



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

EL DESARROLLO DE NORMAS INTERNACIONALES PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS (ID). LOGROS Y DESAFÍOS.

Memoria para optar al Título Licenciado en Ciencias Jurídicas

SOFIA LORENA BECKER DIAZ
Profesor Guía: José Zalaquett
Santiago, Chile 2012

Índice:

Introducción.....	1
A. Conceptos y distinciones principales sobre el tema.....	6
A.1) Los Refugiados.....	7
A.2) Los solicitantes de Asilo.....	13
A.3) Evacuación Humanitaria.....	15
A.4) Los Desplazados Internos.....	18
A.5) Desplazamiento interno en Chile.....	27
B. La perspectiva psicosocial de los DI.....	30
C. Los Principios Rectores.....	47
C.1) Historia.....	47
C.2) Contenido.....	59
D. Análisis comparado: el caso de Colombia	72
E. Evaluación crítica de los Principios Rectores: Logros y desafíos.....	102
E.1) Soft law versus hard law.....	103
E.2) Establecer la relación entre la legislación nacional, internacional, leyes humanitarias.....	108

E.3) Hasta qué punto la ley es una respuesta a los problemas

 Planteados.....111

E.4) Efectividad de la legislación internacional.....114

F) Conclusiones.....117

G) Bibliografía124

Introducción:

La migración es un fenómeno tan antiguo como la humanidad. Los seres humanos -durante miles de años- poblaron la tierra mediante migraciones por todo el planeta, buscando alimentos, calor, seguridad y paz. Era un mundo sin fronteras.

La situación actual muestra claras transformaciones. Hoy se puede establecer la diferencia entre migración voluntaria y forzada. Dentro del segundo grupo se encuentran las personas y grupos que traspasan fronteras (en particular los refugiados, que son quienes, encontrándose fuera del país que les debe protección, tienen un temor fundado de persecución arbitraria si regresan a él) y los que se trasladan dentro de las fronteras de su propio país por razones de seguridad o subsistencia. La presente tesis se enfoca en esta última categoría, llamada de desplazados internos (en adelante DI) sin dejar de relacionarla con otras, para efectos de comparación y análisis.

Desde 1998 la ONU, con el nombre “Principios Rectores de los Desplazados Internos”(E/CN.4/1998/53 Add.2), estableció recomendaciones oficiales frente al fenómeno moderno que muestran las migraciones actuales. Este documento fue presentado por Francis Deng el 11 de febrero 1998 en una sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con el carácter de Recomendación. Posteriormente fue aprobada por la resolución de fecha 26 de febrero del mismo año (A/RES/52/130). Esta resolución está destinada a cubrir las lagunas existentes en la protección de los desplazados. Los desplazados

internos son, según lo expresan estos principios, las 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 de, o para evitar los efectos de, un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Con la creación de los Principios Rectores para los Desplazados Internos, se estableció un marco normativo para proteger a esta categoría de personas, lo que en su momento se consideró como un gran avance. Sin embargo, los DI aún se hallan muy desprotegidos. A diferencia de ellos, los refugiados gozan de una protección legal mucho más completa y mejor definida. El hecho de que no traspasen frontera internacional alguna los deja desamparados, debido a que se encuentran en una situación más vulnerable que el resto de la población nacional y sin embargo no cuentan con una normativa especial aplicable. Por esta razón es muy importante establecer desde cuándo una persona es un desplazado interno, en aras de determinar qué tipo de legislación internacional le es aplicable, siempre respetando la soberanía del Estado dentro del cual se encuentra. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) ha intentado proteger y ayudar a los desplazados a pesar de que esta labor no se encuentra estrictamente dentro de su competencia. Sin

embargo, es esta institución la que principalmente coordina la ayuda a los desplazados junto con otros organismos de la ONU.

Este proyecto de tesis investiga las probables consecuencias de la precaria normativa existente en torno a los desplazados internos y establecer en qué medida ésta les otorga la protección que necesitan. Si la investigación demuestra una falta de protección, propondrá ideas de *hard law* que sean capaces de mejorar la desvalida situación de los mismos.

En cinco capítulos se busca establecer la veracidad de la hipótesis antes planteada.

En el primero de ellos, (denominado conceptos y distinciones principales sobre el tema), se procura aclarar los conceptos relacionados con: migraciones voluntarias, condición de refugiado, la de desplazado interno y otras figuras (legales o de hecho) que supone el desplazamiento de personas, estableciendo las debidas comparaciones y definiciones. En particular se aclararán las diferencias entre migrantes voluntarios, refugiados, asilados y desplazados internos, pues aunque existen muchas semejanzas entre tales situaciones, los desplazados internos no son considerados refugiados, dado que no traspasan fronteras internacionales.

En el siguiente capítulo se aborda uno de los muchos efectos que tiene el desplazamiento, dentro de los cuales se encuentran problemas de higiene, alimentación, educación y vivienda. Sin embargo, privilegiaré una visión sobre

los problemas psicológicos de los DI, considerando que afectan a todos los demás. Esto debido a que el actuar de un individuo, así como el actuar de una comunidad, siempre estará ligada a las relaciones que armen entre ellos, las que a su vez, inevitablemente, estarán ligados a las situaciones emocionales en las que se encuentren.

El dedicar esta parte de la tesis a este tema, a pesar de que no es un tópico estrictamente legal, se hace necesaria. De lo contrario sería imposible establecer cuándo una persona se encuentra internamente desplazada y cuáles son sus necesidades. Establecer los principales problemas y necesidades que afectan a los DI permite contar con una referencia de hecho para crear normas legales que apunten a superarlos.

Este interés por los problemas psicológicos generales que enfrentan los desplazados internos que no se producen únicamente por el hecho de abandonar el lugar de residencia y desplazarse a otra región, sino porque, además, muchas veces se deben enfrentar a situaciones como la desinformación, el asentamiento en zonas que no tienen las condiciones básicas para vivir y la discriminación por parte de quienes habitan el lugar al que llegan. Por otro lado, el desplazamiento es un factor que afecta, no sólo a las personas como individuos, sino también al grupo social al que pertenece el desplazado y al que lo recibe. Por tanto, el marco legal respecto de los desplazados debe incluir políticas tanto respecto de los desplazados mismos como de las comunidades en las que se asientan. Toda esta situación se torna

aún mas grave, dado que los desplazados viven la experiencia de ser refugiados, pero dentro de su propio país, lo que significa que constantemente sus expectativas de ser tratados como ciudadanos normales son frustradas. Se convierten en “extranjeros” y sospechosos en su propio hogar.

El tercer capítulo (Los Principios Rectores) aborda sistemáticamente el análisis de los Principios Rectores sobre los Desplazados Internos de 1998. Primero la historia de los mismos. En esta sección examinarán los antecedentes históricos de estos Principios: con qué fin se crearon y qué se esperaba de ellos. Sobre esta base, más adelante se podrá analizar cuánto de ello se ha alcanzado.

El capítulo cuarto es un análisis de derecho comparado, con una amplia descripción del caso colombiano. Colombia es uno de los países del mundo que cuenta con más desplazados internos. De hecho, el ACNUR lo establece como el país donde han atendido a más desplazados en el mundo en 2009. Y en 2010 se mantuvo en el puesto número uno con 5,19 millones de personas desplazadas, según fuentes del gobierno colombiano.¹ Así, un examen del caso de Colombia se presta particularmente para un análisis comparado. En este capítulo se revisará la legislación colombiana respecto a los desplazados internos desde antes de la aparición de los Principios Rectores. Se analizará en particular un caso en Colombia, precisando de qué manera fue resuelto, con atención a qué normas, sean de la legislación nacional, de los principios rectores u otras.

¹Informe CODHES, febrero 2011, Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento

El último capítulo contiene una evaluación crítica de los Principios Rectores. El análisis principal se centrará en descubrir si estos principios efectivamente han cumplido con los objetivos planteados al momento de su creación, como en un examen de los principales problemas a los que se enfrenta el cumplimiento cabal de los mismos. Así, se intenta establecer qué nuevas acciones están pendientes para otorgarles una mejor y efectiva protección a los desplazados internos. Observando el *soft* y el *hardlaw*, se buscarán las virtudes y desventajas de cada uno de los sistemas. También explicar la discusión respecto a por qué no fue necesario y/o factible consagrar los Principios Rectores de los Desplazados Internos como *hardlaw* y bastó con proclamarlos simplemente como recomendaciones.

A. Conceptos y distinciones principales sobre el tema.

Actualmente se presentan simultáneamente varias formas de migración. La principal distinción que se hace necesaria es la que se produce entre la migración voluntaria y la migración forzada, ambas pueden realizarse dentro o fuera de un país.

En la migración voluntaria podemos encontrar a todas aquellas personas que por decisión personal o grupal deciden migrar. Por ejemplo: trabajo e intención de mejorar la situación socioeconómica de quienes las realizan.

Se tiende a poner en duda el carácter voluntario de las migraciones que son únicamente económicas. “En muchos casos, las condiciones económicas son tan adversas que la migración se convierte en la única opción para sobrevivir”².

Lo más grave y serio lo constituye el fenómeno de las migraciones forzadas. Son aquellas realizadas de manera involuntaria por parte de los migrantes.

Dentro de este grupo podemos distinguir al menos cuatro subgrupos principales. Los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y aquellas personas evacuadas por razones humanitarias. Para esto se hace necesaria la descripción individual de cada uno ellos.

Los Refugiados.

La Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados establece que los refugiados son personas que “debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fueradel país donde antes tuviera suresidencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”³.

²Zalaquett, José. Migraciones y Derechos Humanos.

³Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 189 U.N.T.S. 150, entrada en vigor 22 de abril de 1954

Esta definición contiene cuatro elementos copulativos que se deben cumplir para adquirir la calidad de refugiado:

- 1.- Temores fundados de ser perseguidos.
- 2.- Persecución en base a alguno de los motivos enumerados anteriormente.
- 3.- Encontrarse fuera de las fronteras del país de su nacionalidad o del país que habitan en forma regular.
- 4.- La decisión de no acogerse a la protección de tal país.

Si estos requisitos se cumplen, la persona puede acogerse al Estatuto de Refugiado, lo que le concederá un amplio espectro de protección y posibilidades. El hecho de acogerse a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados le otorga a cada una de esas personas protección internacional y el goce de ciertos derechos, como el derecho a no ser discriminado, a practicar su religión, a una documentación válida, a adquirir, vender y arrendar bienes muebles e inmuebles bajo la ley del país de asilo, a la libertad de expresión, acceso a la justicia, al empleo y a la seguridad social, y el derecho a ser tratados, dentro de lo posible, como los nacionales, entre otros.

Además les permite acogerse al artículo 33 de la Convención Sobre el Estatuto de Refugiado. Este artículo contiene el principio de no-devolución (*non-refoulement*) el cual establece que ninguna persona puede ser devuelta a las fronteras de territorios donde su vida o libertad peligran por causas mencionadas en la definición de refugiado.

Este principio es trascendental, pues les asegura a todas aquellas personas consideradas refugiados que no serán devueltas a un país donde sus vidas corren peligro. Se podría decir que el artículo 33 contiene la protección más importante para los refugiados.

Hasta hoy son 147 países los que han ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En paralelo al desarrollo de las variadas Convenciones y Protocolos referentes a los Refugiados, se fueron creando distintas instituciones que estuvieron a cargo de los refugiados.

A comienzos del siglo XX eran organismos humanitarios, como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja, la que se hacía cargo de los refugiados. En 1921, tras una conferencia respecto a los Refugiados, la Sociedad de Naciones decide nombrar un Alto Comisionado para los Refugiados. Asumió el cargo el Dr. Fridtjof Nansen, Representante de Noruega ante la Sociedad de las Naciones, quien ejerció el cargo hasta el día de su muerte, el 13 de mayo de 1930.

Con la muerte del Dr. Fridtjof Nansen, desapareció el cargo de Alto Comisionado para los Refugiados. En su honor, la Secretaría de la Sociedad de Naciones creó la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados, destinada a la protección de la creciente población de refugiados. Esta organización fue

presidida por Michael Hansson. La oficina inició sus operaciones el 1 de abril de 1931, con un mandato por ocho años.

Con la llegada del Nacionalsocialismo al poder en Alemania se agudizó el problema de los refugiados, por lo que se creó una oficina especial que se dedicaría exclusivamente a eso: el Alto Comisionado para los Refugiados llegados de Alemania, cuyo mandato se extendería más tarde sobre los refugiados de Austria.

Tanto el Alto Comisionado para los Refugiados llegados de Alemania como la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados se disolvieron al término de su mandato en 1938.

Pero aún no se había resuelto el problema de los refugiados. En 1939 la Sociedad de Naciones crea la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados con sede en Londres. Esta oficina funcionaba paralelamente con el Comité Intergubernamental para los Refugiados (*Intergovernmental Committee for Refugees*- IGCR). El IGCR fue creado por una iniciativa del entonces presidente estadounidense Benjamin Franklin con la participación de 31 gobiernos.

Sin embargo, el mandato del Alto Comisionado termina en conjunto con la Sociedad de Naciones el 31 de diciembre de 1940. La actividad del comité fue asumida, a partir de 1947, por la Organización Internacional para Refugiados (OIR).

En los años siguientes se crearon varias organizaciones para realizar trabajos destinados a grupos específicos de refugiados. Entre ellas la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* – UNRRA) que fue creada por 44 gobiernos y que se preocuparía de la repatriación de todas aquellos refugiados que querían y podía volver a su país de origen.

En 1950, se creó también la Agencia de las Naciones Unidas de Reconstrucción de Corea (*United Nations Korean Reconstruction Agency* - UNKRA), que funcionó hasta 1961, y la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* - UNRWA). Este última aún se ocupa de los aproximadamente dos millones de refugiados palestinos.

Recién el 14 diciembre 1950 la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución 428 (V), aprobaba el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El nuevo organismo entró en funciones el 1° de enero de 1951.

El mandato que crea éste organismo establece que la función del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (desde ahora en adelante ACNUR) es la de proporcionar, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, protección internacional a las personas que reúnan las condiciones

previstas en su Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

ACNUR se ha esforzado con cumplir su mandato. Su labor es impactante, sobre todo en terreno. Ha logrado ayudar a millones de personas refugiadas. Y debido a su compromiso con los derechos humanos ha logrado ayudar también a los desplazados internos y realizado varias misiones de acción humanitaria. Para esto ha debido interpretar su mandato de manera que le permita ayudar no exclusivamente a los refugiados, sino a todas aquellas personas que requieren ayuda internacional por el fenómeno del desplazamiento forzoso.

En efecto, el mandato de ACNUR establece que debe prestar ayuda a todas aquellas personas que se encuentren en situación de refugiados o solicitantes de asilo. Los desplazados internos no caben en ninguna de las categorías anteriores. Sin embargo, el ACNUR ha logrado -aplicando su mandato por analogía o simplemente aplicando las leyes humanitarias- extender su ayuda a un campo más amplio del que le correspondía desde un comienzo. Razón por la cual hace años se preocupan también del bienestar de los desplazados internos.

Los solicitantes de Asilo

Se tiende a confundir a los solicitantes de asilo con los refugiados. Esto no es correcto. Los solicitantes de asilo son aquellas personas que están solicitando el reconocimiento de su calidad de refugiado, y cuya solicitud no ha sido evaluada en forma definitiva.

El derecho de Asilo se consagra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 14, de la manera siguiente: En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Así mismo, el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

Así, en este grupo se encuentran todas aquellas personas que están solicitando se les reconozca su calidad de refugiado o su necesidad de cualquier tipo de protección internacional.

Sin embargo, hoy las circunstancias bajo las cuales las personas tienen posibilidad de solicitar asilo, son cada vez más acotadas. La mayoría de los países cuenta con una normativa interna que regula de manera más precisa el

derecho a pedir asilo. Cuáles son los requisitos que se deben cumplir para solicitar asilo, cuándo éste es otorgado, qué sucede si la entrada al país se hizo de forma irregular, etc. Estas normativas de carácter nacional dificultan la posibilidad de adquirir la calidad de refugiado. Esto ha dado paso a situaciones que resultan cuestionables.

Cómo olvidar la medida que adoptó el gobierno francés al cortar el tráfico de trenes⁴ provenientes de Italia para evitar la entrada a su territorio de inmigrantes. ¿En el marco de qué estatuto legal se puede enmarcar una situación así? Desde mi punto de vista ronda la ilegalidad. Si los países decidieran simplemente cerrar las fronteras a quienes vienen de afuera buscando asilo o refugio ¿No se les estaría negando un derecho básico establecido en la misma Convención de Derechos Humanos? Sin embargo, no podemos negar la existencia de las situaciones antes descritas.

Es importante mencionar la trascendencia de que el sistema que tenga cada país respecto a las solicitudes de asilo sea lo suficientemente bueno y accesible a la población que lo solicita. De manera tal que cada persona que quiera solicitar asilo entienda como y cuando debe hacerlo, así nadie que lo necesite quedará sin la posibilidad de acceder a ese estatuto.

⁴www.euroxpress.es, 17 abril 2011

Evacuación Humanitaria

La evacuación humanitaria es un concepto con límites muy definidos y muy estrictos.

Sólo podemos hablar de evacuación humanitaria cuando estemos hablando de la evacuación de un lugar que se encuentre dentro de un territorio que esté actualmente en guerra.

Se trata de una situación de excepción, debido a que se permite el desplazamiento forzado de personas. La evacuación humanitaria es un concepto legal limitado:

Según el diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, el derecho Internacional Humanitario es un conjunto de normas, de origen convencional o consuetudinario, aplicable en conflictos armados, internacionales o no, por lo que es denominado también “derecho de los conflictos armados” o “derecho de la guerra”. Tiene por objeto el alivio del sufrimiento de las víctimas, su protección personal comode los bienes esenciales para su supervivencia, limitando para ello la libertad de los contendientes a la hora de elegir sus métodos y medios de guerra.

Son varios los instrumentos que recogen el derecho internacional humanitario, entre ellos los cuatro Convenios de Ginebra. El cuarto Convenio de Ginebra (1949) relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de

guerra, menciona expresamente la situación de lo que se conoce como evacuación humanitaria. Son casos en que por razones humanitarias se permite la evacuación de personas aún en contra de su voluntad. En el capítulo segundo (protección general de la población contra ciertos efectos de la guerra), tras explicar que las disposiciones del mismo se refieren al conjunto de la población en conflicto, sin distinción desfavorable alguna, especialmente en cuanto a la raza, la nacionalidad, la religión o la opinión política. Estas disposiciones tienen por objeto aliviar los sufrimientos originados por la guerra. A continuación, en el mismo capítulo, se define que son las zonas de conflicto.

El artículo 17 de éste capítulo plantea que: “Las Partes en conflicto harán lo posible por concertar acuerdos locales para la evacuación, desde una zona sitiada o cercada, de los heridos, de los enfermos, de los inválidos, de los ancianos, de los niños y de las parturientas, así como para el paso de ministros de todas las religiones, del personal y del material sanitarios con destino a esa zona.” Este artículo se refiere principalmente a la evacuación de enfermos o personas en situaciones especiales.

El título siguiente, llamado estatuto y trato de las personas protegidas, contiene en su sección III (territorios ocupados), en su artículo 49, lo referente a traslados deportaciones y evacuaciones, estableciendo reglas básicas para la evacuación de personas.

