Este aspecto está ampliamente documentado en el informe de *compilation and analysis*, así como annotations a la Guía de Principios preparado por el profesor Kalin²². Por lo demás, el estudio recientemente publicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario concluyó que la Guía de Principios, en tanto se aplica a situaciones de conflicto armado, queda en gran medida informada por el Derecho Internacional Consuetudinario²³.

En la medida en que los órganos de las Naciones Unidas las organizaciones regionales, intergubernamentales y los Estados

invoquen y reiteren la aplicación de la Guía de Principios, el carácter normativo de estos principios experimentará un cambio y con el tiempo muchos de ellos, sino todos, podrán llegar a convertirse en Derecho Internacional Consuetudinario. Yo me atrevería a decir que este proceso ya está en marcha. Por ejemplo, a pesar de que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Asamblea General en principio, solamente “tomaron nota” de la Guía de Principios y con posterioridad el Dr. Deng declaró su intención de utilizarlos en su trabajo, las resoluciones de estos organismos contienen mucho del lenguaje de la Guía, lo que sugiere que se han apoyado en este documento. En el año 2003, la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó “su aprecio” por los principios, denominándolos como “un estándar”, aprobó su “difusión, promoción y aplicación en todo el mundo y aprobó, el hecho de que cada vez un mayor número de Estados, agencias de las Naciones Unidas y Organizaciones Regionales y no Gubernamentales los hayan aplicado²⁴”.

Por su parte, el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas Annan, apoyó decididamente la Guía de Principios, denominándola como “un logro notable” en el área humanitaria y en relación con el Consejo de Seguridad, en 1999 le solicitó a ese órgano llamar la atención a los Estados para que observen los Principios en situaciones de desplazamiento masivo.

El secretario General también recomendó que el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas promovieran a los Estados a desarrollar políticas nacionales y leyes “compatibles con” la Guía de Principios²⁵. En marzo del 2005 el antiguo Secretario General en su informe sobre la reforma a la carta de Naciones Unidas con la mayor amplitud sugirió a los estados aceptar la Guía de Principios como “el Estatuto Internacional Básico de Protección”. Con fundamento en este informe, el Presidente General de las Naciones Unidas circuló un proyecto de declaración en septiembre del mismo año, a efecto de que fuera adoptado por parte de los Jefes de Estado y Gobierno, el cual contenía una redacción en la cual se reconoce a la Guía de Principios como “el estándar mínimo internacional para la protección de las personas en situación de desplazamiento interno”. Además el Consejo de Seguridad ha comenzado citando los principios en sus resoluciones y en las declaraciones de su presidencia.

Un apoyo comparable a la Guía de Principios se ha encontrado en el nivel regional. Por ejemplo el Parlamento de Europa ha llamado a sus Estados miembros a incorporar la Guía de Principios dentro de su Derecho Doméstico y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa ha reconocido los principios como una “herramienta útil” en el diseño de las políticas internacionales del desplazamiento interno²⁶. La Unión Africana ha reconocido formalmente los principios y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental llamó a sus miembros a difundirlos

y aplicarlos. Además, las autoridades para el desarrollo del Cuerno de África invocaron los principios en una declaración ministerial como “herramienta útil” en el desarrollo de las políticas nacionales sobre desplazamiento interno. Igualmente, en el seno de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el principal órgano del sistema americano para la promoción y protección de los Derechos Humanos aprobó en 1998 la Guía de Principios. Ese mismo año, la Comisión Interamericana se convirtió en el primer órgano regional de Derechos Humanos en crear un Relator Especial para las personas en Situación de Desplazamiento Interno, posición que este escritor ocupó hasta el año 2004. La Comisión Interamericana ha usado los principios como un punto de referencia en el monitoreo de las responsabilidades estatales relacionadas con el Desplazamiento Interno tanto en Colombia como en Perú. Además desde finales de los años 90’s, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han expedido numerosas órdenes vinculantes en las que se requiere al gobierno de Colombia para la protección de miles de personas desplazadas quienes se encuentran en riesgo a propósito del conflicto armado interno que desde hace tiempo padece el país.

En el nivel nacional, la Guía de Principios ha empezado a tener un impacto de carácter práctico. Un pequeño pero significativo número de gobiernos, han desarrollado políticas basadas en los principios y han incorporado sus disposiciones en el Derecho Doméstico²⁷. Por ejemplo, el gobierno Colombiano tiene una comisión interministerial que toma en cuenta los principios en el marco de su trabajo a favor de la población desplazada interna. A ello se añade que países como Burundí, Filipinas, Sri Lanka y Uganda también han desarrollado políticas nacionales basadas en los Principios²⁸. El Congreso Peruano es en la Legislatura en el 2004 expidió una Legislación basada en la Guía de Principios que dispone beneficios para desplazados. El gobierno de Angola ha incorporado los Principios en la legislación relativa al restablecimiento de personas desplazadas por la Guerra Civil, y en Afganistán, los Principios han informado las disposiciones de un decreto relativo al retorno seguro de personas en situación de Desplazamiento Interno. El gobierno de Georgia ha anunciado en las Naciones Unidas que llevaría su Derecho Interno en línea con los Principios. Además, varios actores no estatales involucrados en disputas civiles han usado los Principios. Específicamente, el antiguo Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán y las fuerzas regulares usaron los Principios en la elaboración de su política con respecto a las personas en situación de desplazamiento interno, y en Sri Lanka los Tigres de la Liberación del Eelam Tamil han recibido alguna instrucción basada en ellos²⁹. Recientemente, el gobierno Alemán expresó en una publicación oficial lo siguiente en relación con el estatus normativo de la Guía de Principios: “a pesar de que originariamente este documento no estaba concebido como un instrumentos vinculante bajo el Derecho Internacional,

entre tanto pueden ser observadas como Derecho Consuetudinario Internacional³⁰”.

La respuesta de las agencias humanitarias y organizaciones no gubernamentales a los Principios ha sido particularmente notable. Por ejemplo, la IASC (Inter-Agency Standing Committee) compuesto por los directores de las organizaciones humanitarias más importantes, recibieron los Principios y han dispuesto que sus colaboradores los apliquen en su trabajo diario con las personas en situación de desplazamiento. La OCHA (The Office for the Coordination the Humanitarian Affairs) publicó 10.000 copias de los Principios y los distribuyó en todo el mundo. Se añade el ACNUR desarrolló varios programas basados en los Principios de Sri Lanka y otros países.

Organización no gubernamentales del nivel local y global, que trabajan con abogados, académicos, asociaciones femeninas y otras, han jugado un papel importante en la promoción y en la implementación útil de los Principios. Estas organizaciones han “difundido los Principios, los han traducido a los lenguajes locales y han organizado seminarios de capacitación, con exposiciones animadas y manuales para hacerlos compatibles con las condiciones locales³¹”. Para citar un dato la Guía de Principios ha sido traducida a 35 idiomas y cabe destacar el caso de India, que actualmente tiene disponible los Principios en dialectos locales tales como Assamese, Guajari, Bodo, Karbi y Meitei. De acuerdo a los informes recibidos de comunidades desplazadas y asociaciones de personas en situación de desplazamiento forzado se observa que ellas mismas se han “apropiado” de los Principios. En Sierra Leona después del aprendizaje de sus derechos la población en situación de desplazamiento interno según se informa, usaron los Principios para hacer un llamamiento a las Agencias de las Naciones Unidas a efecto de proveer educación en los campos³².

Las afirmaciones anteriores indican la existencia de una amplia evidencia que sugiere que las organizaciones regionales e internacionales y un creciente número de estados han llegado a aceptar gradualmente el carácter autorizado de la Guía de Principios. Se puede afirmar que estos principios, basados ampliamente en Derecho Vinculante, actualmente no son solamente un instrumento práctico e indispensable, sino también el estándar internacional mínimo para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento interno, a la vez los Principios proporcionan una orientación a gobiernos, agencias internacionales, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales en el trato con los desplazados. En consecuencia la Guía de Principios, desde un punto de vista normativo a conseguido llenar, la mayor laguna en el sistema de protección internacional para las personas que involuntariamente desprotegidas por sus países.

La Necesidad de una Implementación Doméstica efectiva de la Guía de Principios.

La Guía de Principios no tiene mecanismos de monitoreo o medidas de aplicación que puedan ser invocados por las personas en situación de desplazamiento interno cuando requieran su protección o asistencia. Por otra parte, la aceptación de estos Principios por los Estados no necesariamente garantiza su implementación efectiva. A este respecto el profesor Kalin anota que en muchos gobiernos se enfrentan con el desplazamiento interno, y aunque están dispuestos a actuar “carecen de las herramientas y capacidades necesarias incluidas leyes políticas e instituciones para hacerlo³³”. Él recalca en su primer informe que mientras los intentos por incorporar la Guía de Principios y las políticas en el Derecho Doméstico y en el Derecho Internacional Sectorial son alentadores, algunas leyes resultantes y políticas no siempre han logrado aclarar “como el carácter, más bien general de los Principios de Derecho Internacional articulados por la Guía de Principios se traduciría en acciones concretas³⁴”. Por esta razón él ha anunciado su intención de asesorar a los gobiernos mediante el desarrollo, en una amplia consulta con los actores relevantes de un manual, el cual suministraría a los encargados de las leyes y la política, una guía detallada en cuanto al contenido, acuerdos institucionales y procedimientos necesarios para ser operativos los Principios en el nivel Doméstico³⁵. Este enfoque es compatible con la exhortación con el del antiguo Secretario General de las Naciones Unidas para que ellos mismos se comprometan a incorporar la Guía de Principios en su Derecho Interno.

El Desplazamiento Interno en Colombia.

Más de cuatro millones de personas han sido desplazadas en Colombia entre 1985 y 2007³⁶, con más de 320.000 nuevos desplazados el año pasado³⁷. El informe del profesor Kalin en el año de 2007, emitido después de su misión a Colombia como Representante Especial de Derechos Humanos de las personas desplazadas internamente describió esta situación como una de las más graves en el mundo³⁸.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos por poco más de una década ha estado informando sobre la situación de desplazamiento en Colombia y sus relaciones con las prácticas ilícitas de varias partes que participan de la lucha armada en el país. En el año de 1999 en un informe sobre Colombia, la Comisión afirmó que “el fenómeno del desplazamiento interno ha alcanzado tales proporciones en Colombia en los años recientes que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la consideró como uno de los aspectos más complejos y graves de la situación general de Derechos Humanos³⁹. Describiendo de forma elemental la magnitud del desplazamiento interno se le calificó nada menos como una catástrofe humanitaria, los informes de la Comisión examinan las causas del desplazamiento interno, la situación de entonces de los desplazados internamente en varias partes del país y las respuestas del estado a la crisis. El informe recalca la obligación primaria de Colombia de “suministrar protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas internamente



dentro de su jurisdicción⁴⁰”. También se recomienda que el gobierno procure la asistencia de la comunidad internacional en cumplimiento de las tareas humanitarias necesarias si la magnitud del problema es de tal tamaño que exceda las posibilidades presupuestarias o las capacidades del Estado para facilitar la asistencia⁴¹. La Comisión similarmente enfatiza la importancia de la cooperación del gobierno Colombiano con las agencias y organizaciones internacionales, tales como la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ACNUR, las cuales establecieron oficinas en Colombia en 1997 y 1998 respectivamente por su parte, la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas ha puesto de relieve el aspecto del desplazamiento interno en Colombia en cada uno de sus informes anuales. El último informe de la oficina especifica que “los casos de desplazamiento forzado (considerados como un delito bajo las leyes colombianas que han conducido al menos 2.000.000 de colombianos fuera de sus tierras) no han sido adecuadamente investigados, muy pocos autores han sido condenados y la reparación ha sido garantizada en muy pocos casos⁴²”.

Colombia tiene la menos en los libros una base legal adecuada para tratar con el fenómeno del desplazamiento interno. Más exactamente la Ley 387 de 1997 incluyó medidas para prevenir el desplazamiento forzado y para disponer asistencia y protección a las personas desplazadas durante el retorno voluntario o el proceso de reasentamiento. El artículo 1° de la Ley define la persona desplazada como:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Además, el artículo 32 reformado por la Ley 962 de 2005 establece que estos colombianos que se encuentran en situación de desplazamiento de conformidad con el artículo 1°:

.... Y que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la mencionada declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente, a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a



nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios.

Además, la ley 387 crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia, integrada por el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral. En el año 2000 el Gobierno expidió el decreto 2569 que desarrolla la ley 387 y crea el Registro Único de Población Desplazada. El registro es una herramienta técnica para inscribir a las personas desplazadas después de que ellas han declarado su condición ante las autoridades establecidas en el artículo 32 de la ley 387. Si una persona en situación de desplazamiento hace su declaración dentro del año anterior a los hechos que originaron la situación de desplazamiento, tendrá derecho a la atención humanitaria de emergencia⁴³. Si no se registra en este lapso de tiempo, la persona desplazada únicamente tendría derecho, dependiendo de la disponibilidad de los fondos, a los programas estatales que disponen asistencia para retorno, reasentamiento y reubicación. El decreto establece de forma detallada los mecanismos de registro y las medidas de asistencia a la población desplazada internamente.

A pesar de que el profesor Kalin reconoció que esta política demuestra “el compromiso del gobierno en hacer frente al desafío de esta enorme crisis de desplazamiento⁴⁴”, “No obstante, preocupa la brecha existente entre las políticas que se deciden en



la capital Bogotá y su a menudo inefectiva implementación en los departamentos y municipios. La implementación actual de las políticas nacionales parece depender demasiado de los esfuerzos que realizan voluntariamente los funcionarios a efecto de que el sistema funcione⁴⁵”.

Podría decirse que la crisis humanitaria de los desplazados internos en Colombia alcanzó su punto máximo en el año 2004. Ese año la Corte Constitucional colombiana expidió una decisión que marco un hito como respuesta a las numerosas denuncias presentadas a favor de la población desplazada⁴⁶. En la tutela T-025 de 2004 la Corte declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional⁴⁷ en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la Ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado. La Corte describe la situación en los siguientes términos:

También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad- que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional” para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno

*y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”.*⁴⁸

Por otra parte la Corte también concluye que se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños. En consecuencia la Corte ordena que el Estado suministre recursos adecuados para satisfacer las necesidades de la población desplazada y proteger sus derechos humanos esenciales⁴⁹.

