

# Haciendo visible el final para los desplazados internos

por Erin Mooney

*¿Cuándo termina el desplazamiento interno? En otras palabras, ¿cuándo, en una situación en particular, deben los desplazados internos ya no ser tratados como tales?*

Algunos podrían preguntarse si no es muy pronto para hacerse esta pregunta. Es sólo hasta años muy recientes que, después de todo, esa concienciación y preocupación ha surgido a partir de la condición de desplazados internos, sus necesidades y vulnerabilidades específicas, y esa atención focalizada ha empezado a dedicarse al desarrollo de respuestas efectivas a nivel nacional e internacional. No obstante, hay una variedad de razones de peso para hacerse esta pregunta:

- Dado que las decisiones que determinan que un desplazamiento interno ha terminado inevitablemente llevan a la terminación de programas de atención a las necesidades particulares de los desplazados internos y a la mera desaparición efectiva de éstos como grupo de interés específico, es vital entender las bases sobre las cuales tales decisiones se realizan y la extensión en la que se ajustan a la realidad objetiva del campo de trabajo.
- Saber cuándo concluye el desplazamiento interno es importante también para determinar cuándo la responsabilidad, la atención y los recursos nacionales e internacionales deben girar desde enfoques específicos sobre las necesidades y vulnerabilidades de los desplazados internos, hacia un enfoque holístico y que abarque a toda la comunidad, encaminado a su rehabilitación y desarrollo para la sociedad en su conjunto.
- Las organizaciones e investigadores involucrados en la recolección de estadísticas sobre los desplazados internos necesitan saber cuándo parar de contar. Ellos señalan que una de las razones por las que se ha dificultado el llegar a un acuerdo sobre las cifras de desplazados internos, ha sido la falta de claridad sobre cuándo un desplazado interno debe dejar de ser considerado como tal.
- Las agencias operacionales, ONG, donantes y gobiernos requieren información sobre el número de desplazados internos a fin de formular

programas, políticas y presupuestos para atender efectivamente sus necesidades. No obstante, debido a las varias interpretaciones de cuándo termina el desplazamiento, las cifras que con frecuencia se utilizan difieren dramáticamente, lo que impide un enfoque coordinado.

- Más importante aún, los mismos desplazados internos tienen el derecho de saber cuándo habrán culminado los beneficios y derechos adquiridos, así como cualquier restricción o riesgo, que su condición de desplazados les confiere.

El responder a la pregunta de cuándo termina el desplazamiento no es un simple ejercicio académico o teórico. Puede tener un impacto tremendo en las vidas de los desplazados internos y el respeto a sus derechos.

## Una pregunta en busca de respuestas

Actualmente, las decisiones sobre cuándo termina un desplazamiento interno se realizan, si acaso, sobre bases arbitrarias o ad-hoc. Además, las metodologías utilizadas y en consecuencia, las conclusiones a las que se llegan difieren entre las partes, con frecuencia de manera dramática. Por ejemplo, la Base de Datos Global de Desplazados Internos reporta que el número estimado de desplazados internos en Guatemala, va de 0 a un cuarto de millón. En Ruanda, serias diferencias de opinión surgen entre las diversas agencias y oficinas de Naciones Unidas, todos usan diferentes criterios, sobre el tema de si los cientos de miles de desplazados internos reubicados como parte del programa de 'asentamiento' a finales de los 90, todavía debían ser considerados como tales.

Tomando en cuenta que las "demandas operacionales...cada vez

más dictan la necesidad de una respuesta coherente", la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés) se ha abocado al Representante del Secretario General para los desplazados internos, para obtener su consejo y orientación para que le "indique cuándo genéricamente un individuo no sólo se convierte en un desplazado interno sino...cuándo ya no debe ser considerado bajo esta categoría." Sin embargo, "la pregunta no es nueva," señaló OCHA, "la respuesta ha sido bastante evasiva hasta ahora."<sup>1</sup> El Proyecto Brookings-SAIS sobre el Desplazamiento Interno (el cual es co-dirigido por el Representante), en unión con el Instituto para el Estudio de Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, ha estado explorando el tema a través de la investigación y una serie de consultas con agencias internacionales, ONG locales e internacionales, así como otros investigadores con una visión orientada al desarrollo de criterios para determinar cuándo concluye el desplazamiento interno.<sup>2</sup>

## Tres ópticas

Al examinar este tema, primero lo vimos desde tres perspectivas diferentes.<sup>3</sup>