Parte explicando que tanto los traslados en masa o individuales forzosos así como las deportaciones de personas protegidas, del territorio ocupado al de la potencia ocupante o a cualquier otro país ocupado están prohibidas sin importar el motivo. Continúa con las excepciones, explicando que la potencia ocupante podrá efectuar una evacuación de una determinada región ocupada, si así lo requiere la seguridad de la población o imperiosas razones militares, enfatizando en el hecho de que el desplazamiento sólo se podrá realizar en el interior del territorio ocupado, excepto en casos de imposibilidad material y asegurando el retorno de la población así evacuada tan pronto como cesen las hostilidades en ese sector.

Establece que esos traslados se deben realizar de tal manera que las personas evacuadas sean acogidas en instalaciones adecuadas y respetando siempre las condiciones básicas de salubridad, higiene, seguridad y alimentación, estableciendo que no se separe a los miembros de una misma familia.

La potencia ocupante –establece- no podrá retener a las personas protegidas en una región expuesta a los peligros de la guerra, a no ser que la seguridad de la población o imperiosas razones militares así lo requieran.

Y establece también que la potencia ocupante no puede efectuar evacuación o traslado de una parte de su población civil al territorio ocupado.

Quedan establecidas entonces las normas bajo las cuales una evacuación se puede llevar a cabo, con énfasis en que esto podrá ocurrir sólo en situaciones de excepción, demandando encontrar otro tipo de solución en cada caso.

Los Desplazados Internos.

Este último grupo es aquel en el cual centraré este trabajo. El desplazamiento forzado es un fenómeno que se viene realizando desde los tiempos más remotos. Por circunstancias adversas, personas o grupos de personas se ven obligadas a abandonar su hogar y establecerse en otro lugar. Es algo que también podemos observar en los refugiados. Pero lo que caracteriza a los desplazados internos es el hecho de que no traspasan las fronteras de su país.

“En 1992, en respuesta a la creciente preocupación de la comunidad internacional por el gran número de desplazados internos de todo el mundo y sus necesidades

de asistencia y protección, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU pidió al Secretario General que nombrara a un representante para los desplazados internos (resolución 1992/73 de la Comisión). El Sr. Francis M. Deng (Sudán) fue nombrado para ocupar ese cargo y, al igual que otros representantes

especiales en la Comisión, presta servicios con carácter voluntario y con dedicación parcial”.⁵

Desde su nombramiento, y para cumplir con el mandato que le había sido encomendado, el Sr. Francis M. Deng realizó un estudio a fondo de todos los instrumentos y/o mecanismos de Derechos Humanos existentes. Lo primero era descubrir las normas que ya existían en el derecho internacional para la protección de los desplazados internos.

Luego de la recopilación de la normativa existente-junto a un equipo de juristas internacionales- se dedicó a compilar un documento que se titularía *“Compilation and analysis of legal norms”*. Este fue presentado ante el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas el 5 de Diciembre de 1995.⁶

Dicho informe establece que a pesar de que existen normas que se pueden aplicar directamente a los desplazados internos, la revisión de las mismas dejó en claro que aún existían demasiadas lagunas en la normativa internacional, lo que permitía la vulneración de ciertos derechos de los desplazados internos, situación que, por supuesto, no era aceptable.

Luego de dicho informe, se decide encargar al Representante del Secretario General para los Desplazados Internos la creación de un marco normativo. Este fue presentado dos años después, con el nombre de Los Principios Rectores de los Desplazados Internos.

⁵A/56/168/2001. Resumen

⁶ Revisar Documento de la ONU E/CN.4/1996/52/Add.2

El desplazamiento interno es un fenómeno que hoy se puede apreciar en varios países. El problema al que se enfrentan estas personas es el siguiente. Se encuentran en una situación límite. Y para huir de ella, se desplazan hacia otro lugar. Como no salen de su país, y por tanto no pueden solicitar ayuda internacional, quedan en una situación especial: sus necesidades son distintas a las de sus connacionales. Pero la mayoría de estas necesidades no son cubiertas por el Estado. Las principales causas del desplazamiento son los conflictos armados. En la mayoría de éstos, el Estado representa a una de las partes. Por tanto, muchas veces son los mismos Estados los que provocan el desplazamiento.

Un informe de la Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (en adelante CODHES), número 77 de febrero de 2011, señala que “(...) las zonas de expulsión de desplazados coinciden con las zonas de mayor presencia militar y policial. (...) esas mismas zonas de expulsión de población desplazada se dinamiza la inversión extranjera y de capitales nacionales que mueven las locomotoras de la minería y la agricultura dedicada a agrocombustibles”

Lo anterior posibilita la hipótesis de que al Estado le conviene que las personas que habitan esos lugares, económicamente tan sustentables se desplacen hacia otros económicamente menos sustentables.

Otro motivo por el cual los Estados no se hacen cargo de los desplazados internos, es que no tienen posibilidades de hacerlo. Como en casos de desplazamiento por razones de desastres naturales. La ayuda que puede prestar un Estado a sus nacionales en una situación así, debe ser reforzada con ayuda externa prestada por agencias internacionales o por otros países. La circunstancia del desastre natural puede dejar al país tan devastado que no tiene la capacidad para responder por sí sólo ante dicha situación. No es tan absurdo señalar que existen situaciones en que los Estados no son capaces de hacerse cargo de sus propios nacionales, por lo que es necesaria la intervención internacional en beneficio de quienes necesitan la ayuda en ese instante.

La definición de desplazado interno la encontramos en Los Principios Rectores de los Desplazados Internos, que es un documento que se presentó en conjunto con el Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis M. Deng en el 54avo periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, el día 11 de Febrero de 1998 en adelante los Principios Rectores.

La definición se encuentra en el número 2, en la introducción del documento, que señala: Se entiende por desplazados internos a las 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.

Esta no es una definición legal⁷. Tiene como fin ayudar a establecer quienes son las personas que requieren la ayuda de los Principios Rectores. Lo anterior tiene una explicación bastante simple: la definición en sí no se encuentra en ningún cuerpo legal de los Estados. Sólo en esta declaración de principios que, lamentablemente, no tiene valor legal alguno.

La definición antes descrita tiene dos elementos esenciales: primero, el carácter coercitivo o involuntario del desplazamiento y, segundo, el hecho de que el desplazamiento se realiza dentro de las fronteras nacionales. Según Walter Kälin, quien desde el año 2004 tiene el cargo de Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, éste último requisito también se cumple si para trasladarse de un lugar a otro dentro de su propio país, los desplazados internos traspasan fronteras internacionales pero vuelven a entrar al territorio del cual salieron. Por ejemplo si en Chile alguien tuviera que desplazarse de manera forzada desde Osorno a Punta Arenas y para eso cruzara por Argentina, esa persona, a pesar que salió de Chile, al reubicarse dentro del territorio nacional sigue cumpliendo con el requisito para ser calificado como desplazado interno.

⁷Kälin Walter, Guiding Principles on Internal Displacement- Annotations, American Society of International Law, Studies in Transnational Legal Policy No. 38, Washington DC 2008. Pag.20

El segundo párrafo de los Principios Rectores contiene una descripción de las razones por las que los seres humanos se pueden ver forzados a desplazarse.

Esta descripción no es taxativa; esto queda explícito con la palabra “en particular” que indica exactamente eso⁸.

Las principales razones del desplazamiento interno, según la descripción del mismo, son cuatro, a los cuales se les agrega una quinta razón que está establecida en el artículo seis, párrafo dos, letra c del mismo instrumento. Estas son: 1.- Conflicto armado. 2.- Situaciones de violencia generalizada. 3.- Violación de los derechos humanos. 4.- Catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Y el artículo seis agrega los proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial.

Tanto el conflicto armado como las situaciones de violencia generalizadas y la violación a los derechos humanos pertenecen a las causas clásicas del desplazamiento interno. Debido a estas razones los desplazados internos se ven forzados a abandonar no sólo sus hogares, si no que muchas veces también deben cambiarse de ciudad. El problema no sólo se presenta cuando tiene que abandonar su hogar, si no que también cuando deciden retornar.⁹

El retorno se transforma en un problema debido a que la mayoría de las veces los hogares o pueblos no se encuentran en el mismo estado que cuando fueron abandonados. Sucede que a veces las viviendas han sido ocupadas por otras

⁸Ibid. Pag. 2

⁹Esto es un tema que se profundizará más adelante.

personas, o fueron entregadas a otros por las autoridades que ocuparon el área. En el peor de los casos simplemente ya no existen o están tan destruidos que son inhabitables. Todo esto en una mirada sólo material.

Porque, por otra parte, el retorno está asociado a factores psicológicos que los desplazados no pueden eludir. Este choque los enfrenta muchas veces con una complicada situación marcada por una alta vulnerabilidad.

Según las estadísticas del ACNUR, existían a finales de 2010 14.697.804 (catorce millones seiscientos noventa y siete mil ochocientos cuatro) desplazados internos en el mundo. Colombia encabeza la lista de países afectados, con 3.672.054 (tres millones seiscientos setenta y dos mil cincuentaicuatro) desplazados internos, seguido por la República Democrática del Congo y Sudan, el primero con 1.721.381 (un millón setecientos veintiún mil trescientos ochenta y siete mil) y el segundo con 1.624.100 (un millón seiscientos veinticuatro mil cien) desplazados internos. Estas son las estadísticas presentadas por el ACNUR a finales de 2010. .

Durante el desarrollo de los conflictos es muy difícil para las organizaciones internacionales brindar a los desplazados internos (en adelante DI) la ayuda que necesitan. Esto principalmente debido a que ingresar a las zonas de conflicto resulta muy complejo. Sin embargo, esto varía considerablemente de un país a otro, dependiendo también de cuales sean las razones o la intensidad del conflicto armado.

La cuarta causal enumerada en el párrafo dos de los Principios Rectores de los Desplazados Internos la constituyen las catástrofes naturales o provocadas por el hombre.

Se decidió incluir esta causal (según lo que expresa Walter Kälin en su texto "*Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*") debido a que las personas desplazadas por desastres naturales o provocados por el hombre son, por ello, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de discriminación, cuando deben desplazarse a un área en que constituyen una minoría étnica.

Sin embargo, no todas las personas que deben desplazarse debido a desastres naturales o provocados por el hombre son desplazados internos. Para que aquello ocurra es importante que también se cumplan los demás requisitos: que los derechos básicos de aquellas personas no sean respetados, que la ayuda no sea suficiente, no se les presenten alternativas satisfactorias o se les prohíba volver a su lugar de origen luego de pasado el peligro.

Nuestro país exhibe ejemplos del fenómeno: el terremoto del 27 de febrero del año 2010 dejó en una situación precaria a miles de personas cuyas casas fueron destruidas por el sismo o por el maremoto posterior. El país entero se movilizó para construir las viviendas provisorias. Sin embargo, hoy en día son varias las localidades que siguen viviendo en estas viviendas, y que aún no recuperan sus terrenos, ni tiene acceso a los servicios más básicos.

Una situación parecida se pudo observar en New Orleans como consecuencia del huracán Katrina. Durante enero de 2008, Walter Kälin, Representante del Secretario General para los DI, realizó un recorrido por las zonas afectadas constatando que todavía había varias las personas que no tenían trabajo ni disponían de un lugar definitivo para vivir.

El último grupo lo componen las personas que son forzadas a desplazarse debido a proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial. Este causal no se encuentra en la definición de desplazado interno, si no, en el principio número seis párrafo dos, letra c.

Muchas veces los proyectos de desarrollo incluyen movimiento de población. Esta situación no siempre es constitutiva de desplazamiento forzado. Por tanto hay que ser cuidadoso al momento de aplicar esta causal, que es más difícil de detectar que las anteriores.

Luego de que en el 2005 se realizara un enfoque grupal hacia los desplazados internos, y actuando generalmente bajo la supervisión de la Oficina del Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas, el ACNUR desempeña el rol principal en la supervisión de las necesidades de protección y alojamiento de los desplazados internos, así como la coordinación y gestión de algunos campos que ya están establecidos. Otras agencias de Naciones Unidas

realizan funciones similares en las áreas del agua, la alimentación, la salud, la logística y las telecomunicaciones

Desplazamiento interno en Chile

En Chile existen tipos de migración forzada que están establecidos como penas en el ámbito penal. Me refiero brevemente a estas penas debido a que es importante tomar en cuenta que éstas son penas legalmente establecidas y que pueden y deben en ciertos casos ser aplicadas por los tribunales de nuestro país.

Nuestro código penal consagra 4 tipos de penas relacionadas con la migración forzada, la relegación, el destierro, el extrañamiento y el confinamiento. Todas se encuentran enumeradas en el título III del código penal artículo 21. Los artículos 33 a 36 del mismo las explican de la siguiente manera.

Confinamiento es la expulsión del condenado del territorio de la República con residencia forzosa en un lugar determinado. El extrañamiento, reza el artículo 34, es la expulsión del condenado del territorio de la República al lugar de su elección. La relegación es la traslación del condenado a un punto habitado del territorio de la República con prohibición de salir de él, pero permaneciendo en libertad. El artículo 36 por su parte establece que el destierro es la expulsión del condenado de algún punto de la República.

El extrañamiento, así como la relegación fueron dos métodos que se utilizaron durante la dictadura en contra de miles de chilenos. Muchas veces salían de

Chile y al intentar renovar su pasaporte en las embajadas de Chile se les estampaba una L en el pasaporte, lo que les imposibilitaba el regreso. La letra L iba acompañada de la siguiente inscripción “El titular del presente pasaporte necesita previa autorización del Ministerio de Interior para regresar a Chile”¹⁰. Con esto se tornaba imposible retornar a Chile y quienes lo intentaban, fracasaban. “Relevantes fueron los intentos de retorno por la vía legal de muchos chilenos. Recuerdo particularmente el de diciembre del año 1984 en que participé activamente junto a otros penquista (...) realizamos dos intentos exigiendo nuestro derecho a vivir en Chile. Uno por tierra en que fuimos violentamente expulsados desde el túnel “Las Cuevas” hacia Mendoza y luego por aire en que no se nos permitió bajar del avión de Aerolíneas Argentinas obligándonos a volver a Buenos Aires.”¹¹

La relegación también se utilizó bastante siendo los casos más conocidos los de la isla Dawson, además de Chile Chico, Chiloé y Magallanes. En el primer caso, Isla Dawson, ubicada en el extremo sur de Chile en la provincia Magallanes, se instalaron, sólo 5 días después del golpe militar, dos campos de concentración llamados Rio Chico y Campigni. En esos campos estuvieron 400 presos políticos de la región, además de aproximadamente 30 dirigentes de la Unidad Popular.

¹⁰http://www.tribunadelbiobio.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=2426&Itemid=90, El asilo contra la opresión: Exilio en México a 34 años del oprobio. Gabriel Reyes Arriagada, 21 de marzo 2009. consultada 21-12-2012

¹¹Ibid.

Dos de las cuatro penas descritas anteriormente, son casos de desplazamiento forzado mientras las otras son migraciones forzadas, pero no desplazamiento debido a que se realizan traspasando las fronteras nacionales. A pesar de que hoy en día no son muy utilizadas, siguen existiendo en nuestro Código Penal, razón por la cual una persona puede ser condenada a ellas.

Además existen casos de desplazamiento interno ligados a proyectos de desarrollo en los cuales no profundizaré en esta investigación. Sin embargo creo necesario mencionarlos.

Entre los más conocidos se encuentra la construcción de la represa de Ralco. Las tierras que Endesa inundó para construir la represa de Ralco pertenecían al pueblo Pehuenche. En ella tenían sus cultivos y hogares. También tenían allí sus lugares sagrados y ancestrales cementerios. Debido a que las tierras indígenas no pueden ser compradas por personas no indígenas (ley 19253 de 1993)¹², Endesa compró 20.000 hectáreas para permutarlas por 638 hectáreas de tierra indígena. En un comienzo las familias pehuenches afectadas se negaron, sin embargo con un hábil manejo político se logró convencer a ciertos Loncos y jefes indígenas que finalmente, terminaron aceptando el trato.

Hoy en día las familias que habitaban esos terrenos viven en Barco, un pueblo a mil metros de altura, 400 más altos de donde vivían antes, en una situación

¹²En su artículo 13 la ley 19253 dice: “Las tierras a las que se refiere el artículo precedente, por exigirlo en interés nacional, gozarán de la protección de esta ley, y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia.” Lo que deja el espacio para realizar permutas.

de extrema pobreza. En éste pueblo el desempleo alcanza a un 90% ,y durante el invierno quedan aislados al menos por unas semanas.¹³

Quise mencionar este caso debido a que representa una situación de desplazamiento interno motivado por grandes proyectos de desarrollo, y es uno de los mejores ejemplos que se puede obtener de desplazamiento interno en Chile.

En este trabajo me referiré principalmente al desplazamiento que se realiza por las causales del párrafo dos de la introducción a los Principios para los Desplazados Internos. Es decir el desplazamiento forzado provocado por situaciones de conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos y catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

B. La perspectiva psicosocial de los DI

El desplazamiento se produce por la imperiosa necesidad que tienen quienes lo realizan de abandonar el lugar donde viven debido a que éste ya no es habitable. Esto último puede suceder por catástrofes naturales o producidas por el hombre, por grandes proyectos de desarrollo o por conflictos armados. Es

¹³“ Los Pehuenches después de Ralco” Drysdale, Sabine, 28 de mayo 2011, revista El Sábado.

éste último punto el que mayormente produce el desplazamiento interno al cual me referiré.

Los efectos del desplazamiento son variados y abarcan todos los ámbitos de la vida en sociedad. Desde los más básicos, como el acceso a alimentos y habitación, hasta los más difíciles de detectar, como son los efectos emocionales que puede tener una situación así, tanto sobre los individuos como sobre la comunidad.

En éste capítulo me referiré a los problemas psicosociales de los DI, debido a que son los más difíciles de detectar y están muy ligados a la situación misma del desplazamiento interno.

Todos los seres humanos tienen necesidades básicas. Estas necesidades son tanto materiales (un lugar donde dormir, alimentación), como emocionales.

Cuando estas necesidades básicas no pueden ser satisfechas debido a causas individuales y/o sociopolíticas, pueden aparecer consecuencias significativas en el plano afectivo y emocional.

Las leyes deben ser capaces de subsanar las falencias que subyacen a la no satisfacción de éstas necesidades básicas, para lo cual es necesario saber exactamente cuales son.

Entender las dimensiones psicológicas del desplazamiento permitirá dirigir la protección legal. Por tanto es una manera de encausar las legislaciones, tanto nacionales como internacionales, hacia un mayor nivel de efectividad..

El desplazamiento no involucra únicamente pérdidas materiales y físicas. Existe, además, un daño emocional de gran envergadura. Éste no se produce solamente durante, o como consecuencia, del desplazamiento, si no que muchas veces es una de las principales razones por las que se produce el desplazamiento

Etimológicamente trauma significa herida. La palabra trauma, en psicología, se refiere a un tipo específico de herida, aquel problema psíquico originado por el impacto que una determinada experiencia tiene en una persona.

Cuando el daño emocional del desplazamiento no es reconocido y, por tanto, no puede ser elaborado, puede desarrollar un trauma, tanto a nivel individual como del conjunto de la población desplazada.

