

Responsabilidad nacional y desplazamiento interno: un marco de acción

por Erin Mooney

Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primordial de proteger y asistir a sus poblaciones desplazadas internas. Pero ¿qué implica específicamente esta responsabilidad?

Los Principios rectores de los Desplazamientos Internos estipulan los derechos de los desplazados internos y las obligaciones

de las autoridades nacionales para con ellos. Sin embargo, ha sido menos claro lo que los gobiernos pueden hacer concretamente para garantizar que estos derechos se respeten y las responsabilidades se cumplan. Con el fin de ayudar, se ha elaborado un Marco para la responsabilidad nacional que identifica 12 pasos claves para los gobiernos:

1. Prevención

Los gobiernos tienen la responsabilidad de prevenir las condiciones que podrían obligar a las poblaciones a dejar sus hogares y, en particular, de proteger a los individuos contra el desplazamiento arbitrario. Es fundamental cultivar un ambiente de respeto por los derechos humanos. También es necesario desarrollar mecanismos de respuesta rápida y alerta temprana

para proteger las poblaciones amenazadas ya sea por conflictos, abusos o desastres naturales. Cuando el desplazamiento sea inevitable, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de minimizar sus efectos adversos, velar por la seguridad y el bienestar de aquellos afectados y garantizar que el desplazamiento no dure más de lo que sea absolutamente necesario. Los gobiernos tienen la obligación particular de proteger contra el desplazamiento de grupos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia y vínculo especiales con sus tierras.

2. Concientización nacional del problema

Cuando ocurre un desplazamiento internacional, el reconocimiento del problema por parte del gobierno y de su responsabilidad en abordar el problema aporta

la base fundamental para una respuesta nacional efectiva. En más de un caso, un gobierno ha categorizado a los desplazados internos como «migrantes», probablemente para desviar la atención de la naturaleza involuntaria de su movimiento y para evitar sus responsabilidades. Por consiguiente, las declaraciones públicas del problema del desplazamiento interno son importantes. El hecho de que un gobierno reconozca y utilice los Principios Rectores señalaría su reconocimiento de las necesidades especiales de los desplazados internos y también de su obligación de proteger sus derechos. También sería un medio de concientización sobre el problema, de construcción de consenso nacional y de fomento de la solidaridad con los desplazados.

3. Recolección de datos

Contar con información creíble sobre el número, la ubicación y la condición de los desplazados internos es esencial para elaborar políticas y programas efectivos para abordar sus necesidades y proteger sus derechos. Los datos deben estar desagregados por edad, género



Desplazados internos en Colombia.

y otros indicadores clave para que se puedan tener en cuenta las necesidades específicas de grupos particulares de desplazados internos. Se debe prestar atención a las diferentes causas de desplazamiento. Más aun, se necesita información no solo sobre los desplazados internos en situaciones de emergencia, sino también sobre aquellos que están en situaciones de desplazamiento prolongado. Cabe señalar que la recolección de datos y los procesos de registro de ninguna manera deben poner en riesgo la seguridad de los desplazados ni afectar su derecho legal de gozar de la protección y asistencia de su gobierno.

4. Capacitación

La capacitación sobre los Principios Rectores para los funcionarios de gobierno, incluidos los administradores de campamentos, fuerzas militares y policía, es esencial para garantizar la concientización de sus deberes de protección y asistencia para con los desplazados internos. También ayuda a desarrollar la capacidad y responsabilidad del gobierno. Además, los gobiernos deben acoger las iniciativas de capacitación a la sociedad civil y, lo que es más importante, a los mismos desplazados internos, quienes por supuesto tienen derecho a conocer sus derechos. Efectivamente, fue en respuesta a un pedido del gobierno de Uganda que se celebrara el primer taller de capacitación acerca de los Principios rectores y

que el Proyecto mundial para desplazados internos del Consejo Noruego para Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaboraran un conjunto de módulos de capacitación sobre desplazamiento interno en 1999.¹ Desde entonces, se han realizado talleres de capacitación similares en más de 20 países, que han reunido a representantes de gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil, comunidades de desplazados internos y agencias internacionales.

