

EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LAS AMÉRICAS: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

Roberta Cohen y
Gimena Sánchez-Garzoli*
Brookings Institution

Actualmente, la región de las Américas cuenta con sólo el diez por ciento de la población mundial de desplazados internos, es decir, entre 2 y 2.5 millones de personas, de un total de 20 a 25 millones. Sin embargo, el continente ha experimentado algunos de los peores casos de desplazamiento, así como algunos de los esfuerzos reparadores más exitosos.

Al igual que en Europa, Asia y África, las guerras civiles han sido la causa mayor del desplazamiento interno en las Américas. Durante los años ochenta, las guerras civiles en Centroamérica desplazaron a más de un millón de

personas en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras¹, y en Perú, una insurgencia virulenta maoísta, junto con la contrainsurgencia gubernamental, desplazaron a aproximadamente 600,000 personas.² En Haití, los disturbios políticos de finales de los años ochenta y principios de los noventa desarraigaron a aproximadamente 250,000 personas.³ No obstante, para finales de los años noventa, estas cifras habían caído dramáticamente. En Perú, desde el fin de la insurgencia de Sendero Luminoso, el número de desplazados internos ha disminuido a aproximadamente 70,000.⁴ Con el reestablecimiento de la paz en Centroamérica, unos cuantos

* Roberta Cohen es Co-directora del Brookings Institution Project on Internal Displacement y co-autora, con Francis M. Deng, de *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (Brookings, 1998). Gimena Sánchez-Garzoli es Asistente de Investigación en el Brookings Institution Project on Internal Displacement. U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1986*, Washington, D.C., p. 38.

¹U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1986*, Washington, D.C., p. 38.

²Roberta Cohen y Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1998, p. 65.

³Ibidem, p. 64.

⁴U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 2000*, Washington, D.C., p. 6.

miles siguen desplazados. Aun en Haití, a pesar de que persiste una pobreza marcada e incertidumbre política, el desplazamiento interno ya no representa un problema. Y la región de Chiapas, México cuenta con aproximadamente 16,000 desplazados internos.⁵

Hoy día, Colombia es el foco del problema en las Américas, y allí es virulento. Actualmente, Colombia da cuenta de aproximadamente 1.8 millones de personas desplazadas internas, lo que coloca al país en el tercer lugar en el mundo con respecto a número de desplazados, después de Sudán y Angola.⁶ Las cifras aumentan día a día, con más y más gente viéndose obligada a dejar sus hogares, mientras que los grupos paramilitares, las tropas gubernamentales y las fuerzas guerrilleras se pelean el control del país.

Ya sea en Centroamérica o Perú en los años ochenta y noventa, o actualmente en Colombia, el desplazamiento interno en las Américas tiene rasgos marcados que lo distinguen de otras partes del mundo. Una mirada a éstos y

a las soluciones a veces innovadoras trazadas por los pueblos y los gobiernos de la región, puede ser útil, no sólo para aquellas personas que trabajan con el problema del desplazamiento forzoso en las Américas, sino también en otras partes del mundo.

Los desplazados internos en las Américas: a menudo pobres, rurales e indígenas

Las personas que han trabajado con los desplazados internos en Europa, Asia y Africa, a menudo encuentran que éstos son miembros de minorías étnicas, religiosas, tribales o lingüísticas, confrontados con mayorías étnicas, como son los casos de los kurdos en Turquía e Irak, los chechenos en la Federación Rusa, los kosovares albaneses en la ex- Yugoslavia, los tamiles en Sri Lanka, los karen y karení en Myanmar y los cristianos y animistas del sur de Sudán. Estas minorías étnicas buscan autonomía o independencia de los gobiernos que sirven los intereses del grupo étnico dominante.

⁵Ibidem.

⁶Ibidem.

No obstante, en las guerras civiles de las Américas, los desplazados internos no son minorías étnicas en búsqueda de independencia. Proviene principalmente de las mayorías rurales y pobres, como fue el caso de El Salvador y Honduras, y como es el caso actual en Colombia. Números significativos también pertenecen a grupos indígenas, como en Guatemala durante los ochenta y en Perú, donde según reportes, el setenta por ciento de los desplazados internos provienen de comunidades indígenas y nativas.⁷ Asimismo, en México, los desplazados son mayoritariamente indígenas. En Colombia, Francis Deng, el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, encontró que éstos también incluyen miembros de la población indígena y negra.⁸ Según reportes, en la región de Chocó, una de las zonas más empobrecidas y abandonadas de

Colombia, la población indígena y negra se encuentra en condiciones "especialmente vulnerables al desplazamiento forzoso."⁹ Considerando la brecha enorme que existe entre los propietarios de tierra ricos y pobres en muchos países latinoamericanos, y la discriminación histórica contra las personas de descendencia indígena y africana, no es sorprendente que los más marginados se vean desproporcionadamente afectados por los conflictos y el desplazamiento.

Ciertamente existe un componente étnico en algunos de los conflictos que conducen al desplazamiento en la Américas. Se dice que en México, los desplazados menores son los "destinatarios de la discriminación y el abuso, no solo por su pobreza y vulnerabilidad, sino también por su raza indígena."¹⁰ En Guatemala, se ha descrito el "racismo" como un "importante

⁷ Maria Stavropoulou, "Will Peru's Displaced Return?", en Roberta Cohen y Francis M. Deng (eds.), *The Forsaken People: Case Studies of Internally Displaced*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1998, p. 471, nota no. 48.

⁸ United Nations Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Francis Deng, *Profiles in Displacement: Colombia*, E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 de octubre de 1994, p. 15.

⁹ Liliana Obregón y Maria Stavropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", en Cohen y Deng (eds.), *The Forsaken People*, op. cit., p. 419.

¹⁰ Servicio Internacional para la Paz, "Los niños de la guerra de baja intensidad -- 'Que Dios nos proteja, para que ya no tengamos miedo'", *SIPAZ Report*, Vol. 5, No. 3, Agosto de 2000, p. 6.

factor de la brutalidad en las masacres de la población indígena y civil por parte del ejército" durante los años ochenta y noventa.¹¹

Una vez desplazados, los campesinos pobres e indígenas, quienes generalmente huyen a las zonas urbanas, encuentran que la discriminación es especialmente intensa. En Perú, los campesinos que buscaron acogida en las ciudades, encontraron que el ambiente era ajeno y que no podían hablar en español. Por consiguiente, sufrieron "aún más prejuicio y marginación social".¹² En Colombia, las familias desplazadas de zonas rurales indígenas o pobres han sido hostigadas o detenidas por las autoridades en las zonas urbanas. A veces éstas últimas atribuyen el incremento en la delincuencia o el desempleo en sus ciudades, al arribo de aquellas, y las consideran "prosti-

tutas, ladrones y cultivadores de coca".¹³

Ciertamente, el "prejuicio de las comunidades que los rodean" convierte a los desplazados internos en desterrados.¹⁴ En el Barrio Nelson Mandela en las afueras de Cartagena (Colombia), hogar de casi 150,000 personas desplazadas, muchas de descendencia africana, no existen los servicios básicos como agua entubada, energía eléctrica y drenaje. Cuando las personas solicitan trabajo fuera del barrio, "a menudo son rechazadas". El gobierno local "le ha dado la espalda al barrio", según un informe.¹⁵ Y según un menor afrocolombiano que no fue admitido en la escuela, "lo que pasa es que la gente te ve mal por ser pobre, por ser negro, y peor todavía, si eres desplazado".¹⁶

¹¹Patrick Costello, "Guatemala: Displacement, Return and the Peace Process", *Refworld Writenet Country Papers*, Abril de 1995, p. 1.

¹²Stavropoulou, op. cit., p. 471.

¹³Women's Commission for Refugee Women and Children, "A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced", Nueva York, Mayo de 1999, p. 14.

¹⁴DIAL, "Los principios Deng y el desplazamiento forzoso en Colombia", *Investigaciones*, No. 1, Julio de 1999a, Bogotá, p. 9.

¹⁵Maria Carrion, "Barrio Nelson Mandela: A Community of Survivors", *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXXIV, No. 2, Nueva York, Septiembre/Octubre de 2000, p. 45.

¹⁶Consultoría en Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), "This is Not Our War: Children and Forced Displacement in Colombia", Santafé de Bogotá, Colombia, Marzo de 2000, p. 51.