En su decisión la Corte también da instrucciones claras al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a efecto de que (1) identifique las vías a efecto de superar la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional para responder a las necesidades de la población desplazada; (2) asegurar la asignación de recursos para responder a estas necesidades; (3) proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento; (4) garantizar la inclusión de los representantes legales de las asociaciones de desplazados en todos los procesos de decisión a efecto de superar el estado de cosas inconstitucional; (5) y atender a la población desplazada con dignidad, asegurando que se les informe de manera inmediata, clara y precisa cuáles son los derechos orientados a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades y verifique que ello realmente suceda⁵⁰.

La corte establece un periodo de tiempo en el cual sus órdenes deben ser cumplidas por las agencias estatales. Sin embargo, para el año 2006 la Corte indicó que “el estado de cosas inconstitucional aún no ha sido superado y que los derechos de la población desplazada no han sido restablecidos⁵¹. En consecuencia, la Corte aún mantiene jurisdicción sobre el asunto e, inter alia, ha expedido 43 resoluciones en el seguimiento del cumplimiento de sus órdenes por parte del gobierno⁵².

Las organizaciones de la sociedad civil ha jugado un papel importante en este proceso de monitoreo. Por ejemplo, en enero del año 2008, la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, un grupo nacional compuesto por organizaciones de la Sociedad Civil, presentó su primer informe

sobre los derechos de las personas en situación de desplazamiento interno. El informe está basado en una encuesta nacional de verificación del disfrute efectivo de los derechos de las personas desplazadas que aparecen en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Es importante anotar que en sus conclusiones, la Comisión de Seguimiento enfatizó que “recientes estudios han mostrado que una proporción de población desplazada no incluida en los registros oficiales es significativa y podría superar el 50% del total. Así, a pesar de los resultados de la encuesta se interpretaría como “representativa de la situación de la población desplazada, ellos no pueden ser observados como indicadores de las condiciones de vida de toda las personas de situación desplazada”.

Bajo estas circunstancias, los resultados obtenidos a partir de la ENV-2007 deben interpretarse como “representativos” de la situación de la población desplazada incluida en el RUPD, pero no pueden asimilarse como indicadores de las condiciones de vida de toda la población colombiana que ha sufrido algún evento de desplazamiento forzado. Más aún, teniendo en cuenta que la población no incluida en el RUPD no tiene acceso a aquellas políticas estatales específicas de atención al desplazamiento, sería probable esperar que el grado de realización de sus derechos fuera claramente inferior al encontrado a partir de la ENV para los hogares incluidos en el registro RUPD⁵³. A este respecto Refugee International afirmó de manera puntual:

La implementación del Registro Único el cual determina la elegibilidad para el suministro de servicios estatales es aún insuficiente, al punto de que lleva a que más del 40% de los verdaderamente desplazados no esté siendo registrado. Aún cuando se está registrado, el acceso a los servicios básicos tales como educación y salud, vivienda digna y oportunidades de trabajo estable sigue siendo problemáticos. Esto es particularmente cierto en áreas donde las autoridades locales están menos comprometidas para ayudar a los desplazados y muestran actitudes de poco acogimiento y rechazo.⁵⁴

Por otra parte, en el informe del profesor Kalin del año 2007 se indicaba que el RUPD sigue siendo “una herramienta para determinar quiénes serán elegibles para recibir asistencia y otros beneficios, pero no un instrumento usado para definir un estatus específicamente legal para el desplazado. En consecuencia, el registro no sirve como una pre-condición para conferir estatus a las personas en situación de desplazamiento interno⁵⁵”. El representante especial de Naciones Unidas identificó las fallas claves en el sistema de registro. Por ejemplo, las categorías del catálogo de personas de la Ley 387 que pueden registrarse como desplazadas es tan reducido que no aparece la descripción que contiene la Guía de Principios, la cual incluye personas desplazadas como resultado de desastres naturales ó proyectos de desarrollo.

Además, en su informe afirmó que: el representante ha escuchado en varias ocasiones que las medidas para la prevención del desplazamiento y el reconocimiento de las personas en situación de desplazamiento forzado solamente está referido a desplazados a causa de “grupos armados ilegales”, pero no a los de las fuerzas armadas ni a los desplazados por causa de la violencia por la ausencia del Estado de Derecho en áreas en donde operan carteles criminales o grupos paramilitares reconstruidos. El representante ha escuchado múltiples testimonios de campesinos quienes se marcharon después de haber sido forzados a cooperar con las fuerzas armadas o los grupos armados o ambos y no desean seguir siendo sujetos a otras presiones y amenazas sin que se hayan podido registrar⁵⁶.

El profesor Kalin también se ha referido a los problemas asociados con el proceso de Registro del Gobierno. Muchos desplazados se quejaron a propósito de las dificultades de registro con las autoridades nacionales, en tanto se den “confrontados con impredecibles esperas ante las oficinas, dificultades en el transporte, arrogancia e indiferencia de los servidores públicos o por el rechazo de las solicitudes quienes han sometido su aplicación, supuestamente demasiado tarde a pesar de la existencia de pruebas de que han sido desplazados forzadamente⁵⁷”.

Relacionado con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 1999 urgió a Colombia para “disponer medios para la creación, de soluciones definitivas que permitieran a las personas desplazadas internamente el regreso en condiciones de seguridad y dignidad a sus hogares o el restablecimiento en otra parte del país⁵⁸”. A este respecto, el art. 16 de la Ley 387 se refiere al punto del retorno afirmando que “El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica”. El informe del profesor Kalin de 2007 anota que mientras persistan las condiciones que no permitan un retorno masivo, solo un limitado número de las personas desplazadas retornan a sus lugares de origen. No obstante, estos retornos indican que ellos han recibido poca o nula asistencia del gobierno, especialmente para su reconstrucción de sus viviendas. Ellos también han firmado que las áreas en las cuales ha existido retorno siguen siendo ampliamente inseguras⁵⁹.

La tierra y la propiedad son los puntos centrales relacionados con el retorno o restablecimiento de las personas en situación de desplazamiento interno. A este respecto, el profesor Kalin ha reconocido “que algunas de las casas subyacentes del desplazamiento y efectivamente muchos de los obstáculos para una solución duradera están vinculados por las cuestiones de la posesión de la tierra y los derechos de propiedad que no han sido solucionados adecuadamente ante décadas⁶⁰”. Refugee International ha anotado que el éxito de cualquier objetivo político en la solución



Conclusiones

del desplazamiento en Colombia depende de la atención que se le preste y de la solución que se le dé a la posesión de la tierra⁶¹. El representante especial de las Naciones Unidas afirmó con respecto a las comunidades afro colombianas, que él estaba preocupado por el hecho de que pareciera que sus tierras han sido cada vez más invadidas por varios de los grupos armados o de militares como fue el caso de Cubaradó o San José del Guaviare, algunas veces en beneficio de intereses económicos privados. Pocas medidas de protección han sido puestas en marcha para prevenir esto⁶².

Esta clase de usurpaciones realizadas por las partes que participan del conflicto armado han sido un lugar común y en efecto la causa principal del desplazamiento forzado en Colombia desde hace años. La violencia ha sido de tal gravedad en las comunidades de Jiguamandó y Cubaradó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una solicitud a la Comisión Interamericana, ordenó al gobierno de Colombia a adoptar medidas provisionales para proteger las vidas y la seguridad de los residentes de estas comunidades. En la Orden de la Corte Interamericana de marzo de 2003 se requiere al Estado para que:

“Mantenga cuantas providencias sean necesarias para asegurar que las personas beneficiarias de las presentes medidas provisionales puedan seguir viviendo en su residencia habitual, sin ningún tipo de coacción o amenaza, y continúe asegurando las condiciones necesarias para que las personas del Consejo Comunitario del Jiguamandó y las familias del Curbaradó, que se hayan visto forzadas a desplazarse a zonas selváticas u otras regiones, regresen a sus hogares o a las zonas humanitarias de refugio establecidas por estas comunidades”.⁶³

A pesar de la naturaleza vinculante de la Orden de la Corte, la situación de inseguridad de estas comunidades continua, como resultado de las falencias del gobierno para cumplir con el requisito de las medidas de seguridad. En forma consecuente, la Corte Interamericana, nuevamente en noviembre de 2004, marzo 15 de 2005, febrero 7 de 2006 y más recientemente en febrero de 2008, les

reitero a Colombia las necesidad de adoptar medidas provisionales para proteger la vida y la integridad personal de los habitantes de estas comunidades bastante vulnerables.

La Legislación colombiana relativa a la situación de personas desplazadas es quizá la más avanzada en el hemisferio y resulta en términos generales consistente con la Guía de Principios de desplazamiento interno. Sin embargo, la puesta en marcha por parte del gobierno de medidas diseñadas para prevenir el desplazamiento y cumplir con las necesidades de protección urgente de sus ciudadanos desplazados, lamentablemente ha sido hasta la fecha inadecuada. El profesor Kalin puntualizó a este respecto:

...la dinámica del conflicto en Colombia y la escalada del desplazamiento muestra que estos mecanismos (legislación y políticas) en sí mismos no son suficientes para hacer frente al problema de los desplazados internos. La tasa de desplazamiento interno ha ido decreciendo en los últimos años. Sin embargo, con la acumulación, el número de desplazados internamente continúa creciendo. El gobierno encara un doble desafío de nuevas necesidades y un número creciente de personas que necesitaran soluciones sustanciales, una vez ellas puedan ser previstas.⁶⁴

Es difícil prever como Colombia puede crear las condiciones para una paz genuina y duradera y una reconciliación nacional mientras millones de sus ciudadanos aparezcan desplazados sin protección adecuada o asistencia. No es demasiado tarde para que el gobierno a efecto de redimir a efecto de cumplir su promesa a la comunidad internacional de tomar acciones decisivas para resolver la difícil situación de estas víctimas particularmente vulnerables del conflicto armado. Entre tanto, esta situación sin lugar a dudas requerirá una gran asignación de recursos humanos y financieros lo que en mayor medida se ha necesitado y ha sido notablemente ausente desde hace años de parte del gobierno. El mundo estará atento con gran interés a observar como las autoridades colombianas responden a este urgente desafío.

Bibliografías

Documentos

E/CN.4/2005/84.

Eighth Report to the Federal Government on its Human Rights Policy in Foreign Relations and Other policy Areas, Reporting Period 1

March 2005-29 February 2008.

Human Rights Council, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in Colombia, A/HRC/7/39, Feb. 29, 2008.

IACHR, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, Feb. 26, 1999.

IACHR, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, supra note 39.

ICRC, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (M.Nijhoff 1987).

Internally Displaced Monitoring Center, Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007 (Geneva: Norwegian Refugee Council, Apr. 2008) available at [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/\\$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf) (last visited May 5, 2008).

Internal Displacement Monitoring Center, Almost 4 million Colombians displaced by violence between 1985 and 2007 available at [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(http.Envelopes\)/CC05B30C4C94EC96802570B8005A7090?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(http.Envelopes)/CC05B30C4C94EC96802570B8005A7090?OpenDocument) (last visited May 6, 2008).

U.N.G.A. Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of March 15 2006 entitled “Human Rights Council” Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, Mission to Colombia, A/HRC/4/38/Add.3, Jan. 24, 2007.

U.N.G.A., Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons.

UN Commission on Human Rights Res. 1992/73 (5 March 1992).

UN Commission on Human Rights Res. 1996/52 (19 April 1996).

UN Commission on Human Rights, Res. 2003/51 (23 April 2003) UN, Compilation and Analysis of Legal Norms, Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN Doc. E/CN.4/1996/52/Add. 2; Part II, Legal Aspects Relating to Protection Against Arbitrary Displacement, was completed in 1998 and appears in UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.1 (1998).

UN, Report of the Secretary-General to the Security Council, Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Doc. S/1999/957, recommendation 7; UN, Report of the Secretary-General to the Economic and Social Council, Strengthening the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance, UN Doc. E/2003/85 (2003).

Legislación colombiana

Decree 2569 of 2000; Articles 8, 16 and 17.

Decisiones Internacionales

Corte Inter-Americana de los Derechos Humanos

Case of the Communities of Jiguamiandó and Curbaradó regarding Colombia, Provisional Measures. Inter-Am. Ct. H.R. Order of March 6, 2003.

Decisiones Internacionales

Corte Inter-Americana de los Derechos Humanos

Constitutional Court, Ruling T-025 of 2004, supra note 45 in Springer, Natalia. Colombia: Internal Displacement – Policies and Problems, (UNHCR, June 2006) available at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=44bf463a4> (last visited Aug. 17, 2008).

Constitutional Court, Ruling T-025 of 2004, supra note 45, in Ituango Massacres v. Colombia, 2006 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 148, 211 (July, 1, 2006).

Libros

Andrea Lari, Striving for Better Days: Improving the Lives of Internally Displaced Persons in Colombia (Washington D.C.: Refugees International, Dec. 2007). Available at <http://www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/10317/unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=44bf463a4> (last visited Aug. 17, 2008).

J.M. Henckaerts & L. Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Vol. 1: Rules, (ICRC/Cambridge Un. Press, 2005).

J.P. Grant, “Refugees, Internally displaced and the Poor: An Evolving Ethos of Responsibility”, address at Round Table on the Papal Document, UNICEF, 9 March 1993.

R. Cohen, “Some Reflections on National and International Responsibility in Situations of Internal Disturbances” in Forced Migration in South Asia: Displacement, Human Rights and Conflict Resolution (Jadavpur University ed. by O. Mishra).

R. Cohen, “The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting” in Global Governance 10 (2004). W. Kalin & R. Goldman, “Legal Framework” in R. Cohen & F. Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal

Bibliografías

Displacement (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998) pp. 74, 92 (hereinafter *Masses In Flight*).

W. Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement*, Annotations (American Soc. of International Law 2002).

W. Kalin, *Origin, Content and Legal Character of the Guiding Principles on Internal Displacement in The Guiding Principles on Internal Displacement and The Law of The South Caucasus, Georgia, Armenia, Azerbaijan* (American Society of International Law 2003 eds. R. Cohen & W. Kalin).

W. Kalin, *The Guiding Principles as International Minimum Standard and Protection Tool*, *Refugee Survey Quarterly* (2005), 24.

Referencias

- 1 W.Klain & R. Goldman. "Legal Framework" in R. Cloin
- 2 Ibid. At. Pp. 3,32.
- 3 Internal Displaced MonitoringCenter, *Internal Displacement: Global Overview and of Trends and Developments in 2007* (Geneva: Norwegian Refugee Council, Apr. 2008) available at [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/\\$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf) (last visited May. 5, 2008) at 7, 13.
- 4 R. Cohen, "The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting" in *Global Governance* 10 (2004) at p. 461.
- 5 J.P. Grant, "Refugees, Internally displaced and the Poor: An Evolving Ethos of Responsibility", address at Round Table on the Papal Document, UNICEF, 9 March 1993.
- 6 R. Cohen, "Some Reflections on National and International Responsibility in Situations of Internal Disturbances" in *Forced Migration in South Asia: Displacement, Human Rights and Conflict Resolution* (Jadavpur University ed. by O. Mishra).
- 7 Ibid
- 8 UN Commission on Human Rights Res. 1992/73 (5 March 1992).
- 9 Ibid.
- 10 UN, *Compilation and Analysis of Legal Norms, Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN Doc. E/CN.4/1996/52/Add. 2; Part II, *Legal Aspects Relating to Protection Against Arbitrary Displacement*, was completed in 1998 and appears in UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.1 (1998).
- 11 R. Cohen, supra note 4, at p. 465.
- 12 See UN Commission on Human Rights Res. 1996/52 (19 April 1996).
- 13 R. Cohen, supra note 6, at p. 2.
- 14 R. Cohen, supra note 4, at p. 466.
- 15 Introduction to *Guiding Principles* at para. 2.
- 16 W. Kalin, *Origin, Content and Legal Character of the Guiding Principles on Internal Displacement in The Guiding Principles on Internal Displacement and The Law of The South Caucasus, Georgia, Armenia, Azerbaijan* (American Society of International Law 2003 eds. R. Cohen & W. Kalin) at p. xv, xxv.
- 17 Ibid.
- 18 See, e.g., ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (M.Nijhoff 1987), at pp.1472-73.
- 19 W. Kalin, supra note 16, at p. xvii
- 20 Ibid. at p. xviii
- 21 W. Kalin, *The Guiding Principles as International Minimum Standard and Protection Tool*, *Refugee Survey Quarterly* (2005), 24: 27-36.
- 22 W. Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement*, Annotations (American Soc. Of International Law 2002).
- 23 J.M. Henckaerts & L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. 1: Rules, (ICRC/Cambridge Un. Press, 2005).
- 24 UN Commission on Human Rights, Res. 2003/51 (23 April 2003).
- 25 UN, *Report of the Secretary-General to the Security Council, Protection of Civilians in Armed Conflict*, UN Doc. S/1999/957, recommendation 7; UN, *Report of the Secretary-General to the Economic and Social Council, strengthening the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance*, UN Doc. E/2003/85 (2003).
- 26 See R. Cohen, supra, note 4, at pp. 469-70.
- 27 Ibid, at p. 470.

- 28 Ibid, at p. 470.
- 29 Ibid, at p. 471.
- 30 See *Eight Report to the Federal Government on its Human Rights Policy in the Foreign Relations and Other policy Areas*, Reporting Period 1 March 2005-29 February 2008 at p. 27.
- 31 See R. Cohen, supra note 4, at p. 471.
- 32 Ibid.
- 33 W. Kalin, supra note 22, at p. 5.
- 34 E/CN.4/2005/84.
- 35 W. Kalin, supra note 22, at p. 10.
- 36 Internal Displacement Monitoring Center, *Almost 4 million Colombians displaced by violence between 1985 and 2007* available at [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(http Envelopes\)/CC05B30C4C94EC96802570B8005A7090?Open Document](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(http Envelopes)/CC05B30C4C94EC96802570B8005A7090?Open Document) (last visited May 6, 2008).
- 37 Internal Displaced Monitoring Center, supra note 3, at p. 44.
- 38 U.N.G.A. Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of March 15 2006 entitled "Human Rights Council" Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, Mission to Colombia, A/HRC/4/38/Add.3, Jan. 24, 2007 at par. 9.
- 39 IACHR, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, OEA/Ser.LV/II.102 Doc. 9 rev. 1, Feb. 26, 1999, par. 1.
- 40 Ibid. at para. 92.
- 41 Ibid. at para. 97.
- 42 Human Rights Council, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in Colombia*, A/HRC/7/39, Feb. 29, 2008, par. 54.
- 43 See Articles 8, 16 and 17 of Decree 2569 of 2000.
- 44 U.N.G.A., *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, supra note 38, at par. 21.
- 45 Ibid. at 27.
- 46 The 108 "tutelas" were presented by 1150 families composed of approximately 4 persons. Mainly women as head of households, elderly persons, minors and indigenous, built up most of the aforementioned families. Constitutional Court, *Ruling T-025 of 2004*, Jan. 22, 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- 47 Constitutional Court, *Ruling T-025 of 2004*, supra note 45 in Springer, Natalia. *Colombia: Internal Displacement-Policies and Problems*, (UNHCR, June 2006) available at <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=44bf463a4> (last visited Aug. 17, 2008) at 30
- 48 Constitutional Court, *Ruling T-025 of 2004*, supra note 45, in *Ituango Massacres v. Colombia*, 2006 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 148, 211 (July, 1, 2006).
- 49 Ibid.
- 50 Ibid.
- 51 See, *Monitoring Commission of the Public Policy on Forced Displacement*, *First Report of the National Verification Presented to the Constitutional Court* (Bogotá: Consultancy for Human Rights and Displacement (CODHES), Jan. 31, 2008) available in Spanish at http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52 in English CD distributed by CODHES at p. 26, citing the Colombia Constitutional Court, *Ruling Auto 218 of 2006*.
- 52 Ibid.
- 53 Ibid. at 144.
- 54 Andrea Lari, *Striving for Better Days: Improving the Lives of Internally Displaced Persons in Colombia* (Washington D.C.: Refugees International, Dec. 2007) available at <http://www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/10317/> (last visited May 6, 2008) at 1.
- 55 U.N.G.A., *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, supra note 38, at par. 30.
- 56 Ibid. at 31.
- 57 Ibid. at par. 32.
- 58 IACHR, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, supra note 39, at par. 97.
- 59 U.N.G.A., *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, supra note 38, at par. 52.
- 60 Ibid. at 53.
- 61 Andrea Lari, *Striving for Better Days: Improving the Lives of Internally Displaced Persons in Colombia*, supra note 53, at 15.
- 62 U.N.G.A., *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, supra note 38, at par. 70.
- 63 *Case of the Communities of Jiguamiandó and Curbaradó regarding Colombia*, Provisional Measures. Inter-Am. Ct. H.R. Order of March 6, 2003, par. 10. (footnotes omitted).
- 64 U.N.G.A., *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, supra note 38, at par. 71.



¿QUIÉN ES UN DESPLAZADO INTERNO?

La definición de desplazado interno. Los desplazados internos son "personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida." (Principios Rectores, Introducción, par 2)

Componentes de la definición de DI. La definición propuesta por el Representante del Secretario General resalta dos aspectos:

- El carácter coercitivo o involuntario del movimiento
- El hecho de que ese movimiento se lleva a cabo dentro de las fronteras nacionales.

Personas o grupos de personas

El desplazamiento interno puede afectar a personas en particular o a todo un grupo.

Forzadas u obligadas

Incluye la posibilidad de ser expulsado por la fuerza, o intimidado para abandonar por necesidad o bajo amenaza. El aspecto más importante es que el desplazamiento es coercido u obligado.

Escapar o huir

El desplazamiento no solo incluye movimientos de personas huyendo de un peligro inmediato sino que también puede tomar la forma de salidas preparadas y organizadas en previsión de peligros, expulsiones, etc.

Como resultado o para evitar los efectos

La definición es flexible en cuanto a la proximidad de las circunstancias que empujan al desplazamiento (conflictos, desastres) o de si ya se han producido o no. "Como resultado de" implica efectos que ya se han producido, mientras que "para evitar" implica el temor de que se produzcan

esos efectos. Su hogar o su lugar de residencia habitual: la residencia habitual no es necesariamente una casa o edificio, sino puede ser la tierra en la que viven grupos tradicionales, como en el caso de los pastores (ver Principio Rector 9 sobre los pastores y otros grupos con dependencia especial de su tierra).

Causa del desplazamiento mencionadas en la definición.

Conflictos armados

Conflictos armados internacionales (combates entre las fuerzas armadas de por lo menos dos estados) – hay que recordar que las guerras de liberación nacional se consideran como conflictos armados internacionales- ; conflictos no internacionales (combates en el territorio de un estado entre las fuerzas armadas regulares y grupos armados identificables, o entre grupos armados que se combaten mutuamente).

Situaciones de violencia, que no alcanzan a ser conflictos armados

Muchos Desplazados viven en situaciones de tensiones o disturbios internos. Los términos “tensiones y disturbios internos” se refieren a situaciones que no alcanzan a ser conflictos armados, pero implican el uso de la fuerza u otras medidas represivas por parte del gobierno para mantener o restablecer el orden público. Ejemplos de tensiones y disturbios son las revueltas, como las manifestaciones no organizadas, actos esporádicos de violencia, que no son operaciones militares de las fuerzas armadas u otros grupos; y conflictos étnicos violentos que no constituyen hostilidades. Una situación de tensión interna grave se caracteriza por las violaciones a los derechos humanos como las detenciones masivas, y otras medidas masivas de restricción de la libertad personal, la detención administrativa y la residencia forzada, un gran número de prisioneros políticos, y la probable existencia de maltratos y condiciones inhumanas de detención.

Violaciones de los derechos humanos

Incluyen las transgresiones del gobierno a los derechos garantizados por el derecho nacional, regional e internacional de derechos humanos, así como actos y omisiones directamente imputables al estado, incluyendo la no ejecución de las obligaciones legales previstas en el derecho de los derechos humanos. Podría argumentarse que el concepto de “persecución”, normalmente usado en el contexto de movimientos de refugiados, coincide al menos parcialmente con situaciones de violaciones de los derechos humanos: amenazas a la vida o la libertad por causa de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado. Otras violaciones graves de los derechos humanos, por las mismas razones, constituirían también una persecución (discriminación con consecuencias de naturaleza prejudicial)

Los desastres tienen causas naturales o humanas. Por ejemplo las sequías, inundaciones, temblores o tifones, desastres nucleares o hambrunas. Las víctimas de desastres están cubiertas por la definición, pues pueden ser víctimas de discriminación y otras violaciones de los derechos humanos como consecuencia de

su desplazamiento (tuvieron que desplazarse a un área donde constituyen una minoría étnica). Los desastres naturales o de causas humanas también se incluyen porque en algunos casos los gobiernos responden discriminando o descuidando algunos grupos de víctimas por motivos políticos o étnicos, o violan sus derechos de alguna otra manera.

“En particular”

Indica que la lista no es exhaustiva. Otras causas posibles de desplazamiento interno pueden ser los proyectos de desarrollo a gran escala como los embalses construidos sin ningún intento por parte del gobierno de reubicar o compensar a los desplazados. Los proyectos de desarrollo a gran escala se mencionan en el Principio Rector 6 (casos de desplazamiento arbitrario). La definición no comprende a las personas que migran por razones económicas. Sin embargo, las personas forzadas a huir de sus hogares por causa de injusticia económica y marginación debida a violaciones sistemáticas de los derechos económicos sí están cubiertas por la definición. Las medidas económicas que afectan el sustento de una persona pueden ser resultado de objetivos raciales, religiosos o políticos dirigidos contra un grupo en particular.

El estatuto de la “definición” de DI

"Es importante subrayar que el parágrafo 2 no es una definición legal de desplazado interno. Ser desplazado dentro de su propio país de origen o de residencia no confiere un estatuto legal especial en el mismo sentido que un refugiado. Esto se debe a que los derechos y garantías que tienen los desplazados internos se derivan del hecho de ser seres humanos y ciudadanos o residentes de un estado determinado. Esos derechos y garantías emanan de la vulnerabilidad peculiar y las necesidades especiales que resultan del hecho de ser desplazado. Al ubicar la descripción de “desplazado interno” en la sección introductoria en lugar del cuerpo principal, los Principios Rectores buscan subrayar la naturaleza descriptiva y no legal del término “desplazado interno”. Los desplazados internos no necesitan ni pueden recibir un estatuto comparable al estatuto de refugiado. En cambio, como seres humanos en situación de vulnerabilidad tienen derecho a todas las garantías principales del derecho humanitario y de derechos humanos, incluyendo aquellos que son más importantes para ellos. Esto no excluye la posibilidad de medidas administrativas como el registro a nivel doméstico para identificar a los desplazados que necesitan asistencia especial. Sin embargo, la ausencia de registro no priva a los desplazados internos de sus derechos establecidos en el derecho humanitario y de derechos humanos.”

(Walter Kälin, Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations, http://www.asil.org/pdfs/study_32.pdf)

¿Por qué los Desplazados son especialmente vulnerables?