5. Un marco jurídico nacional

Dado que la protección es, fundamentalmente, un concepto jurídico, el desarrollo de un marco jurídico nacional que defienda los derechos de los desplazados internos es un indicador de responsabilidad nacional de particular importancia y un vehículo importante para su realización. Las resoluciones de la ONU han alentado a los estados con poblaciones desplazadas internas a desarrollar marcos jurídicos nacionales fortalecidos. Cada vez más gobiernos, incluidos los de Angola, Burundi, Colombia, Georgia y Perú, lo han hecho ya sea adoptando nuevas leyes o revisando las leyes existentes para que estén en línea con los Principios Rectores. La sociedad civil puede fomentar estos esfuerzos. En Armenia, Azerbaiyán y Georgia, los abogados locales y las ONG realizaron un análisis exhaustivo de la legislación nacional y luego comenzaron a trabajar con

sus gobiernos para ajustar las leyes nacionales a los Principios.² Además, hay iniciativas en marcha para fortalecer las leyes nacionales en materia de desplazamientos internos en varios países. Para asistir estos esfuerzos, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos está elaborando un manual para legisladores nacionales en el que identifica y proporciona orientación legal sobre los elementos clave para incluir leyes nacionales sobre desplazamiento interno [ver el artículo de Walter Kälin pág. 8-9]. Desde luego, la responsabilidad nacional debe conllevar no solo la adopción de dichas leyes nacionales sino también su implementación. El caso de Colombia, donde una legislación nacional extraordinariamente general en materia de desplazados internos ha estado en los libros desde 1997, destaca este punto dramáticamente.

6. Una política nacional o plan de acción

La adopción de una política nacional o plan de acción es una medida clara, aunque complementaria, tendiente a la promulgación de leyes nacionales. Debería explicitar, por ejemplo, las responsabilidades de las instituciones nacionales y locales para responder al desplazamiento interno, como también identificar un mecanismo de coordinación. Las resoluciones de la ONU han alentado a gobiernos y países que sufren desplazamiento interno a adoptar planes o iniciativas nacionales para brindar protección y asistencia a los desplazados internos. El gobierno de Uganda, por ejemplo, ha desarrollado una política nacional sobre desplazamiento interno utilizando como marco los Principios Rectores. En Nigeria, se está llevando a cabo una tarea similar siguiendo una serie de reuniones en las que se solicita la opinión de los desplazados internos y las comunidades locales. Una política nacional relativa al desplazamiento interno será más eficaz si se desarrolla en plena consulta con la sociedad civil y los desplazados internos. Una vez terminada, la política nacional o el plan de acción deberán tener amplia difusión, especialmente a los desplazados internos en su propio idioma y en un formato que puedan entender con facilidad.

7. Centros de coordinación institucional nacional

Este es otro elemento crítico de responsabilidad nacional para con los desplazados internos y de coordinación dentro del gobierno y con los asociados locales e internacionales. Ya sea en un organismo nuevo o existente, es esencial que el centro de coordinación de los organismos principales para el desplazamiento interno tenga un

mandato de protección y de asistencia. Su personal debería estar capacitado en temas relacionados con el desplazamiento interno, en particular en los Principios Rectores, y se espera que desempeñe un papel de liderazgo en los esfuerzos nacionales para verificar que se respeten los derechos de los desplazados internos y se atiendan sus necesidades. Este organismo necesitará autoridad política y también recursos adecuados para llevar a cabo su mandato.

8. La función de las instituciones de derechos humanos

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden ayudar a reforzar la responsabilidad nacional: investigando denuncias de violaciones y trabajando para garantizar la respuesta efectiva de las autoridades; brindando programas de capacitación y concientización sobre los derechos de los desplazados internos; asesorando sobre el desarrollo de leyes y políticas nacionales relativas al desplazamiento interno y vigilando e informando sobre su implementación.