Debido a que la mayoría de los desplazados está compuesta por mujeres y menores, las mujeres que vienen de comunidades indígenas y negras no sólo enfrentan la discriminación de clase y raza, sino también la desigualdad de género que las mujeres desplazadas y pobres experimentan en las zonas urbanas. Generalmente carecen de educación formal y son analfabetas; muchas son viudas o madres solteras que ahora deben mantener a sus familias. A veces "llegan con cinco o seis hijos, todos traumatados y hambrientos, y sin un peso", según un dirigente comunitario.¹⁷ Obligadas a trabajar jornadas largas como sirvientas, con pocas o nulas prestaciones sociales y sueldos bajísimos, muchas sufren del abuso sexual, y algunas se convierten en prostitutas.¹⁸

La Constitución Colombiana de 1991 tiene como mérito que provee a las comunidades indígenas en ciertas partes del país, de autoridad legal y política así como autoridad para manejar sus recur-

sos. Sin embargo, los pueblos indígenas siguen siendo víctimas frente a las fuerzas armadas, los paramilitares y las guerrillas.¹⁹ Más aún, son objeto de reubicaciones debido al desarrollo industrial, y las técnicas de roza y quema utilizadas por los colonos han obligado muchos de ellos a adentrarse en la montaña. Como resultado de estas reubicaciones, muchos se encuentran en zonas con presencia guerrillera, donde son "victimizados tanto por las fuerzas armadas como por las guerrillas". El presidente de México Vicente Fox, quien asumió el poder a finales del 2000, introdujo un nuevo enfoque a los problemas que enfrenta la población indígena, que asciende a unas 10 millones de personas. Reconoció que dicha población y las insurgencias que la representa, tienen demandas legítimas, a saber, trato igual frente a la ley, mejores escuelas, atención médica y oportunidades de empleo, la devolución de sus tierras expropiadas y cierta medida de autogobierno.²⁰

¹⁷Carrion, op. cit., p. 44.

¹⁸Obregón y Stavropoulou, op. cit., p. 419.

¹⁹Ibidem, p. 420.

²⁰Véase Vicente Fox, discurso durante su visita al Estado de Tamaulipas, el 22 de diciembre de 2000; y Ginger Thompson, "In Chiapas, a Suffering with No End in Sight", *The New York Times*, 17 de diciembre de 2000.

En las Américas, los desplazados son señalados como subversivos

Los desplazados internos en las Américas no sólo representan desproporcionadamente los sectores más marginados de la sociedad, sino también deben cargar con el peligro de ser etiquetados como políticamente "subversivos". En Centroamérica, a pesar de que muchos se encontraron en medio de luchas políticamente polarizadas, las fuerzas gubernamentales y los paramilitares señalaban a los desplazados como "subversivos" o "de izquierda". En las batallas de Guatemala, en las que los campesinos mayas y pobres lucharon contra los terratenientes y las fuerzas de seguridad del gobierno, se sospechaba de cualquier persona desplazada de apoyar el levantamiento, y se le quemaba políticamente como si estuviera endemoniado. El ejército obligaba a las personas desplazadas a vivir en "aldeas modelo" e integrarse a patrullas de defensa

contra los grupos insurgentes, o ser consideradas "subversivos" y sujetos a ataque.²¹ En El Salvador, donde las polarizaciones ideológicas fueron especialmente fuertes, a los desplazados por la guerra civil se les llamaba "viajeros" y eran blanco de los ataques militares indiscriminados.²² En contraste, en Nicaragua, los indios miskitos desplazados fueron señalados como "contrarrevolucionarios" por ser traidores de la causa sandinista.²³

La práctica de señalar políticamente a los desplazados se ha extendido a otras partes de las Américas. En México, los desplazados en Chiapas generalmente son vistos como simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que en 1994 inició una lucha violenta por lograr la igualdad de los derechos políticos y económicos para la población indígena. En Perú, a menudo se denunciaba a las personas desplazadas por el brutal Sendero Luminoso, como

²¹Cohen y Deng, *Masses in Flight*, op. cit., p. 68.

²²Americas Watch and Lawyers Committee for International Human Rights, *Free Fire: A Report on Human Rights in El Salvador*, agosto de 1984, pp. 6 y 87. Véase también U. S. Committee for Refugees, *Aiding the Displaced of El Salvador*, Washington, D.C., otoño de 1984.

²³Organización de Estados Americanos, "Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito", OEA/Ser.L/VII.62, Doc. 26, 16 de mayo de 1984, p. 6.

simpatizantes de esta insurgencia auto-denominada maoista, y enfrentaban la amenaza de requisición o arresto por supuestos vínculos terroristas.²⁴ Seguramente, algunas personas desplazadas se integraban voluntariamente a Sendero Luminoso y participaban en sus ataques, pero muchas fueron obligadas a hacerlo. A mediados de los años ochenta, los asháninkas de la Amazonia, por ejemplo, fueron obligados por los guerrilleros de Sendero Luminoso a integrarse o ser asesinados. Como resultado, miles huyeron de la zona, abandonando sus parcelas, pero otros miles enfrentaron juicios sumarios y el encarcelamiento por supuestos vínculos terroristas. Si los desplazados de estas zonas no se integraban a las patrullas gubernamentales de defensa contra la insurgencia, el ejército los trataba como subversivos.

En Colombia, por mucho tiempo la guerra civil más complicada de las Américas, las fuerzas paramilitares bajo el paraguas de las Unidades de Autodefensa Unidas de Colombia (UAC), constante-

mente etiquetan a las personas desplazadas como "simpatizantes de la guerrilla". A menudo denuncian a los campesinos de esta manera porque desean su tierra. Entonces los desarraigan para incrementar las extensiones de los terratenientes para quienes trabajan o para sus propias actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico.²⁵ Siendo los responsables de la mayor parte del desplazamiento en Colombia, también desarraigan a los campesinos para vencer a las fuerzas guerrilleras, a saber, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Estas insurgencias controlan grandes extensiones de tierra en Colombia, se benefician del narcotráfico y se involucran en secuestros, reclutamiento forzoso y otras actividades delictivas, de las cuales también huyen los campesinos.

Desarraigados ya sea por las UAC y las campañas contrainsurgentes gubernamentales o por los grupos guerrilleros, las personas desplazadas siguen siendo sospechosas, aun después de haber abandona-

²⁴Cohen y Deng, *Masses in Flight*, op. cit., p. 68.

²⁵Hiram Ruiz, *Colombia's Silent Crisis*, U.S. Committee for Refugees, Washington, D.C., 1998.

do sus hogares y sus comunidades. El mero hecho de haber huido de las zonas de conflicto, provoca sospecha de ellos como personas aliadas a un actor armado particular. Y en sus nuevos lugares de "refugio", muchos siguen temiendo por sus vidas e intentan pasar por desapercibidos en las comunidades de gente pobre urbana, a fin de reducir el riesgo de ser focalizados.²⁶ No obstante, debido a que son estereotipados como guerrilleros o sus parientes, "la gente no les renta cuartos a los desplazados, y la prensa describe a los desplazados internos de tal manera que apoya esta impresión".²⁷

Entre los blancos más buscados en sus zonas de origen, se encuentran los dirigentes de los movimientos políticos, los líderes de grupos sociales (como los miembros de los sindicatos de maestros y de campesinos), los dirigentes comunitarios, los alcaldes y los miembros de los conce-

jos municipales, los jueces y los fiscales. El Representante del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos describe el desplazamiento y el hostigamiento contra aquéllos como una forma de "limpieza política", en contraste con el fenómeno de "limpieza étnica" que sucede en otras partes del mundo.²⁸ En este último caso, los gobiernos desarraigan a las personas o hacen guerra contra ellas con base en su identidad étnica, mientras que en Colombia, las personas son desarraigadas por su asociación o la imputación de asociación con las insurgencias políticas.

Al visitar Colombia en 1999, el Representante llamó a realizar una campaña nacional de sensibilización pública, cuyo propósito sería modificar la percepción que tiene la sociedad de los desplazados, a fin de que se vean como "conciudadanos en necesidad de protección y asistencia".²⁹ Señaló

²⁶United Nations Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Francis M. Deng, *Profiles in Displacement: Follow-up Mission to Colombia*, E/CN.4/2000/83/Add. 1, 11 de enero de 2000, p. 1

²⁷Women's Commission, "A Charade of Concerns", op. cit., p. 14.

²⁸Deng, *Profiles in Displacement: Follow-up Mission to Colombia*, op. cit., p. 9.

²⁹Discurso de Francis M. Deng en el International Seminar on Displacement: Conflict, Peace and Development, organizado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Bogotá, Colombia, 30 de mayo de 2000.

que a lo largo de su misión, la gente le había comentado acerca de la simpatía, generosidad y apoyo por parte del gobierno y el país en general, para con las víctimas del terremoto de enero de 1999. Sin embargo, cuando se trataba de los desplazados por el conflicto y las violaciones de los derechos humanos, se les miraba "con sospecha y estigmatización". Una campaña de sensibilización pública implicaría capacitar a la policía y los militares para que "no miraran a todos los pobres, los desamparados, los de una étnia diferente y/o los activistas comunitarios, como guerrilleros o simpatizantes de los mismos".³⁰ Asimismo, buscaría fomentar un sentimiento de solidaridad con los desplazados, y facilitaría el trabajo del gobierno y de otras organizaciones que los atienden.

