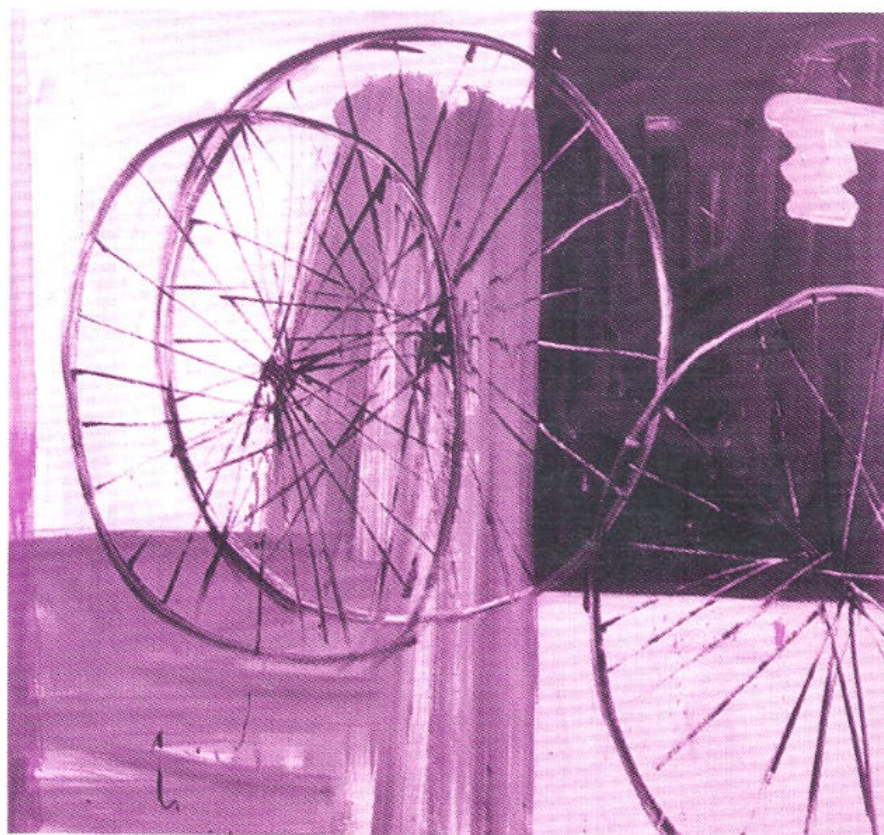


Cuaderno de Derechos Humanos no. 7

EL DERECHO A NO SER DESPLAZADO



**Antropología,
derechos e instrumentos**

mens

ESCUELA NACIONAL SINDICAL

EL DERECHO A NO SER DESPLAZADO

Antropología, derechos e instrumentos



Programa de Derechos Humanos
y Laborales

Jorge Giraldo Ramírez
Editor



Afiliada a la Federación Internacional
de Asociaciones para la Educación de los Trabajadores —FIAET
Esta publicación fue realizada gracias al apoyo
de los trabajadores canadienses a través de CLC

Escuela Nacional Sindical
Calle 51 N° 55-78 Tel: 513 3100 Fax: 512 2330
Correo Electrónico: esindica@epm.net.co
A.A. 12175
Medellín-Colombia
1999

Ilustración carátula: Albert Oehlen. I'd do it again and again, 1983.
Impresión: Editorial Litografía Alas Libres Ltda.

CONTENIDO

	Pág.
Presentación.....	5
Notas para una antropología del desplazamiento	7
Beatriz Restrepo Gallego	
Simone Weil	13
El derecho a no ser desplazado	15
María Stavropoulou	
Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados	59
Naciones Unidas	
Principios Rectores de los desplazamientos internos	75
Francis Deng, Naciones Unidas	
Ley No. 387 de 1997	85
República de Colombia	
Decreto No. 501 de 1998	99
República de Colombia	

PRESENTACIÓN

El problema del desplazamiento forzado en Colombia ha sido uno de tantos asuntos ocultos, aunque constituye una violación flagrante del derecho internacional y de los compromisos internacionales de nuestro Estado y constituye un daño inconmensurable a la dignidad humana.

El desplazamiento sigue a la guerra como una de sus tantas sombras. Acostumbrados a ignorar el hecho de la guerra y a vivir en una situación que Daniel Pecáut describe como de “ni guerra ni paz”, el desplazamiento ha permanecido ignorado por los colombianos a pesar, incluso, de que nuestras grandes ciudades del interior crecieron velozmente con la materia prima de nuestra guerra civil de mediados del siglo XX.

Pero el desplazamiento no está vinculado exclusivamente al hecho bélico; son estrechas sus relaciones con el hecho social y el económico. Durante nuestros años de relativa paz en los sesenta y principios de los setenta, por ejemplo, los colombianos configuramos la inmigración más importante de Venezuela y un lugar importante en las estadísticas de inmigrantes en los Estados Unidos. La distribución de la tierra, la ampliación de la frontera agrícola y la acelerada destrucción de nuestras selvas, muestran otras facetas del desplazamiento.

Todos los textos que se recogen en esta publicación ponen de presente la dimensión del trabajo en el problema del desplazamiento. El trabajo como dimensión constitutiva de la persona, como espacio y actividad que se violenta, como ámbito de muchos de los derechos y las necesidades humanas. El trabajo como dimensión oculta, disipada junto con muchos intereses económicos que mueven y se mueven alrededor de los poderes que producen el desplazamiento.

El núcleo articulador de la primera parte de esta edición es el ensayo de la jurista griega María Stavropoulou sobre “*El Derecho a No Ser Desplazado*”. Es un texto que recoge las discusiones sobre el problema en el terreno del derecho internacional y que esboza una propuesta en el sentido del título del trabajo. Nuestra traducción representa una versión no oficial del original en inglés, del cual únicamente eludo la presentación de todas las citas (283 en el original) aplicando criterios de relevancia para el lector especializado y de fluidez para el lector promedio. He cambiado la nomenclatura del artículo por una que se me antoja más fácil de seguir. La mayor parte de las fuentes se citan por la bibliografía inglesa aludida en el original, excepto los instrumentos e instituciones internacionales más conocidos que se citan en castellano y, en algunos casos, por

sus siglas. Con seguridad, las dificultades en cualquier pasaje son responsabilidad de los traductores y, en especial, del editor.

Manteniendo la idea de que los asuntos de los derechos humanos y del derecho humanitario rebasan ampliamente la esfera jurídica, he incluido como texto de entrada un artículo de la profesora antioqueña Beatriz Restrepo Gallego sobre la reflexión de Simone Weil acerca del problema del desarraigo, que sitúa el tema en una perspectiva filosófica y moral. El original de este artículo lo he despojado de algunas alusiones circunstanciales, innecesarias para nuestro propósito. A su vez lo acompaño de una breve reseña biobibliográfica que creo necesaria para motivar el acercamiento a la filósofa francesa.

La segunda parte está constituida por dos instrumentos internacionales y dos nacionales. Se trata, en primer lugar, de la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas* que ha marcado los criterios de la sociedad internacional para tratar el desplazamiento en todas sus formas, a pesar de que su preocupación inicial se enfocaba al desplazamiento interestatal. Esta Convención se transcribe según el texto aparecido en el folleto informativo No. 20 (1994), *“Los derechos humanos y los refugiados”*, del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El otro instrumento son los *“Principios Rectores de los desplazamientos internos”* presentado por el señor Francis Deng a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 11 febrero de 1998, que constituye a todas luces el más completo marco normativo elaborado hasta el momento en los foros internacionales. Los *“Principios”* se transcriben según el documento E/CN. 4/1998/53/Add. 2 de Naciones Unidas.

Enseguida se pueden encontrar los textos de la *Ley 387 de 1997* y el *Decreto 501 de 1998*. La Ley es el primer instrumento nacional específico para el problema del desplazamiento y el Decreto reglamenta lo atinente al fondo previsto en la primera.

Quiere la Escuela Nacional Sindical, de esta manera, contribuir a la ilustración sobre los derechos humanos y el derecho internacional, a esclarecer las responsabilidades del Estado y la sociedad colombianos frente al drama de los millones de compatriotas desplazados (incluyendo los migrantes externos) y a mostrar la íntima vinculación entre los problemas del trabajo, los derechos de segunda generación y el desplazamiento, que incumben también -de primera mano- al sindicalismo y las demás organizaciones de trabajadores.

Jorge Giraldo Ramírez

Editor

Medellín, julio de 1999.