Ignacio Martín Baró(2000) señala que el presupuesto implícito de la individualidad de la experiencia traumática es bastante engañoso. Se supone que los traumas son individuales, es decir, que se puede comprender el trauma examinando únicamente a la persona afectada.

Sin embargo este autor se refiere a los denominados traumas sociales. Éste término se utiliza para referirse a las experiencias que afectan a una población, no a un individuo dentro de la misma. Por ejemplo respecto al conflicto Palestino Israelí, es la sociedad palestina la que queda traumatizada, no los palestinos de manera individual.

El mismo autor propone entonces el término trauma psicosocial, el cual se referiría específicamente a los problemas psíquicos cuya etiología es sociopolítica. Este concepto pretende englobar tres aspectos que, según Baró, resultan esenciales para una adecuada comprensión del trauma.

El primero se refiere al carácter dialéctico del trauma, “La naturaleza del trauma hay que ubicarla en la particular relación social de la que el individuo sólo es una parte. Precisamente porque el trauma debe explicarse desde la relación en la que se encuentra el individuo con su sociedad, no puede predecirse sin más que un tipo de situación social vaya a generar mecánicamente un trauma a cualquier persona, o que un determinado tipo de persona nunca sufrirá un trauma.(...)Al afirmar el carácter dialéctico del trauma se afirma, necesariamente, su carácter histórico.”¹⁴

El segundo aspecto radica, esencialmente, en el hecho de que el trauma es producido socialmente y que por tanto su comprensión y su solución no sólo requieren atender al problema del individuo, sino a las estructuras o condiciones sociales que son potencialmente traumáticas.

El último aspecto se refiere a que “Las relaciones sociales de los individuos no son sólo las causantes de los traumas, sino que su mantenimiento es el que alimenta y multiplica los casos de individuos traumatizados.”¹⁵

¹⁴Martin Baró, Ignacio, Psicología social de la guerra: Trauma y terapia. UCA Ediciones, San Salvador , El Salvador 2000.

¹⁵Idem, Anterior.

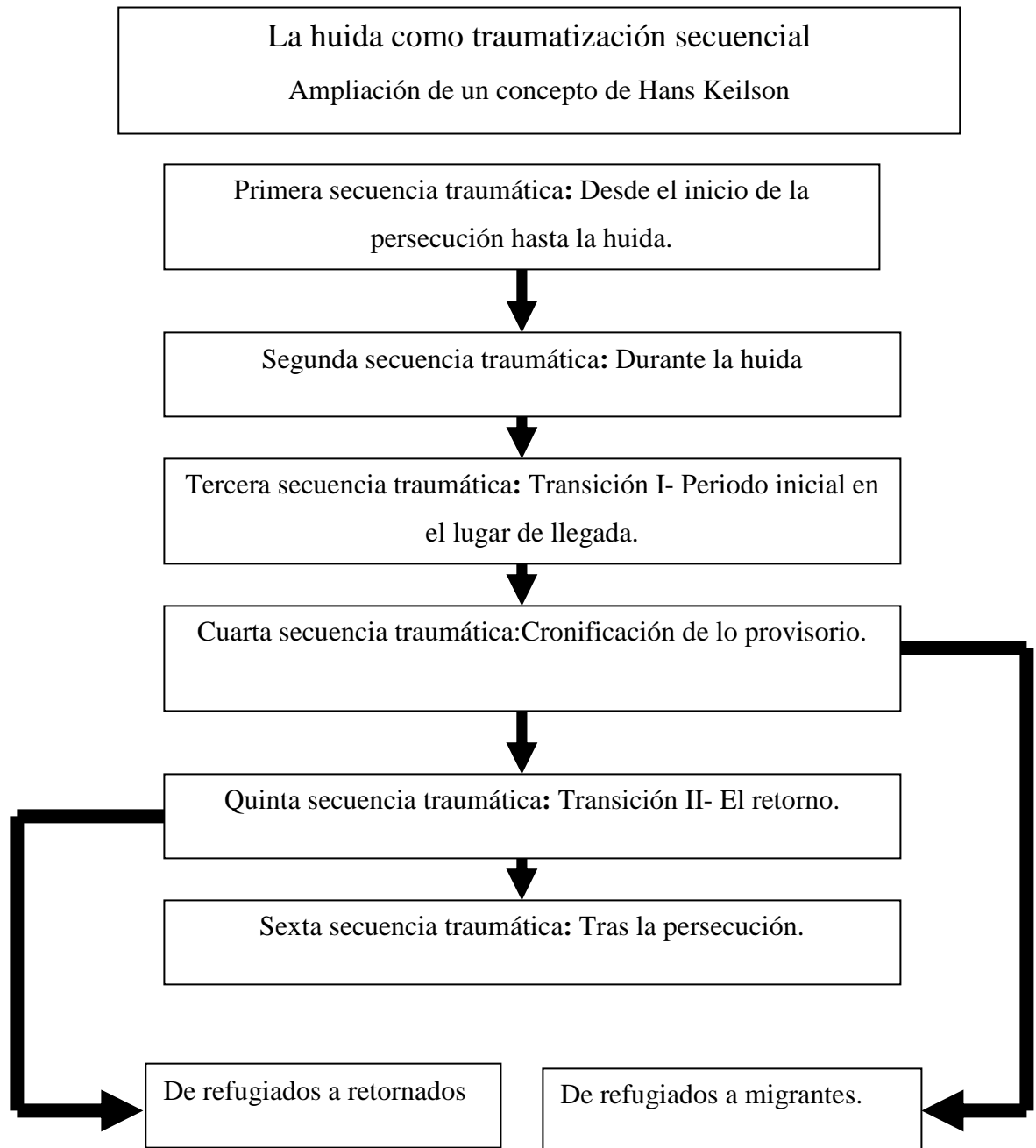
Concluye entonces que el trauma psicosocial es la cristalización concreta en los individuos de relaciones sociales aberrantes y deshumanizadoras como las que prevalecen en situaciones de guerra civil.

Hans Keilson(1909-2011), psicoanalista alemán, afirma que las secuelas del trauma se mantienen en el tiempo más allá del fin de la guerra, de los estados dictatoriales o de la represión política. En consecuencia, si las expectativas de reparación, de reconocimiento y validación social del daño se ven frustradas por el silencio y la falta de justicia, estaríamos frente a una secuencia traumática más, pero de mayor intensidad, porque profundiza la sensación de impotencia, de desprotección.

Así mismo lo confirma Margarita Díaz en su artículo “Efectos traumáticos de la represión política en Chile: Una experiencia clínica”, al explicar que el trauma no se constituye a partir de un hecho o de una vivencia traumática única sino, por el contrario, es producto de una serie de secuencias traumáticas que forman parte del contexto en el que el sujeto está inserto.

Los DI no se enfrentan a una vivencia traumática única, sino a un contexto, una realidad traumática que se reproduce en el tiempo. Dependerá de cuán capaces sean los afectados de adaptarse o de cambiar esa realidad, la posibilidad de la elaboración de esta experiencia.

En el manual “Género, transformación de conflictos y enfoque psicosocial”, David Becker y Barbara Weyermann (2006) proponen un cuadro titulado la huida como traumatización secuencial, ampliación de un concepto de Hans Keilson. Este cuadro se aplica tanto a desplazados como a refugiados y explica las distintas fases por las que pasa un grupo de personas enfrentado a una situación traumática. Keilson presenta 3 fases y esto se considera una ampliación pues aquí se proponen 6 fases.



La primera secuencia traumática transcurre desde el inicio de la persecución hasta la huida. Esta marcada por dos sensaciones: la renuncia y la esperanza.

La renuncia que proviene de la constatación que no existe otra salida, que lo único que pueden hacer para salvarse a sí mismos y a su familia es huir.

Por otro lado está la esperanza de que un día las cosas se resolverán y podrán retornar a sus hogares. El principal problema aquí es que la mayoría de las veces esto se mantiene como una ilusión.

Lo más importante en esta fase es poner atención a los siguientes hechos que son trascendentales para orientar bien la ayuda que se entregará.

Se debe considerar si la decisión de huir fue tomada con tiempo, si hubo espacio para preparar la huida o tuvo que ser adoptada de improviso. Si quienes huyen lo hacen por decisión propia o son desterrados del lugar, como sucedió con los relegados durante la dictadura en Chile. Y lo más importante, establecer hasta que punto son traumáticos los eventos que provocan la huida.

Respondiendo las preguntas antes planteadas se puede diseñar un plan de contingencia para esta primera fase. Sin embargo, es claro que cualquiera que sea el plan no se podrá evitar totalmente el desplazamiento, pues éste ya ha comenzado. Únicamente se podrá trabajar aquellos elementos que son abordables. Como los rituales de despedida, la preparación para las dificultades a las que se pueden enfrentar durante la huida y, sobre todo, intentar trabajar la situación de amenaza que envuelve todo el contexto del desplazamiento.

La segunda secuencia se refiere a la huida en sí misma. Este período puede ser bastante largo, a menudo de varios meses. Quienes la realizan se exponen constantemente (incluso en algunas ocasiones arriesgan la vida), están

conmocionados y afectados por la experiencia de haberlo perdido todo y al mismo tiempo deben sacar fuerzas para perseguir un objetivo: salvarse. El miedo, siempre presente y el caos conducen muchas veces a la toma de decisiones equivocadas.

Como los DI se mueven únicamente dentro de su propio país, esperan poder recurrir a familiares o amigos para solicitar ayuda, lo que lamentablemente la mayoría de las veces resulta ilusorio.

Aquí la ayuda debe centrarse principalmente en la entrega de bienes materiales para facilitar la huida. También se debe intentar ayudar a los DI a reflexionar sobre los riesgos y las amenazas a las que pueden verse enfrentados. La ayuda debe ser entregada de la mejor manera posible. Para eso será necesario averiguar en cada caso, entre otras cosas, donde termina la huida, si es en la casa de familiares, amigos o en campos de DI, si es que ésta conduce a una región lingüística distinta y, sobre todo, a que redes sociales de apoyo tienen acceso durante ese período.

El énfasis en esta segunda secuencia traumática es entregarle a quienes se encuentran en ella el mejor tipo de ayuda accesible, de acuerdo a las necesidades que suelen surgir durante una vivencia como ésta.

La tercera secuencia traumática, denominada Transición I, se refiere al período inicial en el lugar de llegada. A menudo el lugar de llegada no garantiza una auténtica seguridad ni corresponde a las expectativas creadas por los DI

durante la huida. Uno de los principales problemas aparece aquí, debido que es la primera vez, desde que comienzan las secuencias traumáticas, que tienen tiempo de tomar conciencia de las heridas psicológicas padecidas.

Los DI se enfrentan a dos situaciones distintas. Por un lado no se diferencian de la población del lugar de acogida, por lo que pueden ocultarse fácilmente, mezclarse con quienes los reciben, pero por el otro descubren que son extranjeros en su propio país. En el caso de los DI el reconocimiento de la huida aparece junto con los conflictos que se producen con quienes acogen a los DI en sus casas. Es entonces cuando se dan cuenta que no están de visita, que están huyendo, y comienzan a tomar conciencia de la realidad.

La situación anterior no cambia cuando los DI están en un refugio colectivo o un campamento. Pese a que sus necesidades básicas estén cubiertas, sufren marginación y sienten vergüenza ante la población local de la que hasta hace poco formaban parte.

El énfasis aquí se debe poner en los siguientes cuatro ámbitos. Seguridad, autonomía, integración y el reconocimiento expreso a la situación especial de los DI.

El primero es el más básico, se necesita conseguir los permisos regulares para habitar un lugar, así como una vivienda, etc.

La autonomía, por su parte, es el pilar sobre el cual se construye el camino hacia una solución permanente. Cómo volver a ser independiente de la ayuda externa, cómo enfrentar todas estas nuevas situaciones.

La integración tiene como fin dominar y atenuar el sentimiento de sentirse extranjero en su propio país y de no pertenecer a la sociedad en la que se encuentran.

El último ámbito resulta uno de los más importantes. En los casos de los DI es necesario reconocer expresamente su condición, pues la falta de éste los pone en una situación extremadamente vulnerable; pierden sus derechos políticos por razones administrativas, tienen dificultades de escolarizar a sus hijos, pues se deben integrarlos a escuelas en épocas donde no hay cupos o porque no tienen los medios para enviarlos a las mismas, etc.

Aquí la ayuda debe ir dirigida al asentamiento de los DI en un nuevo lugar, asesorías jurídicas, apoyo psicosocial, basado principalmente en la creación de grupos de apoyo mixtos (DI y locales), ayuda material, desarrollo de capacidades a fin de poder generar ingresos, y sobre todo promover acciones con la población del lugar de acogida.

Como se puede observar, a medida que avanzan las secuencias, la ayuda también se vuelve más definitiva. Ya no se habla de refugios provisionales ni de alimentos, sino de construcción de viviendas y desarrollo de capacidades para

generar ingresos. Sin embargo, en ninguna de las etapas deja de ser necesario el apoyo psicológico que se le debe brindar a las víctimas.

Cuarta secuencia traumática: Cronificación de lo provisorio. En ésta se distinguen dos etapas a pesar de que no todos pasan por ambas.

Primero la adaptación a las circunstancias, sin dejar de considerar su situación como provisoria. Esto los ayuda, por una parte, a preservar los lazos con su lugar de origen, sin embargo entorpece su integración. Por ejemplo, quienes salieron exiliados de Chile a comienzos de la dictadura, pensaban que la dictadura se acabaría pronto, vivían con la maleta lista para volver, lo que hizo mucho más difícil insertarse en las sociedades de los distintos países que los acogieron y en muchos casos no aprendieron el idioma a pesar de vivir muchos años en los países que les entregaron asilo político

Por otro lado puede suceder que acepten la situación y no esperen ningún tipo de cambio, es decir acepten que no van a volver a sus hogares, facilitando así la integración. Sin embargo, esto supone una profunda fractura de la identidad individual, ya que los antiguos lazos apenas se pueden conservar.

Existe, por tanto, la sobre-adaptación y la sub-adaptación, según sea el caso. Además, se pueden producir nuevas experiencias traumáticas producidas por xenofobia, dificultades con las autoridades, competencia desigual en la búsqueda de empleos etc. También surge la necesidad de redefinir la identidad conforme a las nuevas circunstancias. Esto va de la mano con el conflicto

interno que se produce entre la lealtad al lugar de origen y la identificación con el lugar de acogida, en una desesperada búsqueda de la normalidad.

Es importante enfocar la ayuda psicosocial en esta fase, con perspectivas a largo plazo, fomentando el aprendizaje de la lengua del lugar de acogida en caso de que fuese necesario. Se propone, además, el perfeccionamiento y la formación continua de los DI, permitiéndoles una adaptación más rápida.

La quinta secuencia se denomina Transición II- El retorno. Esta secuencia abarca el período entre la decisión (in) voluntaria de retornar, el viaje de retorno y el período inicial en el lugar de origen. El retorno forzoso significa una severa reutramatización o una nueva traumatización. Volver de manera forzada a un lugar del que se huyó con el fin de preservar la vida, es enfrentarse a todo aquello que se pretendió abandonar con el desplazamiento. Muchas veces involucra volver a nada. Las casas ya no están, los terrenos se han perdido, no existe posibilidad de trabajo etc.

Incluso cuando el retorno es voluntario, siempre trae consigo algún tipo de crisis por que se vuelve a un lugar muy distinto, no se cumple las expectativas del reencuentro, no hay infraestructura, no hay trabajo, incluso a veces faltan los servicios básicos, como el agua.

Cuando logran establecerse en el lugar de acogida, el retorno forzoso puede ser visto como una segunda expulsión, lo que también puede derivar en una retraumatización.

De hecho, por lo antes explicado, lo más importante del retorno es que sea voluntario. Además habrá que asistir a los DI en la confrontación con la realidad del retorno. A la distancia se idealiza el hogar, pero al volver, el lugar de origen puede parecer extraño y las ilusiones encontrar lo que se tenía antes del desplazamiento, la mayoría de las veces se estrellan contra una realidad muy dura.

Quienes vuelven, no tienen nada, todo lo que dejaron atrás ya no existe, los terrenos fueron expropiados, las casas destruidas, etc. Además, dependiendo del tiempo que pasaron en el lugar de acogida, pueden sentir tristeza de abandonarlo, convirtiéndose entonces el retorno en una nueva situación de pérdida.

Otro típico problema es el que viven los retornados en su reencuentro con quienes se quedaron. No sólo las vivencias son distintas, si no también la perspectiva desde la cual se abordan los sucesos que unos vivieron desde lejos y otros desde cerca. Incluso existe un sentimiento de culpa de quienes se fueron por lo que les sucedió a quienes se quedaron.

Por último existe el problema generacional, hijos nacidos fuera del lugar de origen, sienten más apego a ese lugar que por ese "hogar" que jamás conocieron, pueden, por tanto, reaccionar de manera negativa a la insistencia de los padres a volver. Tienen más relación con el lugar que dejan que con

aquel al cual se dirigen, que muchas veces también resulta ser peor que el lugar de acogida, debido a todo lo mencionado anteriormente.

La última secuencia traumática se llama “tras la persecución” y se divide en dos: De refugiados a retornados y de refugiados a migrantes. La primera, como muestra el diagrama, viene luego de la quinta secuencia traumática, mientras la segunda deriva de la cuarta secuencia traumática, lo que resulta bastante lógico.

La transformación de refugiado o DI a retornado. Trascendental es aquí el hecho de que por mucho que los DI se vuelvan a sentir en casa, el desplazamiento no es algo que se pueda olvidar. En las familias de quienes retornan, la migración forzada sigue siendo un tema de discusión por varias generaciones. Será siempre parte de la historia familiar, por ejemplo, puede ser que una pareja se haya formado durante la época de exilio lo que traerá como consecuencia que los lados paternos y maternos de una misma familia vivan en lugares muy distintos de un mismo país o en el caso de los refugiados incluso en países distintos.

Aquí uno de los temas clave vuelve a ser el mencionado en la secuencia anterior, respecto a la actitud de rechazo que puede existir de parte de quienes se quedaron contra quienes vuelven. Los tratan de traidores, de cobardes, lo que puede ser muy difícil de enfrentar, sobre todo por el sentimiento de culpabilidad que genera en quienes abandonaron el lugar durante la crisis.

“Durante los 80, un grupo de jóvenes chilenos estaba discutiendo sobre el exilio y el retorno. Los que habían permanecido en Chile adoptaron inicialmente una dura postura argumentando que ellos eran los únicos que realmente habían sufrido bajo la dictadura, mientras que los que se habían exiliado en el extranjero lo habían pasado bien. No pudiendo contenerse, una retornada rompió en lágrimas: - Hace ocho meses que regresé a Chile y desde entonces, me han detenido tres veces y la policía me ha golpeado y pateado. Pero eso no es lo más grave, porque me lo esperaba. Sin embargo, constatar que mis compañeros me consideraban diferente y extraña al grupo a pesar de que yo también corrí los mismos riesgos que los otros, recibí los mismos golpes, sufrí las mismas humillaciones y sentí el mismo miedo. Para ustedes siempre seré diferente y no puedo hacer nada para remediarlo. Y durante 10 años de exilio, fui “la chilena”, la extranjera. A veces, pienso que no hay retorno posible.”¹⁶

Frente a estos temas se sugieren grupos de apoyo psicológico, pero también grupos de trabajo para mejorar el entendimiento entre quienes se quedaron y quienes se fueron.

