

SESIÓN 1: ¿QUIÉNES SON LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y CUÁLES SON SU NECESIDADES ESPECÍFICAS?

DEFINICIÓN DE DESPLAZADO INTERNO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La definición internacionalmente reconocida de desplazado interno es la contenida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, que fueron ratificados en la cumbre mundial de la ONU en 2005 y desde entonces han sido replicados en instrumentos regionales tales como el protocolo sobre los desplazados internos del Pacto de los Grandes Lagos y la Convención de Kampala.

NO ES UN ESTADO: La definición de desplazado interno de los Principios Rectores no es una categoría legal, ni le confiere un “estado legal especial a ser concedido y con el tiempo potencialmente revocado”¹. Esto se debe a que las personas desplazadas dentro de su propio país siguen teniendo la misma garantía a la protección de sus derechos que la población general. A diferencia de los refugiados, no necesitan un estado especial para que se les garanticen sus derechos. Identificarlos como desplazados internos tiene el propósito de evitar su exclusión de la protección de los derechos humanos, en reconocimiento de las vulnerabilidades acentuadas y específicas que el desplazamiento puede implicar.

Yemen: “Todos los individuos cuya situación coincida con esta definición serán considerados desplazados internos, sin importar si han sido registrados como tales o no e independientemente de si viven dentro o fuera de los campamentos. Esta definición no confiere ningún estado legal a una persona cuya situación sea descrita por esta definición; simplemente describe la situación fáctica de ser desplazado internamente”.

Política nacional para abordar el desplazamiento interno en la República de Yemen, 2013.

INVOLUNTARIO Y DENTRO DE LOS LÍMITES DE UN PAÍS: La noción de un desplazado interno se basa en dos componentes centrales: 1) que su traslado es forzado o involuntario, para distinguirlos de los migrantes económicos o voluntarios y 2) que ellos permanecen dentro de los límites estatales reconocidos internacionalmente, para distinguirlos de los refugiados.

En realidad, no siempre es fácil distinguir entre la migración voluntaria y la forzada. Los desastres de evolución lenta tales como las sequías y los casos de desplazamiento repetido son solo dos de las muchas situaciones que pueden hacer confusa la distinción. La aparición de nuevas formas de movilidad, en particular la “migración de adaptación” en respuesta a la

¹ Brookings Institution, An IDP No More? Exploring the Issue of When Internal Displacement Ends, Abril 2002, p.3, disponible en <http://goo.gl/RvjPoN>

degradación ambiental, ha motivado un debate adicional sobre el tema². Hoy es ampliamente sabido que no puede haber una distinción claramente definida, sino más bien un continuo.

CAUSAS DE DESPLAZAMIENTO: Los Principios Rectores establecen una lista no exhaustiva de las causas potenciales de desplazamiento interno, incluidas el conflicto armado, la violencia generalizada, las violaciones a los derechos humanos y los desastres. Tanto el protocolo de los Grandes Lagos sobre los desplazados internos y la Convención de Kampala expanden esta lista y agregan los proyectos de desarrollo como una causa, mientras que la legislación keniana incluye la violencia política. Las definiciones de otros países, como las contenidas en las leyes de Azerbaiyán referidas a los desplazados internos son menos amplias y por ello más problemáticas, ya que podrían dar lugar a la discriminación.

Azerbaiyán: "El término Desplazado Interno (IDP, por sus siglas en inglés) (persona desplazada dentro del país) se aplicará a toda persona que se haya trasladado a otro lugar habiendo sido forzada a dejar su residencia permanente dentro del territorio de la República de Azerbaiyán en conexión con una agresión militar o con un desastre tecnológico o natural".

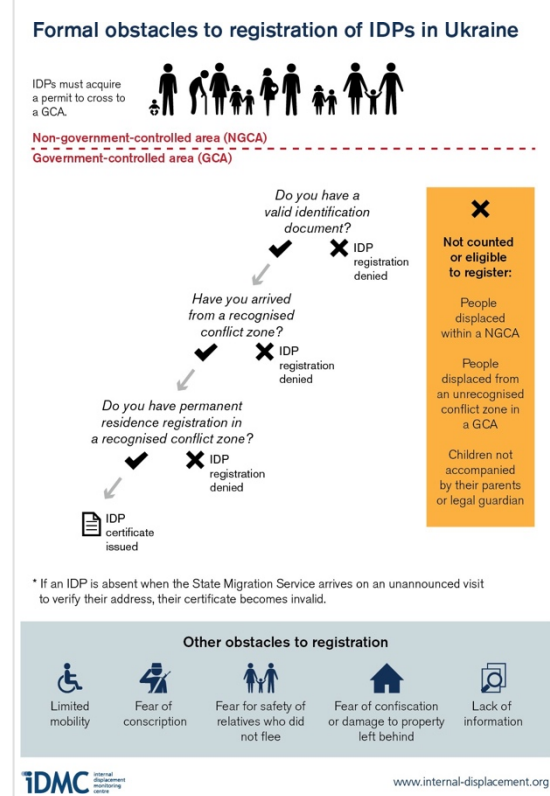
Ley sobre el Estado de los Refugiados y los Desplazados Internos en Azerbaiyán, 1999.