El vacío en la documentación

Debido al estigma político asociado con el desplazamiento en las Américas, los desplazados internos a veces destruyen sus documentos a fin de protegerse a sí mismos y a sus familias de ser focalizados como simpatizantes

izquierdistas de la guerrilla. Otros pierden sus documentos durante la huida. Por otra parte, las fuerzas armadas o los paramilitares pueden confiscar sus documentos para impedir su regreso, evitar que recuperen sus propiedades, o para intimidarles. Desde luego que muchas personas desplazadas de zonas rurales nunca tuvieron documentos, pero descubren que deben conseguirlos en sus nuevos lugares de residencia. Sin documentos, los desplazados internos pueden ejercer muy pocos de sus derechos, y no tienen acceso a los servicios básicos que necesitan. No obstante, muchos no solicitan sus documentos para evitar llamar la atención a su status de desplazado. O se pueden desanimar por los difíciles trámites burocráticos que se necesita realizar para obtener la documentación.

En Perú, especialmente a mediados de los años noventa, muchas personas desplazadas carecían de documentos básicos, en particular del acta de nacimiento, de la libreta electoral que servía para registrar la participación en las elecciones, o de la libreta militar. Sin éstos, ni siquiera podían tener un empleo

³⁰Obregón y Stavropoulos, "In Search of Hope", en Cohen y Deng (eds.), *The Forsaken People*, op. cit., p. 437.

legal, realizar transacciones bancarias, o incluso, inscribir a sus hijos en la escuela. Tampoco podían comprobar su propiedad de la tierra u otros bienes. Además, corrían el riesgo ser detenidos arbitrariamente, así como enfrentar cargos falsos y el reclutamiento forzoso a las fuerzas armadas.³¹

En México, las personas desplazadas sin documentación personal han sido excluidas de los programas gubernamentales de asistencia y de los créditos bancarios.³² A los hijos de los desplazados internos sin documentos se les dificulta entrar al sistema de educación pública. En algunas comunidades, "no van a la escuela porque tienen que tener un acta de nacimiento para inscribirse, y ya sea que nunca la tuvieron, o se perdió o se quemó cuando huyeron de sus comunidades".³³ En Guatemala, durante los años ochenta, las personas desplazadas sin cédula

no podían votar, asistir a la escuela, o gestionar ante las agencias gubernamentales.³⁴

La falta de documentación en Colombia se ha convertido en un problema grave para cientos de miles de personas. Para recibir asistencia de emergencia por parte del gobierno, es necesaria la certificación de desplazado, pero para obtener ésta, los desplazados deben presentar documentos de identidad personal. Como muchos no los tienen, se ven en la posición de tener que regresar a sus zonas de origen para conseguirlos, pero éstas son inseguras. Por tanto, muchos no solicitan la asistencia. Otros no la solicitan por temor a ser focalizados o tener que presentar testigos, de quienes temen que podrían poner a sus amistades o familiares en riesgo.³⁵ Muy pocos municipios en Colombia han realizado esfuerzos por resolver el problema, teniendo

³¹ Stavropoulou, "Will Peru's Displaced Return" en Cohen y Deng (eds.), *The Forsaken People*, op. cit., pp. 475-6 y 490.

³² Gustavo Castro y Onccimo Hidalgo, *Población Desplazada de Chiapas*, CIEPAC/PCS, México, julio de 1999, citado en Global IDP Database, Country Profile for Mexico, www.idproject.com

³³ *Ibidem*, y *SIPAZ Report*, "Los niños de la guerra de baja intensidad", op. cit.

³⁴ Juliana Lindsey, "Guatemala's Peace Program: Empty Promise or Peace Dividend for the Internally Displaced?" *Refugee Reports*, Vol. 18, No. 5, U.S. Committee for Refugees, Washington, D.C., marzo de 1997, p. 7.

³⁵ Discurso de Francis M. Deng en el Seminario Internacional para Evaluar la Política de Derechos Humanos del Gobierno de Pastrana: Agenda para Superar la Crisis de Derechos Humanos en Colombia, patrocinado por el Comité Académico, Bogotá, Colombia, 7 de septiembre de 2000.

como resultado que sólo una minoría de los desplazados recibe asistencia de emergencia.³⁶

Sin los documentos básicos que necesitan, a saber, la cédula de ciudadanía, el registro civil, y la certificación de desplazado, las personas desplazadas en Colombia carecen de formas de comprobar su propiedad de la tierra u otros bienes, no pueden votar, conducir un automóvil, trabajar en el sector formal, cambiarse de una región a otra, salir del país, o en muchos casos, enviar sus hijos a las escuelas públicas. Muchas personas también carecen de acceso a hospitales y clínicas.

Las mujeres desplazadas internas padecen problemas especiales. En Colombia, para fines de 1999, sólo el 18 por ciento tenía algún tipo de documentación, comparado con el 60 por ciento de los hombres.³⁷ Un conjunto de tradiciones sociales y culturales, el analfabetismo y la falta de recur-

sos, ha impedido la obtención de documentación personal de las mujeres. Aun así, la necesidad de contar con ella es crítica, ya que actualmente, muchas mujeres desplazadas son jefas de familias.³⁸

Los Principios Guía sobre el Desplazamiento, que el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos presentó a la ONU en 1998, abordan el problema de la documentación específicamente.³⁹ Según los Principios, las autoridades deben expedir documentos a las personas desplazadas internas, ya sea pasaportes, documentos de identidad personal, actas de nacimiento o actas de matrimonio, a fin de que éstas gocen del derecho de reconocimiento ante la ley. Asimismo, las autoridades deben "facilitar la expedición de nuevos documentos o el reemplazo de documentos perdidos en el transcurso del desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales,

³⁶Deng, *Profiles in Displacement: Follow-up Mission to Colombia*, op. cit., p. 21.

³⁷The Global IDP Database, Colombia Country Profile, Update on UNHCR Response to the Colombian Situation, Ginebra, 1999/2000, www.idpproject.com.

³⁸DJAL, "Urabá: Entre la magia y la tragedia: Los destinos de las mujeres," *Investigaciones*, No. 3, Bogotá, julio de 2000, p. 14.

³⁹Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998.

como el tener que regresar al lugar de residencia habitual para obtener éstos u otros documentos requeridos".⁴⁰ Más aún, los Principios afirman que las mujeres tienen igual derecho a obtener los documentos necesarios, así como el derecho "de contar con dicha documentación a su nombre".⁴¹

La documentación ha resultado ser un problema tan urgente en las Américas, que organizaciones como el ACNUR, UNICEF y la OIM, se han involucrado directamente con las autoridades nacionales, apoyando el registro de las personas desplazadas. En Guatemala, en 1996, la documentación formó parte de la ejecución de los acuerdos de paz, y se designaron 11 millones de dólares para proveer a los desplazados y otras personas de documentos de identidad.⁴²

Con la presión de organizaciones internacionales y ONGs, en 1999 el gobierno de Perú otorgó documentos de identidad provisionales a más de 356,000 personas, muchas de las cuales eran despla-

zadas. Sin embargo, sólo 21,000 de éstas solicitaron y recibieron documentos permanentes posteriormente. Una razón fue que un número importante de hombres desplazados no había completado su servicio militar obligatorio, y sin prueba de ésto, no podía solicitar documentos permanentes.⁴³ Otra razón fue el temor y la desconfianza que persistían de parte de los oficiales de gobierno, para con los desplazados. En este caso, las ONGs podían coadyuvar a mitigar el problema, ya que tenían contacto directo y regular con los desplazados, y podían alentarlos a solicitar sus documentos. Indudablemente, la inclusión de las ONGs en la ejecución del programa incrementaría el número de desplazados con documentos permanentes.

A pesar de que en Colombia se han efectuado decretos presidenciales para reglamentar el registro de las personas desplazadas, el proceso es restrictivo. Algunos oficiales defienden esta restricción

⁴⁰Ibidem, Principio 20 (2).

⁴¹Ibidem, Principio 20 (3).

⁴²Julian Lindsey, "Guatemala's Peace Program", op. cit., p. 7.