NOTAS PARA UNA ANTROPOLOGÍA DEL DESPLAZAMIENTO*

Beatriz Restrepo Gallego
Filósofa

Los últimos años del siglo se vieron inundados por noticias acerca de los desplazamientos forzosos de miles de colombianos, expulsados de sus lugares de origen o asentamiento a causa de la violencia. Todos los informes coincidieron en señalar la magnitud del problema que involucra ya acerca de millón y medio de colombianos (el 3% de la población total del país) y nos coloca en el primer lugar del mundo en cuanto a número de desplazados internos. Los análisis enfatizaron, en mayor o menor medida, la dimensión política del asunto y la responsabilidad que cabe al Estado colombiano y a su representante, el gobierno nacional, por su incapacidad para garantizar la permanencia y seguridad de los pobladores en sus territorios en conflicto, por la inoperancia del *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* y por la ausencia de una política que busque atender, acompañar y proteger esta población. La perspectiva desde la cual se ha presentado la mayor parte de los informes es la sociopolítica, que ve en el desplazado a un ciudadano en el que se sintetiza, prácticamente, la violación de todos los derechos humanos, políticos y civiles de los colombianos, individuales, familiares y colectivos, de género y generaciones, y que coloca en cabeza del Estado la mayor responsabilidad por esta situación como garante que debería ser del respeto por los derechos de todos los ciudadanos.

* Este texto apareció publicado en el Suplemento Literario del diario *El Colombiano* de Medellín y se reproduce con su autorización.

La filosofía, si está -como creo- inserta en la realidad y comprometida con sus más profundos problemas, también tiene su propia perspectiva y su distintiva palabra frente a los desplazamientos forzados y sus víctimas, los desplazados. La antropología filosófica y la ontología existencial posibilitan una comprensión de este fenómeno en el que, no como ciudadanos o personas, sino como simples seres humanos, estos cientos de miles de hombres, mujeres y niños, son víctimas de un trato inhumano que no sólo desconoce su humanidad sino que desdice de la nuestra, incapaz de reconocerse en estos congéneres y de sentirse obligada hacia ellos. Una obra de la filósofa francesa Simone Weil, *Raíces del Existir*, (Buenos Aires, Suramericana, 1954) servirá de guía a estas reflexiones.

Comienza su obra Simone Weil con este subtítulo: Preludio a una declaración de obligaciones hacia el ser humano, que ya nos pone en la pista de la intencionalidad que la anima al hablar de obligaciones y no de derechos. En efecto, inmediatamente, propone una diferenciación entre los conceptos derecho-deber y necesidad-obligación. Señala como los derechos dependen de su reconocimiento jurídico, por tanto de circunstancias políticas. Las necesidades, por el contrario, brotan de manera más profunda del ser humano y crean obligaciones que son las mismas en todos los tiempos, aunque las formas de cumplirlas varíen (19-20). La noción necesidad-obligación no depende de ninguna convención, por ello es incondicionada y sólo admite como respuesta el respeto, que no es otra cosa sino la aceptación de la dignidad intrínseca a todo ser humano (21). Si los derechos conciernen al Estado y a los ciudadanos, las necesidades son propias de la naturaleza humana y conciernen a todos los seres humanos por sólo hecho de serlo.

A la lista de necesidades vitales y existenciales debe corresponder la lista de las obligaciones hacia el ser humano. Las primeras, las necesidades vitales, fáciles de enumerar, conciernen a la protección de la vida y la integridad, al hambre y la salud, el abrigo y la vivienda, etc. Las segundas, las necesidades existenciales, no tienen relación con la vida física, sino con la existencia espiritual; son, sin embargo, tan terrestres como aquellas, aunque más difíciles de enumerar, más esenciales que ellas pues son condición de existencia (23-24). Son: el orden, que expresa la necesidad de un tejido de relaciones que garantice a cada cosa o evento su lugar y su momento propios, la seguridad en un ritmo y una regularidad constantes (25-28); la libertad, que es la posibilidad real de elegir (28-29); la consideración (el reconocimiento, decimos hoy) o valoración por el otro de la propia dignidad (35-36); la verdad que protege del engaño y la mentira (52-55); la seguridad de no estar bajo el peso del miedo o el terror permanentes, salvo por circunstancias accidentales o breves y escasos momentos (48-49); la posesión que es la necesidad de estar rodeado de objetos que son como prolongación de los miembros del cuerpo (49-52); y el trabajo (que la autora introduce en la segunda parte de la obra, al referirse al desarraigo obrero y campesino) que responde a la necesidad de transformar y apropiarse de la realidad.

Lugar aparte merece el arraigo que es, tal vez, “la necesidad más importante y más desconocida del ser humano” (58). Simone Weil la considera la raíz del existir y a ella dedica la segunda parte del libro mencionado.

Es, justamente, este concepto del desarraigo el que guiará las reflexiones que propongo en torno al desplazado, pues considero que es el que mejor recoge y expresa las condiciones existenciales de quien hoy, entre nosotros, es víctima de un desplazamiento forzoso. El ser humano -retomando su obra- dice Weil,

tiene raíces cuando participa real y activamente en la vida de una comunidad, grande o pequeña, que conserva vivos y significantes los tesoros del pasado y los presentimientos del futuro (58).

Se entiende así que es una participación a la vez, natural y cultural, producida por el nacimiento y el trabajo, por la familia y la cooperación, por la necesidad y la libertad, por la subsistencia y el afecto. Puede hablarse de un desarraigo geográfico cuando se rompen las relaciones de la colectividad con su territorio (108) y es este, quizás, el que más le interesa a Weil en el momento de escribir esta obra, cuando Francia se encontraba invadida por las tropas alemanas de Hitler, pero igualmente importantes son el desarraigo afectivo, cuando se rompen vínculos personales profundos, y el desarraigo cultural, cuando se pierden referentes simbólicos colectivos.

Así, el arraigo aparece estrechamente ligado a las percepciones del espacio y el tiempo, las cuales sabemos -desde Kant- que son condición de toda experiencia. Bajo esta perspectiva, el arraigo supone pertenencia a un espacio que llamamos territorio y supone participación en un tiempo determinado que llamamos proyecto. En el desarraigo que vive el desplazado, la carencia de estos claros referentes espacio-temporales lleva a la errancia y la desorientación, generadores de ansiedad.

Vale la pena detenernos brevemente en este tema que nos ofrece importantes pistas para la comprensión de la situación existencial del desplazado. En el arraigo, el espacio vivido, no sólo ocupado, es vivenciado por el hombre cuando los seres humanos se acercan a sus semejantes, se encuentran y se unen a ellos; aquí tienen lugar la intimidad (que posibilita el aislamiento) y la familiaridad (que deviene costumbre). El ser humano desarraigado está expuesto a todas las miradas y no tiene otra realidad que el desapego. De manera semejante, el tiempo vivido, no sólo transcurrido, es vivenciado por el hombre cuando se asume no como carga sino como experiencia (que posibilita la tradición) y el futuro se vive como esperanza (que construye ideales). El ser humano desarraigado no tiene otra realidad que un frágil recuerdo y una pesada desesperanza. El bien máspreciado del hombre en el espacio, es la posesión; en el orden temporal, es la continuidad (109). Su ausencia genera, en el primer caso, la indigencia que es la carencia de posesión y, en el segundo, la angustia que es la radical incertidumbre acerca de la continuidad de la propia vida. Cuando estos referentes espacio-temporales

se pierden o se hacen confusos en el desarraigo que vive el desplazado, el ser humano se siente desvalido, cae en un estado de estupor en el que es imposible responder por lo que Heidegger llama en *Ser y Tiempo*, los tres existenciales constitutivos del existente humano: el encontrarse (caer en cuenta de ser en un lugar o tiempo determinados), el comprenderse (hacerse cargo de la propia situación) y el hablar (tener la capacidad de manifestar - se).

Ahora bien, son estos tres existenciales acabados de mencionar los que le permiten al hombre, justamente, tener mundo. En el desplazamiento el hombre está desarraigado precisamente porque se encuentra entregado, sin apoyo ni protección, a un mundo que le es extraño, por tanto, amenazante y siniestro en la medida en que no es su mundo. Y mientras más adverso el mundo, mayor necesidad de unos vínculos humanos ciertos y de una morada sólida, mismos que le están negados en el desarraigo afectivo y geográfico que lo acompañan. De aquí la importancia que tienen para el arraigo humano, la vivienda y su entorno como escenarios de los más profundos vínculos humanos: se busca protección en el amparo que da la casa, alrededor de ella se amplían los círculos protectores (por conocidos) del vecindario, el pueblo, la tierra natal. Más que a la vivienda como residencia, el arraigo nos remite al concepto de morada, que también trabajó Heidegger (*El morar, el construir y el pensar*, conferencia pronunciada en 1951): morar es a la vez una forma de posición espacial que realiza el hombre en el flujo del tiempo, es una forma de adquirir protección y seguridad: al permanecer bajo los astros de ritmos ciertos, cerca de los dioses benevolentes, sobre la tierra fecunda y generosa, con los hombres a quienes se acompaña hasta morir.