Por otro lado están los refugiados que se convierten en migrantes. Son quienes no regresan jamás a su lugar de origen, se integran en el lugar de acogida y/o forman nuevas minorías. Los problemas aquí son distintos, se trata de encontrar una identidad, un sentido de pertenencia, promover la diversidad

¹⁶ Genero, transformación de conflictos y enfoque psicosocial. Becker David, WeyermannBarbara, Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

cultural en el seno de la población, y prevenir la formación de pequeños ghettos. El último punto sucede cuando los DI llegan a un lugar y no se mezclan con la población del mismo. Viven en un mismo lugar de la ciudad, sólo hablan entre ellos, y no crean lazos con la población del lugar. Esto es negativo, pues jamás se llegan a integrar a la sociedad que los acoge, manteniendo la constante condición de “extranjero”. Los proyectos aquí deben estar orientados específicamente a la integración de quienes se quedan. Trascendental es aquí, igual que en el retorno, que la decisión de quedarse sea tomada voluntariamente. De otra manera se produce lo que se conoce como el reasentamiento involuntario. Este concepto se puede observar en textos sobre el desplazamiento interno en Colombia. Se produce cuando los DI desean volver, pero no pueden, razón por la que terminan reasentándose en aquellos lugares que los acogieron en un principio. Se quedan, porque deben quedarse, esto trae consigo sentimientos de resignación que pueden volverse muy nocivos para la salud mental de todo el grupo familiar.

Se establece entonces un marco en torno al cual se debe trabajar. Cada una de las secuencias contiene suficiente información respecto a lo que le sucede a los DI, de manera tal que se pueden crear programas de contingencia adecuados.

Todos los procesos de desplazamientos, están marcados por eventos traumáticos que de una u otra manera influyen en quienes se desplazan. Muchas veces siendo estos eventos provocados por las autoridades del lugar, los DI no se atreven a buscar ayuda con autoridades de los municipios o

lugares a los que llegan. Por eso la trascendental importancia de la existencia de ayuda proveniente de organizaciones no gubernamentales.

Hay que tener presente durante el desarrollo de legislaciones respecto a los DI, lo mencionado en este capítulo, pues para comprender las necesidades de los mismos se debe comprender las distintas situaciones que experimentan, y los temores a los que se enfrentan.

De lo contrario se puede caer en el error de crear legislaciones que en la teoría son buenas, pero en la práctica resultan inútiles, pues no se ajustan a la realidad.

C. Los Principios Rectores

Los Principios Rectores son el documento más importante en la legislación internacional, respecto a los desplazados internos (DI). Pero ¿cómo se llegó a esta declaración de principios y que es lo que ésta contiene exactamente? A continuación se señala primero la historia de este documento tan importante, para luego ahondar en el contenido del mismo.

a) Historia

En 1992, como se explicó anteriormente, a solicitud de la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, Francis Deng fue nombrado Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la

cuestión de los desplazados internos. Uno de los objetivos principales del mandato del representante era la presentación de un marco normativo para la protección y asistencia a los desplazados internos. Se le solicitó al Representante que realizara un análisis y estudiara la legislación internacional existente en relación a los derechos humanos, las leyes humanitarias y la legislación aplicable a los refugiados, considerando la posibilidad de aplicarlas en la protección y asistencia de los desplazados internos. Según expresa Francis M. Deng en un artículo que escribió en conjunto con Roberta Cohen(Orígenes y Desafíos), eran tres los principales retos que contenía este gran proyecto:

El primero, consistía en apaciguar la desconfianza que mostraban los Estados, temerosos ante la posible intrusión en su soberanía. Esto es bastante comprensible. Los desplazados internos son, por definición, nacionales de un país que se mueven dentro del mismo. Por tanto, inicialmente no habría razón alguna para que los organismos internacionales intervinieran. Sin embargo, los desplazados internos se encuentran en una situación distinta que la de los otros habitantes del país y sus necesidades son distintas y mayores; son *de* refugiados, y comparten características claves con ellos. Por lo anterior la ayuda internacional, lejos de ser una intromisión en la soberanía de cada Estado, es una ayuda que se

le proporciona a éstos para resolver un problema que excede los marcos de una situación nacional normal y constituye una crisis humanitaria.

Sin embargo es entendible la preocupación mencionada. Si frente a cada situación ante la cual un Estado se demora, o tiene problemas en atender, se permite la intervención internacional. Así, la soberanía del Estado en cuestión se podría ver eventualmente vulnerada. Ello sería así, pues las decisiones que tomara estarían sujetas a un escrutinio internacional con posibilidad de intervención en caso de desacuerdo. Por supuesto que eso no es admisible. Lo que se propone respecto de los desplazados internos es diferente: establecer que son personas con necesidades especiales que merecen la protección de la comunidad internacional, a pesar de que se encuentren en el Estado del cual son nacionales o en el cual viven regularmente. Todo lo anterior sin cuestionar la soberanía de cada Estado. Más bien, estableciendo una estrecha cooperación entre ellos. Es por esto que los Principios Rectores, en su principio 3, ya establecen que la obligación primaria respecto de los desplazados internos la tienen las autoridades nacionales. No se trata de cuestionar la soberanía de nadie, sino ayudar a personas que lo necesitan de la mejor manera posible, en base a un derecho universal, quizás más importante que la soberanía estatal, que es la protección de la vida humana.

Un segundo punto era garantizar la existencia de un consenso respecto a las normas internacionales que se aplicarían a los casos de los desplazados internos. Era importante que no existieran discrepancias respecto al sentido de las normas que se intentaría aplicar o posteriormente adaptar a los casos de desplazados internos.

Si existían discrepancias muy patentes, se arriesgaba llegar al desagradable resultado de que, a pesar de existir un documento que protegiese a los DI, sus derechos fuesen vulnerados de todas maneras. Además, era importante que no se utilizasen normas o principios internacionales que sólo fuesen reconocidos por algunos Estados. Es decir, el consenso debía existir también respecto a la validez de tales normas o principios independiente de los DI, para que posteriormente, cuando se quisiesen aplicar a los DI, no se pudiera excusar su aplicación en el hecho de que éstas normas no eran válidas para el país en cuestión.

Tercero –y no por eso menos importante-, había que asentar la idea de que a pesar de que los desplazados internos son responsabilidad de los Estados donde se encuentran, esta responsabilidad incluye la obligación de protegerlos y ayudarles. Esto se relaciona directamente con lo primero, es responsabilidad de cada Estado proteger a sus ciudadanos, pero es positivo para los Estados recibir la ayuda de organismos internacionales. Es una

responsabilidad primordial de cada uno de los Estados. Sin embargo la ayuda internacional puede ser de gran utilidad.

El Estado es responsable de sus nacionales, lo que también significa que debe preocuparse de entregarles la ayuda que necesiten, sobre todo en situaciones adversas como lo es el desplazamiento.

Puede resultar difícil identificar situaciones aisladas de desplazamiento. Sin embargo, por regla general, los desplazamientos no se producen de forma aislada y cada Estado debe procurar ubicar la situación y luego prestar la asistencia requerida. En caso de que el Estado no pueda o no quiera prestar la ayuda necesaria, o aún si puede prestarla, debe permitir que las organizaciones internacionales intervengan. Principalmente, debido a que ellas se ocuparán únicamente de los desplazados internos, cosa que no siempre es posible exigir de un Estado.

Las situaciones más conflictivas se producen cuando es el mismo Estado el que provoca el desplazamiento, debido a que de seguro no solicitará la ayuda internacional, si no que ésta deberá ser propuesta por la comunidad internacional o por organizaciones no gubernamentales, lo que puede resultar políticamente incómodo. Es sobre todo en estas situaciones donde cobra gran importancia la idea de que la asistencia humanitaria a los DI no

es una intervención en la soberanía de ningún Estado, sino que se debe aceptar, pues los desplazados internos tienen derecho a la protección de sus vidas y, por tanto, a solicitar ayuda internacional humanitaria o de cualquier otro tipo.

“El concepto de soberanía como forma de responsabilidad fue la base del marco normativo que iba a crearse.”¹⁷ En este sentido la soberanía implica no solo el derecho de un Estado de actuar dentro de sus fronteras como le dé la gana, sino que es una responsabilidad frente a los ciudadanos, basado en la obligación de resguardar los derechos humanos.

Con el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU, se creó en 1993 un equipo de juristas internacionales que se dedicarían a la realización de tan magno proyecto.

El primer problema que los expertos enfrentaron fue fijar cuál sería la mejor manera de compilar la legislación existente. Los juristas estadounidenses opinaban que la mejor manera era identificando primero las necesidades de los desplazados internos y, luego, revisando como éstas eran enfrentadas por la ley, el derecho consuetudinario y el derecho internacional, existente.

¹⁷ Roberta Cohen y Francis M. Deng, Orígenes y Desafíos, Migraciones forzadas, diciembre 2008

Otros juristas, en su mayoría europeos, representaban la idea más tradicional de estudiar exclusivamente los documentos vinculantes, para analizar, desde un punto de vista estrictamente formal, cuáles eran los derechos que se podían aplicar a los desplazados internos.

Walter Kälin, el actual Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, presidió el proceso, uniendo hábilmente ambas perspectivas y refundiendo diversos textos. El informe resultante, titulado “Compilación y análisis de normas jurídicas”, fue presentado en dos partes por Francis Deng ante la Comisión de Derechos Humanos en 1996 y 1998. Este informe tenía tres fuentes principales del derecho internacional: Los derechos humanos que son aplicables a todo tipo de situación; las normas del derecho internacional humanitario, que son aplicables a situaciones de conflicto armado, y la normativa sobre refugiados. A pesar que estas últimas no son aplicables directamente a los desplazados internos, pueden servir de ejemplo de cómo enfrentar ciertas situaciones, sobre todo para luego plasmar las soluciones en un documento internacional. Esto debido a que la situación de los refugiados y los desplazados es bastante parecida, siendo la principal diferencia el que los primeros abandonan su país de origen mientras que los segundos se mantienen dentro de las fronteras del mismo. Consecuentemente, por analogía, se puede utilizar la legislación aplicable a los refugiados para proponer y

establecer directrices con el fin de proteger a los desplazados internos. Esa es la razón por la cual se incluyó esta última normativa en este informe.

Estas ideas quedaron establecidas en las primeras páginas del informe presentado en 1998.

Tomando como base la compilación y el análisis de normas jurídicas, que constaba de dos partes¹⁸ durante varios años se procedió a la preparación de los Principios Rectores.

En ella participaron expertos en derecho de todas las regiones del mundo, incluidos representantes de organizaciones internacionales, órganos regionales intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación y enseñanza¹⁹.

De vital importancia fue también la decisión que hubo que tomar respecto al tipo de documento en que se recopilarían los derechos de los desplazados internos.

¹⁸(E/CN.4/1998/53/Add.2 y E/CN.4/1998/53/Add.1),

¹⁹. (A/56/168, Asamblea General de las Naciones Unidas, 3 de julio 2001

Lo primero que se descartó fue la preparación del texto de un tratado vinculante. Esto debido a los problemas que acarrearía respecto a la soberanía de los Estados o, mejor dicho, a la segura reticencia de los mismos a firmar un tratado que implicara una supuesta invasión en su soberanía. Aunque no fuera esta la intención, un tratado debía ser aceptado por cada Estado y además debía ser incorporado al derecho interno de los Estados partes, todo lo cual podía tomar mucho tiempo.

Entretanto, era necesario disponer urgentemente de un documento internacional que estableciera de manera cierta en que consistía ser un desplazado interno, cuáles eran sus principales problemas, qué tipo de ayuda necesitaba y cómo la comunidad internacional y los propios Estados podían brindársela.

El último argumento en contra de la realización de un tratado se basó, principalmente, en el hecho de que la legislación internacional existente tenía vacíos específicos y, sin embargo, cubría a grandes rasgos las necesidades de los DI. Por tanto, lo que se necesitaba no era una nueva legislación. Más bien se requería reunir en un solo documento todas aquellas leyes que sirvieran para brindarle a los DI la protección necesaria y, mediante el enunciado de principios, llenar los vacíos específicos que se lograran identificar.

Tras un largo debate se optó, finalmente, por recoger los derechos de los desplazados internos en una declaración de principios, porque era más fácil introducir este tipo de documento a la comunidad internacional.

Solucionado lo anterior, comenzaron las discusiones respecto al contenido de estos principios. Primero se discutió largamente la definición de desplazado interno. La discusión trascurrió principalmente en torno a si la definición debía ser restringida o amplia.

En el primer caso se consideraría desplazados internos únicamente a aquellos que habían abandonado su hogar debido a conflictos armados o persecución, es decir los que podrían ser refugiados si es que traspasaban fronteras internacionales. Por el contrario, la definición más amplia incluía también a aquellas personas que eran desplazados por consecuencia de catástrofes naturales o proyectos de desarrollo. Se optó por esta última, debido a que se entendió que estas personas también se desplazaban en forma involuntaria y que tanto sus derechos humanos como su seguridad estaban amenazados.

Una vez superados estos conflictos iniciales, se procedió a redactar lo que se conocería posteriormente como Los Principios Rectores de los Desplazados Internos. Este documento fue presentado por Francis Deng ante las

Naciones Unidas en 1998. Específicamente, el documento se agregó al informe anual presentado por Francis Deng el 11 de febrero de 1998 en el 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social.

Trascurrido un corto tiempo, un grupo de gobiernos encabezados por Egipto, Sudán y la India, expresaron sus dudas respecto de los Principios Rectores y su aplicación por parte de las organizaciones no gubernamentales. Las dudas se referían, principalmente, al conflicto que la intromisión de otros países o de la comunidad internacional podía generar entre quienes gobernaban los respectivos países. Para evitar el descontento a nivel internacional, a partir de 2001 se realizaron varias conferencias, durante las cuales se les recordó a los participantes que no se habían creado nuevas normas, sino que se habían agrupado y reformulado las normas ya existentes en el derecho internacional. Esto era vital. Como se explicó ya más arriba, los Principios Rectores, están basados principalmente en el derecho internacional de los derechos humanos, en las leyes humanitarias y en las leyes respecto a los refugiados. Por tanto, los Estados no podían alegar intromisión en su soberanía si lo único que se estaba haciendo era adaptar normas ya existentes y aprobadas por la mayoría de los Estados a situaciones más puntuales.

En el año 2005, durante la Cumbre Mundial de la ONU, realizada en Nueva York entre el 14 y el 16 de Septiembre, se reconoció explícitamente que los Principios Rectores son un marco internacional para la protección de los desplazados internos.²⁰

En variadas ocasiones la Asamblea General ha reconocido el trabajo realizado por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, tanto el de Francis Deng como el del actual representante, Walter Kälin. Una de las resoluciones que parece importante destacar es aquella en que la Asamblea General de la ONU expresa lo siguiente: “Alienta a los Estados a que sigan elaborando y aplicando leyes y políticas nacionales que se ocupen de todas las etapas de los desplazamientos, entre otras cosas mediante el establecimiento en el seno del gobierno de un coordinador nacional para las cuestiones relativas a los desplazamientos internos y mediante la asignación de recursos presupuestarios, y alienta a la comunidad internacional y a las entidades nacionales a que colaboren con los gobiernos y les presten apoyo financiero a este respecto cuando así lo soliciten.”²¹

²⁰http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf

²¹ resolución 62/153 del 6 de marzo 2008, Asamblea General de la ONU.

La razón por la que parece importante esta declaración es porque llama a los Estados a incorporar en sus leyes nacionales, tanto los principios como cualquier otro tipo de norma internacional, e incluso crear normas que protejan a los DI.

Cuando se crearon los Principios Rectores, el objetivo principal, como se mencionó anteriormente, era establecer qué personas se consideraban desplazados internos, identificar sus principales problemas y en base a eso crear un marco legal internacional para facilitar y ayudar a los Estados a solucionarlos.

La idea era que los Principios se convirtieran en un punto de referencia para todos los Estados que se enfrentaran al desplazamiento interno, y que fueran un marco de referencia dentro del cual pudieran desarrollar sus legislaciones nacionales.

b) Contenido

Una síntesis de los Principios Rectores de los D.I. y aspectos centrales del documento se exponen a continuación. El texto puede leerse en el anexo.

El documento está dividido en una introducción y 5 secciones distintas.

La introducción define el fenómeno: “Se entiende por desplazados internos las 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”.

La introducción explica que los principios que se establecen no contradicen la normativa internacional. Más bien son un reflejo de la misma y que su objetivo es orientar sobre la cuestión de los desplazados internos al Representante General, a los Estados afectados por este fenómeno, las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, así como a todas aquellas autoridades, grupos y personas que trabajen con desplazados internos. Así, la normativa no establece nuevas normas, sino que refuerza la aplicación de las normas vigentes. Así, indirectamente se suavizan potenciales aprensiones acerca de que la normativa intente socavar la soberanía de los Estados.

La primera sección del documento, titulada Principios Generales, expone un a serie de principios. En ellos se establece lo siguiente:

Primero, que los desplazados internos tendrán los mismo derechos y libertades que se les reconocen a los demás habitantes del país. También queda establecido que el reconocimiento de su situación de desplazado no los exime de las responsabilidades penales, ni nacionales ni internacionales.

Establece también que las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Esta sección termina explicando que los Principios se aplicarán sin distinción alguna y que existen ciertos grupos de desplazados internos, tal como menores no acompañados, mujeres embarazadas, personas de edad, mujeres jefas de familia y otros que pueden requerir atención y protección especializada.

La segunda sección Principios relativos a la protección contra los desplazamientos, establece el derecho a no ser desplazado arbitrariamente. Ejemplifica con algunos casos, entre los cuales destaca el que se refiere a una situación que no se encuentra en la definición de desplazado interno: es el caso de los desplazamientos que surgen por proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial. Este es un concepto que se debería tener en cuenta debido a que muchos Estados privilegian hoy el crecimiento económico de algunos por sobre la vida de otros. Se están creando grandes proyectos destinados a

producir energía que destruyen amplias áreas, y que sin embargo se siguen aprobando. Por ejemplo la construcción en Chile de Hidroaysén.

También establece el documento que el desplazamiento jamás debe tener una duración mayor a la impuesta por las circunstancias y que los Estados tienen el deber de evitar el desplazamiento de la población, a no ser que sea absolutamente necesario.

El desplazamiento sólo puede realizarse como una excepción. El documento indica cuáles son las situaciones en que el desplazamiento estaría permitido y señala las garantías que en dichos casos se deben respetar(artículo 7 complementado por los artículos 8 y 9) Se destaca que antes de desplazar población se evaluarán todas las alternativas posibles y el desplazamiento sólo se realizará cuando no haya otra posibilidad. En caso de desplazamiento, las autoridades responsables del mismo deberán asegurar todos los derechos básicos de los desplazados: alojamiento, salud e higiene, alimentación y la unidad de las familias. Esto último se refiere también al desplazamiento que realizan las personas independientemente de quién se los ordene; por ejemplo el desplazamiento que se realiza a raíz del temor que sienten ciertas personas en un estado de guerra civil. Aquí el Estado también deberá asegurar, los derechos básicos de los desplazados.