⁴³U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1999*, Washington, D.C., pp. 268-9.

con el argumento de que si fuera más fácil obtener beneficios, la gente diría que es desplazada para acceder al sistema. Otros citan los límites presupuestales para subsidiar "el costo de las fotos y los exámenes para identificar el tipo sanguíneo",⁴⁴ así como la incapacidad de viajar a las aldeas alejadas y peligrosas para obtener los documentos necesarios.⁴⁵ En un discurso en Bogotá en el 2000, el Representante del Secretario General llamó a las autoridades colombianas "a expedir a los desplazados internos, todos los documentos necesarios para el goce y ejercicio de sus derechos legales, sin imponer condiciones irracionales." Asimismo, llamó al gobierno "a asegurar que las personas desplazadas internas sean informadas acerca de cómo obtener la asistencia necesitada". Alabó al Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) por elaborar un folleto para los desplazados, cuyo propósito era explicarles sus derechos básicos y los servicios a los que tienen derecho.⁴⁶

En las Américas, los desplazados se organizan

Una de las características más llamativas del desplazamiento en las Américas es el grado en que los desplazados se han organizado para su auto-ayuda. Las asociaciones de las personas desplazadas han surgido en todos los países afectados. Un número significativo de personas desplazadas se ha integrado a estos grupos y se ha vuelto activo en reivindicar sus derechos. Las ONGs locales también se han vuelto cada vez más activas en favor de ellos. De hecho, en cierta medida, este activismo hace que la región de las Américas resalte en comparación con otras regiones del mundo, donde quizás no exista una tradición de organizaciones no-gubernamentales, o donde los desplazados no se involucran en la incidencia o no forman grupos de auto-ayuda.

El Consejo Nacional de Desplazados en Guatemala (CONDEG), por ejemplo, se formó en 1989 para representar a los desplazados y

⁴⁴DIAL, "Uraba", Investigaciones, op. cit., p. 14.

⁴⁵Deng, Discurso en el Seminario Internacional para Evaluar la Política de Derechos Humanos del Gobierno de Pastrana: Agenda para Superar la Crisis de Derechos Humanos en Colombia, op. cit..

⁴⁶ibidem.

para ayudarles a recuperar sus documentos perdidos. Otras agrupaciones, como las Comunidades de Población en Resistencia (CPRs) de las regiones de la Sierra y del Ixcán, exigieron que el gobierno las reconociera como grupos civiles y no militares, y buscaron ayuda de las ONGs internacionales y de la Iglesia Católica para conseguir asistencia humanitaria. Asimismo, las ONGs como el Center for Human Rights Legal Action (Centro de Acción Legal en Derechos Humanos) (CHRLA) representó a los desplazados internos que tenían reclamos de tierra, tanto en Guatemala como ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, mientras que el Centro de Servicios Cristianos acompañó el regreso de poblaciones desplazadas.⁴⁷

Estas actividades realizadas por las organizaciones de personas desplazadas y ONGs, finalmente lograron el reconocimiento de los desplazados por parte del gobierno de Guatemala. Los acuerdos

de paz de 1996 contienen disposiciones específicas para la formación de una comisión nacional compuesta por representantes del gobierno y de personas desarraigadas, para diseñar proyectos que ayudarían a los desplazados a regresar a casa. A mediados de 1997, el gobierno firmó un acuerdo con representantes de las organizaciones de desplazados, el cual requería que el gobierno dotara de tierras y otros servicios a las personas desplazadas. De hecho, más de mil personas desplazadas montaron una protesta en junio de 1998 en la ciudad de Guatemala, cuando el gobierno no cumplió con llevar a cabo sus promesas.⁴⁹

En México, las personas desplazadas se han manifestado y han organizado marchas para exigir que se den las condiciones necesarias para que puedan regresar a sus lugares de origen. Las Abejas, una organización conformada por 30 comunidades de desplazados, organizó una manifestación en agosto del 2000, en la que exigió

⁴⁷Roberta Cohen, "The Response of Regional Organizations to Internal Displacement in the Americas", ponencia presentada en la Conference on Regional Responses to Forced Migration in Central America and the Caribbean, Organización de Estados Americanos (OEA), 30 de septiembre - 1 de octubre de 1997, Washington, D.C.; y Lindsey, "Guatemala's Peace Program", op. cit., p. 7.

⁴⁸U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1997*, Washington, D.C., p. 235.

⁴⁹U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1999*, Washington, D.C., p. 266.

acción gubernamental contra la violencia de los grupos paramilitares, así como compensación por la pérdida de tierras y otros bienes. En octubre, grupos indígenas de todas partes de Chiapas organizaron una marcha a la ciudad de México para llamar la atención a su condición.⁵⁰ Tanto el Presidente Fox como el nuevo gobernador de Chiapas, Pablo Salazar, se han demostrado estar preparados para escuchar las preocupaciones de los desplazados.

Aunque en un inicio, los desplazados en Perú fueron cautelosos, a partir del principio de los años noventa, formaron asociaciones, y en 1996, establecieron una coordinadora nacional de dichas asociaciones, que presumía tener una membresía de unas 9,000 familias, o aproximadamente 45,000 personas.⁵¹ Según el Representante del Secretario General y el U.S. Committee for Refugees (Comité Estadounidense para los Refugiados), los despla-

zados en Perú se organizaron a un grado jamás visto en ninguna parte del mundo.⁵² Se formaron organizaciones a nivel local, regional y nacional. Entre las más grandes de las asociaciones, se encuentran la Asociación Interprovincial de Desplazados (ASFADDEL) en Ayacucho, y la Asociación Regional de Desplazados del Centro de Perú, con sede en Junín, que cuenta con 15,000 socios.⁵³ Asimismo, existen organizaciones que apoyan el regreso y el reasentamiento. La Asociación de Reconstrucción y Desarrollo de las Comunidades Altoandinas de Huanta "Llaqtanchikta Qatarichisun", por ejemplo, se estableció en 1996 para ayudar a las comunidades campesinas andinas a recuperar sus tierras y bienes, así como para mejorar las condiciones de vida de las familias. Representa a 51 comunidades afectadas por la violencia política y abarca 2,278 familias ó 8,469 personas.⁵⁴

No obstante, las organizaciones de las personas desplazadas

⁵⁰Servicio Internacional para la Paz, "Vivimos desplazados: Un pueblo sufriendo reclama una respuesta", *SIPAZ Report*, Vol. 5, No. 4, noviembre de 2000, p. 2.

⁵²U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1999*, Washington, D.C., p. 269.

⁵³United Nations Committee on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Francis M. Deng, Profiles in Displacement: Peru. E/CN.4/1996/52/Add. 1, abril de 1996, p. 28; U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1999*, op. cit., p. 269.

⁵⁴The Global IDP Database, Peru Country Profile, basado en información proveniente de la Asociación de Familias Desplazadas Insertadas en la Provincia de Huanta (AFADIPH), 1997, www.idproject.com.

cuentan con pocos recursos financieros. Los donantes han estado más dispuestos a canalizar fondos para dichas organizaciones a través de ONGs, que a apoyar a estas organizaciones directamente. Por tanto, existen tensiones al respecto. Algunos oficiales de las organizaciones de desplazados consideran el apoyo de las ONGs como "paternalista y con intereses propios", y preferirían "que la ayuda de las organizaciones internacionales llegara sin pasar por intermediarios ya que sabemos que cuando se da la asistencia internacional, no nos llega." Otros se han quejado de las "agendas políticas" de algunas ONGs, así como de sus intentos de meter a las organizaciones de desplazados en estas agendas.⁵⁵

No obstante estas tensiones, está claro que las organizaciones de las personas desplazadas han desarrollado una voz y algo de influencia. De hecho, después de ignorarlas en un principio, el gobierno se ha sentido obligado a comunicarse con ellas. Desde lue-

go que el gobierno ha buscado centrar estas discusiones en el regreso de los desplazados a sus lugares de origen, en lugar de discutir su reasentamiento en centros urbanos, para lo cual también necesitan ayuda los desplazados.⁵⁶

Durante mucho tiempo en Colombia, los desplazados básicamente se escondían para preservar su anonimato, pero para mediados de los años noventa, empezaron a buscar seguridad en la solidaridad, tanto a nivel local como nacional. En Cartagena, por ejemplo, se ha organizado una asociación de desplazados por zona de origen, para ayudar a los recientemente desplazados a inscribirse y encontrar dónde vivir.⁵⁷ A nivel nacional, la Coordinación Nacional de Desplazados reúne a las organizaciones de desplazados de 17 departamentos, y busca entablar un diálogo directo con el gobierno acerca de las soluciones para los desplazados. Este grupo nacional paraguas ya ha realizado dos asambleas

⁵⁵U.S. Committee for Refugees, *Go Home/Stay Put*, op. cit., pp. 8 y 10.

⁵⁶*Ibidem*, p. 8.