Volviendo al texto de Simone Weil, en las necesidades vitales y existenciales enunciadas -y el arraigo como la más importante- se juega lo más constitutivo de la humanidad. Son ellas las que generan la obligación, también en todo ser humano, de respetarlas y atenderlas. Necesidades y obligaciones aún más profundas que los más fundamentales derechos y deberes civiles y políticos (20) y son, justamente, estas necesidades existenciales -las más urgentes de los desplazados (y no únicamente las vitales que el Estado colombiano provee apenas a un 1% de ellos)- las que nadie siente como sus obligaciones respetar y atender. De todas ellas, el arraigo que es la raíz misma de la existencia humana es la más desatendida, porque el arraigo se verifica en la permanencia en un lugar determinado, en la familia, en la morada, en el trabajo, condiciones todas que le son negadas a esta población desdichada: abandonadas sus tierras, desintegrada la familia, perdida la morada, negado el trabajo. Pero igualmente trastocados los referentes espacio-temporales, olvidado el orden habitual, ausentes el reconocimiento y la seguridad, impedida la libertad, escamoteada la verdad.

El texto de Simone Weil nos lleva a descubrir que los desplazados son algo más que ciudadanos a quienes se violaron sus derechos: son seres humanos por cuyas necesidades vitales y existenciales nadie responde, nadie siente obligación. En un esfuerzo de buena voluntad, casi todas estas necesidades han sido recientemente (*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948) elevadas (¿o reducidas?) a derechos. Para muchos, desafortunadamente, esto se ha convertido en un cómodo expediente para no tener que preocuparse más de tan molesto problema: que el Estado se apersona de él. Pero según Simone Weil, el Estado es frío y calculador (123,128,131,132): no hay lugar en él para la conmiseración por la desdicha y el sufrimiento, a menos que poderosas razones políticas o fuertes presiones ciudadanas lo induzcan a ello. Esta visión desencantada y pesimista del Estado, el esfuerzo por afirmar la prioridad y profundidad de necesidad-obligación frente a derecho-deber y la importancia que en su comprensión del arraigo, como raíz del existir, tienen los referentes espacio-temporales, lleva a esta autora a introducir en este punto de su reflexión la noción de patria como el medio vital para el arraigo (164 y 167). Veámoslo.

La patria es -según la bella definición de S. Weil- el lugar del arraigo en el que el ser humano asegura para sí y para los suyos, a través del presente, un lazo entre el pasado y el porvenir. Es también, el marco más favorable para la adhesión y la participación en toda especie de relación. Por ello es posible inferir de esta definición que en el desamparo, la confusión, la soledad y el desarraigo del desplazado lo que se evidencia es la negación de la noción de patria que para muchos de nosotros ha devenido una vacía palabra, un confuso término, un fugaz sentimiento. Debido a nuestra falta de formación política, algunos sustituyen este concepto por el de país, otros por el de Estado o por el de nación. Pero es claro que tras el sufrimiento de quienes erran sin encontrar donde arraigar, no es el país el que sucumbe, seguro como está su territorio entre límites establecidos y respetados; tampoco el Estado, sostenido por el aparato del poder y la fuerza; menos, la frágil nación que es apenas -entre nosotros- un proyecto en construcción. Es la patria, como el verdadero suelo para el arraigo, las fidelidades y los apegos, la que peligra.

Pero ¿quién entre nosotros defiende a la patria, empeñados como estamos en luchar contra el Estado? La patria se nos escabulle, vergonzante, de los rígidos desfiles, carentes de emoción y entusiasmo con que se celebran las festividades patrias; de las tediosas ceremonias escolares en las que niños y jóvenes desarraigados geográfica, afectiva o culturalmente, murmuran un juramento ininteligible; de los actos políticos y académicos en los que impecables presentadores nos anuncian que se escuchan las notas del himno de la República de Colombia; de los textos, rigurosos y científicos, en los que ya no se la llama historia patria sino historia de Colombia. Dar a la patria

el lugar que le corresponde, saber que es algo precioso que hay que defender porque es frágil y perecedera, es una necesidad urgente que el fenómeno de los desplazamientos forzados nos está poniendo ante los ojos. Es un problema que la educación y la enseñanza de la historia, están en mora de abordar no sólo para evitar que la patria sea un fácil expediente para la demagogia y el populismo, sino para lograr que la compasión por la patria, “la preocupación ansiosa y tierna por evitarle desgracias, especialmente la guerra” (183), sea un sentimiento generalizado en niños y jóvenes. Y la compasión es entendida por Weil como el suelo donde germina la fraternidad (179).

El sufrimiento de los desplazados, entendido como el desconocimiento y el irrespeto hacia sus necesidades vitales y existenciales, no es -únicamente- un mal que el Estado inflija, por incapacidad o desinterés, a estas poblaciones desdichadas. La obra de Simone Weil nos permite pensar, más que en términos de Estado, en términos de patria, y en este contexto sería, más bien, el daño que en cabeza de esos miles de hombres, mujeres y niños -compatriotas más que conciudadanos- infligimos a la patria todos los que no hemos entendido que compartir un territorio es hacer de él un lugar de arraigos y encuentros en el que sean posibles los recuerdos y los sueños de todos; un lugar de obligaciones recíprocas que cohesionen un tejido social estable y seguro. Dice S. Weil:

Sentir los sufrimientos del pueblo por el desarraigo, como males sufridos por la patria en él, supone una disociación entre la patria y el Estado (181).

Esta disociación, sin embargo, no es oposición: el deber más profundo del Estado es hacer de la patria una realidad, una dispensadora de vida, un verdadero suelo para el arraigo, un marco favorable para la participación y la adhesión a toda especie de relación (170).

Los desplazamientos forzados y la situación de los desplazados en nuestro territorio son -en el plano individual- un llamado a nuestro sentido humanitario que renuncia a sus obligaciones como ser humano, al negarse a respetar y atender las necesidades vitales y existenciales de otro ser humano. En el plano social, son un campanazo frente a la fragilidad y vulnerabilidad de nuestra noción de patria, y no sólo frente a su noción sino frente a su realidad. Ojalá que no sean ya, más bien, el ominoso signo de los que Simone Weil presiente en su obra:

La patria se ha ido, sin ruido, previniéndonos de ello en el desarraigo, el desorden social, la insolidaridad; se fue sin que nadie haya hecho un gesto o dicho una palabra para retenerla.



SIMONE WEIL
(París, 1909 - Londres, 1943)

Nacida en el seno de una familia judía de clase media, Simone Weil se formó desde su infancia en la lectura y crítica del pensamiento marxista, y en un amor místico a Jesucristo que no la condujo a vincularse a iglesia alguna, ni a apartarse de su interés por las corrientes religiosas de Oriente.

Dueña de una inteligencia deslumbrante y de una pasión desaforada, Weil hizo de su corta vida un impresionante testimonio de compromiso con los desposeídos, que llevó a que sus condiscípulos le llamaran “la virgen roja”, o André Gide “la santa de los marginados”. Para Brian Thomas (1995), ella poseía un sentido casi patológico de la compasión, que le haría decir: “cada vez que pienso en la crucifixión de Cristo, caigo en el pecado de la envidia”. Más allá de las valoraciones, son hechos su compromiso con los obreros y los desempleados, su participación en la Guerra Civil española, su decisión -ya postrada por la tuberculosis- de no consumir más que las raciones que los fascistas permitían en la Francia ocupada.

El humanismo vivencial de Weil queda retratado en la anécdota que Simone de Beauvoir, su condiscípula, relata acerca una discusión que tuvieron entre sí a propósito del problema más apremiante para los hombres. Beauvoir insistía en que éste era la búsqueda de una razón para existir; Weil le replicó, “se nota que nunca has tenido hambre”.

Aunque Albert Camus la considerara en el primer nivel de los pensadores contemporáneos, y recientemente su obra atrae el interés de la academia norteamericana, Simone Weil permanece en la penumbra del escenario filosófico e incluso marginada de los publicitados ámbitos del Holocausto y de la Segunda Guerra Mundial.