Como es común en el derecho, luego de establecer la regla general, el principio, en su punto tres. establece qué sucederá si el desplazamiento se desarrolla en un contexto distinto al de los estados de excepción producidos por conflictos armados y catástrofes. También indica cuáles son las garantías que se deben cumplir en este caso: obtener el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados. Se establece que se debe respetar el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de decisiones por las autoridades jurídicas competentes. Quienes son obligados a desplazarse tienen la posibilidad de recurrir a la justicia para evitar no sólo ser obligados por las autoridades a desplazarse, sino aquellos que se ven obligados por las circunstancias a hacerlo. Lo anterior resulta de vital importancia si no se están cumpliendo las garantías antes establecidas y funciona además como un método de revisión de las razones por las cuales están siendo desplazadas aquellas personas.

Esta sección termina explicando que los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de los pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen dependencia o apego particular a su tierra.

Este artículo tiene actualidad en Chile, sobre todo respecto de los grupos indígenas y de los proyectos para generar energía que destruyen vastas

áreas y obligan a poblaciones completas a desplazarse hacia distintos lugares, sin respetar sus tierras sagradas ni las especies protegidas.

La sección Principios Relativos a la Protección Durante el Desplazamiento, es la más extensa (artículos 10 a 23). Aquí se reproducen los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se adaptan a la situación de los desplazados.

En esta sección es donde mejor queda establecido el hecho de que los Principios Rectores de los Desplazados Internos son una compilación de la normativa existente aplicada a la situación de los desplazados internos, debido a que, en su mayoría, los principios que se enuncian o evocan comienzan explicando un determinado derecho que tienen todas las personas para, a continuación, elucidar de qué manera se debe respetar tal derecho en el caso de los desplazados. Por ejemplo, el principio 10 establece: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.” Continúa diciendo, aplicándolo al caso concreto: “Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra (...)” incluyendo el genocidio o el homicidio.

Vemos así que los desplazados internos, como todos los seres humanos, deben poder disfrutar de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales

y culturales. Primordialmente se incluyen entre estos el derecho a la vida, la integridad física y psíquica, la libertad, así como la protección en contra de actos de violencia o tortura, el genocidio, las ejecuciones arbitrarias o sumarias, las desapariciones forzadas, las minas antipersonal. En el mismo sentido son válidos también la prohibición de reclutamiento militar de menores de edad sea para forzarlos a unirse a las fuerzas estatales o a grupos insurgentes.

Los DI tienen derecho a disfrutar de los derechos económicos y sociales básicos como el acceso a alimentación, agua potable, refugio, ropa, y servicios médicos básicos.

La libertad de movimiento es otro punto importante. En particular los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos de desplazados internos u otro tipo de recinto donde se encuentren.

Por tanto, los DI tienen derecho a tener documentos de identidad y a pedir asilo. En este último punto la cooperación del Estado es muy importante, debido a que son sus autoridades quienes deben emitir los documentos que las personas suelen perder durante el desplazamiento o a causa del mismo. Además, se debe facilitar la inscripción de menores que nacen en campos de

desplazados, o de los matrimonios que se celebren en éstos. Estos documentos cobran vital importancia respecto al sentido de pertenencia a un lugar, el que se puede ver gravemente afectada por el desplazamiento, además de constituir instrumentos esenciales al momento del retorno.

Cabe destacar también, dentro de esta lista de derechos, que las familias tienen derecho a permanecer unidas. Frecuentemente, durante el desplazamiento y también en los campamentos de acogida, se separan hombres de mujeres. Es importante que en el caso de que una familia logre permanecer unida durante todo el desplazamiento, esta unidad sea protegida en el nuevo lugar de asentamiento. Se recomienda facilitarles un lugar en el que ellos puedan llevar a cabo su vida de la manera más normal posible, manteniendo el ambiente familiar, aunque sea en una instalación provisoria. Muchas veces, debido a las circunstancias que provocan el desplazamiento, las familias no tienen la posibilidad de emprender el desplazamiento en conjunto. Por esta razón, se torna esencialmente importante la labor de registro de los desplazados internos para que medios tanto nacionales como internacionales puedan realizar lo que se denomina reunificación familiar.

El artículo 21, casi al final de la lista, contiene otro de los derechos trascendentes respecto de los desplazados internos: el de no ser privado arbitrariamente de su propiedad o de sus posesiones. Es muy importante

proteger este derecho, debido a que la mayoría de las veces, por no decir siempre, los desplazados dejan atrás todas sus posesiones, incluidas las más valiosas, como puede ser un terreno de cultivo o una casa.

Estas posesiones suelen perderse pues quedan desocupadas por mucho tiempo y son ocupados por otros durante la ausencia de sus propietarios. En los peores casos, los bienes de los DI son destruidos o entregados por el gobierno a otras personas. Por eso la importancia de este principio que asegura a cada uno de los desplazados el derecho a recuperar sus propiedades o, en caso de no ser posible lo anterior, a ser indemnizados de manera correspondiente.

En su segundo número, los principios rectores establecen algunas situaciones particulares en contra de las cuales deben ser protegidos los desplazados internos. Contiene “una lista no taxativa de actos que violan el derecho de poseer, usar y disfrutar de propiedades y posesiones en todas las circunstancias, los que son reflejo fiel del sentido de los derechos de propiedad establecidos por la legislación internacional y que son aplicables a nivel universal”²². Dentro de esas causas se destaca la prohibición de utilizar propiedad de desplazados internos como “escudos humanos” en

²² ”(Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations, Walter Kälin, The Brookings Institution of International Law, Washington Dc, 2008)

operaciones militares, debido a que es una de las pocas declaraciones donde los Principios Rectores van más allá de la legislación existente, según señala el propio Walter Kälin.

El último número establece que tanto la propiedad como las posesiones que hayan sido abandonadas por los desplazados internos, deben ser protegidas de la destrucción y la ocupación o apropiación arbitrarios

La cuarta sección (Principios Relativos a la Asistencia Humanitaria) contiene los principios 24 a 27. Lo primero que se establece es que se debe prestar asistencia humanitaria de manera imparcial y sin discriminación, para luego agregar que ésta jamás debe ser desviada, ni siquiera por razones políticas o militares.

Continúa determinando que la obligación primaria de entregar la ayuda humanitaria a los desplazados internos es de las autoridades nacionales. Esto no excluye que organizaciones humanitarias internacionales entreguen ayuda a los desplazados internos, lo cual no podrá ser entendido por los Estados como una interferencia en sus asuntos internos, ni ser prohibida por éstos. Los Estados o autoridades competentes están obligados a facilitar la entrega de la ayuda. Con lo anterior se quiere simplemente reiterar la costumbre internacional de no interferir en la entrega de ayuda humanitaria

en ningún caso y de facilitar la prestación de la misma. Los Estados no podrán escudarse en la supuesta intromisión en su soberanía para no permitir la entrega de ayuda humanitaria a los desplazados internos que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Estos principios claramente se complementan con los Convenios de Ginebra, de 1949, y los Protocolos Adicionales, de 1977. De hecho según el comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja respecto al artículo 70 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales²³, se establece que el carácter humanitario de la acción está completo una vez que queda claro que la acción está destinada a ayudar a las víctimas. Así cualquier tipo de acción destinada a ayudar, simplificar o aliviar la situación de las víctimas, debe entenderse como ayuda humanitaria y por tanto los Estados están obligados a respetarla y facilitarla.

La última sección contiene los principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración. Mientras las secciones anteriores se referían mayormente a la protección durante el desplazamiento esta última sección apunta a las soluciones más definitivas y duraderas. Se incluyen,

²³ Protocolo I. Aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978 de acuerdo con el artículo 95

entre otros, los siguientes derechos: Volver a su lugar de origen, si es posible. Integrarse en el lugar donde están desplazados, en caso de no ser posible volver, además del derecho al reasentamiento voluntario en otra parte del país. También se establece expresamente el derecho que tienen los desplazados internos a participar en la planificación y gestión de su reasentamiento, regreso o reintegración. De lo contrario se volvería a producir un desplazamiento forzado, y el reasentamiento se convertiría en un círculo vicioso.

Esta sección también contiene un principio que resulta de vital importancia. En relación con el principio 21 y con el retorno de los desplazados internos, se establece una norma que señala que es tanto obligación como responsabilidad de las autoridades competentes el prestar asistencia a los desplazados internos, tanto en lo que signifique recuperar sus propiedades como sus posesiones. En caso de que esto no fuere posible, se les debe conceder indemnizaciones adecuadas u otras formas de reparación. En caso de que nada de lo anterior fuese posible, las autoridades competentes deben prestarle asistencia a los desplazados para que puedan obtener por sí mismos todo o parte de lo anterior.

Para aclarar el sentido de este principio, pongámonos en el caso de una familia que logra retornar a su lugar de origen y encuentra que perdió todo lo

que tenía. El retorno se convierte en algo tan traumático como el desplazamiento mismo. Para paliar los efectos de tal situación, las autoridades locales deben intentar ayudar a los DI de la manera más directa y expedita posible. Recuperar un terreno puede demorar un tiempo, pero en el intertanto esa familia necesita donde vivir. El Estado deberá preocuparse de informar a los DI respecto a los trámites que se están llevando a cabo para recuperar su casa. Entretanto, entregarles una vivienda provisoria.

Cierra esta declaración el último principio exhortando a las autoridades competentes a conceder y facilitar a organizaciones internacionales la prestación de ayuda a los desplazados internos tanto en el regreso y en el reasentamiento como en reintegración.

Terminan los Principios Rectores de los Desplazados Internos. Constituyen también marco teórico bastante amplio, basado completamente en las normas internacionales existentes, aplicando éstas al caso concreto del desplazamiento interno. Es de vital importancia que los Estados integren estos principios a su legislación nacional, para que su cumplimiento sea obligatorio pues, a pesar de su fundamento, no son más que principios, criterios que los Gobiernos de turno pueden o no aceptar. Y exactamente eso es lo que trataremos más adelante. ¿Es una declaración de principios suficiente, como lo supusieron quienes la redactaron?

D. Análisis comparado: el caso de Colombia

Colombia es uno de los países del mundo que cuenta con más DI. De hecho, el ACNUR establece que, en 2009, es el país donde han atendido a más desplazados en el mundo. En 2010 se mantuvo en el puesto número uno con 5,19 millones de personas desplazadas según fuentes del gobierno colombiano. Por ello, un examen del caso de Colombia se presta particularmente para un análisis comparado.

Para ello, conozcamos un breve resumen de la historia de los últimos 50 años de Colombia. Resulta indispensable definir un contexto dentro del cual se desarrolla la legislación que se analiza.

Colombia está ubicada en el noroccidente de Sudamérica. Cuenta con una población aproximada de 47 millones de habitantes. Logró la independencia de España en 1819. Desde 2010 su presidente es Juan Manuel Santos. Es conocida a nivel mundial por la excelente calidad del café que producen y por el conflicto armado que desde hace 46 años se lleva a cabo en su territorio. Como último dato encabeza la lista de países con mayor cantidad de población desplazada (ACNUR).

Para entender por qué Colombia tiene la población desplazada más grande del mundo, es necesario explicar el conflicto armado que existe en ese país desde hace más de 45 años. Analistas e historiadores como Alejo Vargas, Mauricio Archila y Alfredo Rangel, estiman que el conflicto armado en Colombia es una guerra civil no declarada. La particularidad de ésta radica en que, existe, es legítima para los diversos grupos que participan en ella, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Colombianas (AUC) que se enfrentan unos con otros, además del factor del narcotráfico. Sin embargo, el Estado no la acepta jurídicamente como tal.

Mariela Márquez Quintero (Licenciada en filosofía e historia, comunicadora social y periodista, magíster en educación, catedrática en la Universidad Nacional, sede Manizales, periodista cadena radial Caracol) afirma “Se considera una guerra irregular (...) es el ataque de particulares rebeldes al Estado, que buscan una respuesta a los problemas sociales y económicos, por la vía de facto para asumir el poder”.

Sólo con el interés de identificar a los principales actores del fenómeno, expongo una breve identificación de los principales grupos que participan en esta guerra civil.

El conflicto armado tiene sus inicios en 1948, con el asesinato del abogado Jorge Elizer Gaitán, quien fue alcalde de Bogotá en 1936, ministro (Educación

1940 - Trabajo 1943), congresista (varios períodos entre 1929 - 1948) y candidato disidente del partido liberal a la Presidencia de la República para el período 1950-1954.

Tras su muerte tiene lugar el llamado “Bogotazo”. En esos hechos el asesino de Jorge Elizer Gaitán fue golpeado por testigos que presenciaron el asesinato. Se gatilló una serie de hechos violentos en Bogotá, que terminaron con una revuelta nacional en contra del gobierno de Mariano Ospina Pérez.

Posteriormente comienza un período en la historia colombiana llamado La Violencia que va desde 1948 a 1957. Se caracteriza por varios actos de violencia que marcan la irrupción de un incipiente movimiento guerrillero, que le imprimió a esta época el carácter de una guerra abierta y organizada entre campesinos armados, la clase dirigente del partido liberal y el gobierno conservador de Laureano Gómez. Este gobierno, apoyado por la iglesia y el ejército, inicia una campaña del terror y persecución en las ciudades para terminar con el comunismo. En el campo se organizan grupos paramilitares. El conflicto se agudiza llegando a causar la muerte de aproximadamente 300.000 personas y el desplazamiento forzado de grandes masas de campesinos que emigraron a la ciudad o lejos de aquellos lugares donde habitaban normalmente. En 1953, mediante un golpe de Estado, el General Gustavo Rojas Pinilla llega al poder.

El golpista prometió acabar con la violencia y promovió una amnistía general a todos aquellos que se alzaron en armas. Viendo en esto una oportunidad para lograr la anhelada paz, muchos se acogieron a la misma. Sin embargo el gobierno no se fortaleció y en 1957, la consolidación de los partidos nacionales en el Frente Nacional logra la dimisión de Rojas Pinilla.

Ya desde antes los líderes de los partidos liberal y conservador se habían reunido para crear el Frente Nacional. Fue una alianza entre ambos partidos que tenía un fin principal: acabar con la violencia en Colombia. El Frente Nacional tenía dos características primordiales: Alternancia y Paridad. La primera consistía en que ambos partidos se alternarían en la presidencia de la República cada cuatro años. La segunda, la paridad, suponía que ambos partidos tendrían la misma cantidad de cargos públicos. Sin embargo este pacto dejó descontento a muchos sectores, sobre todo a las bases de los mismos partidos que formalizaron el acuerdo.

El Frente Nacional estuvo en el poder hasta 1974. Uno de los logros más importantes de estos gobiernos fue la reforma constitucional de 1968, que incluía, entre otros, lo siguiente: fortalecer el poder presidencial, incluir la emergencia económica como una situación de excepción que el Presidente de la República pudiera decretar, prolongar por cuatro años el período de los Representantes al Congreso. Y prolongar además la paridad de liberales y conservadores cuatro años más después de acabado el Frente Nacional; es decir, hasta 1978.

En este período se intentó acabar con el ambiente de terror que existía en el país. Sin embargo, en este mismo período se forman los grupos armados que hoy en día siguen activos en Colombia: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Movimiento 19 de abril (M-19) que pertenecía al sector más radical de la Alianza Nacional Popular, el principal partido de oposición al Frente Nacional.

También en éste periodo se formaron pequeños pueblos o, como serían llamadas más adelante, repúblicas independientes: Zonas a las que el gobierno no tenía acceso debido a que eran controlados por grupos insurgentes.

Eran en su mayoría campesinos que debido al ambiente de violencia que reinaba en los lugares que habitaban, emigraban a otros donde estuvieran protegidos. Así se fueron armando las “repúblicas independientes”, que era un movimiento agrario de autodefensa, el cual se había formando mediante un largo proceso de colonización en las zonas de Marquetalia, Riochiquito, El Pato y Guayabero. Estas zonas agrarias contaban con una estructura organizativa propia, autogestionada, manteniendo su carácter defensivo armado.

La República de Marquetalia se convirtió en el objetivo de una operación militar realizada por el Estado que tenía como fin aniquilarla. El Ejército colombiano, con apoyo de Estados Unidos, atacó por tierra y por aire (incluso algunos de los presentes denunciaron que habían sido atacados con bombas de Napalm). A pesar de todo lo anterior, los campesinos huyeron por las montañas hacía la

selva. Huyeron miles de familias, alejándose una vez más de la violencia producida por las constantes escaramuzas entre el Estado y los diferentes grupos detractores.

Los distintos grupos de guerrillas móviles se reunieron en 1965 en lo que se denominó la Primera Conferencia Guerrillera. Junto a un balance de las acciones cumplidas, se precisan planes de acción militar, política, de organización, educación y propaganda, fijando como objetivo prioritario la subsistencia del movimiento, que pasó a llamarse «Bloque Sur». Es este mismo movimiento el que en 1966, tras la segunda Conferencia Guerrillera, pasa a llamarse Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

En los años siguientes el movimiento continuó creciendo y en 1982, en la séptima conferencia, se comienzan a llamar Ejército del Pueblo. Ese mismo año comienzan los diálogos de paz con el Gobierno de Belisario Betancurt, con la firma de los Acuerdos de Cese al Fuego y Tregua, en el cual las partes acordaban el alto al fuego y la búsqueda de una salida política al conflicto. Ese acuerdo además de las FARC y el gobierno, estaba suscrito por las Autodefensas Obreras (ADO), y dos destacamentos del Ejército de Liberación Nacional (ELN), luego lo firmaron también el Movimiento 19 de abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

Las FARC deciden, en conjunto con los otros movimientos revolucionarios y de izquierda, crear la Unión Patriótica: con ello se buscaba participar en los

procesos democráticos y convertirse en oposición, para así lograr un clima de participación popular en las gestiones del Estado. En 1968 la Unión Patriótica (UP) participa en el debate electoral, logrando elegir 14 congresistas en el Senado y la Cámara, 18 diputados en 11 asambleas departamentales y 335 concejales en 187 concejos. En las elecciones presidenciales obtiene alrededor de 350.000 votos.

En septiembre de 1987 se constituye en Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), agrupando a la totalidad de los insurgentes colombianos, entre ellos el EPL, el M-19 y el ELN en un hecho de trascendencia estratégica en la lucha por los cambios democráticos que requería el país.

Posteriormente algunos de los movimientos como el M-19, el ENL y el EPL, se reintegraron a la vida civil, con varias garantías propuestas por el gobierno, como amnistía general, y espacio político. Participaron en la asamblea constituyente que promulgó la Constitución de 1991. Sin embargo la CGSB quedó marginada de estas conversaciones.

Paralelo a la formación de movimientos insurgentes de izquierda, se formaron varios grupos paramilitares que combatían aparentemente a los insurgentes de izquierda. Se denominaron autodefensas y se reunieron bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Ellos mismos se denominaron un grupo contrainsurgente y se dedicaron a combatir a los insurgentes de maneras muy crueles, entre ellas la masacre de miles de indígenas o el

descuartizamiento de personas. El 2003 firmaron con el Gobierno el acuerdo de desmovilización. Sin embargo no todos los paramilitares se acogieron a ella y existen registros telefónicos que demuestran que varios de sus líderes siguen dirigiendo operaciones desde la cárcel. Hoy día ya no se llaman autodefensas. Se les conoce como Bandas Criminales, esto porque hoy únicamente se dedican al tráfico de drogas y sólo luchan contra las guerrillas cuando éstas habitan un territorio que les interesa para el tráfico de drogas.