⁵⁷*Briefing* de Hiram Ruiz, U.S. Committee for Refugees, citado en Gimena Sánchez, Memorandum on Items of Interest Regarding Internal Displacement in Colombia, Brookings Institution, 12 de julio de 2000, p. 6.

nacionales, una en Medellín en marzo del 2000, y la otra en Miel Ibagué en julio del mismo año. Asimismo, ha llamado al gobierno a incorporar el asunto del desplazamiento al proceso de paz, así como a formar una Mesa Nacional sobre el desplazamiento interno.⁵⁸

Al igual que en Perú, las organizaciones de desplazados en Colombia no están tan bien establecidas o financiadas como las ONGs que trabajan con dicha población. El Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD), un grupo paraguas que incluye 13 ONGs, es especialmente conocido. Aboga por los desplazados, convoca a reuniones para sensibilizar al público acerca de su condición y ha incidido claramente en las políticas públicas al respecto. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), un centro de investigación con sede en Bogotá, conformado por académicos y personas desplazadas, es conocido internacionalmente por sus estadísticas de personas desplazadas internas, así como por su análisis y documentación de sus condiciones. El Diálogo Inter-Agencial (DIAL), que

nació por iniciativa de agencias como Save the Children, Oxfam y Servicios de Consejería de Proyectos, promueve proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades desplazadas.

Desde el punto de vista de algunas ONGs, las organizaciones de desplazados son demasiado políticas y tienden, por ejemplo, a apoyar plataformas políticas o a dirigentes políticos específicos. Asimismo, existen diferencias en cuanto a tácticas y estrategias se refieren. Los desplazados aparentemente prefieren marchas, huelgas y la ocupación de edificios públicos para llamar la atención a su condición. La toma en 1999 de las oficinas del ACNUR en Bogotá y la ocupación de las oficinas del Comité Internacional de la Cruz Roja desde noviembre de 1999, no son el tipo de iniciativas que las ONGs apoyan. Sin embargo, algunas sí apoyan la "protesta social", especialmente cuando las autoridades no cumplen con medidas prometidas. En el 2000, la Mennonite Development Foundation (Mencoldes) y Action by Churches Together (ACT) acompañaron a un grupo de 143 familias desplazadas que, cansadas de las

⁵⁸Ibidem.

promesas incumplidas del gobierno, tomaron una agencia gubernamental y ocuparon tierras en las afueras de Neiva, capital de la provincia sureña de Huila.⁵⁹

Las organizaciones de desplazados y las ONGs también compiten por los recursos, al igual que en Perú. Generalmente, los donantes prefieren otorgar sus fondos a las ONGs que cuentan con procedimientos administrativos y contables bien establecidos, que darlos directamente a las organizaciones de desplazados, que tienen menos experiencia fiscal. No obstante, existe una creciente tendencia a canalizar fondos a grupos de desplazados. Se empieza a reconocer su papel importante en expresar las necesidades de los desplazados y en las negociaciones con el Estado, como un aspecto significativo de la solución del problema.

La mayor parte de las organizaciones que defienden los derechos

de los desplazados están dominadas por hombres, y no siempre representan eficazmente las preocupaciones de las mujeres y los menores, que representan la gran mayoría de los desplazados. Por consiguiente, las mujeres han empezado a formar sus propias organizaciones, a fin de hacer conciencia de sus derechos y centrarse en sus necesidades. En Perú, se estableció la Asociación de Mujeres Altoandinas de Huanta para reducir la marginación de las mujeres desplazadas por parte de las instituciones públicas y privadas en la zona de Huanta.⁶⁰ En Ayacucho, aproximadamente 80,000 mujeres están participando en organizaciones de mujeres,⁶¹ y en 1998, mujeres desplazadas de todo Perú realizaron una conferencia nacional con el fin de centrarse en las mujeres afectadas por el conflicto. Dicha conferencia contó con 2,700 participantes.⁶² Asimismo, en Colombia en 1999, las mujeres desplazadas de dife-

⁵⁹Paul Jeffrey, "Churches Rethink Assistance to Displaced", *Dateline ACT Colombia*, Bogotá, 24 de octubre de 2000.

⁶⁰"Afirmando la Institucionalidad", *Revista de la Mesa Nacional y Regional sobre Desplazamiento*, Año IV, No. 5, agosto de 1999, p. 39.

⁶¹Deng, *Profiles in Displacement: Peru*, op. cit., p. 29.

⁶²U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1999*, Washington, D.C., p. 269.

rentes partes del país se reunieron, aunque en privado, para formar su propia organización nacional. La asociación de mujeres campesinas, Anmucic, tiene entre sus socias a muchas mujeres desplazadas. Para las mujeres que rara vez participaron en la vida pública de sus comunidades antes del desplazamiento, los grupos de mujeres ofrecen un medio importante de empoderamiento, así como un conducto mediante el cual pueden afirmar sus derechos a los servicios básicos, lo cual es crítico, debido a que muchas se han hecho responsables de la sobrevivencia de sus familias.

Pero lo hacen con graves riesgos para consigo mismos y sus dirigentes

Si los desplazados internos en las Américas están mejor organizados que en otros lugares, pagan el precio de esta distinción con altos costos personales. Los dirigentes de las organizaciones de desplazados y de ONGs locales han sido amenazados, puestos como blancos y en muchos casos, asesinados. Existe una sospecha profunda del papel de observador que tratan de jugar las organizaciones inde-

pendientes en los países afectados por el desplazamiento interno. Cuando estos grupos critican al gobierno y sus políticas, las fuerzas paramilitares y de seguridad los señalan como "traidores", y se les acusa de proteger a los grupos rebeldes o de ser simpatizantes de las causas de éstos. Mientras tanto, los grupos rebeldes también denuncian a las ONGs por evidenciar los abusos de los derechos humanos que cometen, por tanto, contribuyendo al ambiente de intolerancia que pone en peligro a la gente que trabaja con desplazados.

Probablemente sea Colombia el país más peligroso para los dirigentes de las organizaciones de desplazados y para las ONGs locales que las ayudan. En su segunda visita a Colombia en 1999, el Representante del Secretario General reportó haber recibido "informes de numerosos casos de graves violaciones de los derechos humanos, incluyendo asesinatos, de los individuos que trabajan con desplazados".⁶³ El reporte identificó a 127 dirigentes de comunidades indígenas de desplazados, que habían sido asesinados entre 1998 y 1999.⁶⁴ La Comisión Interamericana de

⁶³Deng, *Profiles in Displacement: Follow-up Mission to Colombia*, op. cit., p. 21.

⁶⁴Ibidem, p. 20.

Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos también encontró que "los activistas de derechos humanos que trabajan con desplazados, conectados a instituciones gubernamentales o no, cuyas actividades tienen que ver con brindar protección legal o asistencia humanitaria a las personas desplazadas, han sido el blanco de serias violaciones de derechos humanos".⁶⁵ Asimismo, la oficina de La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recibido una gran cantidad de indicios de amenazas y ataques contra comunidades de desplazados y sus dirigentes.⁶⁶ En 1999 y 2000, agencias de la ONU reportaron un incremento en el número de amenazas y asesinatos cometidos contra aquellos que trabajan con desplazados, espe-

cialmente en las regiones de Magdalena Medio, Urabá, y Chocó.⁶⁷

Los oficiales del gobierno colombiano tampoco son inmunes al ataque. Los paramilitares han focalizado al representante local de la Defensoría del Pueblo, que registra quejas relacionadas con derechos humanos, así como al personal del Ministerio del Interior, quienes administran programas de bienestar social para los desplazados. Los trabajadores locales de la Red de Solidaridad Social, la principal agencia gubernamental para desplazados, también reciben amenazas.⁶⁸ En 1999, grupos paramilitares secuestraron a la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, una osada defensora de los derechos humanos de los

⁶⁵Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9, Rev. 1, Washington, D.C., 26 de febrero de 1999, p. 220.

⁶⁶United Nations Commission on Human Rights (CHR), *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Office in Colombia*, E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999, p. 16.

⁶⁷Ibidem, p. 16. Véase también United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Crisis of Internal Displacement: Status of the International Response through IASC Members and their Partners 2000*, 17/07/2000, p. 39.