Aunque todas las personas afectadas por conflictos o violaciones de los derechos humanos sufren, el estar desplazado de su lugar de residencia puede ser causa de una vulnerabilidad particular. A continuación se listan algunos factores que pueden incrementar la necesidad de protección:

- Los desplazados internos pueden estar en tránsito de un lugar a otro, pueden estar escondiéndose, pueden verse forzados a ubicarse en entornos malsanos o inhospitalarios, o enfrentar otras circunstancias que los hacen especialmente vulnerables.
- La organización social de las comunidades desplazadas puede haber sido destruida o afectada por el desplazamiento; los grupos familiares pueden estar separados o desarticulados; las mujeres pueden verse forzadas a asumir roles no tradicionales o enfrentar vulnerabilidades particulares.
- Las poblaciones desplazadas, y especialmente los grupos como los niños, ancianos o mujeres embarazadas, pueden sufrir una profunda angustia psicológica debido al desplazamiento.
- El distanciamiento de las fuentes de ingreso y de sustento pueden añadir vulnerabilidades físicas y psico-sociales.
- La escolaridad de los niños y adolescentes puede verse interrumpida.
- El desplazamiento interno a áreas donde los habitantes locales son de grupos diferentes o inhospitalarios puede aumentar el riesgo de las comunidades desplazadas; los desplazados internos pueden enfrentar barreras lingüísticas durante el desplazamiento.
- La condición de desplazamiento interno puede despertar sospechas o provocar abusos de parte de los combatientes armados, u otras partes del conflicto.
- Los desplazados internos pueden carecer de documentos de identidad esenciales para recibir beneficios o reconocimiento legal. En algunos casos, los desplazados se deshacen de esos documentos por temor a ser perseguidos.

Una comparación entre la descripción de los Desplazados y la definición de refugiado.

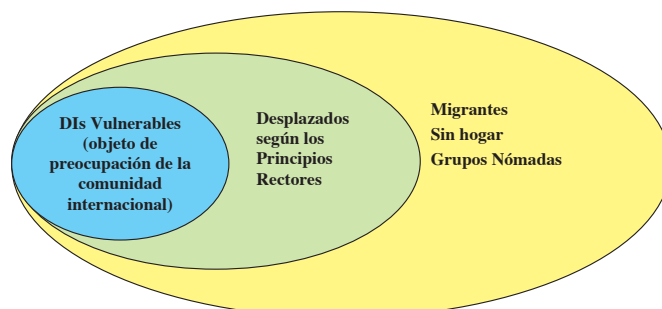
Un refugiado es una persona que “debido al temor fundado de ser perseguido por razones de raza, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política, está fuera del país de su nacionalidad y no está en capacidad de, o, debido a su temor, no quiere recibir protección de ese país”. (Convención de Refugiados de 1951, art. 1A(2), Protocolo de 1967).

- Los requisitos para ser refugiado según la Convención de 1951 son precisos y limitados – tiene que haber un “temor fundado de persecución” y ese temor debe estar relacionado con uno de los motivos enumerados. La definición de DI es mucho más amplia, e incluye por ejemplo desastres naturales o de causas humanas.
- Una persona se convierte en refugiado sólo cuando cruza una frontera internacional, mientras que un desplazado interno permanece dentro de su propio país.
- El estatuto legal de refugiado es un documento legal según el derecho internacional. No hay documentos vinculantes similares que definan a los desplazados internos.
- El estatuto de refugiado otorga ciertos derechos. Ser un desplazado interno no conlleva derechos adicionales – los desplazados internos tienen los mismos derechos de los demás ciudadanos del país.

Categorías de personas que han abandonado sus hogares.

Como lo resaltamos antes, el desplazamiento expone a sus víctimas a riesgos graves de discriminación, abuso y negligencia. El desplazamiento debe tenerse en cuenta como un indicador de vulnerabilidad potencial de la población civil. Los Desplazados son con frecuencia objeto de negligencia. Es necesario evaluar el desplazamiento interno basándose en la definición de Desplazados para garantizar que ningún grupo desplazado es olvidado. Las necesidades de los Desplazados deben evaluarse regularmente, en cada etapa del desplazamiento (emergencia, post-emergencia, retorno o reasentamiento).

Sin embargo, la definición de DI no siempre puede usarse para definir grupos diana de programas de asistencia o protección, pues los Desplazados no son un grupo homogéneo (ver el siguiente gráfico). Con base en la evaluación, se recomienda identificar los Desplazados que tienen una vulnerabilidad especial, a causa de su origen étnico, su acceso a la asistencia y servicios, su estatus socio-económico, etc. También debe prestarse atención a las necesidades de las poblaciones de acogida en áreas de desplazamiento, retorno o reasentamiento, pues comparten sus recursos con los Desplazados, o pueden también verse afectadas por el conflicto o el desastre.



Otras clases de movimientos internos de población.

Emigrantes

El término emigrante normalmente comprende todos los casos en los que la decisión de migrar se toma libremente por razones de “conveniencia personal” y sin intervención de un factor externo coercitivo. Este término se aplica por lo tanto a personas, miembros de familia, que se desplazan a otra zona, país o región para mejorar sus condiciones materiales o sociales y el futuro suyo y de su familia. (Adaptado del Glosario de Migración, de la Organización Internacional para las Migraciones, 2004).

Grupos Nómadas.

Pueblos indígenas y tradicionales cuya subsistencia depende del uso de recursos naturales de una zona, de manera extensiva y comunitaria, quienes utilizan la movilidad como una estrategia para el uso sostenible y la conservación, y quienes poseen una identidad cultural distintiva y un sistema de administración de los recursos naturales. (definición de pueblos móviles, Declaración de Dana sobre pueblos móviles y conservación, Junio 2002).

Sin hogar

Una persona que no tiene una residencia permanente (Centro sobre Derechos de Habitación y Expulsión).

Estatuto nacional de los Desplazados Varios países han adoptado legislaciones que disponen la creación de un estatuto nacional para los Desplazados o algunos grupos de Desplazados (desplazados por un conflicto particular, por ejemplo). Esos estatutos han sido creados por ley en Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Croacia, Georgia y la Federación Rusa. Aunque no son obligatorios según el derecho internacional, esos estatutos disponen el registro de los candidatos a dicho estatuto y establecen la asistencia social, económica y legal para proteger los derechos en peligro por el desplazamiento y apoyan la ejecución de soluciones duraderas. Esos estatutos no privan a los Desplazados de sus derechos humanos y humanitarios según el derecho internacional.

Cómo usar la definición de DI de los Principios Rectores.

- Evaluar el alcance del desplazamiento interno en su país, basándose en la definición de DI, para garantizar que ningún grupo de DI sea descuidado, ignorado marginado, sin importar los patrones, causas y contexto de su desplazamiento.
- Garantizar que las evaluaciones humanitarias incluyan el desplazamiento como un factor potencial de vulnerabilidad
- Verificar si los criterios y definiciones usados en la legislación, las políticas y los programas que benefician a los Desplazados excluyen arbitrariamente algunos grupos de Desplazados.



LOS PRINCIPALES RECTORES PARA EL DESPLAZAMIENTO INTERNO: PRESENTACIÓN

Fundamentos y Orígenes. La necesidad de estándares internacionales para la protección de los Desplazados Internos se hizo latente en 1990 con el aumento vertiginoso del número de personas desplazadas dentro de sus países debido a conflictos armados, revueltas étnicas o abusos de derechos humanos. En 1982 se contabilizaron por primera vez el número de Desplazados que tan sólo eran 1,2 millones en 11 países. En 1995 se estimaba que eran entre 20 y 25 millones en más de 40 países, casi el doble que el número de refugiados.

Al igual que el resto de personas, los Desplazados se benefician de la protección jurídica internacional de los derechos humanos y, en situaciones de conflicto armado, del derecho internacional humanitario. Sin embargo, al no haber cruzado una frontera internacional, no se benefician de la protección especializada del derecho internacional de los refugiados. El hecho de estar desplazados de sus hogares, convierte a los Desplazados en personas especialmente vulnerables a abusos de derechos humanos y a la negligencia. La preocupación por la vulnerabilidad de los Desplazados condujo a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a pedir al Representante de los Desplazados, Dr. Francis Deng, que preparara un marco de referencia adecuado para la protección y asistencia de los Desplazados. El Representante, con apoyo de un equipo internacional de expertos legales, formuló los “Principios Rectores del Desplazamiento Interno” que fueron presentados a la Comisión en 1998.

Contenido. Los 30 Principios, consistentes con y reflejo del derecho internacional humanitario, de derechos humanos y de refugiados por analogía, establecen una serie de derechos y garantías relevantes para la protección de los Desplazados en todas las etapas del desplazamiento. También contemplan la protección contra el desplazamiento arbitrario así como la protección y asistencia durante el desplazamiento, el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

Los Principios ofrecen orientación a todos los actores relevantes: al Representante de los Desplazados para llevar a cabo su mandato; a los estados que se enfrentan al fenómeno de desplazamiento interno; a otras autoridades (incluyendo autoridades de facto), a grupos y personas en sus relaciones con Desplazados, y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

Los Principios establecen que los Desplazados no deben sufrir Discriminaciones a causa de su desplazamiento, o por su raza, sexo, lengua, religión, origen social u otros.

Los Principios reafirman el derecho a no ser desplazados arbitrariamente y prohíbe el desplazamiento por motivos étnicos, religiosos o raciales.

Los Principios reafirman que las “autoridades nacionales” tienen la obligación de garantizar que se respeten los derechos básicos de los Desplazados a la alimentación, el agua, el albergue, la dignidad y la seguridad. Establecen también que, en el caso de no estar en capacidad de brindar la asistencia y protección a los Desplazados, deberán aceptar la asistencia de la comunidad internacional. Los Desplazados tienen también derecho a solicitar asilo en otro país.

En la etapa de retorno, los Principios enfatizan la importancia de un retorno voluntario y seguro, así como la necesidad de brindar asistencia a los desplazados para recuperar sus propiedades y posesiones.

“No vinculantes” pero basados en el derecho duro.

Los Principios Rectores no son vinculantes para los estados como un tratado (como por ejemplo la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951), pero:

“Un estudio más profundo de los Principios Rectores revelaría que este instrumento blando puede ser mucho más duro que muchos de los instrumentos de derecho blando conocidos. Esto se debe a que los Principios Rectores están basados en el derecho internacional. Un gran número de Disposiciones legales constituyen la base normativa de casi todos los Principios¹. Incluso en los casos en los que el lenguaje usado no se encontraba en un tratado legal, no se creó ninguna ley nueva en el sentido estricto de la palabra. En lugar de eso, tal y como hace un juez cuando tiene que decidir hasta qué punto una garantía de derechos humanos invocada por un DI le ofrece protección a esa persona, el equipo legal del Dr. Deng trató de deducir normas específicas de principios más generales que hacen parte del derecho internacional existente. Un ejemplo de esta técnica es el Principio 6 referente al “derecho a ser protegido de desplazamientos arbitrarios”. Ningún instrumento legal existente menciona ese derecho de manera explícita. Sin embargo, el derecho humanitario prohíbe el desplazamiento en algunas situaciones específicas y limitadas, y la legislación de derechos humanos, en un sentido más general, garantiza no solo la libertad de movimiento sino también el derecho a escoger la residencia propia, y por lo tanto, a permanecer en ella². Un derecho a no ser desplazado también puede encontrarse en instrumentos de derechos de los pueblos indígenas³. De todo esto puede inferirse que el derecho a no ser desplazado arbitrariamente ya está implícito en el derecho internacional.

[...] Este y otros ejemplos muestran que los redactores de estos lineamientos tuvieron mucho cuidado de no sobrepasar lo que podía basarse en el derecho internacional existente. Por lo tanto, tal y como se hace en el tercer párrafo de la introducción, es justificado afirmar que “estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional” (En: How Hard is Soft Law? Guiding Principles and the Need for a Normative Framework, Prof. Water Kälin, 2001).

Recepción de los principios

Órganos Internacionales. En 2004, la Comisión de Derechos Humanos expresó “su apreciación de los Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos como un instrumento importante para tratar situaciones de desplazamiento interno”, saludó “la difusión, promoción y aplicación de los Principios Rectores” y animó “la difusión continuada y la promoción de los Principios Rectores”.

El Consejo de Seguridad de la ONU anotó que “las agencias de Naciones Unidas, las organizaciones regionales y no gubernamentales, en cooperación con los gobiernos de acogida, están haciendo uso de los Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos, inter alia, en África” (Resolución 1286(2000) sobre Burundi).

La Asamblea General de la ONU saludó “el hecho de que el Representante del Secretario General siga usando los Principios Rectores en su diálogo con los Gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y con otros actores relevantes, y le solicita que continúe sus esfuerzos de difusión, promoción y aplicación de los Principios Rectores (Resolución 58/177, 2004).

El Secretario General urgió a los Estados “a aceptar los Principios Rectores preparados por su Representante Especial como norma básica internacional para la protección de tales personas, y a comprometerse a promover la adopción de esos principios por medio de la legislación nacional (Informe UNSG “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All”, 21 Marzo 2005, para.210).

Organizaciones intergubernamentales como el ACNUR, el PNUD, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y UNICEF, han incorporado los Principios Rectores en sus políticas sobre desplazamiento interno, y los han difundido entre su personal.

Los órganos de los tratados de la ONU, que hacen seguimiento de la aplicación de las convenciones de derechos humanos de la ONU, tales como el Comité de Derechos Humanos o el Comité sobre Derechos del Niño, se han referido a los Principios Rectores en sus observaciones a los Estados.

Las Organizaciones Regionales han usado los Principios Rectores en su trabajo y han promovido su difusión. Pueden encontrarse referencias a los principios Rectores en resoluciones, recomendaciones e informes adoptados por las siguientes organizaciones: la Unión Africana, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), la Autoridad

Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD)(Cuerno de África), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Consejo de Europa.

Estados Individuales.

- **Angola:** el gobierno incorporó los Principios Rectores en su legislación sobre reasentamiento con el fin de orientar el retorno de Desplazados después de la guerra civil.
- **Colombia:** la Corte Constitucional citó los Principios Rectores como base para juicios a favor de Desplazados.
- **Perú:** el Congreso en 2004 adoptó una ley basada en los Principios Rectores que Dispone beneficios materiales para los Desplazados.
- **USA:** USAID, la organización de ayuda al extranjero, publicó un documento de orientación para su asistencia a Desplazados, con referencias a los Principios Rectores como “marco de referencia”.
- Otros gobiernos (Burundi, Colombia, Filipinas, Sri Lanka, Uganda) han desarrollado políticas nacionales basadas en estos principios.