Los gobiernos tienen que reconocer el desplazamiento interno como un tema de derechos humanos y apoyar, tanto política como económicamente, los esfuerzos de las instituciones nacionales de derechos humanos para abordarlo. Cada vez más instituciones de derechos humanos están empezando a centrar la atención en este tema, pero a menudo requieren apoyo. Con este fin, el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la región Asia-Pacífico³ está trabajando para evaluar la capacidad de los miembros y proporcionar asistencia en temas de desplazados internos.

9. Participación de los desplazados internos en la toma de decisiones

La participación de los desplazados y el desarrollo de sus capacidades es fundamental para la eficacia de las respuestas. Según

establecen los Principios Rectores, los gobiernos tienen la responsabilidad de consultar con los desplazados internos, por ejemplo, las decisiones de reubicación y el diseño y distribución de la asistencia humanitaria. Deben realizarse esfuerzos especiales para garantizar la total participación de las mujeres a fin de mitigar su vulnerabilidad a la explotación y extorsión sexual en la obtención de raciones de alimentos, como también los riesgos de violencia sexual que pueden agravarse con un diseño deficiente de los campamentos. Además, cuando se trata de encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento, la consulta con los desplazados es un componente clave para garantizar que su regreso o reasentamiento sea voluntario. La formación de asociaciones de desplazados internos, tales como el Consejo de personas desplazadas que se estableció en Afganistán en 2003, debe ser bienvenida y apoyada.

10. Apoyo a soluciones duraderas

La responsabilidad nacional incluye garantizar una solución duradera para los desplazados internos. Los gobiernos tienen la obligación de establecer condiciones que permitan a los desplazados internos regresar voluntariamente con seguridad y dignidad a sus lugares de residencia habitual o, si así lo eligiesen, a reasentarse en otra parte del país. Bajo ninguna circunstancia se debe alentar u obligar a los desplazados internos a retornar o reasentarse en áreas donde su vida, seguridad, libertad o salud estén en riesgo. Cuando sea posible, el personal de vigilancia debe acompañar los regresos para verificar que el proceso sea voluntario y que se dé en condiciones de seguridad. Además, las autoridades tienen la responsabilidad de asistir a los desplazados internos a recuperar su propiedad y posesiones y, cuando esto no sea posible, a obtener compensación u otra forma de reparación justa. Si los desplazados internos eligen

regresar o reasentarse, las autoridades nacionales también tienen la responsabilidad de facilitar la reintegración y promover condiciones que les permita reconstruir sus vidas. Efectivamente, se deberían introducir estrategias para restablecer los medios de vida y promover su autonomía lo antes posible después de que ocurra un desplazamiento, para evitar la dependencia a largo plazo. Los desplazados internos también deben gozar del mismo acceso a los servicios públicos, incluido el cuidado de la salud y la educación, y deben poder participar plenamente y en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, incluido ejercer el derecho a votar. Las decisiones sobre "cuándo termina el desplazamiento" no se deben tomar arbitrariamente, sino sobre la base de criterios objetivos que garanticen el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos.⁴

11. Asignación de recursos adecuados

La responsabilidad nacional requiere que los gobiernos asignen recursos para abordar las situaciones de desplazamiento interno. Los gobiernos que no tienen la capacidad para hacerlo pueden y deben acudir a la comunidad internacional para solicitar asistencia. Sin embargo, cuando un gobierno tiene recursos a su disposición, no es razonable esperar que la comunidad internacional asuma la mayor parte de la carga financiera. Esta fue durante muchos años la principal queja de los donantes en el caso de Angola, rica en recursos. El indicio de un gobierno, a través de cualquier asignación de presupuesto posible, de que el problema del desplazamiento interno constituye una prioridad nacional puede ayudar a asegurar compromisos financieros internacionales para apoyar los esfuerzos nacionales.