⁶⁸En 2000, un funcionario de la Red en Montería fue asesinado, y en Valle del Cauca, un familiar de un coordinador de la Red fue asesinado, mientras que otros tres familiares fueron secuestrados. Véase Gimena Sánchez, *Memorandum on Recent Developments in the Internal Displacement Situation in Colombia*, 7 de diciembre de 2000, p. 4.

desplazados, quien salió del país después de ser liberada.⁶⁹

La mayor parte de los ataques proviene de los paramilitares, pero sus conexiones con los militares colombianos garantizan su inmunidad del arresto por actos delictivos.⁷⁰ Incluso, algunas de las declaraciones del gobierno y de oficiales militares hasta han alentado a miembros de los paramilitares y de las fuerzas armadas a focalizar a los activistas pro desplazados. In 1998 y 1999, unos 80 defensores de derechos humanos huyeron del país, y varias ONGs de derechos humanos cerraron sus oficinas por temor.⁷¹

En septiembre de 1999, el Presidente Pastrana tomó un paso importante al emitir una Directiva Presidencial que condena las amenazas y asaltos contra ONGs y grupos de derechos humanos, así como las declaraciones que las desacreditan u hostigan.⁷² Con-

vierte en "prioridad" gubernamental la "protección de los defensores de derechos humanos", y pide que el Ministerio del Interior tome las medidas eficaces de protección en favor de ellos, proporcionándoles radios, vidrios anti-balas, chalecos anti-balas y protección policial.⁷³ Desafortunadamente, la ejecución de esta directiva ha sido lenta, y aun cuando se proporciona el material, los defensores de derechos humanos siguen siendo amenazados y asesinados.⁷⁴ Más aún, no queda claro si los programas de protección del gobierno se aplican a las organizaciones de desplazados y las ONGs que trabajan a favor de ellos. Según reportes, en algunas se les ha negado acceso al programa de protección, con el argumento de que no tienen cabida en la definición de defensor de derechos humanos.⁷⁵

Es clave la inclusión en el programa gubernamental de protección,

⁶⁹Deng, *Profiles in Displacement: Follow-up Mission to Colombia*, op. cit., p. 21.

⁷⁰Human Rights Watch, *World Report 2001*, p. 114.

⁷¹Human Rights Watch, *World Report 2000*, p. 121.

⁷²Gimena Sánchez, Memorandum of Meeting at the Colombian Embassy, 7 de diciembre de 2000.

⁷³U.S. Committee for Refugees, "Colombia Update", Washington, D.C., 5 de octubre de 1999.

⁷⁴Human Rights Watch, *World Report 2001*, p. 118.

⁷⁵Fuente confidencial en Colombia.

de aquellos que trabajan en favor de los desplazados, ya que están defendiendo los derechos humanos de personas que han sido desplazadas. Un programa eficaz de protección también llevaría ante la justicia, a aquellos que cometen delitos contra estas personas. Asimismo, tomaría medidas para eliminar la colaboración que existe entre las fuerzas militares colombianas y los paramilitares. Aunque el procurador giró órdenes de aprehensión contra paramilitares en 1998 y 1999, los militares no las llevaron a cabo eficazmente.⁷⁶ El programa gubernamental de protección también debe incluir una campaña de información pública encaminada a modificar la percepción distorsionada que tiene el público de los desplazados, misma que ha sido nutrida por el dirigente paramilitar Carlos Castaño. Al acusar reiteradamente a las ONGs y a los defensores de derechos humanos de ser "paraguerrillas", Castaño ha pintado a las AUC como los

defensores o "brazo armado" de la clase media.⁷⁷ Incluso ha anunciado públicamente que en represalia por los secuestros grupales por parte de las fuerzas guerrilleras, las AUC secuestrarían a miembros de ONGs, sindicalistas, investigadores sociales y otras personas imputadas con ser agentes de la insurgencia.⁷⁸ La Directiva Presidencial deberá hacer que le incumba al gobierno desafiar tales declaraciones, y anunciar que en caso de encontrarse algún vínculo entre defensores de derechos humanos y las fuerzas insurgentes, se presentará dicha información a las autoridades judiciales competentes y se investigará debidamente.⁷⁹

En Perú, miembros del gobierno también han hecho declaraciones insinuando que activistas de derechos humanos, académicos, ONGs y dirigentes políticos y sociales están implicados con "terroristas", así incrementando las posibilidades de que sean perse-

⁷⁶Human Rights Watch, *World Report 2001*, pp. 114-115.

⁷⁷*Ibidem*, p. 115.

⁷⁸United Nations Commission on Human Rights (CHR), *op. cit.*, p. 16.

⁷⁹Washington Office on Latin America, *Losing Ground: Human Rights Advocates under Attack in Colombia* (Executive Summary), Washington, D.C., octubre de 1998.

guidos o llevados a juicio injustamente.⁸⁰ Y al igual que en Colombia, las fuerzas insurgentes como Sendero Luminoso han condenado a los activistas de derechos humanos al denominarlos partes "reaccionarias" y "burgueses" del establecimiento. Asimismo, han asesinado a miembros de organizaciones de iglesias que ayudan a los desplazados internos.⁸¹ Según reportes, en 1996, Sendero Luminoso asesinó a 124 personas, incluyendo dirigentes comunitarios en zonas de regreso de refugiados y desplazados internos.⁸²

Durante los años noventa en Guatemala, miembros de organizaciones de desplazados a menudo reportaban que su personal era vigilado y amenazado.⁸³ El caso de la antropóloga Myrna Mack Chang en particular, captó la atención internacional. Chang investigó y escribió acerca de la

condición de las personas desplazadas, y co-fundó la Asociación Guatemalteca para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO). En septiembre de 1990, dos días después de que la Universidad de Georgetown publicó su reporte, *Assistance and Control: Policies toward Internally Displaced Populations in Guatemala*, Chang fue asesinada a puñaladas en la calle.⁸⁴ No fue sorprendente que el principal investigador policial analizando el caso, también fue asesinado después de haber reportado que el caso tenía motivos políticos y que uno de los asesinos era un ex-soldado en la rama de inteligencia del Estado Mayor Presidencial. Después de un proceso legal tortuoso, en el que jueces y tribunales, en temor por su seguridad, transferían el caso a otros jueces y tribunales repetidamente, el ex-soldado identificado por el investigador policial, fue declarado culpable y sentenciado en

⁸⁰Stavropoulou, "Will Peru's Displaced Return?", op. cit., p. 465.

⁸¹Deng, *Profiles in Displacement: Peru*, op. cit., 29.

⁸²U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1997*, Washington, D.C., p. 238.

⁸³United Nations Commission on Human Rights, Report by the Independent Expert, Mrs. Monica Pinto, on the Situation of Human Rights in Guatemala, E/CN/4/1995/15, 20 de diciembre de 1994**[ESTAS FECHAS NO COINCIDEN], p. 40.

⁸⁴National Academy of Sciences, *Scientists and Human Rights in Guatemala*, National Academy Press, Washington, D.C., 1992, pp. 9-10.

1993. Sin embargo, los oficiales de alto rango que ordenaron el asesinato aún permanecen en libertad, aunque fueron acusados en 1996 por ser los autores del crimen.⁸⁵ El caso de Myrna Mack congeló la investigación académica sobre el desplazamiento en Guatemala, pero comentaristas concluyeron que si el asesinato de Mack "fue un esfuerzo por parte del ejército por callar sus puntos de vista políticos, le ha salido el tiro por la culata".⁸⁶ El caso llamó la atención del público a la condición largamente ignorada de los desplazados.

En México, el anterior Presidente Ernesto Zedillo también reflejó la sospecha de su gobierno hacia los que ayudan a los desplazados, cuando declaró públicamente en enero del 2000: "Ya no necesitamos que los autodenominados representantes de la sociedad civil, ahora llamados ONGs, hablen en nombre de los pobres

en los países en desarrollo".⁸⁷ No es sorprendente que trabajadores de derechos humanos y miembros del clero que trabajan con desplazados en Chiapas, reportaron haber recibido amenazas de muerte, y que ONGs internacionales intentando visitar Chiapas fueron hostigados, y docenas fueron expulsados en 1999.⁸⁸ Sin embargo, actualmente se está dando un cambio de actitud por parte del Presidente Fox, quien se ha comprometido a hacer de los derechos humanos una prioridad, así como a resolver el conflicto en Chiapas.⁸⁹

Algunas innovadoras soluciones institucionales en la Américas

Los asuntos relativos al desplazamiento han encontrado innovadoras respuestas institucionales en las Américas. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de

⁸⁵U.S. Department of State, Declaración a la Prensa de James B. Foley, Vocero Adjunto, 25 de enero de 1999.

⁸⁶Americas Watch y Physicians for Human Rights, Guatemala: *Getting Away with Murder*, Nueva York, agosto de 1991, pp. 40-41.

⁸⁷The Global IDP Database, Colombia Country Profile, basado en Servicio Internacional para la Paz, *SIPAZ Report*, Vol. 5, No. 1, marzo de 2000.

⁸⁸Amnesty International, *Annual Report*, junio de 1999, p. 249.

⁸⁹Kevin Sullivan, "Fox Names Leftist as Foreign Minister", *Washington Post*, 23 de noviembre de 2000.