Se reconoce cada vez más que las causas del desplazamiento son múltiples y están interconectadas, razón por la cual es un problema tan complejo de resolver. A menudo, las políticas y respuestas que asumen que hay una sola causa encuentran limitaciones.

DEFINICIONES RESTRICTIVAS DE DESPLAZADO INTERNO EN INSTRUMENTOS NACIONALES: La legislación y políticas nacionales que reglamentan los mecanismos de inscripción o que arrojan como resultado un estado legal o de facto como desplazado interno no deberían dar lugar a la discriminación ni excluir a ciertos grupos de

los derechos que les corresponden. El siguiente ejemplo de Ucrania muestra el potencial de discriminación que dichas limitaciones pueden ocasionar. Debería observarse que el país desarrolló su instrumento nacional en 2014 durante un conflicto que generó desplazamientos masivos para poder responder mejor a las necesidades de las personas que huían de sus consecuencias.

Las limitaciones en la definición de desplazado interno de Ucrania significa que muchos desplazados internos no son elegibles para inscribirse y otros se enfrentan a obstáculos para completar el proceso. El resultado es que una cantidad importante de desplazados internos no pueden acceder a la asistencia del gobierno y que los desplazados internos inscritos son los únicos contados o tenidos en cuenta con fines humanitarios. También hay inconsistencias entre la legislación del país sobre los desplazados internos y la resolución 509 sobre su inscripción,



² Ver, por ejemplo, el debate sobre “capacidad de retorno” como una prueba de si el desplazamiento debería ser considerado como forzoso. UN University, Changing Climate, Moving People: Framing Migration, Displacement and Planned Relocation, junio de 2013. <https://goo.gl/lfTaON>

lo que ha causado confusión respecto de quién se puede inscribir y recibir asistencia. La ley define un desplazado interno como un "ciudadano o residente permanente de Ucrania que fue forzado a huir debido a conflicto, ocupación temporal, violencia generalizada o violaciones masivas de los derechos humanos". La resolución 509 incluye a los extranjeros y personas apátridas que son residentes permanentes en Ucrania y que han sido desplazados de zonas oficialmente registradas como áreas que están fuera del control del gobierno. Sin embargo, también estipula que los niños solamente pueden ser inscritos por sus padres o tutores legales. Como tales, las personas que están bajo el cuidado de otros parientes no son elegibles y no hay una reglamentación para que los servicios estatales para niños inscriban a los menores que no están acompañados. Esto también significa que están excluidos de las cifras de desplazamiento. Los más afectados son los niños en la escuela en las áreas controladas por el gobierno pero cuyos padres permanecen en áreas que no están bajo el control del gobierno y los que no son considerados huérfanos ni abandonados.³

INSCRIPCIÓN:⁴ La inscripción conlleva la identificación de las personas, familias y hogares desplazados y la recolección de datos personales tales como nombre, fecha de nacimiento, sexo, relaciones familiares, área de origen, ubicación y necesidades especiales.

Realizar la inscripción o no puede ser una decisión difícil. Por otro lado, podría ser necesario o útil cuando tiene una finalidad específica; por ejemplo, identificar a las personas con derecho a recibir beneficios como socorro alimentario. También podría mejorar las respuestas de manera más general al (a) establecer la cantidad, ubicación y características demográficas clave de la población desplazada, (b) evitar que las personas que no tienen derecho a la asistencia humanitaria accedan de manera fraudulenta y (c) facilitar la emisión de reemplazos temporales de la documentación personal extraviada durante la huida.

Por otro lado, la inscripción podría no ser apropiada si los datos sensibles no pueden ser manejados y protegidos correctamente, la situación de desplazamiento es volátil, los desplazados internos han huido a áreas inaccesibles o los recursos y capacidades necesarios no están disponibles para gestionar el proceso. La inscripción implica riesgos, tales como el uso incorrecto de los datos personales; la exclusión de algunos desplazados internos, no solo de la inscripción sino de la asistencia en caso de que ambos estén vinculados; la generación de expectativas poco realistas en cuanto a la asistencia o protección; la dependencia en información desactualizada si las bases de datos no se mantienen adecuadamente y represalias porque la inscripción podría vincular a los desplazados internos con partes particulares de un conflicto.