12. Cooperación con organizaciones internacionales y regionales

Cuando los gobiernos carecen de suficiente capacidad nacional, la responsabilidad requiere dar acceso seguro y sin impedimentos a la asistencia internacional. La invitación al Representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos a visitar y dialogar con las autoridades nacionales, la sociedad civil y los desplazados internos sería un indicador. Por su parte, las organizaciones internacionales y regionales deben estar preparadas para apoyar a los gobiernos que demuestren estar dispuestos a cumplir sus responsabilidades nacionales en situaciones de desplazamiento interno. Pueden hacerlo de las siguientes maneras: proporcionando asistencia técnica sobre temas como el registro y en la formulación de leyes y políticas; ofreciendo capacitación en los Principios Rectores; asistiendo a los desplazados internos para

Campamento de desplazados internos, Angola



obtener la sustitución de documentos personales; estableciendo presencia de vigilancia en áreas donde la seguridad física de los desplazados internos está en riesgo; acompañando el regreso de los desplazados internos y verificando que el proceso sea voluntario y que las condiciones sean seguras en sus lugares de origen. En términos generales, el objetivo de los esfuerzos internacionales y regionales no debe ser sustituir los esfuerzos nacionales sino fortalecer la responsabilidad del gobierno de proteger y asistir a los desplazados internos.

Características fundamentales de una respuesta nacional

Para que verdaderamente sea nacional, la respuesta de un gobierno tiene que ser inclusiva y no discriminatoria. Debe acoger:

- **Todas las causas:** incluidas las personas desarraigadas por conflicto, conflicto comunal y graves violaciones a los derechos humanos, como también aquellas desarraigadas como resultado de desastres naturales y causados por la mano del hombre, de proyectos de desarrollo y otras causas.
- **Todos los grupos:** Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de garantizar que se atiendan las preocupaciones especiales de asistencia y protección de ciertos grupos en las poblaciones de desplazados internos, incluidas las mujeres cabeza de familia, los menores no acompañados, las personas con discapacidades, las personas de edad avanzada, personas indígenas y las minorías étnicas.
- **Todas las necesidades:** Una respuesta nacional requiere un enfoque integral que atienda tanto las preocupaciones de protección como las de asistencia. Esto es así aun en situaciones de desastres naturales en las que, aunque la ayuda material puede ser la necesidad más visible, sin embargo pueden surgir serias cuestiones de protección, como resultó evidente después del tsunami de diciembre de 2004.⁵
- **Todas las etapas:** La responsabilidad nacional se extiende por todas las etapas de desplazamiento. Incluye prevenir el desplazamiento arbitrario, garantizando la seguridad y el bienestar de las personas después de ser desplazadas, y crear las condiciones para soluciones duraderas a su difícil situación, ya sea a través del regreso voluntario y seguro o del reasentamiento y reintegración.
- **Todas las autoridades:** una respuesta nacional requiere las contribuciones colectivas de todas las áreas pertinentes del gobierno. Las autoridades locales, que son las que probablemente tendrán contacto más directo con las poblaciones desplazadas, tienen que garantizar que la responsabilidad nacional se cumpla efectivamente en la práctica y no solo en las políticas. Las fuerzas militares

y la policía tienen responsabilidades específicas para garantizar la seguridad física de los desplazados internos. Los actores no estatales, incluidos los grupos insurgentes, también tienen responsabilidades según el derecho internacional humanitario y se les debe exigir que asuman responsabilidad⁶

Conclusión

Más allá del marco estipulado en los Principios Rectores es posible detallar puntos de referencia definitivos e indicadores que aclaran la responsabilidad nacional para enfrentar el desplazamiento interno. Cada uno de los 12 pasos clave pueden mejorar los esfuerzos nacionales y beneficiar a los desplazados internos. Considerados en su conjunto, estos puntos de referencia pueden constituir un marco integral de acción para cumplir la responsabilidad nacional en situaciones de desplazamiento interno.

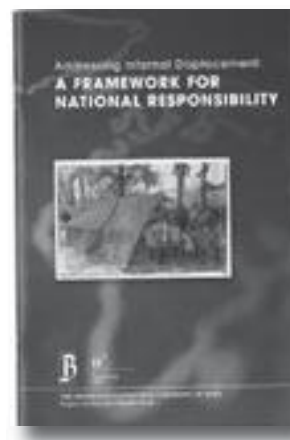
El Marco para la responsabilidad nacional puede ayudar a los gobiernos a enfrentar el desplazamiento interno y cumplir sus obligaciones a la vez que sirve como herramienta para posibilitar a organizaciones internacionales, organismos regionales, donantes, instituciones nacionales de derechos humanos, sociedad civil y los mismos desplazados a vigilar y evaluar la medida en la que la responsabilidad nacional se ejerce efectivamente.