1989, convocada por ACNUR y los gobiernos de Centroamérica, es una de las más conocidas. Estableció mecanismos a nivel internacional, regional y nacional para el diseño y ejecución de programas de reintegración para refugiados retornados y desplazados internos. Bajo su Plan de Acción, los gobiernos centroamericanos y donantes internacionales se comprometieron a realizar programas humanitarios y de desarrollo de largo alcance, para los pueblos desarraigados, y muchos de éstos se llevaron a cabo eficazmente.⁹⁰ Adicionalmente, el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Retornados en Centroamérica (PRODERE) tuvo éxito en reunir agencias de asistencia y desarrollo a lo largo de cinco años, a fin de facilitar la reintegración de más de dos millones de personas desarraigadas. Funcionando entre 1989 y 1995, PRODERE apoyó la restauración de infraestructura y de proyectos comunitarios y de desarrollo, y apoyó a las personas desplazadas

en la consecución de documentos legales y asistencia legal.⁹¹

A pesar de que algunos estudios han mostrando que los desplazados internos pudieron haber recibido más atención bajo ambos programas,⁹² en general se considera que CIREFCA y PRODERE fueron de las más exitosas aproximaciones regionales a la reintegración de la población desarraigada. Los procesos regionales presentados en otras partes del mundo, como el Commonwealth of Independent States (CIS) y los Grandes Lagos de África, han padecido falta de seguimiento, insuficientes recursos, conflictos prolongados y ausencia de una tradición de ONGs. Ciertamente, se considera que Centroamérica ha sido el "laboratorio" más eficaz en cuanto a intentos de abordar situaciones post-guerra con el involucramiento de la población desarraigada.⁹³

La Organización de Estados Americanos (OEA), que es la insti-

⁹⁰Cohen y Deng, *Masses in Flight*, op. cit., p. 69.

⁹¹Ibidem, pp. 28, 184.

⁹²Ibidem, nota no. 31.

⁹³U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 1993*, Washington, D.C., p. 3.

tución política para la región de las Américas, también ha planteado soluciones innovadoras para el desplazamiento interno. Ciertamente, la OEA es la primera y hasta la fecha, la única organización regional en el mundo que ha creado un puesto exclusivamente asignado al problema del desplazamiento interno. En 1996, su Comisión Interamericana de Derechos Humanos nombró un relator especial para los desplazados "en reconocimiento de la grave situación que viven las personas desplazadas en varios países del hemisferio".⁹⁴ El relator seleccionado, Robert Kogod Goldman, fue el principal redactor de los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno. Desde su nombramiento, ha estado monitoreando situaciones de desplazamiento interno en las Américas. El informe de la Comisión de 1999 sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, contiene un capítulo largo acerca del desplazamiento

interno, con recomendaciones dirigidas tanto al gobierno como a los grupos insurgentes.⁹⁵ El próximo informe de la Comisión, que será acerca de Guatemala y cuya publicación está programada para el 2001, también se centrará en el desplazamiento interno.

Aun antes de que se nombrara el relator, la Comisión había empezado a informar sobre la situación de los desplazados internos en Haití y Guatemala, y en el caso de Nicaragua, tomó una decisión radical. Ya para 1984, formuló la decisión de que se debería compensar a los indígenas Miskito por el daño incurrido a sus propiedades durante el desplazamiento.⁹⁶ Esta decisión contribuyó a guiar futuros enfoques respecto al regreso de los desplazados internos, e influenció el desarrollo de los Principios Guía en este asunto.⁹⁷

Algunos han propuesto que la Comisión tome pasos adicionales,

⁹⁴Inter-American Commission on Human Rights, Comunicado de Prensa 3/96, 8 de marzo de 1996.

⁹⁵Organización de Estados Americanos, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, pp. 195-223.

⁹⁶Cohen y Deng, *Masses in Flight*, op. cit., nota no. 93, pp. 379-80.

⁹⁷Walter Kaelin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32, American Society of International Law and Brookings Institution Project on Internal Displacement, junio de 2000, p. 73. Véase también Simon Bagshaw, "Property Restitution and the Development of a Normative Framework for the Internally Displaced", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 19, No. 3, Ginebra, 2000, pp. 212-213.

especialmente en el sentido de que la población desplazada sepa cómo presentar reclamos individuales ante la Comisión. A la fecha, no se han presentado ante la Comisión, las ONGs ni los individuos que representan a los desplazados, con violaciones de sus derechos. Asimismo, se ha sugerido que la Comisión se involucre en medidas preventivas, y de hecho, la Comisión ha iniciado tales medidas con respecto a las amenazas que se han hecho contra comunidades de desplazados internos en Colombia.⁹⁸

La Comisión se ha visto limitada ante la posibilidad de volverse más activa en cuestiones de desplazamiento interno, debido a su enorme carga de trabajo relativa a casos individuales de derechos humanos, así como sus recursos limitados. Recibe menos del dos por ciento del presupuesto total de la OEA (más de cien millones de dólares), a pesar de que los derechos humanos y la democracia son objetivos principales de la OEA.⁹⁹ Sin embargo, la Comisión se ha comprometido al crear el

primer puesto institucional a nivel regional para el manejo del desplazamiento interno, y está realizando importantes esfuerzos por incluir dentro de su mandato, la protección de los desplazados internos.

Más allá de la estructura de la OEA, existe otra iniciativa innovadora del hemisferio, a saber, la Consulta Permanente sobre el Desplazamiento Interno en las Américas (CPDIA). Creada en 1992 por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, está conformada por representantes de organizaciones intergubernamentales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ONGs y expertos individuales. CPDIA sirve como banco de información sobre a los desplazados internos, brinda asistencia técnica a los gobiernos y las organizaciones que trabajan con desplazados, y organiza reuniones, foros y programas educativos y de capacitación para las personas desplazadas. A la fecha, CPDIA ha redactado un conjunto de principios legales que resultaron ser

⁹⁸The Brookings Institution Project on Internal Displacement, Report of the International Colloquy on the Guiding Principles on Internal Displacement, Gobierno de Austria y el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos (anfitriones), Viena, Austria, 21-23 de septiembre de 2000, pp. 17-18.

⁹⁹Cohen y Deng, *Masses in Flight*, op. cit., p. 231.

valiosos en la formulación de los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno; asimismo, ha emprendido misiones in situ a Colombia, Guatemala y Perú, y ha presentado recomendaciones confidenciales a dichos gobiernos; además ha brindado apoyo a proyectos de base para personas desplazadas.¹⁰⁰ Actualmente, CPDIA busca establecer un Instituto para la Planeación Avanzada, la Investigación Especializada, la Información y Capacitación para la Prevención y el Tratamiento de Migraciones Repentinas en las Américas, que consolidaría toda la información y documentación bibliográfica relevante en la región, y emprendería programas de capacitación para el personal gubernamental e intergubernamental, así como ONGs.¹⁰¹

A pesar de que CPDIA enfrenta limitaciones presupuestarias, además de las dificultades organizacionales inherentes al intento de reunir grupos dispares con diversas agendas, destaca como un ejemplo único de una innovación institucional a nivel regional, que podría ser reproducida en otras

partes del mundo. Se beneficiaría de vínculos institucionales más fuertes con el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos y con el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Uso de los Principios Guía sobre los Desplazados Internos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue la primera instancia regional en endosar y sistemáticamente aplicar los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno en su trabajo. Como ya se mencionó, los Principios son los primeros estándares internacionales desarrollados respecto a las personas desplazadas, y establecen los derechos de los desplazados y las obligaciones de los gobiernos y los grupos insurgentes para con esta población. En su visita a Colombia en 1998, la Comisión utilizó los Principios como la vara para monitorear las condiciones, y afirmó que considera que los Principios son "la reformulación más integral de las normas aplicables a los despla-

¹⁰⁰Ibidem, p. 231.

¹⁰¹Cristina Zeledón, Declaración en el International Colloquy on the Guiding Principles on Internal Displacement, Viena, 21-23 de septiembre de 2000.

dos internos", y que aportan "orientación perentoria a la Comisión acerca de cómo se debe interpretar y aplicar la ley".¹⁰² La aceptación y uso de los Principios por parte de la Comisión, han alentado a los gobiernos y a grupos no gubernamentales a basar sus políticas y programas en las disposiciones contenidas en ellos.