Algunas de sus obras:

“Lecciones de filosofía”

“Autobiografía espiritual”

“Gravedad y gracia”

“La conciencia sobrenatural”

“Opresión y libertad”

“Echar raíces” (“Raíces del existir”)

“A la espera de Dios”

EL DERECHO A NO SER DESPLAZADO*

María Stavropoulou
Magíster en Leyes de Harvard Law School
y University College London

Traducción:
Rigoberto Moncada
Jorge Giraldo Ramírez

INTRODUCCIÓN

El número de desplazados en el mundo aumenta cada día¹. El desplazamiento causa niveles inaceptables de miseria y sufrimiento, hostilidad y tensión dentro de las comunidades que lo padecen y, ocasionalmente, amenaza la seguridad y la paz internacionales. Sin embargo, este fenómeno no es, en la mayoría de los casos, una violación a las normas internacionales de los derechos humanos. Hasta hace muy poco tiempo, el desplazamiento no era visto ni siquiera como un problema de derechos humanos. Incluso en la actualidad, el desplazamiento no se ha construido consistentemente como una violación a los derechos humanos y, por consiguiente, la preocupación por él en el plano internacional no es coherente.

* Este texto fue originalmente escrito como tesis doctoral en la Escuela de Leyes de Harvard. Los puntos de vista expresados son responsabilidad de la autora y no representan los de las organizaciones con las cuales está asociada. La autora agradece a Philip Alston, Terje Einarsen, Chris Tennanat y Ashley Barr.

¹ Ver *Report of Jacques Quenod on Refugees, Displaced Persons and Returnee*, ONU: Doc. F/1991/109/Add. 1, 1991; en adelante citado como *The Quenod Report*. Allí se anota que más de 18 millones de personas, en 1990, se consideraban refugiados o personas que sobrepasaron las fronteras internacionales y se establece que otros 24 millones podían ser considerados desplazados internos. Michael M. Cernea, *Internal Refugee Flows and Development Induced Population Displacement*, 1990; estima que el número de personas desplazadas a causa de proyectos o políticas de desarrollo era de 8 a 15 millones. Jodi Jacobson, *Environmental Refugees: Nature's Warning System*, 1989; establece que para 1989 el número de personas desplazadas por deterioro del medio ambiente es de 10 millones.

¿Por qué el derecho internacional de los derechos humanos ha respondido con tal lentitud al fenómeno del desplazamiento? Una explicación es que ciertas formas de desplazamiento son tan horrendas que algunos las han clasificado como violaciones al derecho internacional consuetudinario, así como también violaciones a la “moralidad común” internacional. De allí que dichas violaciones no requirieran de una normatización específica. Otra explicación es que no existe un marco de trabajo en el campo de los derechos humanos que represente una solución antes que nueva fuente de problemas². Una tercera, es que las causas que originan el desplazamiento son tan diversas y tan complejas que incluso definir el concepto de “desplazamiento” es una tarea difícil.

El término “desplazamiento” es utilizado en el presente documento con el significado de “obligado” o “forzado” o “involuntario”, en oposición a movimiento “voluntario” de personas de sus áreas de residencia habitual. Se usa intercambiamente con términos tales como “huida”, “inmigración involuntaria”, “movimiento forzado”³. El desplazamiento se define ampliamente de tal manera que incluya todos los casos de expulsión, deportación, colonización forzada, reubicación y transferencia, ya sea a través de las fronteras nacionales o dentro de un mismo país. También, el término “desplazado” se refiere a refugiados, solicitantes de asilo, personas desplazadas internamente o reubicadas a la fuerza, expulsados e individuos o grupos desarraigados, a menos que se especifique de otro modo.

¿Cómo puede tratarse adecuadamente el tema del desplazamiento? La literatura sobre este asunto propone en dos enfoques generales. El primero es antropológico y sociológico. Sus premisas teóricas sugieren que las causas del desplazamiento, a pesar de su complejidad e interconexión, deberían tenerse en cuenta más seriamente en la configuración del refugio y en el derecho internacional de los derechos humanos, que es el caso actual. El segundo enfoque proviene principalmente del campo de los derechos humanos. Similar al primero, este enfoque da cuenta de las “causas de raíz” del desplazamiento en términos de los derechos humanos, para prevenir tanto la aparición de nuevos movimientos forzados como para proveer una mejor solución mejor para los que ya existen.

Este ensayo sugiere un enfoque complementario a los dos ya mencionados. Nuestra proposición consta de dos elementos. El primero analiza las respuestas existentes al problema en el terreno del derecho internacional respecto a las variadas causas del desplazamiento e intenta construir consenso sobre el desplazamiento como violación

² Este marco podría, por ejemplo, despertar preocupaciones sobre la posible intervención injustificada de países que quieran contener el movimiento de población a través de sus fronteras.

a los derechos humanos. El segundo identifica los derechos humanos que viola el desplazamiento y analiza el *status* del Derecho a No Ser Desplazado.

El enfoque sugerido en este artículo no está exento de problemas, desde luego. Una dificultad es que las disposiciones legales pertinentes varían considerablemente. Otra, es que existen situaciones en las cuales el desplazamiento es inevitable o inclusive vital para los intereses de las personas afectadas. El Derecho al No Desplazamiento es, por lo tanto, un derecho calificado. De otro lado, existe la apremiante necesidad de definir dicha calificación de tal manera que se evite su interpretación en términos demasiado amplios y su consecuente mal uso.

Aunque el propósito central de este artículo es analizar del Derecho a No Ser Desplazado, la evaluación revela algunos temas doctrinales y metodológicos. Por ejemplo, el término “desplazamiento” implica un cierto grado de coerción. Generalmente, ¿cuál es la interrelación entre el elemento de la coerción y la amenaza o violación fáctica de los derechos humanos? ¿Podría la mera existencia del factor de coerción ser un elemento de juicio para que los amenazados por el desplazamiento puedan encausar al Estado u otra entidad implicada, por violación o por inminencia de la misma? ¿Podría el Derecho a No Ser Desplazado proveer alguna luz sobre el asunto de los agentes del desplazamiento, que por lo general se esconde detrás de la noción de Estado como único sujeto del derecho internacional? ¿Podría éste derecho enmarcar todos los demás derechos humanos amenazados? Estos asuntos tienen que ver con un amplio espectro de preguntas que se relacionan con la noción de soberanía estatal, la responsabilidad internacional y la teoría general de los derechos humanos, asuntos todos que están más allá del alcance del presente ensayo. En la medida en que estos conceptos sean crecientemente invocados existirá, por tanto, un ambiente más positivo para la protección de las personas desplazadas por el mejoramiento o la creación de regímenes respetuosos de los derechos humanos.

Un asunto final que resulta del análisis de este ensayo tiene que ver con el impacto que el Derecho a No Ser Desplazado ha de tener sobre las leyes de refugiados. Aunque este ensayo apenas menciona este complicado tema, su importancia amerita futuros análisis. Sin embargo, este artículo sugiere que el Derecho a No Ser Desplazado podría incorporarse a la indagación respecto a dónde trazar la línea entre los refugiados “genuinos” y los migrantes voluntarios. Esta es la pregunta tradicional que plantea un régimen de refugiados. En otras palabras, el mero desplazamiento podría ser empleado como evidencia *prima facie* de violación a los derechos humanos y como estándar para la protección internacional⁴ puesto que una violación del Derecho a

⁴ Ver Guy S. Goodwin-Gil, *Nonrefoulement and the New Asylum Seekers*, en REFUGEE LAW IN THE 1980'S: THE NEW ASYLUM SEEKERS, David Martin (ed.), 1986; dice que: “siempre que un asilo temporal es buscado, el peligro causado por el desorden civil, los conflictos domésticos o las violaciones a los derechos humanos generan una presunción válida de una necesidad humanitaria... En particular, la presunción debe revertir la responsabilidad probatoria del demandante hacia el Estado”.

No Ser Desplazado se manifiesta en la forma de un movimiento forzado de población.

Consecuentemente, la carencia de protección internacional en los casos en que dicha protección es necesaria obliga a una reconsideración de los regímenes de refugiados y humanitario existentes y a la institucionalización de nuevos tipos de protección. Además, la definición de persecución requiere una reinterpretación en el contexto de la coerción y victimización, antes que en el análisis de los objetivos o blancos de tal persecución⁵.

El reto, entonces, es definir las medidas necesarias para asegurar que el Derecho a No Ser Desplazado no se convierta en otro de los tantos derechos ineficaces. Dichas medidas requieren estudios legales o de la situación concreta de cada país y una consideración de los nuevos instrumentos e instituciones. Otro reto es la disposición para abandonar este enfoque, si fuera evidente que sus efectos resultaran más dañinos que beneficiosos.