Cómo pueden utilizar los actores locales los Principios Rectores.

- Difundir los Principios Rectores y la información sobre los mismos, especialmente en las lenguas de los Desplazados y las autoridades relevantes.
- Abogar por la aplicación de los Principios Rectores por parte de las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales.
- Apoyar la formación sobre los Principios Rectores y el derecho internacional humanitario y de derechos humanos para el personal humanitario, para los desplazados mismos, y para las autoridades relevantes y las organizaciones locales que actúan como contraparte.
- Hacer seguimiento y difundir información sobre el cumplimiento de los Principios Rectores.
- Apoyar la recolección de datos que brinden una información precisa sobre el número de Desplazados y su condición, tomando debida nota de los requisitos de seguridad, protección y privacidad.

Recursos.

- Los Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos pueden bajarse de la página web del Proyecto Mundial DI del Consejo Noruego para los Refugiados: www.idpproject.org/training.htm
- Hay artículos y revisiones sobre los Principios Rectores en la página web de la Brookings Institution Project on Internal Displacement: www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/index.htm
- El Manual para la aplicación de los Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos, publicado por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5CTJBU?OpenDocument



LOS PRINCIPIOS RECTORES: ORIGEN JURÍDICO Y OBLIGACIONES

Origen Jurídico de los Principios Rectores. Los Principios Rectores no fueron desarrollados, firmados y ratificados por los Estados y por lo tanto no se consideran parte del derecho internacional obligatorio. Sin embargo, refuerzan y reflejan las convenciones internacionales en los campos del Derecho Internacional de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados. Prácticamente todos los Principios Rectores provienen de un instrumento particular de una de estas tres categorías de derecho internacional obligatorio.

Algunos derechos generales han sido desarrollados y explicitados para los desplazados internos (ver por ejemplo cuadro 1). Gracias a los redactores de los Principios Rectores, ahora contamos con un instrumento general que no sólo reúne todos los derechos relativos al desplazamiento, sino que los amplía y los hace explícitamente aplicables a los Desplazados. Para poder comprender los Principios Rectores es necesario tener una clara idea de sus fuentes.

Derecho Internacional de Derechos Humanos. El Derecho de Derechos Humanos consiste en un amplio número de instrumentos sobre derechos humanos generales y específicos. Los más importantes son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes
- La Convención sobre los Derechos del Niño

La Declaración Universal de los Derechos Humanos no ha sido firmada y ratificada por los Estados, pero es considerada como una interpretación de los artículos de derechos humanos de la Carta de Naciones Unidas (Art. 55-56), que se ha convertido en la constitución de la comunidad internacional. La DUDH puede considerarse como obligatoria para los estados miembros de la ONU.

Los dos pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales constituyen la base de muchas convenciones de derechos humanos más temáticas y especializadas. El derecho a la vida y la libertad de la tortura son unos de los derechos civiles más importantes, mientras el derecho de voto es un ejemplo de un derecho político importante. Los estados tienen la obligación de implementar esos derechos al firmar como Estado Parte los Pactos. La implementación del Pacto de Derechos Económicos, sociales y políticos requiere recursos (por ejemplo para mejorar el acceso a la alimentación, la salud, la habitación), que no están al alcance de muchos países. Por lo tanto la implementación de esos derechos debe darse en forma progresiva y necesita la colaboración de la comunidad internacional. Sin embargo, los Estados Parte de este Pacto tienen obligación de dar prioridad a los grupos vulnerables y asignar el máximo de recursos disponibles para realizar todos los derechos cubiertos por el pacto.

Dentro de las convenciones más especializadas, cuatro han constituido fuentes importantes para los Principios Rectores: la Convención de los Derechos del Niño, la Convención contra la tortura y las dos convenciones contra la discriminación racial y la discriminación de las mujeres. Además de los instrumentos internacionales de derechos humanos desarrollados por los estados miembro de las Naciones Unidas, se han elaborado una serie de instrumentos regionales de derechos humanos durante el desarrollo de los Principios. Esas convenciones – la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos- han sido desarrollados por los órganos intergubernamentales de las respectivas regiones. Actualmente se está desarrollando un instrumento regional de derechos humanos para Asia.

Cuadro 1: Estructura de los Principios Rectores: el ejemplo del Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.
 2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser reclusos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.
 3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.
 4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.
- Reafirmación del derecho existente, derivado de:
- Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 3 y 9
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9(1)
- Aplicable a los Desplazados: este párrafo da una indicación sobre cómo aplicar los estándares generales a los Desplazados. La expresión “para dar efecto a este derecho” puede encontrarse en muchos otros Principios.
- Aplicable a los Desplazados
- Aplicable a los Desplazados

¿A quién se aplica el derecho internacional de derechos humanos?. Los estados en general deben garantizar los derechos humanos a los individuos. Los estados parte de las convenciones de la ONU tienen obligación de respetar, proteger y dar cumplimiento a los derechos incluidos en las convenciones de derechos humanos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este concepto está claramente relacionado con el tradicional monopolio del uso de la fuerza legítima por parte del Estado para mantener la ley y el orden en una sociedad democrática. En consecuencia, sólo los agentes estatales, y en algunos casos individuos que actúan por instigación o con el consentimiento o el beneplácito de un funcionario oficial, pueden violar los derechos humanos. Por otra parte, los actos violentos cometidos por individuos privados deberían considerarse como crímenes comunes y ser castigados por el Código Penal de cada país.

Existen algunas excepciones a este concepto tradicional de derechos humanos. Por ejemplo, la Convención para la prevención y el castigo del crimen de Genocidio se aplica explícitamente a individuos, sean o no agentes del estado. Más aún, la posible responsabilidad de los grupos ilegales con respecto al derecho de derechos humanos es tema de discusión desde hace mucho tiempo.

Derecho Internacional Humanitario (DIH). El derecho humanitario puede entenderse como las normas tradicionalmente aceptadas que determinan ciertos límites a la beligerancia entre partes en guerra. Estas leyes internacionales tratan de proteger a los no combatientes de los efectos de la guerra y limitar el uso de ciertos métodos de guerra. Los principales instrumentos son las cuatro convenciones de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales.

La cuarta Convención de Ginebra está dedicada explícitamente a la protección de civiles y por lo tanto contiene disposiciones de protección importantes aplicables a los desplazados internos. En la cuarta convención, el Artículo 3 trata de los conflictos internos y el tratamiento de personas que no toman parte activa en las hostilidades y es particularmente relevante para los Desplazados¹. El texto completo del artículo está en el cuadro 2.

El contenido del Artículo 3 se desarrolla en detalle en el Protocolo Adicional II de las Convenciones de Ginebra, sobre las víctimas de conflictos armados no internacionales. En ese protocolo, se debe prestar especial atención al Artículo 17, que prohíbe explícitamente el desplazamiento de la población civil “a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas”. El texto completo de este artículo así como el comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja está en el siguiente cuadro. Además, según la Convención Cuarta de Ginebra las personas evacuadas por su propia protección tienen derecho a regresar tan pronto como sea posible.

Como el desplazamiento interno ocurre a menudo en situaciones de conflicto interno armado, las Convenciones de Ginebra y sus protocolos adicionales son una fuente importante de los Principios Rectores de la ONU.



Cuadro 2: Art 17. Prohibición del movimiento forzado de civiles (Protocolo II):

No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.

Comentario del CICR al Art. 17 del Protocolo II:

Evidentemente, las razones militares imperiosas no pueden justificarse con motivos políticos. Por ejemplo, está prohibido desplazar la población para ejercer un control mas efectivo de un grupo étnico disidente.

Art. 49 Convención IV de Ginebra:

La población así evacuada será devuelta a sus hogares tan pronto como hayan cesado las hostilidades en ese sector.



¿A quién se aplica el derecho internacional humanitario (DIH)?

El DIH se aplica a las partes contratantes de las convenciones de Ginebra y de los Protocolos Adicionales. Además, los grupos armados de oposición (como ciudadanos de un país Parte contratante de las convenciones) están obligados por el derecho internacional humanitario, particularmente por el Artículo 3, común a las cuatro convenciones de Ginebra (ver cuadro 3). Los grupos armados de oposición que llenen ciertos requisitos mínimos con respecto a la capacidad militar y la capacidad de implementar el DIH también están obligados por el Protocolo Adicional II sobre la protección de víctimas de conflictos armados no internacionales (ver Protocolo Adicional II art. 1.1).

Además, el Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional establece la responsabilidad individual por crímenes de guerra cometidos en conflictos interno o internacionales.

Cuadro 3: Artículo Común 3 a las Convenciones de Ginebra:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

LOS PRINCIPIOS RECTORES EN LA LEGISLACIÓN Y LOS DOCUMENTOS POLÍTICOS NACIONALES

A pesar de que no son obligatorios, los Principios Rectores han adquirido una autoridad considerable en distintos países donde las autoridades nacionales los han usado para diseñar las leyes y políticas nacionales para la protección de los Desplazados. Aquí presentamos algunos ejemplos de cómo la legislación y las políticas a nivel nacional se refieren a los Principios Rectores, convirtiéndolos en una herramienta de referencia oficial para las autoridades nacionales.

Angola – Norma sobre Reubicación de Poblaciones Internamente Desplazadas (2000). Angola fue el primer país en incluir directamente en su legislación nacional elementos de los Principios Rectores. En Octubre de 2000, el Consejo de Ministros de Angola utilizó los Principios Rectores como guía para la formulación de sus “Normas sobre Reubicación de Poblaciones Internamente Desplazadas”. Las Normas asignaron la responsabilidad primaria de la reubicación y el regreso a los gobiernos de provincia y un “subgrupo sobre desplazados y refugiados”, conformado por entidades gubernamentales, ONG, organizaciones humanitarias y otras instituciones. Las Normas también establecen que las poblaciones retornadas y reubicadas deberán recibir al menos medio acre de tierra cultivable, en lugares libres de minas y con instalaciones sanitarias adecuadas, así como “materiales de reubicación” incluyendo semillas y utensilios. Las Normas solicitan a las entidades provinciales y nacionales establecer y mantener una “presencia” en los lugares de reubicación y retorno para monitorizar los progresos.

Posteriormente el gobierno perfeccionó las Normas con el “Reglamento” que enriqueció las disposiciones de las Normas con requisitos más específicos. También se hicieron suplementos a las Normas para el nivel provincial con planes locales para la protección de los retornados y reubicados (Planes Provinciales de Emergencia para Reubicados y Retornados”), desarrollados en conjunto con organizaciones humanitarias.

Burundi – El Marco de Consulta para la Protección de Desplazados (2001). El 7 de febrero de 2001, el Ministerio de Derechos Humanos y el Coordinador Humanitario de Naciones Unidas firmaron un Marco de Consulta sobre Protección de Desplazados Internos. En él se establece un foro abierto para discutir





temas relacionados con los Desplazados, especialmente el acceso y la protección, para facilitar mecanismos de evaluación e intervención rápida y para apoyar la implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno.

El Marco consiste en dos órganos principales: un Comité de alto nivel para la protección de los Desplazados y un Grupo de Seguimiento Técnico. Los miembros del Comité, que deben reunirse mensualmente, incluyen el Ministro de Derechos Humanos de Burundi (Presidente), el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro para la Reinstalación y Reintegración de los Desplazados y retornados y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como representantes del ACNUR y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, representantes de un consorcio de ONG internacionales con sede en Burundi y la ONG de derechos humanos “Ligue Iteka”, en representación de las ONG nacionales e internacionales respectivamente.

Colombia – Sentencias de la Corte Constitucional (2000 y 2001). La Corte constitucional elaboró varias sentencias que citan los Principios Rectores como fundamento de acciones en favor de los desplazados internos. En una de esas sentencias (SU/1150, Agosto de 2000), la Corte, al mismo tiempo que observa que los Principios Rectores no constituyen un tratado internacional, establece que clarifican los vacíos y las zonas grises que existen en el derecho internacional y que han sido ampliamente aceptados por las organizaciones internacionales de derechos humanos y por lo tanto deberían ser usados como parámetros para la creación de normas y para la interpretación de las leyes nacionales sobre desplazamiento forzado, adoptadas en 1997.

Perú - Ley No. 28223 sobre Desplazados Internos (2004). Basándose en los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, la ley define los derechos de los ciudadanos con respecto a la protección contra el desplazamiento forzado, y a la asistencia durante el desplazamiento por un período de seis meses, y durante el retorno, reubicación e integración. La ley establece la responsabilidad del estado en la prevención del desplazamiento, particularmente de los indígenas y las comunidades Andinas que dependen especialmente de sus tierras. También dispone la creación de una base de datos para la recolección de información sobre Desplazados. La implementación de la ley es responsabilidad del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES).

Uganda – Política Nacional sobre Desplazamiento Interno (2004). El 25 de Agosto de 2004, el gobierno de Uganda aprobó la Política Nacional sobre Desplazamiento Interno (Política DI). Esta política crea un marco de trabajo para el gobierno y sus socios internacionales para atender las necesidades de protección de los Desplazados, y garantizar la seguridad durante el retorno voluntario de los Desplazados a sus zonas de origen.

La política garantiza la reubicación y el retorno voluntarios, establece la protección de los desplazados internos como objetivo del gobierno, y solicita a los gobiernos nacional y local establecer la asistencia humanitaria, alojamiento, asistencia para recuperar las tierras, educación, y otros. La política define un número de comités políticos y técnicos que deberán llevar a cabo las disposiciones. También recomienda la difusión de los Principios Rectores, en particular entre la policía y las fuerzas armadas.

Estados Unidos (USAID) – Política de Asistencia a los Desplazados Internos y Directivas de Implementación (2004).

En su rol de oficina líder del gobierno de Estados Unidos para los problemas de desplazamiento interno, USAID adoptó un documento de política para coordinar la política y la respuesta del gobierno al problema del desplazamiento interno. La política dispone que en países donde el problema existe o puede desarrollarse, las oficinas y Misiones deben incorporar el tema de los Desplazados en la ayuda de emergencia, la ayuda de transición

y la asistencia al desarrollo a largo plazo. Establece que USAID apoya los objetivos de los Principios Rectores, y anima a sus socios y a los gobiernos anfitriones a usarlos como referencia práctica.