### 1. Los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno

Estos principios, que dictan los derechos y las garantías pertinentes a los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento, estipulan que "el desplazamiento no debe durar más de lo requerido por las circunstancias".<sup>4</sup> Sin embargo, éstos no contienen una cláusula de término tal como lo hace para su aplicación. Esto no fue algo que se pasó por alto de parte del equi-



po encargado, sino una decisión deliberada basada en el hecho de que la definición de desplazados internos utilizada en los Principios, no es declaratoria sino descriptiva en su naturaleza, denotando la situación factual de ser desplazado dentro del propio país más que confiriéndole un estatus legal a ser otorgado, mucho menos revocado.

Para los desplazados internos quienes permanecen en el país de origen, los Principios Guía prevén tres posibles soluciones a su desplazamiento: (i) retornar a las áreas donde se ubicaba su hogar o residencia habitual; (ii) reubicarse en las localidades a donde fueron una vez desplazados; (iii) reestablecerse en otra parte del país. Los Principios especifican una responsabilidad de parte de las autoridades nacionales de facilitar estas soluciones y también estipula un número de condiciones a ser cumplidas:

- el retorno o la reubicación debe ocurrir de manera voluntaria y con **"seguridad y dignidad"**.
- **No-discriminación**, debe incluir la posibilidad de participar de lleno y en igualdad de condiciones en los asuntos de carácter público, así como de disfrutar de acceso igualitario a los servicios públicos.
- Asistencia para **la recuperación o compensación de propiedades y posesiones destruidas** de las cuales fueron desposeídos como resultado de su desplazamiento.

Estas provisiones adicionales sugieren que, desde el punto de la postura de la ley internacional, las soluciones para los desplazados internos conlleven a algo más que simplemente la movilización física del retorno o la reubicación, sino que también requieren establecer las condiciones para garantizar la efectividad de estas soluciones.

## 2. La experiencia del refugiado por analogía e implicación

La Convención de 1951 contiene cláusulas de finalización que estipulan el momento en que un individuo ya no sería elegible para el estado de refugiado y la protección internacional que provee, en particular cuando "las circunstancias en conexión con las cuales un individuo ha sido reconocido como refugiado han cesado de existir". Pese a que las analogías directas con la ley de refugiados son difíciles porque, a diferencia de los Principios Guía, se refieren a un estado legal específico, es sin embargo, importante para considerar las posibles implicaciones que el final del estado de refugiado puede tener en la naturaleza temporal del desplazamiento interno.

La aplicación de las cláusulas de finalización para refugiados, podría llevar a

asumir automáticamente que el desplazamiento interno también ha terminado. Por ejemplo, la decisión de ACNUR de concluir el estado de refugiados para los provenientes de Mozambique, a partir del 31 de diciembre de 1996, fue un factor decisivo en las determinaciones de que ya no habían más desplazados internos en el país. Sin embargo, ese mismo mes cuando el Representante del Secretario General para desplazados internos visitó el país, encontró que "pese a las decisiones del Gobierno y la comunidad donante de ya no dirigirse a los grupos desplazados, esto de ninguna manera significaba que todas las personas desplazadas internas habían retornado." Entre las razones citadas por los desplazados estaba "la falta de confianza en la durabilidad de la paz, a veces junto con la renuencia a retornar a las áreas donde habían experimentado el terror."<sup>5</sup> El retorno de los refugiados o el cese de su condición como tales, por lo tanto, no necesariamente es un factor determinante de cuándo finaliza el desplazamiento interno.

De hecho, la finalización del estado de refugiado podría resultar en un incremento en el número de desplazados internos. Los refugiados pueden ser obligados a retornar a su país, pero puede que no sean capaces de regresar a sus hogares e incluso convertirse en otra forma de desplazados internos. Este fue el caso en Bosnia tras el Acuerdo de Dayton. Se reportó que un fenómeno similar ha estado ocurriendo en Afganistán en el contexto de los retornos masivos de refugiados que se han estado realizando a lo largo del año pasado. Existe la necesidad de un enfoque integral al tema de cuándo termina el desplazamiento, que tome en cuenta los efectos de tales determinaciones, tanto para los refugiados como para los desplazados internos.