Las autoridades nacionales que deciden llevar a cabo la inscripción deberían garantizar que:

- los procedimientos sean transparentes, no discriminatorios, conocidos y accesibles a todos los desplazados internos y rápidos para que el acceso a los beneficios vinculados a la inscripción no se demoren
- los criterios para la inscripción sean claros, no discriminatorios y que estén en línea con los Principios Rectores para que no excluyan a ningún desplazado interno
- los procedimientos incluyen a todos los desplazados internos, incluidos los que están en áreas remotas o inaccesibles y los que son menos visibles, por ejemplo porque no están viviendo en campamentos
- el proceso no genera riesgos de protección
- no quedan excluidas las personas sin documentación sino que se les proveen los documentos necesarios para inscribirse

³ IDMC, Displacement figures in Ukraine fail to reflect a complex reality (Las cifras sobre el desplazamiento en Ucrania no reflejan una realidad compleja), documento informativo, setiembre de 2015, disponible en <http://goo.gl/dziDrC>

⁴ IDMC/Brookings Institution, National instruments on internal displacement: a guide to their development (Instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno: una guía para su desarrollo), 2013, disponible en <http://goo.gl/QgYor6>

- toda la información recolectada está protegida y su confidencialidad asegurada para no exponer a los desplazados internos a futuros riesgos

PUNTOS ADICIONALES DE CLARIFICACIÓN:

- Los Principios Rectores no imponen ninguna condición respecto de la distancia a la que debe huir una persona para ser considerada desplazada. Algunos desplazados internos podrían trasladarse solamente distancias muy cortas, ya sea por elección o porque no tienen acceso a asistencia y albergue alternativos.
- Los Principios Rectores no incluyen condiciones respecto del tiempo que un individuo debe estar desplazado para ser considerado como desplazado interno. Una evacuación voluntaria y preventiva podría cumplir los criterios, aunque podría no generar preocupación o necesidades particulares. Ni las personas dejan de ser desplazadas después de un período de tiempo establecido. Muchos siguen siendo desplazados internos por décadas y en algunos casos incluso por generaciones.
- Los Principios Rectores reconocen que los individuos pueden convertirse en desplazados internos para anticiparse a factores coercitivos que los obliga a trasladarse. Sin embargo, puede ser difícil determinar quién constituye un desplazado interno en dichas situaciones, por ejemplo cuando las personas se trasladan como resultado de desastres de evolución lenta, porque hacerlo podría ser una forma de migración de adaptación y la coacción es difícil de demostrar.
- Un desplazado interno no necesita ser ciudadano del país afectado, sino que también puede ser un residente habitual. Normalmente, la residencia habitual se determina tanto de manera objetiva, en función de su presencia por un período de tiempo determinado, como subjetiva, en función de su “intención de permanecer” o *animus manendi*.
- Algunas leyes nacionales sobre los desplazados internos, particularmente en Europa, asignan a los desplazados internos un estado particular. A menudo, esto es problemático porque presenta problemas de determinación, exclusión de beneficios a los desplazados internos de facto, discriminación y dificultades graves en cuanto a la revocación. Asignar un estado implica el riesgo de crear una categoría permanente de personas vulnerables cuya situación será difícil resolver.
- Los Principios Rectores incluyen una lista no exhaustiva de las causas de desplazamiento. Algunas son puramente descriptivas, mientras que otras son legales o tienen consecuencias jurídicas:
 - **Conflicto armado:** La existencia de conflicto armado es una condición previa para la aplicación del derecho internacional humanitario (IHL, por sus siglas en inglés) además de la legislación sobre derechos humanos. El IHL distingue entre el conflicto armado internacional y no internacional.

Las pocas normas vinculantes del IHL para el conflicto armado no internacional son el artículo común 3 y el segundo protocolo adicional de los Convenios de Ginebra y los estándares tradicionales del IHL. Hay dos umbrales⁵. Si se llega al umbral superior, el segundo protocolo adicional podría ser aplicable. Para el umbral inferior, es el artículo común 3.

En realidad, ha emergido una categoría adicional de conflicto armado internacionalizado, lo cual generó preguntas complejas relativas a qué partes del IHL son aplicables y a quiénes. El IHL también brinda orientación para calificar la naturaleza de un conflicto armado y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) está al frente de esta evaluación.

⁵ ICRC commentary on the second additional protocol to the Geneva Conventions (Comentario de la CICR sobre el segundo protocolo adicional de los Convenios de Ginebra), 1987, disponible en <https://goo.gl/rBnTXr>

- Violencia generalizada: Esta categoría está incluida para captar las situaciones que están por debajo del umbral del conflicto armado no internacional, normalmente disturbios internos. Abarca violencia intercomunal, política o étnica.
 - Violaciones a los derechos humanos: Esta categoría menciona la legislación sobre derechos humanos para determinar si se ha cometido una violación. Los desalojos forzados son ejemplos comunes de una violación a los derechos humanos que causa desplazamiento.
 - Desastres naturales o causados por el hombre: Se mencionan ambos tipos de desastre para evitar el debate sobre la atribución causal.
- La sección de notas de los Principios Rectores estipula que “no aplica a las personas que se trasladan voluntariamente de un lugar a otro únicamente para mejorar su situación económica”.