Las Directivas de Implementación establecen estrategias detalladas que los programas de USAID pueden incorporar en cada situación. Contienen una lista ilustrativa de actividades de protección que comprende todas las fases de desplazamiento, desde la prevención hasta el retorno, la reubicación y la reintegración.

Los documentos mencionados en este fascículo pueden encontrarse en la Base de Datos del Observatorio del Monitoreo del Desplazamiento Interno del Consejo Noruego de Refugiados (www.internal-displacement.org) o pueden solicitarse a idmc@nrc.ch.



NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DESPLAZADOS INTERNOS

Se cree que tres cuartas partes de los 25 millones de los desplazados internos debido al conflicto son mujeres y niñas/os. Esta hoja informativa es una introducción al impacto del desplazamiento sobre ellas/ellos, a los principios básicos y a los mecanismos que protegen a las niñas y niños desplazados internos (NDI). También incluye recomendaciones y lecturas adicionales.

El impacto del desplazamiento sobre las niñas y niños. El estudio de las Naciones Unidas sobre el Impacto del Conflicto Armado sobre los Niños (el Estudio Machel), nos llama la atención sobre el hecho de que las niñas y niños, incluyendo a las/los adolescentes, no son meros testigos de los conflictos armados, sino que frecuentemente se les usa como objetivos.¹ El conflicto tiene impactos físicos, emocionales y psicológicos sobre todos los niños. Además, las/los niños desplazados internos enfrentan riesgos y retos específicos. La misma naturaleza del desplazamiento pone en peligro la mayoría de los derechos humanos garantizados a las/los niños según el derecho internacional, ya que los expone a la explotación sexual, el abuso y la violencia, la labor forzada, el secuestro y el reclutamiento por los grupos armados.²

En la confusión del desplazamiento, muy frecuentemente las estructuras familiares y comunitarias se resquebrajan, al tiempo que las normas tradicionales y sociales se desintegran, lo cual pone a las niñas y niños desplazados en un riesgo todavía mayor de la infracción de sus derechos básicos con relación a otros niños. Las/los niños en situaciones de desplazamiento están más expuestos a desnutrición, enfermedad,

violencia y violaciones de su integridad física, de su bienestar psicosocial y de su desarrollo.

Las malas condiciones de vida de los reasentamientos de desplazados internos (DI) pueden resultar en un aumento de la violencia doméstica y sexual. Las niñas y adolescentes son especialmente vulnerables al tráfico ilegal, la explotación sexual y otras formas de violencia basada en el género (VG). En situaciones prolongadas de desplazamiento las/ los niños desplazados internos pueden pasar toda su infancia en campamentos o albergues temporales.³ Muchos niñas/os desplazados no pueden asistir a la escuela debido a inseguridad, falta de infraestructura, carencia de fondos, o por la discriminación o las barreras lingüísticas. La educación de las niñas es motivo de preocupación especial ya que es más probable que ellas abandonen la escuela que los niños. Frecuentemente no hay escuelas en los campamentos DI y las escuelas locales pueden no tener la capacidad de integrar la afluencia de niños desplazados o retornados. Además, la educación para niños desplazados internos rara vez va más allá del nivel de la primaria.

Las/los niños desplazados internos enfrentan amenazas adicionales hacia su bienestar durante el proceso del regreso y la reintegración. Las/los NDI que regresan a su lugar de origen después del conflicto son más vulnerables a las minas antipersonales y a los explosivos aún sin detonar.

Testimonio de una madre desplazada

B.A. (46) ha sido una persona desplazada interna dos veces durante los últimos 16 años, primero en el campamento DI Labonyo, en el Distrito de Gulu [Uganda], luego en Olwal, otro campamento para personas desplazadas donde ella vive ahora con sus seis hijos.

“He estado viviendo en los campamentos por 16 años. La primera vez que fuimos desplazados nos llevaron a Labonyo. Vivimos allí por 10 años. Pero un día los rebeldes atacaron nuestro campamento, quemaron nuestras chozas y todo lo que teníamos, y mataron a mi marido. Ahí fue cuando el ejército nos trajo a Olwal.

“La vida en estos campamentos ha sido muy difícil. No tenemos nada de comer sino lo que nos trae PMA, y eso no es suficiente. Solo tenemos una comida al día. Los que fuimos desplazados de Labonyo no tenemos tierra para cultivar. La comunidad local aquí no nos da la tierra gratis. Tenemos que arrendarla. Hasta el espacio para construir una letrina lo tenemos que arrendar. Pero no tenemos dinero. En el momento nuestro campamento está atestado.

“La mayoría de nosotros tenemos que ir a trabajar a los campos de otros. Algunos de los campos quedan muy lejos del campamento.

Cuando oyes algo tienes que salir corriendo enseguida. Tenemos mucho miedo. No puedes andar con los niños. Si los llevas al campo los secuestran.

“Lo poquito que ganamos trabajando en el campo lo gastamos en cosas básicas como medicinas y libros de escuela para los niños. Pero aún así eso no es suficiente. Tenemos que intercambiar la comida que nos dan por cosas necesarias como jabón y otras cosas.

“La inseguridad tampoco nos deja hacer cosas habituales como recoger leña para el fuego y legumbres del campo, o traer agua. Esas eran las cosas que hacíamos las mujeres. Pero ahora si vas al campo te raptan, te violan o hasta te matan.

“La vida del campamento ha cambiado y destruido nuestra cultura. Los niños ya no nos respetan. La pobreza promueve la prostitución y los matrimonios tempranos. Los niños ya no van a la escuela. Los chicos y chicas se casan aún a los 14.

“Antes de la guerra, la etnia Acholi no dependía de la comida de afuera. Teníamos aves y otros animales domésticos. Podíamos comprar todas las cosas básicas que necesitábamos como sal, jabón y también teníamos una dieta balanceada. Si me enfermaba podía vender un pollo o una cabra para pagar los remedios.

“Ahora solo tenemos maíz y frijoles. Y eso ni siquiera era lo que comíamos normalmente. No nos gusta pero no lo podemos rechazar debido a estas condiciones. Nos traen el grano y todavía tenemos que pagar por la molienda. No hay nada que podamos hacer, no hay salida.

“Hasta la poca comida que nos da PMA a veces nos la quitan los rebeldes cuando nos atacan. Realmente no tenemos futuro. El campamento no es un buen lugar de vida para los seres humanos. Nuestros niños están creciendo sin un futuro. El gobierno nos obliga a permanecer en el campamento, y el ejército ni siquiera nos protege. Seguimos siendo prisioneros en nuestra propia tierra. Estamos limitados por las actividades tanto de los rebeldes como del ejército. ¿Cuándo terminará todo esto?”

Fuente: IRIN Web especial sobre la crisis del Norte de Uganda, septiembre de 2003 http://www.irinnews.org/webspecials/uga_crisis/OR.asp

Las/los niños desplazados internos con

necesidades especiales.⁴ Es importante notar que: “Como en cualquier población desplazada los niños no son un grupo homogéneo. Todos los niños desplazados son vulnerables, unos más que otros.”⁵

- Durante el conflicto y el desplazamiento, las/los niños y adolescentes frecuentemente se ven separados de sus familias o cuidadores, o de quienes normalmente los cuidan y protegen. Estos son las/los niños desplazados más vulnerables. Es más probable que se vean expuestos al abuso y la negligencia, incluyendo el reclutamiento en los grupos armados, el tráfico de niños, la explotación y el abuso sexuales.

Los Principios Interinstitucionales de los Niños Separados o no Acompañados (enero de 2004) definen a **las/los niños separados** como aquellos que han sido separados de ambos padres, o de su cuidador legal, o cuidador previo, pero no necesariamente de otros parientes. Esto puede incluir a las/los niños acompañados por otros miembros adultos de la familia. **Las/los niños no acompañados** son niños que han sido separados de ambos padres y de otros parientes y que no están al cuidado de ningún adulto, quien de acuerdo con la ley o la costumbre es responsable del cuidado.⁶

- **Las/los niños discapacitados** generalmente son más vulnerables en situaciones de desplazamiento, ya que el cuidado especial que necesitan no está disponible. El acceso a las actividades educativas y de recreación, una parte vital del desarrollo y bienestar de la niña y el niño, también es limitado debido al desplazamiento.

- **Los hogares con niñas/niños cabeza de familia** son comunes en la crisis del desplazamiento y también pueden necesitar de cuidado especial. En el caos del desplazamiento y el conflicto hay frecuentemente grupos de niñas/os que no tienen quien los cuide. Es frecuente que una niña/o asuma el papel del adulto (cabeza de familia) con relación a los hermanos menores y que por eso deje la escuela. Los hogares con niñas/os cabeza de familia pueden enfrentar situaciones difíciles de: inseguridad física, alojamiento, alimentaria, salud y educación.

- **Las niñas/os combatientes y excombatientes** constituyen un grupo adicional que puede necesitar de asistencia y protección especiales. Las niñas/os desplazados son frecuentemente objeto de secuestro y reclutamiento por los grupos armados (guerrilleros y paramilitares) y/o por fuerzas del gobierno. El reclutamiento de las/los niños desplazados internos frecuentemente ocurre cerca o dentro de los mismos reasentamientos o campamentos DI. Algunas niñas/

os son reclutados a la fuerza mientras que otros lo hacen voluntariamente buscando protección o por falta de elección, por pobreza o venganza.⁷ Muchas niñas/os que fueron soldados (excombatientes) se convierten en desplazados por miedo al daño potencial que pueden enfrentar a su regreso, como volver a ser reclutados, el castigo familiar o agresión de grupos opositores. Las/los niños excombatientes generalmente se traumatizan y tienen dificultad reintegrándose a la vida normal. Es importante notar que tanto las niñas como los niños son reclutados, pero que el reclutamiento afecta a ambos en formas distintas. Los niños generalmente participan en el combate y otras actividades militares, mientras que las niñas aunque también pueden participar en el combate, es más probable que sean reclutadas para uso sexual o matrimonio forzado.

- Las/los adolescentes desplazados internos tienen necesidades diferentes a las de niños e infantes - Las/los adolescentes sufren un mayor riesgo de abuso y explotación sexual y de trabajo forzado. Las adolescentes no acompañadas son especialmente vulnerables al abuso sexual, la violencia y la explotación al igual que a embarazos no deseados y peligrosos. Semejantes actos son perpetrados dentro de las familias y las comunidades, y por una amplia gama de actores con acceso a las poblaciones de DI, incluyendo a los trabajadores por la paz, trabajadores de las Naciones Unidas, y personal nacional e internacional.⁸ Además, los estudios sobre las/los adolescentes desplazados internos indican falta de información sobre la salud sexual y reproductiva, lo cual aumenta el riesgo de contraer VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidos sexualmente.⁹

Legislación sobre los Derechos Humanos. La

Convención Sobre los Derechos del Niño, 1989 (CDN), es la compilación más completa de los estándares legales internacionales para la protección de los derechos humanos de las/los niños. La Convención es el instrumento de derechos humanos que más ratificaciones ha recibido en toda la historia, ya que todos los países del mundo, excepto dos, han aprobado sus disposiciones. La Convención reconoce a las/los niños como individuos con derechos y responsabilidades de acuerdo con su edad y desarrollo (más bien que la propiedad de sus padres, o como víctimas), así también como miembros de una familia y de una comunidad.

Cuatro principios básicos dan fundamento a la Convención: ‘no discriminación’, ‘para el mayor beneficio de la niña y el niño’, ‘el derecho a la vida’, supervivencia y desarrollo, y ‘el derecho a participar.’

El principio de la no-discriminación contenido en el Artículo 2 de la Convención es de gran importancia para las/los niños desplazados internos. El Artículo 2.1 llama a los gobiernos a respetar y asegurar los derechos enumerados en la Convención, de cada niña/o sin distinción alguna, independientemente de la raza,



el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño. Los derechos de la Convención se aplican igualmente a todas las niñas/os bajo la jurisdicción de un país, incluyendo a las/ los niños desplazados internos.¹⁰

La Convención sobre los Derechos del Niño define a las niñas y niños como seres humanos menores de 18 años, a menos que las leyes nacionales pertinentes reconozcan antes la mayoría de edad (Artículo 1).

La CDN provee un importante marco de trabajo respecto a los derechos para la protección de las/los niños y adolescentes desplazados internos. Bajo el Artículo 38 de la Convención, "los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado." Los Derechos de las/los niños desplazados internos de protección ante el daño físico o mental y negligencia incluyen: el abuso y explotación sexual, tráfico ilegal, trabajo forzado, reclutamiento forzado y otras formas de violencia y discriminación las cuales son declarados a través del CDN. Además, "los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima del conflicto armado", (Artículo 39).

- El CDN reafirma los derechos de niñas/os a los derechos humanos básicos de la salud, alojamiento y educación. Se enfatiza la protección de la unidad familiar y la reunificación de las familias (Artículos 8, 10 y 20).
- La Convención enfatiza el derecho de niñas/os y adolescentes de participar en todas las decisiones que afectan sus vidas. Se considera que la participación es igualmente importante para el bienestar y protección de las niñas/os y adolescentes desplazados internos.¹¹ Por ejemplo, fomentar la participación de las/los niños dentro de sus comunidades puede ayudarlos a hablar en contra del abuso y la explotación.¹²
- Los Artículos 7 y 8 también establecen los derechos de las/ los niños a la personalidad jurídica. El registro de nacimiento y la identificación son fundamentales en la protección de las/los niños desplazados, quienes de otra manera se verán incapacitados de obtener los servicios básicos. La falta de documentación también puede complicar la habilidad de las autoridades locales u organizaciones para encontrar a la familia o guardianes de la/el niño desplazado.
- Otro derecho fundamental enumerado en la Convención, es el derecho de la/el niño a la educación y la obligación de los Estados de proveer la educación primaria en forma gratuita y

obligatoria para todas las niñas y niños (Artículos 28 y 29). La educación también ha sido identificada como una forma eficaz y esencial de protección para las/los niños desplazados. Por ejemplo, las/los niños en la escuela estarán más protegidos de los riesgos del reclutamiento militar, de la explotación y el abuso. La escolaridad y las recreaciones correspondientes, como los deportes, también pueden ayudar a las/los niños a sanarse del trauma provocado por el conflicto y el desplazamiento.