Primera parte. ASUNTOS PRELIMINARES

1. El desplazamiento en su dimensión humana

Este artículo trata el frecuente problema de personas que son desplazadas y removidas de sus lugares de origen, comunidades y sistemas de soporte, con muy poco o ningún sobreaviso y sin oportunidad de reaccionar. Bajo tales circunstancias, existe un enorme potencial para que sucedan serias violaciones a los derechos humanos tanto antes como después del desplazamiento, lo que a su vez puede resultar en niveles inaceptables de sufrimiento humano y miseria. Este peligroso potencial ha hecho que algunos afirmen que el "movimiento de refugiados es un asunto grave de derechos humanos"⁶. Especial preocupación de este ensayo son aquellos que afrontan mayor riesgo de sufrir desplazamiento a causa de una política gubernamental deliberada⁷. Una garantía de protección subsecuente a esta clase de desplazamiento es vital y, en ausencia de algún tipo de protección proveniente del país en cuestión, ella debería llegar de la comunidad internacional⁸.

⁵ Ver Aristide R. Zolberg, et al., *ESCAPE FROM VIOLENCE*, 1989.

⁶ Ver *Note on International Protection*, ONU, 1990; anota que el movimiento de refugiados es de gran preocupación para la Comisión.

⁷ Ver *Analytical Report of the Secretary General on Internally Displaced Persons*, ONU, 1992; en adelante se cita como *Analytical Report*. Establece que, en el presente, no existe una clara declaración de los derechos humanos respecto a aquellos que afrontan el peligro de ser desplazados.

⁸ Ver James C. Hathaway, *THE LAW OF REFUGEE STATUS*, 1991; anota que uno de los conceptos claves en la ley de refugiados es la ausencia de la protección esperable del país de origen. Guy S. Goodwin-Gill, *The Language of Protection*, 1989; plantea que la deficiente protección es un rasgo básico del carácter de refugiado y que el derecho internacional tiene sus propios mecanismos para reemplazar la deficiencia del país de origen para proveerla.

2. Conferir *status* de derecho humano internacional al Derecho a No Ser Desplazado

Los expertos en derecho internacional de los derechos humanos advierten contra la tendencia a caracterizar cada problema que amerite la atención de la comunidad internacional como si se tratara de un asunto de derechos humanos. Philip Alston, por ejemplo, argumenta que una nueva propuesta en el campo de los derechos humanos debería satisfacer ciertas condiciones antes de lograr el *status* de derecho humano internacional⁹. El “Derecho” a No Ser Desplazado, por lo tanto, debería satisfacer las siguientes condiciones:

a) “reflejar un valor social fundamental”; b) “ser relevante a distintos niveles, en un mundo con distintos sistemas de valor”; c) “ser elegible para su reconocimiento como interpretación de las obligaciones de la Carta de la ONU, como reflejo de las reglas del derecho consuetudinario o como declaración de los principios legales generales”; d) “ser consistente con, y no meramente repetitivo de, el cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos”; e) “ser capaz de alcanzar un alto grado de consenso internacional”; f) “ser compatible, o al menos no totalmente incompatible, con la práctica general de los Estados”; y g) “ser suficientemente preciso como para dar lugar a derechos y obligaciones claramente identificables”.

Seguidamente se evalúa si el “Derecho” a No Ser Desplazado satisface las siete condiciones propuestas por Alston o tiene el potencial de lograrlo. De acuerdo con Alston¹⁰, la percepción de un vacío particular y la formulación de las aspiraciones relevantes para su solución sólo es el primer paso en el proceso de formulación e implementación de las leyes de los derechos humanos. Los otros dos son: a) la traducción de algunas de estas necesidades a normas legales específicas a través del reconocimiento que de estas haga el foro legislativo competente, y b) la identificación y elaboración de los mecanismos que promuevan la realización de la norma legal. Este ensayo hará un análisis del primer paso.

3. Las causas del desplazamiento

Se puede argumentar que la categorización y clasificación de los diferentes tipos de movimientos de población es tarea de los historiadores, científicos sociales,

⁹ Ver Philip Alston, *Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control*, 1987; plantea que en la medida de que la utilidad del rótulo “derechos humanos” aumenta, grupos de interés harán un esfuerzo mayor para encasillar su labor bajo el término “derechos humanos”.

¹⁰ Philip Alston, *A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law*, 1982.

antropólogos o demógrafos. Sin embargo, el contexto concreto en que ocurre el desplazamiento es legalmente significativo, dado que ayuda a concebir y a entender el "componente de protección (o derechos) que da contenido significativo al derecho"¹¹. A continuación se presenta una breve reseña de las causas de desplazamiento, que por lo general se dividen en causas de "raíz" y causas "inmediatas".

3.1 Las causas de raíz

El movimiento poblacional es un fenómeno internacional. Aunque no existe una teoría general que explique la migración internacional¹², es indiscutible que es muy similar a otros "procesos" globales que desafían el sistema de Estados-nación, promueven una creciente interdependencia¹³ y afectan las relaciones internacionales.

Conceptualizar la migración como un proceso global tiene un efecto liberador, permitiendo el análisis de los efectos de las tendencias supranacionales en la producción, la tecnología, las comunicaciones y otras circunstancias numerosas que afectan los movimientos de población¹⁴.

¹¹. Ver James C.N. Paul, *International Development Agencies, Human Rights and Humane Development Projects*, DENV. J. INT'L L. & POL'Y, 1988.

¹². Ver Aristide R. Zolberg, *International Migrations in a Political Perspective*, en GLOBAL TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION, 1981; que discute por separado el fenómeno de la migración laboral y los movimientos de refugiados y sugiere que el carácter anárquico de la migración internacional está relacionado con la tensión fundamental que existe entre los intereses individuales y los intereses de las sociedades, cuya interrelación debe analizarse al estimar los costos y beneficios de la migración. Ver George J. Borjas, *Economic Theory and International Migration*, 1989; plantea que una teoría económica de la inmigración debe analizar la distribución de la mano de obra a través de las fronteras internacionales. Esta teoría se basa en la premisa de que los individuos emigran de conformidad con sus intereses más sentidos, sea para satisfacción psicológica o de ingresos. Actualmente las investigaciones teóricas en la economía se basan en la noción de que existe "un mercado de inmigración".

¹³. Ver Mary M. Kritz et al., *Introduction*, en GLOBAL TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION, 1981; plantea que los factores para una mayor interdependencia incluyen la expansión del sistema económico, el crecimiento demográfico en muchos países, el crecimiento de la disparidad económica, mejores sistemas de comunicación, instituciones transnacionales y redes sociales. También Aristide R. Zolberg, *The Next Wave: Migration Theory for a Changing World*, 1989; comenta las dinámicas que han impulsado los movimientos internacionales de población y cómo se amplificarán, dando lugar "a demandas para la inclusión de convenios más equitativos dentro del esquema del 'nuevo orden internacional'".

¹⁴. Christopher Mitchell, *International Migration, International Relations and Foreign Policy*, INT'L MIGRATION REV., 1989.

Pero a pesar de la naturaleza internacional del fenómeno, el concepto de “soberanía nacional” es el punto de partida del análisis¹⁵, precisamente porque las políticas de migración son el último reducto de la soberanía nacional¹⁶.

A nivel legislativo, las leyes y políticas nacionales de migración, aunque no siempre vistas como asuntos de política exterior, inevitablemente tienen implicaciones en la política internacional. Los estudios de política exterior fracasan por no tener en cuenta las distintas consideraciones acerca de la migración. Dichos estudios separan su análisis de otros temas de política pública internacional, como por ejemplo, el comercio internacional. Expertos han criticado esta separación como un reflejo de ignorancia o indiferencia frente al hecho de que la política exterior de un país siempre afecta indirectamente los patrones del movimiento poblacional internacional, bien sea a través de intervenciones políticas o militares o de ausencia de tales intervenciones. El mismo criterio es válido en el caso de la ayuda para el desarrollo y las políticas de asistencia, cuya apresurada aplicación pudiera más bien estimular la migración o acarrear otros efectos adversos. Diversos estudios indican que los Estados suelen utilizar sus intereses políticos “como objetivo o instrumento” para introducir cambios en las tendencias migratorias. Bajo tales situaciones, “habrá lugar a preguntas claras en cuanto a la responsabilidad de los Estados que generan la migración”.

Tradicionalmente, los estudios sobre migración, especialmente de migración laboral, tienden a excluir del análisis el caso de los refugiados¹⁷. Los estudios sobre la migración internacional, no obstante, incluyen cada vez más en una sola teoría tanto los patrones de flujo de refugiados como las tendencias de la migración laboral, pues ambos repercuten en los asuntos globales, sociales, económicos y políticos. Muchos legisladores no están de acuerdo con dichos estudios pues prefieren considerar a los factores cruciales de los flujos migratorios como si fueran un problema interno del Estado que los origina. Este enfoque ha derivado el énfasis hacia las estructuras y tendencias más persistentes, aquellas que producen movimientos poblacionales y que incluyen, pero no se limitan, a las “instancias de intervención externa”.