Hoy se habla mucho de las conexiones que tienen tanto los grupos paramilitares como las guerrillas con los narcotraficantes. Todos los factores apuntan a que la guerra hoy no es sólo entre las guerrillas y el Estado al que se oponen, sino que luchan también por el control de ciertos territorios que les traen distintos tipos de ventajas, según sea la necesidad de cada uno.

Estos son los conflictos que luego producen el desplazamiento, pero hay que aceptar que no son sólo las FARC las que lo producen, más bien ellos son la parte pero no el todo.

Marta Bello, trabajadora social, Master en Ciencias Políticas, profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá) en una ponencia presentada en la Conferencia Regional “Globalización, migración y derechos humanos” organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, en Quito, Ecuador, entre el 16 y el 18 de Septiembre 2003, afirma lo siguiente: “En consecuencia, ocasionan el desplazamiento guerrillas,

militares, paramilitares, ganaderos, narcotraficantes, esmeralderos, comerciantes, empresas nacionales y transnacionales”. A continuación cita a Héctor Mondragón (Rojas citando a Héctor Mondragón “Relatifundización , megaproyectos y campesinos en Colombia” en Codhes, 2000. Seminario internacional desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo (Ponencias en mimeo y fotocopia) “(...)no hay desplazados porque haya guerra, sino que hay guerra para que haya desplazados”

Lo anterior también queda demostrado con el siguiente dato “(...) los datos oficiales y las cifras de organizaciones no gubernamentales concuerdan en que las zonas de expulsión de desplazados coinciden con las zonas de mayor presencia militar y policial. Estas, a su vez, con las regiones en donde se fortalecen o surgen nuevos grupos paramilitares y permanecen activas las guerrillas. Ahora es claro que en esas mismas zonas de expulsión de población desplazada se dinamiza la inversión extranjera y de capitales nacionales que mueven las locomotoras de laminería y la agricultura dedicada a agrocombustibles.”(Boletín Informativo de la Consultoría para los derechos Humanos y el desplazamiento, Número 77, Bogotá, 15 de febrero 2011, pág. 7).

Queda establecido así que el desplazamiento interno no es una novedad en Colombia. Lo podemos observar desde la segunda mitad del siglo XX, donde los campesinos se desplazan huyendo de la violencia. Es más, es una cifra que va en aumento. A pesar que los informes del gobierno establecen que las cifras han disminuido considerablemente, según el informe de la Consultoría para los

Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) la disminución no ha sido tan drástica. Por tanto no es de extrañar que en Colombia exista una legislación respecto a los DI, incluso desde antes de que se promulgaran los Principios Rectores de los Desplazados Internos.

La diferencia entre ambos datos puede tener su base en el hecho de que para el gobierno colombiano sólo son desplazados internos aquellos que hayan sido declarados como tales por el Registro Único de Población Desplazada.

La particularidad del desplazamiento en Colombia queda perfectamente explicado en el documento publicado por Gloria Naranjo Giraldo²⁴. “Como el Estado legal no es soberano (hay competencia de soberanías) en toda la nación, integra desigualmente los territorios y los pueblos y algunas regiones viven bajo órdenes alternativas diferentes. Esto quiere decir que sus mandatos y prohibiciones, así como la protección a los derechos de sus miembros sea eventual y nadie pueda esperar razonablemente que si les son violados el Estado acuda para ejercer alguna forma de compensación.

“Esto significa que en Colombia el Estado no cuenta con la autoridad necesaria para garantizar razonablemente la vigencia del orden constitucional y legal en

²⁴(“El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional” abril 2000)

todo el territorio y para que sus mandatos y prohibiciones tengan eco en el conjunto de la sociedad”²⁵

Lo particular en este caso, es la imposibilidad del Estado de garantizar la seguridad a sus nacionales y de mantener la soberanía sobre todos sus territorios.

Antes de entrar a describir que es exactamente el Registro Único de Población Desplazada, quisiera hacer un breve recuento del camino recorrido por la legislación colombiana respecto a los desplazados internos, desde 1997 hasta hoy.

Todo comienza con el “documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES 2804 de 1995, en el cual se reconoce que el problema del desplazamiento es responsabilidad del Estado, se establece por primera vez un plan nacional de atención a la población desplazada, asigna al sistema de prevención y atención de desastres la responsabilidad de asistencia especial de emergencia, ordena la coordinación de las acciones de protección a la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y a la Unidad de Atención de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, fija responsabilidades en algunas

²⁵Uribe De Hincapie, Maria Teresa. Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. Estudios Políticos n° 13. Medellín: Instituto de estudios políticos, Universidad de Antioquia Julio- diciembre de 1998, p. 41-45

entidades públicas del orden nacional y crea el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada”²⁶

Dos años después se crea la Consejería Presidencial para la atención a la Población desplazada y posteriormente se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

EL 18 de Julio de 1997 se promulga la Ley 387, mediante la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. En ella también encontramos una definición de lo que es un desplazado interno, sus derechos, además de definir los trámites necesarios para la inclusión en el registro de los mismos.

Esta misma ley contiene medidas de prevención del desplazamiento forzado y protección de los desplazados, así como medidas para la consolidación y estabilización socioeconómica de los mismos.

Esta es la ley principal respecto a los desplazados internos que se complementa con el decreto número 2569 de 2000 por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

En los años siguientes se adopta el Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada, mediante el decreto 173 de 1998 y se asigna a la Red de Solidaridad Social (RSS) las mismas funciones que antes tenía la consejería

²⁶Luis Alberto Bonilla Cardenas, Factores psicosociales intervinientes en el proceso de toma y valoración de la declaración del desplazado. 2006

presidencial para la atención a la población desplazada por el decreto 489 de 1999.

El 17 de octubre de 2000 , mediante una resolución el Ministerio del Interior delega en la Red de Solidaridad Social las funciones de inscripción de la población desplazada para acceder a los beneficios consagrados en la ley 387 de 1997.

Mediante el Decreto 2569 de diciembre de 2000 se reglamente parcialmente la ley 287 de 1997 y se crea el registro Único de Población Desplazada, especificando que quien la dirigirá será la RSS. Además en éste decreto se establecen los criterios, procedimientos y tiempos para llevar a cabo ese proceso.

Posteriormente se han dictado varias leyes que incluyen menciones expresas en los ámbitos de salud, educación, tierra y vivienda. Respecto del registro de desplazados también se han dictado leyes que complementan el sistema.

Sólo analizaré la ley 387 de 1997, el decreto 2569 de 2000 y el decreto 205 del 2005.

Partamos por lo básico. La definición de desplazado que encontramos en la ley 387 es la siguiente: “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 drásticamente el orden público.

Tomando en cuenta que esta definición es anterior a la contenida en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, es impactante su similitud. La única diferencia es que la declaración contenida en los Principios es más amplia al incluir como desplazados a aquellos que huyen de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y también a quienes deben desplazarse debido a la realización de proyectos a gran escala.

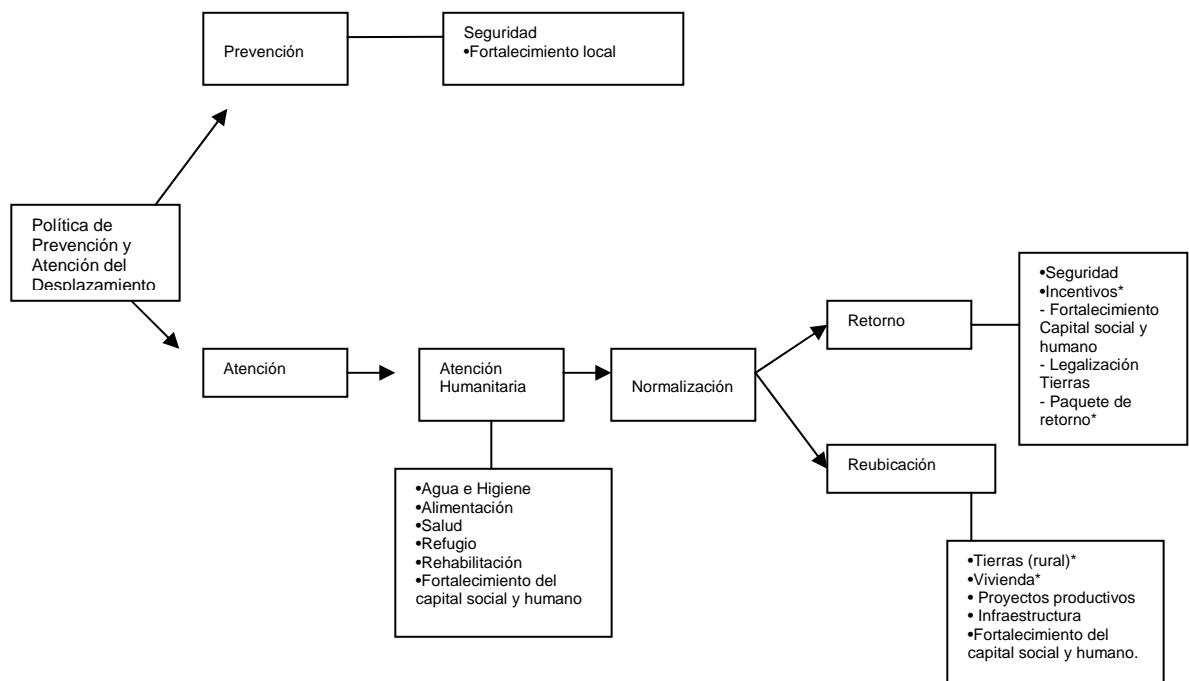
La ley 387 continúa explicando los principios según los cuales debe interpretarse y entenderse esta ley. Entre ellos encontramos el hecho de que está prohibido el desplazamiento, también aquel que habla de la reunificación familiar, además de los que explican que los desplazados internos tienen los mismos derechos civiles y políticos que el resto de los colombianos. También se refiere al hecho de que los desplazados no pueden ser discriminados por razón alguna. Resalta el principio número 5 que establece que el desplazado tiene derecho a una solución definitiva a su situación. Aunque no se explica como.

El noveno y último principio establece que es responsabilidad del Estado facilitar la convivencia, la equidad y la justicia entre los colombianos. El 2009 la Corte Constitucional de Colombia estableció que el artículo se debía interpretar de tal manera que todos aquellos principios o derechos que se otorgasen a parejas heterosexuales también debían entenderse aplicables a parejas del mismo sexo, lo que además de positivo, resulta novedoso.

Acto seguido en su artículo 3 se establece la responsabilidad del Estado colombiano de formular las políticas y adaptar las medidas para prevenir el desplazamiento forzado, así como la atención durante el desplazamiento y la capacidad de lograr una solución definitiva en aquellos casos en que no se logró evitar el desplazamiento. Sin embargo, eso no es contrario a lo establecido en el artículo precedente donde se explica que los desplazados tienen derecho a recibir y a solicitar, aparte de la ayuda estatal, toda la ayuda internacional posible.

En el siguiente título, llamado “del sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia”, establece la creación de dicho sistema y sus objetivos, dentro de los cuales se encuentran atender a la población desplazada, mitigar los efectos de los procesos y dinámicas violentas que provocan el desplazamiento y la cooperación entre el sector público y privado para la prevención y atención de las situaciones de desplazamiento.

La organización de este sistema se explica de manera perfecta en el siguiente cuadro, consignado en el documento “El Desplazamiento interno forzado en Colombia”, de Edgar Forero, septiembre 2003.



El capítulo siguiente de la ley habla del plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia. Este capítulo abarca los temas más importantes, que van desde el diseño del plan, la prevención al desplazamiento, la atención humanitaria, el retorno, hasta la consolidación y estabilización socioeconómica y, finalmente, la cesación de la condición de desplazado. A

pesar de que ésta ley se publicó en 1997, recién en 2005, mediante el decreto 205, se crea el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

El decreto 2569 de 2000 crea el Registro Único de Población desplazada. Según su artículo 4, el Registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia.

Esto es un sistema que le permite al gobierno identificar a la población desplazada y brindarle la ayuda que necesite. Sin embargo, no es tan fácil como parece. Antes de recibir ningún tipo de ayuda los desplazados deben pasar por un proceso bastante engorroso.

La principal herramienta del Registro Único de Población desplazada es el Sistema Único de Registro (S.U.R.) Este propone un proceso lo más expedito posible para identificar a los desplazados internos y brindarles ayuda.

El S.U.R. se compone de 4 módulos: Declaración, valoración, información complementaria y seguimiento.

El primero se refiere al artículo 6 del decreto 2569, complementado por el art 32 de la Ley 387 de 1997. Quien desee acogerse a la protección entregada a los desplazados debe concurrir a Procuraduría General de la Nación, la Defensoría

del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales o cualquier despacho judicial, para realizar su declaración. Esta debe contener al menos la descripción de lo siguiente; 1.-Hechos y circunstancias que han determinado en el declarante su condición de desplazado. 2.- Lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse. 3.- Profesión u oficio. 4.- Actividad económica que realizaba y bienes y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento, 5. Razones para escoger el lugar actual de asentamiento. Además, el artículo 8 del decreto 2569 establece el plazo de un año, contado desde la ocurrencia de los hechos que originaron el desplazamiento, dentro del cual la persona afectada deberá concurrir a alguna de las entidades nombradas para prestar la declaración.

En éste módulo se sistematiza la información entregada por la población desplazada. Sin embargo, los puntos sobre los cuales se debe declarar, aparecen como demasiado objetivos. En este sentido no se debe olvidar que el desplazamiento de una persona es una situación traumática de la que no es fácil hablar.

El segundo módulo es el de Valoración. Es un funcionario el que otorga la “validez” de la declaración al establecer si esta calza con los patrones establecidos en las leyes antes descritas. Una de las principales críticas al S.U.R recae exactamente sobre este punto.¿Como es posible que el reconocimiento dependa exclusivamente de la apreciación de una sola persona? “Estos funcionarios, que son los que deciden y reconocen la condición

de desplazados de los declarantes y sus hogares, están influenciados por sus prejuicios, posiciones ideológicas, representaciones sociales y otros mecanismos que pueden eventualmente influir en el resultado de la valoración”²⁷. Se ha intentado mejorar el sistema en variadas ocasiones, pero este módulo se ha mantenido.

El tercer módulo (información complementaria), está destinado a recoger información del hogar y las personas cuyas variables están orientadas a determinar el nivel de necesidad que presentan tanto las personas como el hogar y establece la programación para proveer las ayudas a las que tiene derecho lo desplazados. Se ocupa del entorno del desplazado, para determinar exactamente como se le puede ayudar.

El último módulo (Seguimiento), se preocupa de hacer un seguimiento de la ayuda y sus características que recibe la persona desplazada y su familia.

Este sistema, sencillo y al alcance de todos, es teóricamente bueno. Sin embargo, la práctica no es tan buena como la teoría.

Una persona víctima de desplazamiento tiene un año para acudir a alguna autoridad local a denunciar tal hecho. Pero, ¿Qué sucede si el desplazamiento fue provocado por enfrentamientos entre la guerrilla y las Fuerzas Armadas? ¿Es posible tener la confianza suficiente para denunciar maltratos provocados

²⁷Bonilla Cardenas, Luis Alberto, “ Factores Psicosociales intervinientes en el proceso de toma y valoración de la declaración del desplazado”

por los mismos a quienes se está denunciando? Es un tema delicado y altamente discutible.

El último decreto a analizar es el 205 de 2005, que crea el Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

El decreto da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 9 de la ley 387 de 1997. Establece una política de gobierno que garantiza la prevención y atención de los desplazados internos en Colombia y restablece sus derechos. Para esto divide la intervención en las siguientes fases: 1.- Prevención y protección, 2.-Atención humanitaria de emergencia y 3.- Estabilización socioeconómica.

La primera fase procura impedir el impacto de la violencia en la población donde hay riesgo de desplazamiento o mitigar sus efectos en personas que ya están afectadas por la situación.

Podemos establecer tres subfases. La primera corresponde a las acciones preventivas de protección. Se fortalece la administración civil para proteger a las comunidades en riesgo. Aumenta la acción institucional de la Defensoría del Pueblo, fortaleciéndola a nivel nacional y regional. Se aumenta el poder del Comité Interinstitucional de Alerta Temprana para posibilitar mecanismos de seguimiento de respuesta ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad. El decreto 205 establece en su punto quinto el fortalecimiento de instrumentos de comunicación local. Como último punto –cuya importancia es clave- se destaca

la seguridad jurídica e institucional de los bienes. Esto es trascendente ya que en el desplazamiento las personas abandonan la mayoría de sus bienes. Incluyendo los bienes raíces. Por ello este decreto consolida una red institucional de protección de bienes. Así, los bienes raíces se inscriben en el registro único de predios para proteger la enajenación o la transferencia de estas propiedades. Además de capacitar a las personas para que sepan que hacer para proteger sus bienes. Se menciona de forma adicional la idea de identificar mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de derechos colectivos sobre territorios étnicos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

La segunda subfase señala las acciones de asistencia humanitaria a la población en riesgo de desplazamiento. Primero el aprovisionamiento básico (alimentos, agua). En paralelo, promueve jornadas de impacto rápido referidas a la obtención de respuestas oportunas y con enfoque integral.

La tercera subfase, de gestión social, prioriza el trabajo institucional: la gobernabilidad y el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Busca concretar la presencia y la recuperación del control territorial completo por parte del Estado.

Por último está la subfase de seguridad alimentaria, que consiste en la realización de diversos programas destinados a la producción de alimentos para

el autoconsumo, buscando evitar de esta manera el desplazamiento, ya que se asegura a la población trabajo y alimentación suficiente.

La segunda gran fase de este proyecto (Atención Humanitaria de emergencia) es el conjunto de acciones destinadas a asistir y socorrer a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento del desplazamiento, atendiendo las necesidades de alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica y de alojamiento transitorio en condiciones dignas. Según la ley 397 y el decreto 2569, esta atención se brinda únicamente por tres meses, prorrogable por tres más, según el artículo 22 del decreto 2569.

Para llevar a cabo lo anterior, se establecen tres áreas de trabajo. Estas son:

- 1.- Asistencia humanitaria en situaciones de emergencia a individuos desplazados, con enfoque poblacional de género, etnia y edad.
- 2.- Atención a individuos y familias en situación de riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidad de alojamiento transitorio.
- 3.- Fortalecimiento de la capacidad territorial de respuesta para la atención de emergencia.

La última fase de trabajo establecida en este decreto es la Estabilización Económica. Aquí se realiza la promoción de acciones y medidas a mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sustentabilidad económicas y social para la población desplazada, en el marco de una de las siguientes opciones: 1.- Retorno voluntario 2.- Reubicación voluntaria,

entendiéndose por esto la estabilización en un lugar distinto a su lugar de origen o la decisión de quedarse en el sitio original de llegada.

El decreto también señala que la estabilización socioeconómica se entenderá como la generación de medidas que permitan alternativas de reingreso de la población afectada a redes sociales y económicas que le ofrecen los territorios donde la población retorna o se reubica.