## 3. Casos de desplazamiento interno

Nuestra revisión de numerosas situaciones de desplazamiento interno,<sup>6</sup> incluyendo algunos artículos de esta revista, confirma que no hay un enfoque sistemático al asunto de cuándo finaliza el desplazamiento interno. Por ejemplo, en algunos casos es la capacidad o voluntad del Gobierno de proveer asistencia humanitaria de emergencia, más que la duración real del estado de desplazamiento, lo que se convierte en un factor decisivo. En otros, se anuncia una fecha para determinar cuándo todos los desplazados internos en un país, a veces de más de un millón, dejarán de ser considerados como tales. Aún en otros casos, el desplazamiento interno termina como una medida punitiva y por los más secundarios actos de omisión, tal como no realizar tareas domésticas en el centro comunitario donde los despla-

zados internos se alojan. En muchos casos, los enfoques utilizados violan los derechos de los desplazados internos. Se necesitan enfoques menos arbitrarios para determinar cuándo finaliza el desplazamiento interno.

## Posibles criterios

Habiendo examinado el asunto a través de estas ópticas, es posible focalizar tres grupos de posibles criterios.<sup>7</sup>

1. **Criterio basado en la causa:** una forma de ver el asunto sería enfocarse en las causas del desplazamiento interno y partiendo de la analogía del refugiado, considerar la existencia de un "cambio de circunstancias" de aquellas que obligaron al desplazamiento en primer lugar, tal como el final de un conflicto o el cambio de gobierno, de modo que ya no exista un temor fundado de persecución. Se podrían elaborar criterios específicos para abordar situaciones de desplazamiento debido a desastres naturales y, por separado, de desarrollo.

Sin embargo, la experiencia posterior al conflicto en Bosnia y ahora Afganistán, sugiere que aún cuando los factores causales inmediatos del desplazamiento han dejado de existir, esto no necesariamente significa que seguidamente surja una solución duradera a la condición de los desplazados internos. En el escenario contrario, cuando la causa del desplazamiento persiste de manera indefinida, por ejemplo, cuando el desplazamiento es debido a un conflicto cuyo final no salta a la vista, uno debe plantear si lo mejor para los desplazados es continuar considerándolos como tales. Los gobiernos, después de todo, podrían hallar políticamente útil mantener a los desplazados internos, algunas veces a lo largo de décadas, en un estado de limbo sin poder retornar en ausencia de un asentamiento pacífico y de igual forma, sin poder integrarse a los sitios a donde emigraron, de manera que los desplazados internos en efecto, se convierten en rehenes de esta designación, tal como sucede en Georgia y Azerbayán.

Basar las decisiones simplemente en criterios causales puede poner fin al desplazamiento de forma prematura o, si las causas originales persisten, perpetuar el estado de desplazamiento indefinido, incluso en detrimento de los desplazados.

2. **Criterios basados en soluciones:** otro enfoque enfatiza la posibilidad de los desplazados internos ya sea de retornar a sus comunidades originales o de reestablecerse en otra comunidad. Para algunos analistas, la única verdadera solución para los desplazados internos es el retorno, como una reversión del movimiento físico que el

desplazamiento, por definición, conlleva. La posibilidad de retornar, sin importar si los desplazados internos desean o no hacerlo, es el criterio que ha sido favorecido por el Comité para Refugiados de EE.UU. (USCR, por sus siglas en inglés). Sobre esta base, el USCR estimó que el desplazamiento había terminado en Guatemala en 1998, dos años después que el conflicto llegó a su fin. De forma similar, a mediados de 2002, tanto el Gobierno como las agencias internacionales en Sierra Leona, decidieron tras una reubicación masiva y un proceso de retorno, que ya no habían más desplazados internos en el país. Sin embargo, en ambos casos, estas decisiones han sido duramente discutidas con argumentos que incluyen: falta de seguridad en las áreas de retorno; asistencia inadecuada de reintegración; falta de compensación de propiedad; el problema de la ocupación ilegal de tierras; y la imposibilidad de los desplazados internos que retornaron para votar, acceder a los servicios públicos u obtener documentos de identificación para sus hijos.

Niños desplazados internos buscan comida en los toneles de basura, Luanda, Angola.



dan ser atribuidas a su desplazamiento y que requieran atención especial. Los Principios Guías apuntan a necesidades que serían relevantes en estos casos, por ejemplo en el área de protección, ausencia de refugio y otras privaciones resultantes del desplazamiento, documentación, y recuperación de compensación por propiedades perdidas como resultado del desplazamiento.