Para el propósito de este ensayo, basta anotar que el fenómeno del desplazamiento de población debe discutirse teniendo en cuenta el trasfondo histórico y sociopolítico

¹⁵ Ver Charles B. Keely, *Filling a Critical Gap in the Refugee Protection Regime: The Internally Displaced*, in WORLD REFUGEE SURVEY 22, 1991; comenta que los refugiados son el producto de un sistema nación-estado y que éste no solo produce refugiados, sino que también los define.

¹⁶ Ver Joseph H. Carens, *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*, REV. POL., 1987; anota que “el poder para admitir o excluir inmigrantes es inherente a la soberanía” y que “la ciudadanía en los países de democracias liberales de Occidente es el equivalente al privilegio del terrateniente en el feudalismo -un *status* heredado que engrandece las oportunidades de uno en la vida”.

¹⁷ Ver Zolberg et al., *supra*: atribuye esto a la presunción de que la migración está gobernada por fuerzas económicas y sociales, que de alguna manera son regulares; mientras que en el lado opuesto, los flujos de refugiados son irregulares e impredecibles.

de los sistemas internacionales¹⁸. Un enfoque de las “causas de raíz” como si fueran independientes de las demás causas, o un punto de vista estrictamente “internista” según el cual las causas de los flujos migratorios o de refugiados serían fenómenos internos de los países que los generan¹⁹, limitan los resultados del esfuerzo para resolver los problemas del desplazamiento.

3.2 Las causas inmediatas del desplazamiento

Además de una amplia consideración de las causas de raíz del desplazamiento, deben analizarse las causas inmediatas de cada desplazamiento específico. Detrás de estas causas, a menudo hay violaciones a los derechos humanos atribuibles a una política o acción particular de Estado.

Un reciente reporte de la ONU sobre el problema de los desplazados internos²⁰, sugiere la existencia de un consenso general acerca de seis factores causantes del desplazamiento: el conflicto armado y la conmoción interior, la relocalización forzada, la violencia comunal, los desastres naturales, los desastres ecológicos y la violación sistemática de los derechos humanos²¹. Para facilitar el análisis, este ensayo propone dos categorías genéricas: desplazamiento deliberado y desplazamiento como subproducto de otras circunstancias.

¹⁸ Ver Aristide R. Zolberg, *The future of International Migration*, en UNAUTHORIZED MIGRATION, *supra*; señala que hay dos importantes procesos históricos que contribuyen al movimiento de refugiados en los países en vías de desarrollo: la formación de nuevos Estados y la confrontación dentro del orden social, tanto en viejos como nuevos Estados.

¹⁹ Ver Aristide R. Zolberg et al., *International Factors in the Formation of Refugee Movements*, INT'L MIGRATION REV., 1986; confronta el punto de vista “internista” al explicar que las políticas de refugiados de terceros países juegan un papel sustancial en los flujos migratorios. Cf. *POLITICS IN DEVELOPING COUNTRIES*, Larry Diamond et al., (eds.), 1992; apoya la idea de que la existencia o no de un gobierno democrático en un país particular tiene que ver más con sus estructuras históricas, culturales e internas que con factores internacionales. De acuerdo con este libro, en la medida en que los factores internacionales influyan, los económicos tenderán a jugar un papel más significativo que los factores políticos.

²⁰ *Comprehensive Study Prepared by Francis M. Deng. Representative of the Secretary-General on the Human Rights Issues Related to Internationally Displaced Persons*, ONU: Doc. E/CN.4/1993/35, 1993; en adelante se cita como *Deng Study*.

²¹ Existen innumerables sistemas para distinguir entre los tipos de causas inmediatas. Un reporte reciente sobre el tema analiza las circunstancias y características de la política bajo la cual se producen los desplazamientos dividiéndolas entre aquellas que ocurren en contexto de guerra y/o conflicto armado y las que ocurren durante tiempos de paz. *Preliminary Report on the Human Rights Dimensions of Population Transfer, Including the Implementation of Settlers*, ONU: Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/17, 1993; en adelante se cita como *Preliminary Report on Population Transfers*, preparado por A.S. Al-Khasawneh & R. Hatano. Ver Michael M. Cernea, *Internal Refugee Flows and Development-Induced Population Displacement*, J. REFUGEE STUD., 1990; distingue cuatro grupos de factores conducentes al desplazamiento: la guerra y las tormentas políticas; la persecución basada en las características étnicas, la raza, o la religión; los desastres naturales y los proyectos de desarrollo.

3.2.1 El desplazamiento deliberado

El desplazamiento deliberado incluye dos fenómenos: el primero es la deportación y el segundo es la relocalización forzada o la recolonización. En ambos casos, tanto la autoridad del Estado u otras entidades que ejercen poder obligan a la huida de las personas de sus hogares y tierras, ya sea porque los deporten o los confinen en otros lugares, posiblemente en otras áreas del país. En los casos de relocalización forzada, el propósito de las autoridades estatales puede ser controlar la población para someterla a ciertos procesos de asimilación²², alterar la composición demográfica de un territorio, o suspender las rutas de provisión y el apoyo a los grupos insurgentes²³. La relocalización forzada también puede hacer parte de una táctica política en tiempos de conflicto armado. Es más, el Estado puede justificar la relocalización haciendo referencia a objetivos tales como la garantía de la seguridad de la gente o facilitar la implementación de un proyecto de desarrollo.

3.2.2 El desplazamiento como subproducto de otras circunstancias

Existen cuatro categorías o circunstancias que indirectamente producen desplazamiento de personas:

- a) la violación sistemática de los derechos humanos;
- b) la guerra, los conflictos armados, la violencia comunal y la agresión;
- c) la reubicación inducida por los proyectos de desarrollo; y
- d) el daño al medio ambiente.

Estudiosos y abogados especializados en DIH y leyes sobre refugiados han estudiado exhaustivamente las dos primeras categorías, de allí que este ensayo las discuta brevemente. Las dos últimas han sido objeto de menor atención y por tanto merecen un análisis más detallado.

Sistemáticas y persistentes violaciones a los derechos humanos cometidas por un gobierno, un grupo insurgente u otra autoridad, pueden generar movimientos masivos de población. Tales violaciones pueden ocurrir, y generalmente ocurren, en conexión con conflictos armados e incluyen actos tales como asesinato, tortura y destrucción

²² Ver Jason W. Clay, *Research Report: Refugees flee Ethiopia's Collectivization*, CULTURAL SURVIVAL Q., 1986; da un ejemplo de como el gobierno de Mengistu violó los derechos de la población en Etiopía durante el proceso de "aldeanización". Aparentemente, el gobierno se ocupaba de "garantizar mejores servicios" y, en realidad, la población carecía de la libertad de movimiento, los niños eran obligados a aprender Amharic y los cultivadores a participar en cooperativas. Como consecuencia los sistemas de producción fueron destruidos y el hambre proliferó.

²³ Ver *Analytical Report, supra*; menciona la reubicación que los gobiernos de Irak y Turquía hicieron de la población kurda y la reubicación de la población civil por parte de UNITA en Angola. Druke, *supra*; recuerda la relocalización forzada de los indios Miskitos en Nicaragua (1981) y critica el papel de Estados Unidos en ese caso.

de la propiedad, con el fin de intimidar o remover a las facciones de oposición y sus simpatizantes. Dichas violaciones a los derechos humanos incluyen la negación del derecho de obtener independencia económica y educación o la creación de ciertas condiciones sociales y económicas que puedan amenazar la integridad física y la supervivencia de la gente.

En los casos de guerra, conflictos armados y violencia comunal,²⁴ el elemento común de la violación a los derechos humanos es la violencia en sí misma. En estos casos, el desplazamiento es subproducto de una conducta agresiva, del dominio por parte de forasteros, de una intervención militar foránea o del conflicto armado, sean deliberadas o no estas acciones. El desplazamiento también puede causar daños ecológicos, que a su vez pueden acarrear movimientos migratorios más tarde. El agente del desplazamiento por lo general será una de las partes o facciones en conflicto.