Dentro de los mecanismos que se propone utilizar para la realización de esta última fase destaca sobre todo la labor de seguimiento de las dos fases anteriores: observar si efectivamente la ayuda entregada sirve y las personas se reubican en algún lugar o si el retorno que deciden emprender es seguro. Se mencionan también políticas de desarrollo económico local, que cuentan programas de seguridad alimentaria, como “siembra para no comprar”, como ejemplo. También programas de capacitación laboral para los desplazados internos.

La Ley expresamente desarrolla un área de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas. Si no se cuenta con unidades de seguimiento se hace imposible establecer si se están realizando de manera adecuada las cosas.

Aunque este decreto establece los pasos a seguir para ayudar a los desplazados internos, de la teoría a la práctica hay un largo trecho.

No siempre las declaraciones de los desplazados contiene la información. Muchas veces la ayuda no alcanza a quienes más la necesitan y muchas veces la reubicación no es voluntaria.

Gloria Naranjo Giraldo, en su texto “Desplazamiento Forzado y Reasentamiento involuntario”, señala: “El desplazamiento forzado establecido como un proceso, más que como un evento, está determinado por un antes, o el hecho del desplazamiento forzado (la expulsión del lugar); por un después, o el reasentamiento involuntario (la inserción en un nuevo lugar) y por un durante; o el hecho de que la población permanece en “situación de desplazamiento” por periodos extendidos de tiempo, durante años incluso, sin que la política pública pueda generar condiciones para un “restablecimiento planeado” mediante planes integrales únicos”²⁸

El reasentamiento involuntario es el que naturalmente se produce cuando los desplazados internos no pueden regresar de donde vinieron y no quieren quedarse donde están sin embargo no les queda otra alternativa. Como dice el decreto antes analizado, la ayuda humanitaria es decir la de emergencia únicamente se recibe por 3 meses prolongable por 3 más. Luego se puede optar por recibir la ayuda a la que tiene derecho toda persona inscrita en el S.U.R. pero ya vimos también que no siempre quienes son desplazados internos se les reconoce tal situación.

²⁸Naranjo Giraldo Gloria, Desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario, pag. 83, El desplazamiento en Colombia, Regiones, ciudades y políticas públicas, Ediciones Red Nacional de Investigación sobre el Desplazamiento Forzado, Medellín, octubre 2005.

A continuación se expondrá un caso donde una persona a pesar de estar inscrita en el S.UR. jamás recibió la ayuda prometida. Tras pasar la primera y segunda instancia fue el tribunal constitucional de Colombia, quien resolvió.²⁹

José Miguel Monterrosa Berrío vivía en el corregimiento de San José del Playón municipio de María la Baja- Bolívar. Trabajaba como agricultor y era padre de 9 hijos. Como consecuencia de la violencia, se desplazó hacia otro María Baja lugar donde tras prestar su declaración fue incluido en el S.U.R. Sin embargo jamás recibió los beneficios de la ley 387.

Al presentarse con una acción de tutela a exigirle explicaciones a Acción social, que era la entidad encargada de esto, la respuesta fue bastante simple. Don José Monterrosa, no aparecía en el R.U.P.D, por tanto no había razón alguna para entregarle los beneficios.

En primera instancia se decidió negar la tutela debido a que no se había presentado prueba suficiente para sustentar el hecho de que don José Monterrosa estaba o debiese estar inscrito en el R.U.P.D. Lo único que se presentó fue un certificado del Secretario de la Personería de María La Baja en el cual consta que es desplazado.

El apoderado de don José apela a la sentencia sin embargo no fundamenta el recurso. Acto seguido el fallo de segunda instancia confirma la sentencia de primera, ratificando que la prueba presentada únicamente expresa que Don

²⁹T-006/2009 Tercera Sala de Revisión de la Corte Constitucional 16 enero 2009. El texto completo de la sentencia será adjuntado en el anexo.

José declaró ante la Personería Municipal de Maria la Baja, pero jamás se probó que este lo hiciera ante Acción Social que es el organismo encargado de certificar el estado de desplazado.

Frente a lo anterior la Corte Constitucional debe decidir, primero si la acción de tutela es la acción indicada para la tutela de los derechos fundamentales de las personas desplazadas y por otro lado establecer si el solicitante y su familia tiene derecho a ser reconocido como población desplazada por Acción Social, ingresar al R.U.P.D. y recibir los beneficios correspondientes.

Respecto al primer punto la acción de tutela resulta procedente, respecto al segundo la explicación es un poco más extensa.

La Corte en su considerando primero explica que ya reiteradas veces han establecido que la inscripción en el R.U.P.D no es constitutivo de desplazamiento forzado si no más bien constituye una herramienta técnica para identificar a la población desplazada, brindarles la ayuda que necesitan y hacer un posterior seguimiento de la entrega y la efectividad de la misma. El desplazamiento forzado por otra parte existe desde que se realiza un traslado forzoso desde un lugar del país al otro.

La misma Corte ha establecido que tanto la verificación de la situación de desplazamiento como las causales de exclusión del R.U.P.D deben aplicarse e interpretarse teniendo en cuenta el principio de la favorabilidad y la buena fe. Es decir tanto en los casos de causales de exclusión del R.U.P.D como en los

casos de inexistencia de la situación de desplazamiento la carga de la prueba recae en quien quiere aplicarlas. Es decir el funcionario debe probar que no existe la situación de desplazamiento o que proceden las causales de exclusión. El desconocimiento de los hechos que producen el desplazamiento por la autoridad administrativa, no bastan como prueba para impedir el reconocimiento de desplazado, siempre teniendo en cuenta las circunstancias que rodean el desplazamiento y si es o no factible solicitarle a la persona más detalles sobre el mismo. Y muchas veces el testimonio de quien vivió el desplazamiento es la única prueba existente.

La Corte constitucional solicitó una declaración jurada de don José Monterrosa Berrío y además solicitó al Personero Municipal de María Baja que le enviara al declaración realizada ante ellos por la pareja de don José Monterrosa. La declaración es desgarradora, incluye la muerte de uno de los hijos de la pareja y establece en ese lamentable hecho la toma de decisión de abandonar el lugar donde vivían debido que la violencia en el lugar había aumentado. En la declaración jurada realizada por don José Monterrosa queda claro el miedo con que abandona el hogar y está presente en la decisión de nunca volver debido a las constantes amenazas por parte de los diferentes grupos armados. Declara que ahora viven de allegados en la casa de su suegra, donde con láminas de zinc construyó un lugar para su familia. La vivienda es de 6 metros cuadrados y en ella habitan él, su mujer y sus 9 hijos.

Con el mérito de lo anterior la Corte Constitucional de Colombia resuelve revocar la sentencia anterior y conceder la tutela de sus derechos fundamentales al solicitante. A si mismo ordena a Unidad Territorial de Bolívar de Acción Social que inscriba de manera inmediata a José Miguel Monterrosa Berrío y a su núcleo familiar en el Registro Unico de Población Desplazada y, consecuentemente, en el Sistema Único de Registro de Desplazados.

Ordena también a Acción Social que debe realizar todas las acciones lo antes posible, para entregarles de la manera más expedita posible al solicitante y a quienes componen su núcleo familiar la ayuda humanitaria correspondiente, y los oriente para acceder a los demás programas de atención a la población desplazada, entre ellos los de educación para los hijos menores y los programas de salud y estabilización económica y vivienda.

Ordena, por último, el seguimiento de las órdenes anteriores, tanto de la inscripción como la entrega efectiva de ayuda.

Esta sentencia es la manera perfecta de aclarar las diferencias entre la teoría y la práctica. Una persona que cumplía efectivamente con todos los requisitos para que se le reconociera a él y a su familia la condición de desplazado, no accedió a ninguno de los beneficios de la ley antes mencionada.

En todo caso, la cantidad de legislación existente respecto de los desplazados es sorprendente. Eso demuestra el interés del Estado de Colombia y una preocupación por el fenómeno del desplazamiento. Sin embargo contrasta con

el impactante dato de que Colombia tiene la mayor población de desplazados internos del mundo.

Probablemente lo anterior se debe a la particularidad del conflicto colombiano descrito anteriormente.

La legislación colombiana aparece como muy adecuada, pero como no es realmente aplicada muchas veces quedan marginados los desplazados, como se demostró en el caso antes mencionado.

En muchos casos el Estado no está por sobre el problema, como le correspondería, si no que es parte del mismo. Sucede entonces que las estancias proporcionadas por el Estado, que están ahí para facilitar la protección en un primer momento y luego la integración o el retorno de los DI, se convierten en parte del conflicto. De esta manera un instrumento como el registro único de desplazados resulta inútil, debido a que el Estado es parte del conflicto, razón por la cual carece de interés en reconocer a los DI.

Lamentablemente en Colombia, reiteradas veces el Estado no ha tenido el interés suficiente en reconocer a las personas su condición de DI y utiliza los recursos burocráticos que les entregan las propias leyes para no aplicarla cabalmente.

En casos como éste es que se vuelve imprescindible la ayuda y la protección internacional, para asegurar que el Estado aplique efectivamente sus leyes y en caso que éstas fallen, aplicar las leyes internacionales.

Colombia es un país muy particular: el Estado no tiene un control absoluto del país, donde los caudillos y las guerrillas y los jefes locales tiene mucho poder. También tiene el índice más alto de DI en el mundo, pero también tienen la legislación nacional más antigua al respecto. Creo que para un análisis de derecho comparado se trata de un país complicado, pero muy ilustrativo. Sin embargo no es únicamente el Estado el culpable del DI en Colombia. También lo son las guerrillas, los paramilitares y las autodefensas. Pero los nacionales siguen siendo responsabilidad del Estado, por eso el énfasis en la participación del Estado en las causas del desplazamiento interno en Colombia.

E. Evaluación crítica de los Principios Rectores: Logros y desafíos.

La resolución 1996/52 de la Comisión de Derechos Humanos insta al representante del Secretario General sobre desplazados internos, Francis M. Deng, a continuar trabajando en la creación de un marco apropiado para la protección de DI.

El texto de la resolución no habla de un marco normativo, dejando en manos de Francis M. Deng la decisión de que tipo de instrumento utilizar. Se ha explicado que se decidió por una declaración de principios. Una de las principales razones para decidir lo anterior fue la imperiosa necesidad de que estos principios demoraran lo menos posible en ser entregados a la comunidad internacional. Esto no era posible en caso de presentar un tratado o una declaración adoptada por la asamblea general, debido a que las negociaciones en estos casos pueden durar incluso años.

¿Qué consecuencias tuvo esta decisión? ¿Es suficiente una declaración de principios o será necesario crear una convención para entregarle a los desplazados internos la protección que necesitan? Para contestar lo anterior primero se deben establecer los pros y los contras de cada una de las opciones.

a) Soft law versus hard law

Softlaw y *hardlaw* son términos utilizados en el derecho internacional. Su traducción literal significa ley blanda y ley dura. Definiciones existen varias. La más sencilla es la siguiente:

Softlaw, se refiere a acuerdos realizados mediante dos o más negociadores, que no son legalmente vinculantes, por lo que cuyo cumplimiento no puede ser exigido

Hardlaw, por el contrario, son leyes vinculantes. Para el derecho internacional son aquellos acuerdos cuyo cumplimiento puede y debe ser exigido. Como ejemplo, las convenciones de Ginebra respecto al derecho humanitario o los tratados internacionales.

Luís Guillermo Colín Villavicencio (2003)³⁰, comenta que Boyle (1999) establece varios significados para el *softlaw*, pero que para él únicamente tienen importancia los siguientes :

1.- El *Softlaw* no es vinculante, versus el *hardlaw* que es vinculante.

2.-El *softlaw* consiste en normas generales o principios, pero no en reglas, que por el contrario serían *hardlaw*.

³⁰ El *softlaw* una fuente formal más del derecho internacional?2003

3.- El *softlaw* es la ley que no es aplicable a través de una resolución vinculante de controversias. Respecto a este último punto para Boyle, lo que finalmente determina si nos encontramos frente a *hard* o *softlaw*, es la capacidad de resolver controversias. Así, el *hardlaw* es aquella con la que se puede resolver directamente una controversia.

Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal,³¹ (2000) hacen un recorrido a través de las ventajas tanto del *softlaw* como del *hardlaw*. Destaca lo siguiente:

Entre las ventajas del *hardlaw* se encuentra la relevancia internacional que cobra la violación de un tratado. Cuando un Estado firma y ratifica un tratado internacional queda ligado a éste, de tal manera que el violarlo, además de las sanciones que específicamente incluye el tratado, compromete su credibilidad, lo que en el plano internacional es muy importante.

También es importante el hecho de que, generalmente, los tratados internacionales que se firman y ratifican por un Estado son incluidos en las leyes internas del mismo, razón por la cual su aplicación o en el caso contrario su violación puede ser solicitada/perseguida por los tribunales del mismo país. Esto resulta altamente beneficioso debido principalmente a dos cosas; al estar incluido en la legislación nacional los Estados dejan de preocuparse por la intromisión en su soberanía. Con la inclusión en la legislación nacional los tratados internacionales pueden ser aplicados por sistemas de justicia bien

³¹Abbott, Kenneth W. and Snidal, Duncan, "Hard and Soft Law in International Governance", en International Organization vol 54, 2000.

establecidos, con lo que privados pueden iniciar procedimientos solicitando sean respetados los derechos establecidos en estos tratados y genera un incentivo para los abogados para invocar estos derechos.

Un ejemplo de lo anterior es el juicio que inicia el juez Garzón en España en contra del dictador Augusto Pinochet invocando la violación de las leyes humanitarias y de las convenciones de derechos humanos que se habían convertido en parte de la legislación española. Y a pesar de que la Casa de los Lords en Inglaterra decidió que no se le podía hacer responsable por la mayoría de los casos, sí decidió que debía responder por todos aquellos casos de tortura que se habían realizado luego de la incorporación de la convención sobre la tortura a la legislación británica.

Otra gran ventaja del *hardlaw* es que incluye órganos a los cuales las partes deberán dirigirse en casos de conflicto. En conjunto con los distintos tratados de derechos humanos se han creado sistemas internacionales de protección de los mismos, como la Corte Internacional de Derechos Humanos.

El *softlaw*, por su parte, también tiene sus beneficios.

El punto más importante y que fue determinante al elegir este tipo para el marco normativo de los desplazados internos, es la rapidez con que se hace. Un tratado puede durar años, un instrumento no vinculante no necesita la aprobación de todos los Estados para existir. Es una simple recomendación de lo que los Estados deberían hacer.

Además el *softlaw*, como lo dice su nombre, permite una mayor flexibilidad, es más fácil de modificar, pues es sólo un acuerdo.

En un caso de desplazamiento interno hoy en día únicamente se puede apelar a las leyes nacionales o a los tratados de derechos humanos o en los casos en que corresponda a los convenidos de ginebra, es decir a las leyes humanitarias. Estos son tratados, esto es *hardlaw*, en ningún caso se podría apelar al no respeto de los principios rectores para los desplazados internos.

Al momento de crearse los principios rectores, Francis M. Deng y su equipo se decidieron por una declaración de principios, pues les pareció más efectivo, más rápido. Se evitarían largas negociaciones, lo que podía afectar y hasta impedir la posibilidad de utilizar el derecho internacional de los derechos humanos en el contexto de los desplazados internos. Por lo demás, Francis Deng estaba convencido que el hecho de que los principios rectores tuvieran una base tan explícita en el derecho internacional de los derechos humanos y en las leyes humanitarias, sumado a la analogía que se podía hacer desde los derechos de los refugiados, era suficiente para sustentar los derechos de los desplazados únicamente en principios no vinculantes.

La idea era crear una referencia, explicando cómo se aplicaban los derechos ya existentes a los casos de los desplazados internos.

Walter Kälin, (2001)³² explica que se ha vuelto sumamente complicado realizar tratados en el área de derechos humanos, principalmente por la pluralidad de ideas y posiciones existentes hoy en día respecto a los derechos humanos. “Si se logra hacer un tratado, no existe ninguna garantía que los Estados más afectados por el problema tratado en el instrumento, ratifique el mismo. Incluso dentro de los Estados que ratifican los instrumentos de derechos humanos, existe a veces reticencia a implementarlos”³³

Según el autor, hoy en día (2001) ya dentro de la Comisión de Derechos Humanos los proyectos se demoran mucho, tiempo que se extiende al doble al pasar a la asamblea general para las negociaciones definitivas. Como ejemplo de lo anterior menciona “*The draft optional protocol to the Torture Convention*” la que fue tramitada en distintas instancias durante 10 años antes de ser aprobada el 17 de enero de 2002.

En ese entonces resultaba prematuro crear un tratado que combinara derechos humanos con leyes humanitarias, tal como lo hacen los principios rectores sobre los desplazados internos.

La principal razón por la que se establecieron principios y no se hizo un tratado fue el hecho de que éste último no era necesario debido a que los instrumentos de derecho internacional existentes cubren, de manera implícita, los derechos

³²Kälin, Walter, How hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework.2001 Presentation at a Roundtable Meeting.

³³“If a treaty can enter into force, there is no guarantee that the states most affected by the problem addressed by the instrument will ratify. But even among States that have ratified human rights instruments,, there might be an unwillingness to fully implement them.” Traducción libre Ibid.

de los desplazados internos. Esto significa que los principios rectores tienen su base en el derecho internacional existente. No es que exista una protección específica, sin embargo cada uno de los principios tiene un trasfondo en el derecho internacional de los derechos humanos o en las leyes humanitarias.

Por lo anterior, resulta entendible que en ese entonces no haya sido necesario crear un tratado internacional para la protección de los DI. Luego de que Francis Deng y su equipo realizarán el análisis de las normas jurídicas existentes, llegaron a la conclusión de que las normas existían, únicamente era necesario especificar que todos esos derechos se aplicaban a los DI, y llenar un par de áreas grises. Por eso la declaración de principios era exactamente lo que se precisaba. Un marco dentro del cual se pudiera especificar y clasificar los distintos derechos incitando a todos los Estados a incluirlos en sus legislaciones.

b) Establecer la relación entre la legislación nacional, internacional, leyes humanitarias

Para este punto se realizará un estudio de caso, basado en la realidad de Colombia que, además de ser un ejemplo en legislación respecto a los DI y encabezar la lista de los países con más desplazados internos, representa un caso especial debido a la compleja situación del país que ya fue discutida en este documento.

La Declaración de Derechos Humanos, así como varios tratados internacionales, entre ellos el Estatuto de los Refugiados, se encuentran ratificados e incluidos en la legislación colombiana. Además, existen variadas leyes que contienen este tipo de derechos, razón por la cual son exigibles ante los tribunales nacionales.

Por su lado, el sistema internacional de tribunales de justicia está establecido sobre la base de que antes de acudir a ellos, se agoten todos los recursos judiciales que ofrezca el país en el cual tienen lugar las trasgresiones. Esto permite que los derechos establecidos en estos tratados tengan una doble protección: primero la nacional. Y si esta no se cumple, la internacional.

Sucede sin embargo que en algunas situaciones es necesario aplicar directamente una ley internacional, como sucede con las leyes humanitarias que deben ser respetadas siempre durante un conflicto armado, convirtiéndose su no aplicación automáticamente en una violación de la misma. ¿Es posible entonces aplicar directamente leyes internacionales?

Las leyes humanitarias sólo pueden ser aplicadas en situaciones excepcionales, situaciones que generalmente también excluyen la aplicación de leyes nacionales. Son estados de excepción por lo que no resulta extraño que se pueda aplicar directamente una ley internacional.