### Un enfoque integrado

Estos tres conjuntos de criterios no son mutuamente exclusivos sino que más bien, incluyen elementos que se traslapan. En efecto, el consenso emergente confirma la necesidad de un enfoque integrado que combine, grupos de criterios basados en soluciones y en necesidades para asegurar que los desplazados internos tienen opciones de -regresar, reubicarse o integrarse localmente- y que las necesidades y vulnerabilidades específicas creadas por el desplazamiento, se atienden de modo que estas soluciones sean efectivas y duraderas, reconociendo mientras tanto, que los criterios basados en causas a menudo serán un factor facultativo. Exactamente qué quiere decir "soluciones duraderas" para los desplazados internos, es algo que necesita ser aclarado mediante mediciones estandarizadas, basadas en causas y especialmente en necesidades, tanto en términos del clima general de protección, como en términos de las necesidades de reintegración de los desplazados internos en tres aspectos: legal, social y económico. Estos estándares, que se pueden derivar de los derechos, responsabilidades y necesidades ya identificados arriba y, más extensamente de los Principios Guías como un todo, podrían entonces constituir la base para determinar cuándo, en cualquier situación dada, los desplazados internos ya no necesitan ser sujetos de atención y asistencia internacional específica.

Es importante reconocer que los estándares que se desarrollen seguramente se cumplirán sólo de forma gradual. Esto es un fuerte argumento contra los anuncios arbitrarios del final del desplazamiento en una fecha específica o tan pronto como ocurra el retorno o la reubicación, y a favor del monitoreo

sostenido de la situación de los desplazados internos, una vez que la fase de solución empieza a progresar. Sin embargo, para los desplazados internos aún más que para los refugiados, hay poca información y análisis de qué ocurre con la gente una vez que regresa o es reubicada. La evaluación de las condiciones al regreso, reubicación o integración local, por ejemplo utilizando los estándares que se están desarrollando, es por tanto críticamente importante para verificar la durabilidad de las soluciones e identificar las áreas donde se requiera apoyo continuado, especialmente en lo que se refiere a la protección y asistencia para la reintegración de los desplazados internos. El regreso o la reubicación solo es el inicio de lo que será un proceso gradual de reintegración que requiere apoyo; por algún tiempo después del regreso o la reubicación, los desplazados internos tienen probabilidades de experimentar necesidades diferentes que requieren atención especial. A largo plazo, el apoyo para soluciones duraderas será sin duda necesario, pero podría cambiar por enfoques más genéricos y comunitarios basados en la vulnerabilidad más que en el hecho de que la persona haya sido internamente desplazada o no.

**Erin Mooney es Directora Asistente del Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno y del Centro para Estudios sobre Desplazamiento, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS, por sus siglas en inglés), Universidad John Hopkins. Correo electrónico: emooney3@jhu.edu.**

1. Carta del Coordinador Asistente de Apoyo en Emergencias de la ONU al Representante del Secretario General sobre desplazados internos.
2. Los documentos, incluyendo informes de antecedentes y reportes sumarios de consultas preparados en conexión con este proyecto de investigación, están disponibles en la página del Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno: [www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm).
3. Erin Mooney, ¿No más un desplazado interno? Explorando el Problema de Cuándo Termina el Desplazamiento Interno (abril 2002). Véase: [www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm).
4. Principio 6.3, Principios Guías sobre Desplazamiento Interno, Doc. de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2.
5. Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos, Reporte del Representante del Secretario General sobre Personas Desplazadas Internas. Perfiles en Desplazamiento: Mozambique, Doc. de la ONU E/CN.4/1997/43/Add.1, para. 26.
6. Véase en particular, Mooney, ¿No más un desplazado interno?, op. cit.
7. Susan Forbes Martin y Erin Mooney, Criterios para Determinar el Final del Desplazamiento: Opciones para la Consideración (septiembre de 2002). Véase [www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm).

3. **Criterios basados en necesidades:** el tercer enfoque posible buscaría determinar cuándo las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos ya no existen. Estos criterios se aplicarían a los desplazados internos que tienen posibilidades de acceso a la protección y asistencia de sus gobiernos nacionales, ya no tienen necesidades insatisfechas por el hecho de ser desplazados y por lo tanto, no requieren protección y asistencia internacional especial. Los desplazados internos no tienen necesariamente que haber sido reubicados o retornados permanentemente, puede ser que aún tengan necesidades (debido a la pobreza o invalidez, por ejemplo) pero ya no tendrían necesidades específicas de protección, asistencia y reintegración, diferentes a las del resto de la población, que pue-