La relocalización inducida por los proyectos de desarrollo²⁵ es más problemática de definir como causa inmediata del desplazamiento puesto que proviene de una política que se supone a favor del bienestar nacional o local, cuando no, directamente, de las poblaciones reubicadas. Consecuentemente, las poblaciones afectadas por tales proyectos de desarrollo deben gozar de una mínima protección legal. Si ciertas condiciones para facilitar la participación y para salvaguardar el modo de vida de las personas afectadas no se cumplieran, las dificultades que estas habrían de confrontar no se diferenciarían mucho de las experimentadas por los refugiados u otras personas desplazadas²⁶. En este sentido, algunos observadores opinan que el principal objetivo de las políticas de recolonización es prevenir que los desplazados por proyectos de desarrollo se vean en una situación similar a la de los refugiados. Esta lógica se puede extender a los casos en los que las políticas de desarrollo, incluyendo las de asistencia para el desarrollo, tienen efectos desestabilizadores. La desestabilización puede contribuir a desplazamientos masivos de personas, como reacción contra la decisión gubernamental de implementar una determinada política. A diferencia de las dos primeras categorías, en las que es relativamente fácil discernir la entidad causante del

²⁴ Ver *Analytical Report, supra*; define la "violencia comunal" como aquella violencia motivada por odios étnicos o religiosos, pero que aún no tiene la forma de un conflicto armado vigente.

²⁵ Ver Anthony Oliver-Smith, *Involuntary Resettlement, Resistance and Political Empowerment*, REFUGEE STUD., 1991; discute sobre las tácticas de resistencia de las poblaciones a ser reubicadas y se refiere a los casos donde dicha resistencia ha dado lugar a que las personas objeto de la relocalización adquieren poder político.

²⁶ Ver Michael Cernea, *Involuntary Resettlement and Development*, FIN. & DEV., 1988; argumenta que la dicotomía entre refugiados y desplazados por los proyectos de desarrollo debe ser superada. Según estimativos de Cernea, el número de personas en esta última categoría está entre 8 y 15 millones de personas.

desplazamiento, la causa del desplazamiento inducido por los proyectos de desarrollo es más difícil de identificar y de manejar en los términos del derecho internacional²⁷.

La causalidad en el caso del desplazamiento relacionado con el medio ambiente es la más problemática de las cuatro categorías. A diferencia de otras causas del desplazamiento que pueden dar lugar a reclamos contra los agentes del mismo, aquí es difícil identificar quién o qué cosa es el agente responsable, sobre todo cuando el desplazamiento es una consecuencia directa de alteraciones en el medio ambiente²⁸. Este tipo de desplazamiento, no obstante, ha atraído una atención significativa durante la última década. Los estudiosos nos hacen saber que un número creciente de personas son forzadas a desplazarse por razones del deterioro ecológico. Estas razones incluyen: disrupciones naturales, tales como ciclones o volcanes; disrupciones biológicas, como la langosta; disrupciones de lenta aparición, como las sequías; disrupciones accidentales; disrupciones causadas por un desarrollo anormal o por urbanización incontrolada; y la guerra ambiental²⁹. En teoría, aparte de los terremotos o las erupciones volcánicas, la actividad humana, o al menos aquella actividad humana provocada, es responsable de todas las otras causas ecológicas del desplazamiento. Aun por disrupciones menores, las poblaciones nativas de los países en vías de desarrollo son las más afectadas de toda la población³⁰.

Ahora bien, estas disrupciones no siempre provocarán que la gente se desplace, especialmente en grandes números. Dependiendo de los factores subyacentes o interventores tales como la estructura política, la situación de seguridad o la disponibilidad de asistencia internacional, es posible que las personas estén preparadas para permanecer y en ese caso confrontar la situación. Esto es particularmente factible si la disrupción ocurre durante un largo período de tiempo.

²⁷ Por ejemplo, ¿quién supervisa la ejecución del proyecto? ¿será el gobierno prestamista o el ejecutor o la institución prestamista? La respuesta, desde el punto de vista del derecho internacional, sólo puede estar condicionada. La discusión adelantada en la Segunda Parte (2) puede arrojar elementos de juicio.

²⁸ *Preliminary Report on Population Transfers, supra*; anota que “es importante considerar la causa de la degradación [del medio ambiente] a la luz de cualquier propuesta que sugiera responsabilidad estatal”. Más interesante aún, sugiere que “técnicamente la responsabilidad por los desastres ecológicos resultantes en transferencias de población puede de igual manera involucrar valores relativos a los derechos humanos y por lo tanto puede ayudar a determinar una respuesta apropiada”.

²⁹ Ver Jacobson, *supra*; dice que el número de personas desplazadas debido a causas ambientales en 1989 era de 10 millones.

³⁰ Ver *Migration and the Environment, supra*; afirma que los cambios en el medio ambiente pueden acarrear la remoción de la base económica de la comunidad, conduciendo a que la población nativa emigre para sobrevivir.

La anterior discusión insinúa que no siempre es fácil distinguir entre las causas inmediatas y las causas subyacentes. Aun cuando la distinción se establece fácilmente, la relación contextual entre las causas próximas y otros factores de fondo dificultan la identificación del agente causante del desplazamiento. De todas maneras, existen dos elementos comunes que sobresalen en este análisis. El primero es el elemento de la coerción. En última instancia, la pregunta fundamental es si la población ha sido forzada o no al desplazamiento. La tercera parte del presente ensayo analiza el elemento de coerción y su rol en el desplazamiento.

El segundo elemento tiene que ver con que las violaciones a los derechos humanos o bien ocurren o existe una gran posibilidad de que ocurran. Si estas violaciones involucran o no el derecho a la seguridad personal, el derecho a la alimentación o el derecho al desarrollo sostenido, dependerá de las características de cada caso. De cualquier modo, ninguna de las situaciones antes citadas es compatible con el marco de trabajo de los derechos humanos. En una situación ideal en la que todos los derechos humanos fueran respetados, el desplazamiento no debería ocurrir sino como resultado de interrupciones naturales. Aun en el caso de que esta proposición se considerara débil, un movimiento de refugiados es al menos un indicador *prima facie* de la existencia de violaciones a los derechos humanos. La Segunda Parte (2) de este artículo debate la suficiencia legal de este razonamiento.

Segunda Parte. EL DERECHO A NO SER DESPLAZADO EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

1. Las causas del desplazamiento en el contexto del sistema internacional de protección de los Derechos Humanos

Esta sección, que examina el “debate sobre las causas de raíz” en los organismos de la ONU y los círculos académicos, analiza las distintas respuestas al fenómeno del desplazamiento y evalúa hasta que punto el desplazamiento es percibido como una violación a los derechos humanos. Parece existir un consenso general en el sentido de que el desplazamiento debe ser considerado como un asunto de derechos humanos y por tanto tratado como tal. La situación presente, no obstante, reclama una mejor elaboración.

1.1 El “debate de las causas de raíz” en la ONU³¹

A principios de los años 80, la ONU adelantó dos iniciativas que vinculaban los

³¹ Ver Zolberg et al., *supra* : analiza la divergencia entre Norte y Sur. el Norte argumentando que los flujos de personas fueron causados por las deportaciones intencionales y la discriminación contra ciertos grupos y el Sur argumentando que la causa principal ha sido la ausencia de desarrollo económico y la desigualdad en el orden económico.

movimientos poblacionales con violaciones a los derechos humanos. Una fue hecha por la Comisión de Derechos Humanos y la otra por la Asamblea General.

Sadrudin Aga Khan en su estudio *Study on Human Rights and Exoduses* (1981) revela que muchos gobiernos están de acuerdo en la necesidad de analizar las fuerzas que producen el desplazamiento, haciendo énfasis en la búsqueda de métodos que prevengan movimientos de refugiados en gran escala. El estudio incluye por primera vez en la agenda de la ONU el tema de “las causas de raíz” de los movimientos de refugiados.

El reporte del *Group of Governmental Experts on International Cooperation to Avert New Flows off Refugees* (1986),³² dio un paso más adelante al reconocer que los movimientos forzados de población a) crean miseria humana individual, b) imponen cargas políticas, económicas y sociales sobre la comunidad internacional y especialmente sobre los países en vías de desarrollo, c) afectan el orden doméstico y la estabilidad de los países receptores, d) amenazan la estabilidad política y social y el desarrollo económico de la región y e) ponen en peligro la paz y la seguridad internacional. El *Report of the Governmental Experts*, también observa que “los esfuerzos en el plano internacional para resolver el problema mundial de refugiados se han centrado en remediar la situación de refugiados *después* que estos han acontecido”.

Como era de esperarse, el paso de una solución *ex post* a una solución *ex ante*, en relación con las causas de raíz, no fue seguido de inmediato por acciones concretas. La ONU ha hablado mucho de prevención, pero sólo en términos generales, sin demandas específicas para la cooperación internacional. La claridad no es el punto fuerte de las declaraciones de la ONU³³. En los casos más concretos, la atención se

³² Ver Luke T. Lee, 'The U.N. Group of Governmental Experts on International Co-operation to Avert New Flows off Refugees', AM. J. INT'L., 1987; en adelante se cita como *Report of the Government Experts*. Distingue entre “causas” políticas y “factores” socioeconómicos y señalando que los “factores”, solos, de por sí no causan refugiados. Lee hace notar, que el grupo, a pesar de las tensiones y diferencias en su interior, ha concluido que la generación de refugiados o la expulsión masiva de ciudadanos no es un asunto interno de cada nación.