Cuando este tipo de leyes no son respetadas, tras el término del período de hostilidades, generalmente se realizan juicios internacionales en contra de quienes resulten responsables. Lo anterior se pudo observar en los tribunales para Ruanda y la ex Yugoslavia. Ambos tribunales penales fueron creados por resoluciones de las Naciones Unidas para juzgar situaciones de genocidio, crímenes de guerra y violaciones a los Convenios de Ginebra.

En ambos casos los tribunales fueron constituidos por jueces de distintos países que aplicaron únicamente la normativa internacional y juzgaron y condenaron a los responsables que pudieron ser hallados.

Resulta curioso que esto sea posible. Se arma un tribunal y jueces de otros países aplican normativa internacional para condenar a nacionales que la quebraron. Sin embargo es lógico porque sin la intervención internacional no sería posible juzgar de manera objetiva a quienes fueron dirigentes por un largo período de tiempo.

Sucede, entonces, que no es excepcional la aplicación directa de la ley internacional, si no más bien bastante común.

En Colombia existe una amplia amalgama de posibilidades dentro de la ley nacional que permite exigir el derecho a no ser internamente desplazado. Sin embargo, esto no siempre es respetado, y si se pudiera apelar a un Tribunal Internacional basándose en leyes internacionales sería más fácil atacar el problema del desplazamiento interno.

Resulta entonces que es necesario primero tener una legislación nacional respecto a los DI, para poder solicitar la aplicación de ésta en los Tribunales nacionales. Sin embargo, hoy en día -y tras lo analizado- resulta también imprescindible crear legislación internacional respecto a la cual los DI puedan acceder cuando falle la aplicación de sus leyes nacionales, o en el caso de que esas no existan.

c) Hasta qué punto la ley es una respuesta a los problemas planteados

El desplazamiento interno es un problema que debe ser abordado desde varias esferas si se quiere terminar o al menos disminuir el fenómeno..

En este caso la legislación internacional cobra gran relevancia, sobre todo en aquellos países donde son los mismos Estados los que provocan o participan en la creación de situaciones de desplazamiento, pues en ellos el tema resulta aún más complicado. Ningún DI va a denunciar su situación de desplazamiento a quienes lo provocaron, y es ahí donde resulta imprescindible la intervención internacional.

El caso de Colombia deja al descubierto una triste realidad. Que exista una ley y un sistema de soporte a los DI se traducen necesariamente en que se resuelva el problema. Pero, a veces, parece que ni siquiera significa que mejore la situación.

Sin embargo creo que desde algún punto se debe partir, la confianza en el sistema de derecho es necesaria para realizar cualquier tipo de cambios duraderos a nivel nacional e internacional

La ley obliga al Estado a velar por los derechos y obligaciones que ella consagra. Si además la ley tiene su par internacional, el control es mayor. Es decir, si se tiene una ley nacional para los DI y además se crea un tratado internacional para la protección de los mismos, ésta no sería completa, pero sería mejor. Es ilusorio pensar que la creación de una ley internacional solucionaría el problema de los DI. Sin embargo la creación de normas de derecho internacional que fueran vinculantes, exigibles ante una corte internacional, de seguro aumentarían las posibilidades de que estos derechos fueran respetados.

Una legislación tanto nacional como internacional respecto a los DI, tendría una base en los más importantes tratados internacionales existentes como lo son los Convenios de Ginebra y los Tratados de Derechos Humanos, e incluso, por analogía, con las leyes sobre refugiados.

Respecto a éstos últimos es que surge la idea de que una legislación internacional para los DI es necesaria, debido a todos los beneficios a los que hoy en día pueden acceder los refugiados, gracias a la existencia de la ley específica que los protege.

Quienes adjudican el hecho de que se haya creado una legislación para los refugiados y no así para los desplazados internos en el hecho de que los refugiados abandonan su país y quedan por tanto a merced de la comunidad internacional y del país que los acoge, se equivocan. Los desplazados internos no abandonan su país, pero si su región sus casas, sus costumbres y el hecho de que no crucen ninguna frontera internacional no significa que se encuentren en una mejor situación que quienes si lo hacen. La necesidad de una protección internacional nace en conjunto con la imposibilidad de que se cumpla la ley nacional si es que existe o la inexistencia de la misma.

Es cierto que la creación de una ley ni nacional ni internacional solucionará el problema de los desplazados internos, sin embargo creo que es imprescindible que exista. Existiendo una ley, cuyo cumplimiento se puede exigir, tanto en el plano nacional como en el internacional, los derechos que ésta sustenta quedan automáticamente protegidos y se vuelve más fácil exigirlos.

La existencia de una ley sienta un precedente y mientras más se aplique, más se reconocerán los derechos incluidos en ella y paulatinamente quienes sufren el desplazamiento, la conocerán y sabrán acogerse a la misma.

c) Efectividad de la legislación internacional

En este último punto la pregunta definitiva es por que es necesario hacer un tratado internacional respecto a los DI. Según lo analizado en los capítulos anteriores los Principios Rectores para los Desplazados Internos tienen una base bastante sólida conformada por el derecho internacional de los derechos humanos y en las leyes humanitarias e incluso por analogía en los derechos de los refugiados. ¿Para que entonces crear otro tratado especial?

La respuesta es la siguiente. Existe una razón por la cual se crearon los diferentes organismos internacionales y se pactaron los diferentes tratados. El interés por los otros y la necesidad de que exista un organismo a quien recurrir en caso de que los sistemas nacionales no funcionen se hizo patente tras la segunda guerra mundial.

Cuando termina la segunda guerra mundial se decide juzgar a los vencidos. Se crea entonces, por medio de la carta de Londres, el Tribunal Militar Internacional, el que dirigió juicios en contra de los 24 principales dirigentes supervivientes del régimen nazi, por crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y el delito de guerra de agresión. El tribunal estaba compuesto por un juez de cada país vencedor y un suplente. Los juicios se llevaron a cabo en la ciudad de Nürenberg donde el tribunal dictó 11 condenas a muerte, 3 condenas a presidio perpetuo, 2 a veinte años, y una a 15 y otra a 10 años. El

dueño de las fábricas Krupp fue declarado incapaz de soportar un juicio y 3 fueron absueltos de sus cargos.

Estos tribunales sentaron la base para la persecución de los criminales de guerra y también para la creación de los tribunales de Ruanda y la ex Yugoslavia.

La diferencia de estos tribunales con la Corte Internacional de Justicia es que ella juzga a Estados mientras estos Tribunales sientan precedentes en el juzgamiento internacional de privados que han violado legislación internacional.

En 1979 se crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un órgano judicial autónomo de la Organización de los Estados Americanos, cuyo propósito es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y todos aquellos tratados a los que se somete el sistema interamericano de protección de derechos humanos. La Corte puede conocer de casos siempre y cuando los Estados partes hayan reconocido la competencia de la misma. Básicamente son casos en que se alegue que uno de lo Estados parte ha violado un derecho o libertad protegido por la Convención, siendo necesario que se hayan agotado los procedimientos previstos en la misma, tales como los recursos internos.

Las personas, grupos o entidades que no son Estados no pueden presentar casos ante la Corte. Sin embargo pueden recurrir a la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos, la que puede llevar el asunto a la Corte siempre que el Estado cuestionado haya aceptado su competencia.

Posteriormente, en 1998 se crea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo. La diferencia aquí es que cualquier persona que considere que ha sido víctima de una violación de derechos reconocidos por la Convención Europea de Derechos Humanos o cualquiera de sus protocolos adicionales, mientras se encontraba legalmente bajo la jurisdicción de un Estado miembro del Consejo de Europa, puede presentar una denuncia en contra de dicho Estado. También aquí es necesario que previo a recurrir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos se hayan agotado todos los recursos judiciales de ese Estado.

La razón por la cual menciono todos los tribunales anteriores es para explicar porque es necesario un tratado, una ley internacional respecto a los DI.

Los tratados internacionales proporcionan un mayor nivel de seguridad a aquellas personas cuyos derechos protegen, y representan una última posibilidad de hacer respetar estos derechos en caso de que no se logren hacer valer dentro del país en el cual se comete la violación de los mismos.

Si existiera un tratado internacional que se refiriera exclusivamente a los DI, que contuviera en él todos los puntos mencionados en los Principios para los Desplazados Internos, entonces estos también podrían ser incluidos en las competencias de las distintas corte internacionales y de esta manera los DI

tendrían una protección real. Hoy día es posible acceder a la protección de tribunales internacionales en casos de desplazamiento pero únicamente invocando derechos humanos o leyes humanitarias vulneradas. Es decir, por medio de analogías o apelando a las bases de los principios rectores.

Si existiera un instrumento internacional que se refiriera únicamente a los DI se podría reclamar directamente el cumplimiento del mismo, como se hace con el estatuto de los refugiados, haciendo la reclamación más expedita y mejorando los resultados.

Esta es, entonces, la verdadera razón por la que es trascendental crear un tratado que englobe los derechos de los DI pues de esta manera se podría exigir su cumplimiento ante los tribunales internacionales de manera directa. Así, una vez agotadas las instancias internas, se podría aún apelar a las instancias internacionales, entregado así una doble protección a los DI.

F) Conclusiones

El trabajo de Francis M. Deng y su equipo de juristas, culmina en 1998 con la presentación al consejo Económico de la ONU de los Principios Rectores para los Desplazados Internos. La idea era entregar un marco dentro del cual quedarán establecidos todos los derechos de los DI, como las obligaciones de los Estados y la comunidad internacional para con ellos.

El marco teórico resultó de gran ayuda en un comienzo, principalmente porque contenía definiciones de que es un DI, de las principales obligaciones de los Estados para con ellos e incluso, para aplacar la desconfianza de todos quienes entendían esto como una intromisión en su soberanía, un artículo que expresamente menciona que la responsabilidad primaria de asistencia a los DI es de los Estados dentro de los cuales se encuentran.

En un principio, se planteó la hipótesis de que el hecho de haber preferido crear *softlaw*, es decir principios no vinculantes, sería un error, debido a que éstos no proporcionaban a los DI la protección necesaria. Sin embargo, con el desarrollo de esta investigación eso cambió.

Walter Kälin,(2001)³⁴ explica que a Francis M. Deng le recomendaron crear un tratado internacional referente a los DI. Sin embargo, él prefirió una declaración de principios. Las razones ya fueron ampliamente discutidas en el capítulo 3, como también en el 5, y fueron estos análisis los que me obligan a rechazar en parte la hipótesis planteada en un comienzo.

Efectivamente, los principios, al no ser vinculantes, no obligan a ningún Estado a ningún tipo de comportamiento y esto los hace débiles. Sin embargo forman una base, crean un precedente, son la presentación de una realidad que, hasta el momento de su publicación era bastante desconocida y, sobre todo, bastante confusa.

³⁴Kälin, Walter, "How hard is soft law? The guiding principles on internal displacement and need for a normative framework" Presentación en la mesa redonda del instituto Ralph Buche para estudios internacionales, CUNY Graduate Center, 19.12.2001

Qué eran los DI, cuales específicamente sus problemas. Y lo más importante, cada uno de los derechos de los DI tenían una base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en las leyes humanitarias, lo que les entregaba una fuerza vinculante, más allá del hecho de ser principios que podían ser exigidos por medio de aquellos derechos en los que se fundaban.

Los Principios Rectores efectivamente fueron aceptados por lo que eran, un marco teórico que podía ser invocado en casos de desplazamiento. A medida que éstos se hacían más conocidos y que el representante general para los desplazados internos realizaba su misión -no sólo de crear este marco normativo, si no también de difundirlo- los principios fueron cumpliendo su objetivo. El tema de los desplazados internos pasó de ser algo desconocido a un tema permanente en la ONU.

Los mismos principios también le permitieron al ACNUR extender el ámbito de su competencia incluyendo en el a los DI. Esto resulta de vital importancia debido que hoy en día es la institución que se preocupa de manera activa de las distintas situaciones de desplazamiento.

Un tratado hubiese demorado años en ser creado y luego aprobado, tal como se explica en el quinto capítulo. Además, una vez aprobado no hay razón alguna para suponer que aquellos Estados más afectados por el problema del desplazamiento interno hubiesen ratificado el mismo, haciendo imposible perseguir su cumplimiento.

Los principios, sin embargo, crearon la posibilidad –sin imponerlo- de introducir en el ámbito internacional el concepto de desplazado interno. Así tuvo una mejor recepción de la que hubiera tenido un tratado internacional en ese minuto.

Por esa razón creo que la opción de crear el marco normativo para los desplazados internos en torno a una declaración de principios estuvo increíblemente bien tomada, a pesar de que parecía la menos viable. Francis M. Deng supo reconocer la oportunidad de presentar algo rápido y efectivo, que englobara todas las necesidades de los DI y las pusiera sobre la mesa en el ámbito internacional.

El objetivo se logró cabalmente. Sin embargo, el tema no está cerrado. Ahora que ya está establecido qué es un desplazado interno, tras 13 años desde la presentación de los Principios Rectores para los Desplazados Internos, se hace necesario un próximo paso. Ya no es necesario presentar a la comunidad internacional los DI. Sin embargo, sí es necesario fortalecer lo que ya existe.

Con el análisis del caso de Colombia queda perfectamente ejemplificado lo que quiero decir. En Colombia existe una regulación respecto de los desplazados internos desde 1997, es decir, incluso antes de que existieran los Principios Rectores. Sin embargo, el sistema tiene falencias que se podrían evitar si estos derechos fueran directamente exigibles por medio de un instrumento

internacional. Se podría apelar en tribunales internacionales permitiendo parcialidad real en el análisis de los casos particulares.

Creo necesario plantear ahora la posibilidad de crear un instrumento internacional, dentro del cual los principios rectores se trasformen en derechos exigibles directamente por lo que son, y no por las leyes que los fundamentan.

A través de la investigación realizada, quedó establecido cuales eran las dificultades de crear un tratado internacional, sin embargo creo que con los principios rectores se estableció una base muy firme sobre la cual se pueden construir los pilares de este importante instrumento.

Si en algún momento se creyó necesario crear un estatuto para los refugiados, por que no crear ahora un instrumento vinculante para los desplazados internos, que al fin y al cabo se encuentran en una situación de vulnerabilidad muy parecida a la de los refugiados.

Según los datos entregados por el ACNUR a finales de 2010, hoy existen en el mundo aproximadamente 14.697.804 de personas desplazadas, encontrándose la mayoría de estos en Colombia, según datos del ACNUR. Incluso según datos del informe CODHES de febrero 2011, serían casi 5,2 millones de desplazados en Colombia, casi un millón y medio más que lo estimado por el ACNUR.

Con tal cantidad de DI ya se hace más que necesario crear una legislación internacional a la que puedan acogerse: un tratado internacional de la misma relevancia que el Estatuto de los Refugiados y con el mismo poder vinculante.

UNA CONCLUSIÓN CASI PERSONAL

En 1998 la creación de los Principios Rectores significó un tremendo avance a nivel internacional en el tema del desplazamiento interno, ya que se reconoció a los DI como un grupo más vulnerable y merecedor de especial atención en el plano internacional. La idea de dictar principios y no hacer un tratado estuvo más que justificada, debido al tiempo que hubiese tomado crear uno, y sobre todos los problemas a los que se hubiese enfrentado la creación de un tratado así que aparentaba inmiscuirse en la soberanía de cada uno de los Estados que lo ratificara.

Hoy la visión es distinta. Ahora que los principios son conocidos, que hay varios Estados que los han reconocido abiertamente. Sobre todo ahora que aquellos Estados que tenían dudas respecto a la intromisión en su soberanía, han comprendido que ese no es el fin de los principios rectores ni de la legislación sobre los DI. Es hora de crear un tratado.

De seguro será necesario bastante tiempo para que esto sea realidad, sin embargo los Principios Rectores de los DI ya asfaltaron el camino hacia un tratado internacional. Por eso creo que los problemas que alguna vez se

plantearon para no crear un instrumento internacional vinculante hoy día no existen o han disminuido considerablemente. Por eso ya es hora de crearlo.

Queda mucho por hacer respecto a los DI, un tratado internacional no resolverá el problema. No dejarán de existir los DI ni los hechos que causan el desplazamiento por la creación de un tratado. Sin embargo existirá más protección, más posibilidades de exigir los derechos, más presión sobre los Estados para que trabajen y resuelvan o enfrenten de mejor manera el problema de los DI, y eso ya es razón suficiente para crearlo.

Este trabajo intenta ilustrar el camino recorrido por la normativa respecto a los DI, observar las distintas razones por las cuales se produce el fenómeno del desplazamiento y sugiere propuestas para enfrentar, el fenómeno. Pero, por sobre todo, intenta crear una base para la investigación de un tema que debe ser resuelto lo antes posible. También es importante la difusión del tema, la creación de leyes a nivel nacional y la convicción que desde ahora sólo se puede avanzar, siendo el próximo paso la creación de un tratado internacional para los DI.

Bibliografía

Literatura Académica

1. Becker David, Die Erfindung des Traumas- Verflochtene Geschichten, Berlin 2006
2. Becker David/ Barbara Weyermann, Género, transformación de conflictos y enfoque Psicosocial. Bern 2006
3. The Brookings Institution- University of Bern, *Project on Internal Displacement When displacement ends, A Framework for durable solutions June 2007.*
4. Cancado Trindade Antonio A. ; El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI, Edición 2006.
5. Fitzpatrick Joan, *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons- A Guide to International Mechanisms and Procedures*, New York 2002
6. Kälin Walter, *How hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and Need for a Normative Framework*, Discurso del 19 de Diciembre 2001, en el contorno de una reunion en el Ralph Bunche Institute of International Studies, CUNY Graduate Center
7. Kälin Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement – Annotations, American Society of International Law, Studies in Transnational Legal Policy No. 38*, Washington DC.

8. Kälin, Walter, *Incorporating The Guiding Principles on the Human Rights of Internally Displaced Persons into National Laws and Policies*, discurso del 16 de Octubre 2008, en la conferencia de los Diez años de los Principios Rectores celebrada en Oslo.
9. Kälin Walter/ Künzli Jörg, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Segunda Edición, Base 2008.
10. Revista "Migraciones Forzadas". Edición diciembre 2008. Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.

Convenciones. Informes y resoluciones de organismos internacionales

1. Consejo de Derechos Humanos 13^o período de sesiones, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin

Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos**Documento presentado con retraso. Naciones Unidas A/HRC/13/21/Add.4nAsamblea General. Distr. General 9 de febrero de 2010 Español.

2. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1995/57 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
3. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Compilación de normas nacionales de DD.HH.. 2003.
4. Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África. Convención de Kampala (2009).
5. Principios rectores de los desplazamientos internos (adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998).
6. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)
7. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)
8. Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (1951)
9. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950)
10. Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)
11. Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas (1994)
12. Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945)
13. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

14. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
 15. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
 16. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
-

Páginas web

- 1.- www.acnur.org
 - 2.- www.migracionesforzadas.org
 - 3.- www.tdhs-colombia.org
 - 4.- www.idpguidingprinciples.org/
 - 5.- www.icrc.org
 - 6.- www.codhes.org
 - 7.- http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx
(Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, 2008)
 - 8.- <http://www.tdhs-colombia.org/>
-