La necesidad de tal herramienta parece aparente a partir del uso activo del Marco por parte de los gobiernos y otros actores en todo el mundo. Por ejemplo, sus puntos de referencia proporcionan la base para la capacitación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre desplazamiento interno a profesionales y responsables de la formulación de políticas del gobierno.⁷ En Iraq, la OIM planea utilizar la traducción al árabe del Marco en su trabajo de desarrollo de capacidades con el Ministerio de Desplazamiento y Migración. En Sierra Leona, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos ha incorporado el Marco en su capacitación a la policía. En Rusia y Sri Lanka, grupos locales están preparando versiones del Marco en los idiomas locales, que también incluirán una evaluación de la respuesta nacional a la luz del conjunto de puntos de referencia.

Los gobiernos, naturalmente, tendrán que adaptar la aplicación de este marco a las condiciones particulares de cada país. También puede resultar valioso adaptar el Marco a nivel regional, como se ha realizado en las Américas.⁸ El Commonwealth está promoviendo los puntos de referencia como «mejores

prácticas» entre sus estados miembros.⁹ Tales iniciativas nacional y regional para promover y reforzar la responsabilidad nacional son necesarias a fin de mejorar la difícil situación de los millones de desplazados internos en el mundo que confían en sus gobiernos para recibir protección y asistencia.

Erin Mooney es Directora Adjunta de Brookings Institution- University of Bern Project on Internal Displacement. Email: emooney@brookings.edu



Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility [Marco para la responsabilidad nacional] de Erin Mooney (Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, 2005) [El Proyecto de la Institución Brookings, Universidad de Berna sobre el desplazamiento interno, 2005], está disponible en inglés, francés y portugués en: www.brookings.edu/idp/20050401_nrframework.pdf

1. Disponible en: www.idpproject.org.
2. Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds), *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Laws of the South Caucasus*, [Los principios rectores sobre los desplazamientos internos y las leyes del Cáucaso meridional] American Society of International Law, 2003. Cómo realizar un pedido: www.brookings.edu/tp/projects/idp/books.htm
3. www.asiapacificforum.net
4. FMR17 www.fmreview.org/mags1.htm
5. *Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster: A Working Visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kälin, [Visita de trabajo a Asia del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin] 27 de febrero - 5 de marzo de 2005, www.brookings.edu/20050227_tsunami.pdf FMR special tsunami issue www.fmreview.org/tsunami.htm
6. Ver artículo de Greta Zeender en pág. 22-23.
7. *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners: Course Manual*, Geneva: International Organization for Migration, [Elementos esenciales para la gestión migratoria para los responsables de la formulación de políticas y profesionales: Manual del curso, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones] 2004.
8. *A Framework for Action on Internal Displacement in the Americas, Annex in Report of the Regional Seminar on Internal Displacement in the Americas*, Mexico City, 18-20 Feb 2004 [Marco para la acción sobre el desplazamiento interno en las Américas, Anexo en el informe del Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, Ciudad de México, 18-20 de febrero de 2004] www.brookings.edu/idp/conferences/MexReport.pdf. Erin Mooney 'Promoting national responsibility for internal displacement in the Americas', [Erin Mooney: «Promoción de la responsabilidad nacional para el desplazamiento interno en las Américas»] FMR20 www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR20brookings.pdf
9. Commonwealth Secretariat, Human Rights Unit, *Report of the Expert Group Meeting on Internal Displacement in the Commonwealth: Common Themes and Best Practices Guidelines*, 19-21 May 2003 (June 2004) [Secretaría del Commonwealth Unidad Derechos Humanos, Informe de la Reunión del grupo de expertos sobre el desplazamiento interno en el Commonwealth: Temas comunes y directrices de mejores prácticas, 19-21 de mayo 2003 (junio 2004)].