Ciertamente, una representante de una ONG líder en Colombia afirmó que la "aceptación general de los Principios Guía por parte de una amplia gama de agentes institucionales y sociales, es un hecho".¹⁰³ En su visita a Colombia en 1999, el Representante del Secretario General encontró que oficiales del gobierno aceptaban los Principios como base para el diálogo. De hecho, varios oficiales prepararon un análisis del despla-

zamiento en Colombia sobre la base de los Principios.¹⁰⁴ El Embajador colombiano ante las Naciones Unidas comentó al Consejo Económico y Social en julio del 2000, que el gobierno de Colombia había "encontrado que estos principios eran una guía útil" para su trabajo.¹⁰⁵ La Oficina de la Defensoría del Pueblo incluyó los Principios en su campaña de sensibilización pública sobre el desplazamiento interno, mientras que la Red de Solidaridad Social incluyó los Principios en su compendio, Atención a la Población Desplazada por el Conflicto Armado. La Corte Constitucional de Colombia también ha citado los Principios en una resolución reciente, argumentando que "deben ser utilizados como parámetros para la creación de reglas y para la interpretación de las leyes relativas al desplazamiento forzado".¹⁰⁶

¹⁰²Organización de Estados Americanos, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, op. cit., p. 197.

¹⁰³Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD), Ponencia sobre los *Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno* y su Aplicación en Colombia: Logros, Dificultades y Perspectivas", presentada por Marcela Salazar en el International Colloquy on the Guiding Principles on Internal Displacement, Viena, 21-23 de septiembre de 2000, pp. 10-11.

¹⁰⁴Deng, *Profiles in Displacement: Follow-up Mission to Colombia*, op. cit., p. 3.

¹⁰⁵Declaración de Francis M. Deng en el Seminario Internacional sobre la Evaluación de la Política de Derechos Humanos del Gobierno de Pastrana: Agenda para Superar la Crisis de los Derechos Humanos en Colombia, patrocinado por el Comité Académico, Bogotá, Colombia, 7 de septiembre de 2000.

¹⁰⁶Sentencia de la Corte Constitucional Tutela T—186589/T-201615/T-2549, septiembre de 2000, citada en Grupo de Apoyo (GAD), ponencia sobre los Principios Guía, presentada por Marcela Salazar.

Las ONGs colombianas han estado difundiendo y aplicando los Principios Guía. En mayo de 1999, el GAD organizó un taller en Bogotá, en cooperación con el U.S. Committee for Refugees (Comité Estadounidense para los Refugiados) y el Brookings Institution Project on Internal Displacement, sobre la puesta en práctica de los Principios en Colombia. El taller reunió oficiales del gobierno, ONGs locales, ONGs internacionales y agencias y representantes de las comunidades de desplazados internos, con el propósito de analizar la situación del desplazamiento interno en Colombia, sobre la base de los Principios, así como para discutir estrategias encaminadas a mejorar su aplicación. La declaración final del taller hizo hincapié en la importancia de poner los Principios en práctica en Colombia. Actualmente, el GAD y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) están traduciendo al español, el Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal

Displacement (Manual para aplicar los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno), con el fin de ayudar al personal de campo internacional y a las ONGs, a aplicar los Principios en el terreno.¹⁰⁷

La Conferencia Episcopal de Colombia también ha estado utilizando los Principios Guía como plataforma para sus parroquias. Ciertamente, ha diseñado un programa que utiliza los Principios Guía para explicar, promover y evaluar el asunto del desplazamiento interno en sus 70 diócesis.¹⁰⁸ Otras organizaciones, como el DIAL y CODHES, han publicado los Principios Guía.¹⁰⁹

En Perú, las ONGs también han empezado a difundir y aplicar los Principios Guía como indicadores en el monitoreo y evaluación de políticas y leyes nacionales, así como para promover y fortalecer el diálogo con el gobierno sobre los derechos de los desplazados

¹⁰⁷Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Brookings Institution Project on Internal Displacement, *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, Naciones Unidas, 1999.

¹⁰⁸Gimena Sánchez, Memorandum on Visit to Colombia, 7-8 de septiembre de 2000, Bogotá, p. 2.

¹⁰⁹Ibidem. DIAL incluye los Principios en su publicación de 1999 llamada *The Guiding Principles and Law 387*, la cual evalúa la Ley 387 a la luz de los Principios. CODHES reprodujo los Principios en un análisis de 500 páginas del desplazamiento en Colombia, llamado *A Country which Flees*, publicada en 1999.

internos. El Comité Nacional para el Desplazamiento, una organización paraguas conformada por 50 organizaciones, realizó un seminario en el 2000 sobre "Políticas Públicas Sociales y la Construcción de Ciudadanía en Areas Afectadas por la Violencia Política". En dicho seminario, se formularon propuestas para asistir a la población desplazada dentro del marco de los Principios Guía. Un segundo seminario está programado para el 2001, con el fin de llegar a ciertas zonas, en particular, la región oriente, donde el acceso es limitado.¹¹⁰

Sin embargo, las organizaciones de desplazados aún no han utilizado los Principios Guía en las Américas, tan ampliamente como las ONGs y las organizaciones internacionales. Una parte del problema yace en el idioma y el analfabetismo. En Colombia, se emprenderá una campaña de ONGs con el fin de popularizar los Principios y hacerlos más accesibles a las comunidades desplazadas. Si es exitosa, los Principios podrían resultar ser una herramienta valiosa en el proceso de

empoderamiento de las comunidades desplazadas. Más aún, su aplicación continua en las Américas servirá para mejorar su posición internacional así como la posibilidad de que se conviertan en parte del derecho internacional consuetudinario en el futuro.

Conclusión

En gran parte, el desplazamiento interno en las Américas ha sido el producto de conflictos internos violentos relacionados con el inadecuado ejercicio del poder, la exclusión de indígenas y otras clases sociales empobrecidas de la vida política y económica del país, la distribución inequitativa de la tierra, la ausencia de recursos judiciales eficaces, y en el caso de Colombia, la violencia sistematizada y desenfrenada. Aunque las soluciones políticas serían sin lugar a dudas, la respuesta más eficaz a tales problemas subyacentes, la respuesta predominante en las Américas ha sido una alta dependencia de las fuerzas militares y paramilitares. Esto tuvo relevancia especial durante el período de la Guerra Fría, cuando la

¹¹⁰IPAZ y Comité Nacional para el Desplazamiento-Perú, "Peru, la población desplazada afectada por la violencia política y los Principios Guía sobre el Desplazamiento", ponencia presentada por José Coronel Aguirre en el International Colloquy on the Guiding Principles on Internal Displacement, Viena, 21-23 de septiembre de 2000.

población desplazada, en su mayoría provenientes de la infraclassa de pobres, rurales e indígenas, fue señalada como "izquierdista" y convertida en blanco militar. Empero, también es cierto hoy día. La continua polarización política y económica en muchos países latinoamericanos hace que los desplazados, sus dirigentes y los grupos no gubernamentales que les apoyan, estén expuestos a cargos de subversión y vulnerables ante los ataques militares o paramilitares. Ciertamente, las amenazas contra y los asesinatos de dirigentes de asociaciones de personas desplazadas y ONGs en Colombia, son los más virulentos del mundo.

Aunque el Presidente Fox de México y el Presidente Pastrana de Colombia se han demostrado estar claramente a favor de las soluciones políticas, en el caso de Colombia, este compromiso aún no ha resultado en la protección mejorada de aquellas personas que están desplazadas o en riesgo de ser desplazadas. Ciertamente, los vínculos cercanos entre los militares colombianos y las fuerzas paramilitares, ponen en riesgo las propias soluciones políticas que el gobierno sostiene. Además fomentan la desconfianza de los

desplazados y las instituciones de la sociedad civil que podrían protegerles, y facilita que los paramilitares desarraiguen y maten con impunidad.

Los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales por ayudar a los desplazados internos, representan algunas de las señales más prometedoras a nivel nacional en las Américas. En comparación con otras regiones del mundo, donde existe poca o nula tradición de ONGs, sus esfuerzos y sus actividades de incidencia han sido notables en el aumento de la visibilidad nacional e internacional del problema del desplazamiento en sus países. Pero los esfuerzos de los propios desplazados por establecer grupos de auto-ayuda y organizaciones para defender sus derechos, han sido aún más sobresalientes. Ciertamente, el alto grado de organización entre los desplazados merece estudio, especialmente con miras a ver cómo se puede fortalecer a tales grupos y si es que tales arreglos institucionales podrían reproducirse en otras partes del mundo.

Los esfuerzos regionales en las Américas también han instruído. El proceso de CIREFCA que ayudó a reintegrar las personas despla-

zadas, el nombramiento dentro del marco de la OEA de un relator sobre personas desplazadas internas, los informes y las recomendaciones acerca del desplazamiento interno publicados por la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos, y la creación de la Consulta Permanente sobre el Desplazamiento Interno en las Américas, son iniciativas innovadoras que podrían servir como modelos valiosos para otras regiones.