La aplicación de la Convención por los Estados es monitoreada por el Comité sobre los Derechos del Niño, un comité independiente de especialistas. La Convención se fortaleció con: el '*Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados*' y el '*Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía*', los cuales entraron en vigor en 2002. Mientras que en el CDN el reclutamiento en las fuerzas armadas o la participación directa en las hostilidades está prohibido para niñas/os menores de 15 años, el *Protocolo Facultativo sobre la Participación de los Niños en los Conflictos Armados* aumentó la edad mínima a los 18 años (Artículo 1 y 2). También está prohibido el reclutamiento de niñas/os tanto en forma voluntaria como forzada por los grupos armados no estatales.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer (CEDAW) también contiene protección específica para las niñas y adolescentes desplazadas internas. CEDAW asigna... obligaciones específicas a los Estados para la protección de mujeres y niñas de la explotación y el abuso sexual. Además, como se ve un aumento de los hogares con mujeres como cabeza de familia en situaciones de desplazamiento, una mejor protección para las mujeres desplazadas internas puede redundar en una mejor protección de sus hijos.¹³ Otros instrumentos internacionales sobre el tema incluyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 7), la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 1, 13, 55 y 76), y el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (Artículo 24), todos los cuales reafirman las libertades y derechos de todas las niñas y niños, incluyendo a los desplazados internos.

Legislación sobre los Derechos Humanos. El Artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra (1994), fija los estándares mínimos para la protección de todos los civiles, incluyendo a las niñas y niños desplazados internos. Algo muy importante es que se aplica tanto a los actores estatales como a los no estatales en un conflicto interno.

El derecho humanitario prohíbe el reclutamiento y participación de las/los niños menores de 15 años en hostilidades (Protocolos Adicionales de las cuatro Convenciones de Ginebra, 1977). Estos Protocolos también se aplican tanto a las fuerzas armadas del

gobierno como a los actores no estatales. El Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional, 1998 (sigla en inglés ICC), declara que el reclutamiento, enlistamiento, o uso de niños menores de 15 años en las hostilidades por actores estatales o no estatales es un crimen internacional de guerra.

El abuso y violencia sexuales en contra de civiles, incluyendo a niñas y niños, en situaciones de conflicto armado, está prohibido bajo el Artículo 17 de la Cuarta Convención de Ginebra, tanto como por el Artículo 4.2 Protocolo II. El Estatuto de Roma clasifica a la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y otras formas de violencia sexual como crímenes en contra de la humanidad.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (PR). Los Principios Rectores resaltan las necesidades específicas de, y las medidas adicionales de protección para las/los niños y adolescentes desplazados durante las diferentes fases del desplazamiento. Las provisiones de los Principios son aplicables a todas las personas desplazadas no importa la edad (PR 4.1). Además, los Principios Rectores también reconocen que ciertos grupos de personas desplazadas pueden ser más vulnerables, incluyendo a niñas/os y menores no acompañados, quienes pueden necesitar de protección especial o tener necesidades especiales (PR 4.2).

Unas provisiones especiales en los Principios tratan los asuntos de la explotación sexual y el trabajo forzado (PR 11. b) y el reclutamiento y participación de las/los niños desplazados internos en las hostilidades armadas (PR 13.1). Los Principios también reafirman el derecho de la/el niño desplazado a la unidad familiar, y el deber de las autoridades nacionales de facilitar la reunificación familiar (PR 17.3). Piden la educación primaria gratis para todas las/los niños desplazados y resaltan la importancia de la participación completa e igual de las niñas y adolescentes desplazadas en los programas de educación y capacitación (PR 23.2 y 23.4).

Cláusulas específicas en los Principios Rectores sobre niñas/os y adolescentes

- Los principios Rectores se aplicarán sin distinción alguna de edad (4.1).
- Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados...tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades (4.2).
- Prohibición de la violencia de género (11.2.a).
- Prohibición de la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud...la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños (11.2.b).
- Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades (13.1).

- Las familias separadas por desplazamiento serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias particularmente en los casos de familias con niños (17.3).
- Derecho al reconocimiento ante la ley y el deber de las autoridades de proveer documentos individuales de identificación personal. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica...incluyendo el certificado de nacimiento (20.1.2).
- Toda persona tiene derecho a la educación...y las autoridades tienen la responsabilidad de asegurar una educación gratuita y obligatoria a nivel primario (23.1.2).
- Se harán esfuerzos especiales para conseguir la plena participación e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos (23.3).
- Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes (23.4).

Resoluciones, mecanismos y directrices de las Naciones Unidas.

Las cuestiones relativas a las niñas y niños se han incorporado a la agenda internacional de la paz y la seguridad desde finales de los 90.

- El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó seis resoluciones sobre el tema exclusivo de la protección de las/los niños en los conflictos armados [Resoluciones UNSC 1261(1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), y 1539 (2004)]. La más reciente resolución del Consejo de Seguridad 1612 (2005), promueve la creación de un sistema comprensivo de monitoreo y presentación de informes sobre las violaciones en contra de las/los niños en los conflictos armados. Para ello se convino en establecer un grupo de trabajo del Consejo de Seguridad para que trabajara sobre el asunto.
- En 1977, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró a un Representante Especial sobre el Conflicto Armado y los Niños, el Sr. Olara Otunnu. El mandato de la Oficina del Sr. Otunnu es promover los derechos y la protección a las niñas y niños afectados por los conflictos.
- Los Principios Rectores Interinstitucionales sobre los Niños no Acompañados y Separados (2004), son un conjunto de directrices internacionales para la protección de niños no acompañados y separados, el cual enumera medidas prácticas para encontrar y reunificar a las familias.
- Los Estándares Mínimos para la Educación en Emergencias, diciembre de 2004, son los primeros estándares globales sobre educación durante y después de las emergencias,

desarrollados por la Red Interinstitucional para la Educación en las Emergencias (Inter-Agency Network for Education in Emergencies - INEE). Estos estándares mínimos ayudan a mejorar la calidad de la educación y la rendición de cuentas de los actores humanitarios que trabajan en ella.

- El Grupo Activo del Comité Interinstitucional sobre la Protección de la Explotación y Abuso Sexuales en Crisis Humanitarias desarrolló un conjunto de herramientas prácticas para complementar los estándares legales internacionales, con el objeto de prevenir y responder a la explotación y abuso sexual de refugiados y niños desplazados. ACNUR también ha expedido un conjunto de políticas y directrices sobre la explotación sexual, el abuso y la violencia en campamentos y otros lugares y circunstancias relacionadas con refugiados y DI.
- Las organizaciones internacionales especialmente UNICEF, ACNUR, CICR y varias ONGs nacionales e internacionales juegan un papel muy importante al monitorear la situación de las/los niños desplazados y otros niños en áreas de conflicto, abogando por sus derechos, y ofreciendo servicios tales como la reunificación familiar, programas de desmovilización y educación. Watchlist sobre Niños y Conflicto Armado, una red de trabajo de ONGs, está a la vanguardia reportando sobre las violaciones en contra de niños en el conflicto armado y abogando por los derechos de las/los niños desplazados internos y otros niños en situaciones de conflicto.

Recomendaciones importantes. Las siguientes son algunas recomendaciones que los gobiernos y otros actores pueden seguir para asegurar la protección de niñas/os y adolescentes desplazados. La lista de recursos adicionales al final del documento da mayor información y pasos prácticos a seguir.

- Asegure la recolección, evaluación y monitoreo de datos desagregados por edad y género.
- Asegure la participación de niñas/os y adolescentes al hacer la evaluación de necesidades y la distribución de la ayuda, también en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas.
- Deben realizarse esfuerzos especiales para asegurar la completa e igual participación de niñas en los programas de educación.
- Asegúrese de que las/los adolescentes desplazados internos y las/los jóvenes tienen información sobre, y acceso a los servicios sobre la salud sexual y reproductiva, incluyendo el VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas sexualmente.
- Se deben realizar esfuerzos especiales para que se lleven a cabo actividades creativas, sociales y educativas, y para que se den oportunidades de capacitación para las/los adolescentes y las/los jóvenes.
- Registre a todos los niños y niñas que están separados y también a los que no están acompañados.

- Identifique y documente a todas las/los niños vulnerables con particulares (u obligatorias) necesidades de protección.
- Establezca un sistema de presentación de informes y un mecanismo de referencia para los incidentes de abuso, explotación y reclutamiento militar de niñas/os.
- Se debe prestar atención especial al monitoreo de la reintegración de niñas/os y adolescentes excombatientes en la comunidad desplazada.
- Se debe informar a las/los niños sobre los planes que les conciernen, incluyendo colocación con familias y cuidado, búsqueda de familias y reunificación.
- Cree actividades de apoyo para monitorear, reportar y responder a las violaciones en contra de niñas/os en situaciones de conflicto armado.

Recursos adicionales

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), 1989,
<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer (CEDAW), 1979,
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

CNR - Caja de Herramientas del Campamento, abril de 2004,
<http://www.nrc.no/camp/>

UNICEF - Las Necesidades de las Mujeres y Niños Desplazados Internos: Principios Rectores y Consideraciones, septiembre de 1998 <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/VONN-5G8JWG?OpenDocument>

Principios Rectores Interinstitucionales sobre Niños Separados y no Acompañados, enero de 2004,
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/taxis/vtx/home/+bwwBmLeYfz3wwwqwwwwwhFqA72ZR0gRfZNtFqr72ZR0gRzFqmRbZAFqA72ZR0gRfZNDzmxwwwwww1FqmRbZ/pendoc.pdf>

INEE - Estándares Mínimos para la Educación en Emergencias, Crisis Crónicas y Reconstrucción Temprana, 2004,
http://www.ineesite.org/standards/MSEE_report.pdf

Naciones Unidas - Impacto del Conflicto Armado sobre los Niños, 26 de agosto de 1996, preparado por Graça Machel, <http://www.unicef.org/graca/>

ACNUR - Violencia Sexual y Basada en el Género en contra de Refugiados, Retornados y Personas Desplazadas Internas: Directrices para la Prevención y Respuesta, mayo de 2003
<http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/WebPubDocs/AA37DF44415336E6C1256D65002E372E?OpenDocument>

ACNUR - Niños refugiados: Directrices sobre la Protección y el Cuidado, 1994 http://www.unhcr.ch/cgi-bin/taxis/vtx/home/+lwwBmetFMI_wwwwwwwwwwwwFqA72ZR0gRfZNhFqA72ZR0gRfZNtFqrGdBnqBzFqmRbZAFqA72ZR0gRfZNDzmxwwwwww1FqmRbZ/pendoc.pdf

Sitos Web

Acción para los Derechos de los Niños (Action for the Rights of Children - ARC), <http://www.savethechildren.net/arc/index.html>

Coalición en contra del uso de los niños soldados (Coalition against the use of child soldiers) <http://www.child-soldiers.org>

Red de Trabajo Interinstitucional para la educación en Emergencias (Interagency Network for Education in Emergencies - INEE), <http://www.ineesite.org/>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) – Niños en guerra (Children in war) <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/children>

UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, www.unicef.org

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) – se ocupa de la educación en emergencias, crisis y reconstrucción http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=13433&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – El Mundo del Niño (ACNUR) <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/taxis/vtx/home?page=PROTECT&id=3b8373992>

Representante Especial de las Naciones Unidas para niños en Conflictos Armados <http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/English/index.html>

Watchlist sobre Niños y Conflicto Armado, <http://www.watchlist.org/>



ASPECTOS DE GÉNERO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO

¿Qué es género? Con frecuencia se utilizan las palabras “género” y “sexo” de manera similar, a pesar de que tienen significados diferentes.

Género se refiere a los roles femeninos y masculinos en una cultura dada. Género se refiere a los roles sociales que se construyen y se asignan a los hombres y mujeres en función de su sexo, mientras que el término “sexo” se refiere a las características biológicas y físicas.

A nivel mundial, la gran mayoría de desplazados por causa de conflictos son mujeres y niños, y la mayor parte de ellos provienen de sociedades rurales tradicionales en las que los roles de género están fuertemente marcados y en las que las discriminaciones contra las mujeres son muy comunes. El género tiene que ver con el uso y la repartición del poder. En muchos países, las mujeres tienden a recibir menos educación, tienen menos experiencia en el trato con las autoridades, tienen menos acceso a recursos económicos y tienen más restricciones de movilidad que los hombres. El género cambia con el tiempo y es diferente en cada cultura.

Género y desplazamiento interno. Con frecuencia, tanto el conflicto como el desplazamiento tienen un gran impacto en los roles de género a corto y largo plazo.

- En situaciones de conflicto, los roles de género cambian rápidamente.
- En situaciones de crisis, las necesidades y los roles se ven influidas por el género.

Concretamente, este impacto puede ser:

A corto plazo

- Separación de las familias y mayor vulnerabilidad de las mujeres (violaciones, falta de acceso a los alimentos).
- Falta de educación, especialmente para las niñas.
- Los hombres sujetos al posible reclutamiento en las milicias o en las fuerzas armadas: las niñas utilizadas como mensajeras, ‘mujeres’ y esclavas sexuales y exploradoras para los grupos militares; las mujeres pueden formar parte del ejército.

A largo plazo

- Cambios en el perfil demográfico: en situaciones de conflicto armado, puede haber más mujeres sobrevivientes que hombres.
- Cambios en la división del trabajo entre hombres y mujeres: los hombres pueden perder sus empleos y sentirse frustrados al perder su rol de proveedores, mientras que las mujeres se ven forzadas a asumir responsabilidades de hombres debido a la separación de las familias, la muerte de los parientes y la destrucción de los hogares. Estos cambios pueden durar mucho tiempo o incluso ser permanentes.
- La vulnerabilidad de las mujeres a la explotación sexual, la violencia doméstica y la violación, aumentan con los cambios de roles.
- Mayor participación y organización políticas: las mujeres en particular aprenden a tener mayor confianza y experimentan los beneficios de trabajar con otras mujeres.

Una de las realidades más comunes durante el conflicto armado es la violencia de género (VG). También en el desplazamiento interno se da con frecuencia la VG.

Definición de la Violencia de Género (VG).

“La VG es un término general que abarca cualquier daño causado en contra de la voluntad de una persona; que tiene un impacto negativo en la salud física o psicológica, en el desarrollo y la identidad de las personas; y que resulta de desequilibrios de poder basados en la distinción entre hombres y mujeres. En todas las culturas las mujeres y niñas se ven particularmente afectadas por este tipo de violencia. La VG puede ser perpetrada por hombres y por mujeres, puede ser física, sexual, psicológica, económica o socio-cultural. Los autores pueden ser miembros de la familia, miembros de la comunidad o representantes de instituciones culturales, religiosas, estatales o interestatales...”¹

La violencia sexual de género se ha convertido en un arma de guerra que con frecuencia se utiliza masivamente. Tal violencia es frecuente en países en donde el colapso de los sistemas policial y judicial así como el caos total inherente a la guerra, ofrecen impunidad total a los victimarios. La violencia sexual de género

puede consistir en violaciones, concepciones forzadas, abortos forzados, tráfico, esclavitud sexual y la diseminación intencional de infecciones sexuales, incluyendo el VIH/SIDA, etc.²

La VG se usa para hacer ostentación de poder y como herramienta de guerra psicológica para difundir el terror y el pánico entre el enemigo. La VG también se utiliza para deshumanizar al enemigo, e. d. para mostrar que no son dignos de un trato civilizado. La VG resta masculinidad a los hombres ‘perdedores’ que no pueden proteger a sus mujeres, y al mismo tiempo aísla a las mujeres víctimas. Se utiliza también para castigar a las mujeres tachadas de ‘traidoras’. En ocasiones, la VG se ha usado para destruir otros grupos étnicos mediante la eliminación de las mujeres, u obligándolas a dar a luz niños de etnias mixtas, quienes a su vez serán susceptibles de ser marginados.

El cambio de roles debido al desplazamiento no siempre es negativo.

Aunque el impacto que tiene el conflicto en los roles de género es mayoritariamente negativo, en ocasiones, las situaciones de crisis generan cambios que pueden llevar a una reorganización de roles y oportunidades particularmente positivas para las mujeres. En su esfuerzo por sobrevivir durante el conflicto, con frecuencia las mujeres se implican en el comercio y otras actividades económicas que pueden darles mayor autonomía y estatus tanto en sus hogares como en la comunidad. Las mujeres son fuentes de opinión claves y juegan un papel esencial en el liderazgo comunitario, como contrapartes en el diseño de programas, como fuerzas económicas en sus comunidades y como prestadoras de servicios.

Las agencias humanitarias pueden ayudar a reforzar y proteger esas oportunidades y ganancias, especialmente una vez concluido el conflicto, momento en el que se acentúa la tendencia a retomar los roles tradicionales e incluso pueden imponerse nuevas restricciones. Para ello los agentes humanitarios deben saber de qué manera el conflicto y el desplazamiento afectaron los roles tradicionales de género.

Género y enfoque basado en derechos. La protección de los derechos de los desplazados es un objetivo central de la intervención humanitaria. Esos derechos están comprendidos en distintos órganos jurídicos, principalmente del derecho internacional de derechos humanos y de derecho humanitario. Los mecanismos de la ONU, como los Relatores Especiales y las Resoluciones también buscan proteger los derechos de los desplazados. Esta sección se centrará en algunos documentos y mecanismos jurídicos que promueven de manera especial la igualdad entre hombres y mujeres en tiempo de conflicto armado.

Derecho de los Derechos Humanos

La mayoría de disposiciones en los tratados de derechos humanos son neutrales respecto al género – se aplican a todos los humanos. A pesar de esto, los hombres y las mujeres no siempre pueden ejercer sus derechos humanos de igual manera por las razones ya expuestas. Por eso, en los últimos años, la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres ha sido un tema de discusión y de definición de estándares. La más importante es la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW en inglés), de 1979. La CEDAW solicita a los estados parte:

- Eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres en los campos político, social, cultural, civil u otros.
- Eliminar la discriminación en las esferas pública y la privada.
- Eliminar la discriminación en las costumbres y en la práctica.

Las organizaciones que trabajan con desplazados internos en distintos entornos culturales deben estar preparadas para enfrentar prejuicios en cuanto a prácticas culturales al tratar temas como los ya mencionados. Las organizaciones y su personal deben tener en mente que uno de los principios fundamentales del derecho de los derechos humanos es que no son relativos a una cultura, sino universalmente aplicables. Se debe hacer énfasis en que la cultura no debe utilizarse para suprimir o hacer daño a otro individuo.

El Protocolo Opcional de la CEDAW, de 1999, otorga la posibilidad a los individuos de presentar demandas ante el Comité de la ONU para la CEDAW y a dicho comité de investigar las violaciones de derechos humanos de los estados miembro.

Derecho Humanitario

Las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977 condenan implícita y explícitamente la violación y otras formas de violencia sexual y las califica como violaciones graves del derecho humanitario tanto en conflictos internacionales como internos. El Artículo Común 3 condena implícitamente la violencia sexual al prohibir “ultrajes a la dignidad personal, en particular los tratos humillantes y degradantes”.

El estatuto de la nueva Corte Penal Internacional (CPI) de 1998 (art. 7) califica la violación, la violencia sexual y la prostitución forzada como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Por primera vez, la persecución de género se considera un crimen contra la humanidad. La CPI puede juzgar a los autores de esos crímenes perpetrados en conflictos armados internacionales y en conflictos no internacionales.

Los Principios Rectores de la ONU para el Desplazamiento Interno

Los Principios Rectores generalmente se aplican tanto a las mujeres como a los hombres, y subrayan la necesidad de no discriminar con base al origen étnico, género, etc. (PR 4.1). Pero además los Principios Rectores ofrecen explícitamente protección a las mujeres. El PR 4.2



establece por ejemplo que “los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, [...], tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades.” Las disposiciones explícitas a favor de las mujeres desplazadas se basan en dos aspectos fundamentales: primero, protegerlas de la violencia de género (PR11), y segundo, mantener sus derechos a la igualdad de acceso y plena participación en los programas de asistencia (PR 4, 7, 18, 19, 20, 23).

Principios Rectores

- **4.1** No discriminación de DIIs con base en el sexo
- **4.2** Protección y asistencia a mujeres cabeza de familia y mujeres embarazadas
- **7.3.d** En casos distintos a las fases de emergencia de un conflicto, los gobiernos tratarán de involucrar a las mujeres afectadas en la planificación y la administración de su reubicación.
- **11.2.a** Protección contra la violencia de género



- **18.3** Total participación de las mujeres desplazadas en la distribución de suministros básicos
- **19.2** Atención especial a las necesidades de salud de las mujeres, incluyendo el acceso a personal femenino de salud, y asesoría para las víctimas de abuso sexual.
- **20.3** Igualdad de derecho para mujeres y hombres de obtener documentos a su propio nombre como los documentos de identidad, certificados de nacimiento y matrimonio.
- **23.3** Esfuerzos especiales para garantizar la plena e igual participación de las mujeres y las niñas en los programas de educación.
- **23.4** Ofrecer mecanismos de educación y capacitación a los DI, especialmente a los adolescentes y las mujeres, vivan o no en campamentos.

Resoluciones y mecanismos de la ONU para promover la igualdad de género durante el conflicto.

Además de promover el desarrollo de un marco jurídico, las Naciones

Unidas han promulgado una serie de resoluciones para promover la igualdad de género, y han nombrado Relatores Especiales para las mujeres en conflictos armados y para los DI. También han creado un órgano dedicado a la igualdad de género, el Fondo de desarrollo de Naciones Unidas para las mujeres (UNIFEM) y cada vez más, las agencias de la ONU nombran a personas de referencia para garantizar que sus programas prestan especial atención a los temas de género. La información que sigue resalta algunos de los principales pasos tomados por la ONU para promover la igualdad de género en las situaciones de conflicto.

Resolución 1325 del SG de la ONU (Octubre 2000)

En los últimos años, el Consejo de Seguridad ha centrado cada vez más su atención en temas relacionados con la protección de civiles durante el conflicto armado, así como la prevención del conflicto armado. La resolución 1325 del SG resaltó la necesidad de tratar temas de género en todo esfuerzo de construcción y mantenimiento de la paz, y la importancia de la igualdad de participación de las mujeres en todo esfuerzo de mantenimiento de la paz y solución de conflictos.

Relator Especial (RE) de la ONU para la Violencia contra las Mujeres

En 1994, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas nombró un Relator Especial para la violencia contra las mujeres, sus causas y sus consecuencias. Desde el comienzo de su trabajo, la Relatora Especial indicó que “toda violación de los derechos humanos de las mujeres en tiempo de conflicto armado, y en particular, el asesinato, la violación sistemática, la esclavitud sexual y la concepción forzada...” estaría cubierta por su mandato.³

Su papel es enfocar el problema de la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de derechos humanos, recibir demandas de víctimas a nivel mundial e intervenir sistemáticamente en respuesta a los casos de violaciones individuales. También busca estudiar diferentes aspectos del problema más amplio y a este respecto, ha informado a la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado.

Una respuesta que incluye el género.

En la práctica, pueden seguirse los siguientes pasos para asegurar que se la respuesta humanitaria toma en cuenta las necesidades tanto de mujeres como de hombres:

- Implicar a hombres y mujeres en la planificación de su asistencia y protección.
- Asegurar que la recolección de datos sobre el número y condición de los desplazados se discrimina por género y edad.
- Organizar el tiempo y lugar de los programas teniendo en mente el rol femenino de proveedoras de cuidados para los niños.
- Emplear personal femenino para trabajar con mujeres.
- Garantizar que las mujeres pueden registrarse independientemente.
- Garantizar que durante la ejecución de programas, las mujeres tengan igual acceso a cualquier forma de asistencia, como social,

psicológica o legal, así como a los proyectos de micro-crédito.

- Colaborar con otros órganos nacionales y organizaciones que trabajen en el refuerzo de la participación y defensa de la mujer, y facilitar la creación de grupos de mujeres.
- Garantizar que las necesidades de los desplazados hombres y mujeres se incluyan en las políticas y programas nacionales.
- Ofrecer formación de género a todos los funcionarios oficiales que trabajan con desplazados.

Pasos específicos para detener la violencia de género y prevenir futuros abusos

- Establecer mecanismos confidenciales de información de abusos.
- Compartir la información que recibe únicamente con aquellos que realmente la necesitan y siempre con el consentimiento explícito de la víctima. La información podría ser compartida con la policía, el hospital, funcionarios de agencias con mandato de protección como el UNICEF, el ACNUR, el Ministerio de bienestar social.
- Facilitar acceso a los servicios de salud reproductiva y apoyo psico-social y asegurarse que los que ofrecen servicios de salud tienen experiencia en temas de VG y VIH/SIDA.
- Dirigir a la víctima al asistente legal adecuado para demandar a los victimarios.
- Desarrollar un código de conducta para prevenir la violencia sexual por parte del personal humanitario; asegurarse que se respeta y que todas las agencias y ONGs que trabajan con DI tengan un código similar.

Otras referencias

Inter-Agency Standing Committee (IASC), Gender and Humanitarian Resource Kit, March 2001 <http://www.reliefweb.int/library/GHARKit/>

IRIN Web Special on violence against women and girls during and after conflict, September 2004 <http://www.irinnews.org/webspecials/GBV/default.asp>

Erin Mooney, Internal Displacement and Gender, Notes for Presentation by Erin Mooney, OHCHR to Humanitarian Principles Workshop: Focus on a Child Rights Approach to Complex Emergencies and Internal Displacement, 1 October 1998 http://www.reliefweb.int/library/documents/Internal_Displcmt_Gender.htm

UNDP, Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations, January 2003 <http://www.undp.org/erd/ref/gendermanualfinal.pdf> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response, May 2003 <http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/WebPubDocs/AA37DF444>

[15336E6C1256D65002E372E?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/40b847015485b34749256bfe0006e603?OpenDocument)

Ward Jeanne, If Not Now, When?, Addressing Gender-based Violence in Refugee, Internally Displaced, and Post-Conflict Settings, the Reproductive Health for Refugee Consortium, New York, April 2002 www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/40b847015485b34749256bfe0006e603?OpenDocument

Woroniuk Beth, Gender Equality and Humanitarian Assistance: A Guide to the Issues, Canadian International Development Agency (CIDA), November 2003 [http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/LibDocsByKey/LHON-5VNH8Z/\\$FILE/CIDA_Gender_nov2003.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/LibDocsByKey/LHON-5VNH8Z/$FILE/CIDA_Gender_nov2003.pdf?OpenElement)

Jeanne Ward, If Not Now, When?, Addressing Gender-based Violence in Refugee, Internally Displaced, and Post-Conflict Settings, the Reproductive Health for Refugee Consortium, New York, April 2002, pp8-9

- 1 United Nations, Women, Peace and Security, Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325, 2002, p2
- 2 Preliminary report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (E/CN.4/1995/42), para. 7.

Referencias

- 1 Jeanne Ward, If Not Now, When?, Addressing Gender-based Violence in Refugee, Internally Displaced, and Post-Conflict Settings, the Reproductive Health for Refugee Consortium, New York, April 2002, pp8-9
- 2 United Nations, Women, Peace and Security, Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325, 2002, p2
- 3 Preliminary report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (E/CN.4/1995/42), para. 7.



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

Consejo Noruego para Refugiados

Carrera 9 No. 81ª – Piso 9 y Piso 6, Bogotá - Colombia
Teléfono. (+57) 1 317 14 81
nrc@nrc.org.co

www.nrc.org.co / www.nrc.no
Fax. (+57) 1 317 15 04

Apoyado por:

Canada



Foreign Affairs and
International Trade Canada