³³ Ver *Note on International Protection*, ONU: Doc. A/AC.96/777, 1981; establece que la necesidad de “prevención” y “actividad preventiva” ha sido identificada como una de las actividades de ACNUR. Allí, prevención quiere decir “la eliminación de las causas del desplazamiento... y la temprana detención de una situación de éxodo... de tal suerte que las amenazas a la seguridad y bienestar de las personas no sean agravadas y la situación permanezca bajo control tanto desde el punto de vista político como humanitario”. Prevención no significa “la implantación de barreras que dejen las causas del desplazamiento intactas, sino que hagan el desplazamiento imposible”. Cf. Douglas Stafford, *New Strategies for Refugees in the 1990s*, REFUGEES, Dic. 1992; hace una distinción entre prevención indirecta, la cual involucra la advertencia temprana, la diplomacia preventiva y la solución del conflicto, la promoción de los derechos humanos y el desarrollo; y la prevención directa, la cual tiene que ver con el establecimiento de centros de alivio, envío de asistencia a las víctimas de la guerra y los desplazados internos y la supervisión de los derechos humanos y la seguridad física de las personas.

ha centrado ante todo en los esfuerzos para encontrar mecanismos de advertencia temprana de posibles movimientos de refugiados de tal modo que se pueda detener el flujo. Estos mecanismos, articulados con el reforzamiento de la capacidad del sistema de la ONU para confrontar emergencias, son importantes y válidos; sin embargo, no atienden las causas de raíz de la manera concebida en el *Study on Human Rights and Mass Exoduses*.

Una explicación es que, hasta hace poco, fuera de la Comisión de los Derechos Humanos, los temas de los derechos humanos no gozaban de gran acogida en la ONU. Siempre que se presentaba un caso de violación a los derechos humanos que terminaba en movimiento de refugiados, la discusión pasaba al plano político en los términos de la guerra fría, quedando muy poca probabilidad de un progreso real en el debate.

Igualmente, la negligencia de ACNUR para tratar el problema de los refugiados como un asunto de derechos humanos era sorprendente, dado el estricto énfasis que la organización ponía en las medidas protectoras y humanitarias de su mandato³⁴. Más recientemente, la ACNUR ha participado en un proceso de reevaluación de su limitado mandato. Esta reevaluación sería una tarea difícil en vista de las realidades políticas, las limitaciones presupuestarias y el riesgo de socavar todo lo que la organización ha alcanzado si esta fuera a aventurarse ligeramente por el camino "preventivo"³⁵. La ACNUR, después de todo, ha estado en posibilidad de proporcionar asistencia material y un cierto grado de protección, a un número considerable de refugiados, durante su existencia. Más aún, el público reconoce su especialización en los temas de refugiados. Existen indicativos, no obstante, de que la ACNUR reconoce la necesidad de enfocar su actividad hacia las fuentes del problema y no sólo hacia sus manifestaciones.

En evidente contraste con el pasado, desarrollos recientes en la arena política internacional han hecho más fácil la discusión sobre el vínculo entre las violaciones a

³⁴ DYNAMICS OF DISPLACEMENT, *supra*; identifica las limitaciones del humanitarismo dado el hecho de que muchos de los Estados responsables de la creación y la explotación de algunas de las situaciones de refugiados, son los mismos Estados que proveen fondos a la organización y condicionan su política, y afirma que, además, los actores distintos a los Estados, quienes no están obligados por el derecho internacional, a menudo están involucrados en situaciones de refugiados.

³⁵ DYNAMICS OF DISPLACEMENT, *supra*; anota que la ACNUR no puede jugar tal papel puesto que no puede detener a los Estados que optan por forzar el exilio de la gente y a mantenerla en esa situación.

los derechos humanos y los movimientos poblacionales³⁶. Desde 1990, la ONU ha presentado cuatro reportes acerca del desplazamiento.

El primero fue *The Quenod Report* que examinó los grandes y repentinos movimientos migratorios y se enfocó en los mecanismos institucionales de la ONU y otras organizaciones intergubernamentales que tienen que ver con la asistencia y la protección de los refugiados, los desplazados y los que retornan. De igual modo, el reporte examinó implícitamente las diferentes causas de raíz del desplazamiento y cómo las trató la ONU en sus análisis de los mandatos institucionales y de los diferentes grupos de desplazados³⁷.

La creciente preocupación por el problema de los desplazados dio lugar a los dos reportes subsiguientes, que examinaron las causas raíz del desplazamiento en conexión con las violaciones relevantes a los derechos humanos. El *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons* exploró una amplia gama de causas de raíz tanto de los movimientos de refugiados como de desplazados,³⁸ pero, en comparación con otros estudios, sólo discute este tema de una manera sumaria. Sin embargo, el reporte tuvo en cuenta la relación causal existente entre las violaciones a los derechos humanos y el desplazamiento. Más aún, el reporte identifica claramente los dos problemas que el presente ensayo intenta dilucidar: a) en qué medida los estándares internacionales de protección de los derechos humanos protegen actualmente contra el desplazamiento arbitrario; y b) en qué medida es posible esbozar normas que contengan una lista de las situaciones más frecuentes de desplazamiento.

El *Analytical Report* antecedió al *Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons*. Este estudio revisó los estándares legales del

³⁶ Ver ONU: Doc. E/1990/109/add.1. 1990; reconoció “el inmenso sufrimiento humano ocasionado por el fenómeno de los movimientos masivos de población resultantes de conflictos, desastres naturales o causados por el hombre y la guerra”. El Consejo Económico y Social subrayó que “la búsqueda de soluciones, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo son parte del mismo trabajo”. Para tal propósito, el Consejo solicitó al Secretario General que iniciara un vasto sistema de revisión de las políticas de la ONU para determinar la experiencia y la capacidad de las organizaciones en la coordinación de la asistencia para todos los refugiados, personas desplazadas y en proceso de retorno a sus lugares de origen.

³⁷ Ver *The Quenod Report*, *supra*; en relación con los conflictos internos, por ejemplo, el reporte propone vínculos más cercanos entre el régimen político y las actividades humanitarias de la ONU para “mejorar la respuesta de emergencia en los casos que fracasa la acción política de prevención de nuevas situaciones de refugiados, desplazados, y/o los que retornan”. El reporte también hace un llamado para que se establezcan vínculos cercanos entre el régimen humanitario y la cooperación al desarrollo.

³⁸ Ver *Analytical Report*, *supra*; establece que “aproximadamente todos los países que confrontan problemas de desplazamiento interno son los mismos que generan refugiados y los factores que causan el desplazamiento y el refugio son a menudo idénticos”.

derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho de refugiados, y sus aplicaciones a los casos de desplazamiento interno; además, propuso la creación de mecanismos institucionales para su asistencia y protección. Respecto a las causas raíz del desplazamiento, el estudio se remitió al *Analytical Report*. El estudio también hizo un análisis contextual de la evolución de los procesos que condujeron a burdas violaciones de los derechos humanos y a desplazamientos masivos en diferentes países.

El cuarto reporte³⁹ surgió de las deliberaciones recientes de la Subcomisión sobre Prevención contra la Discriminación y la Protección de las Minorías. Este último reporte tiene un enfoque ligeramente diferente pues su análisis se centra en la dimensión del problema de los derechos humanos en el marco de la transferencia de población, incluyendo la implantación de colonizadores. El reporte adopta un criterio amplio al definir la transferencia de población como

los desplazamientos de personas como consecuencia de procesos políticos y/o económicos en los cuales el Estado o las agencias autorizadas por él participan.

El reporte también hace un amplio análisis del contexto legal y de las implicaciones del derecho de los derechos humanos. Todos los reportes antes mencionados ponen énfasis en las violaciones a los derechos humanos que ocurren como *consecuencias* del desplazamiento.

Estos avances parecen concordar con las observaciones hechas en *The Study on Human Rights and Mass Exoduses*. Resulta alentador que el asunto de las “causas de raíz” del problema se discuta tanto en un plano abstracto, en conjunción con las características de los factores históricos y socioeconómicos, como en un plano práctico, en referencia a situaciones concretas de desplazamiento. El riguroso discurso legal que rodea al asunto es también una muestra de desarrollo significativo. Este tipo de aproximación pareciera ser la única que proporciona algún propósito significativo a la búsqueda de las “causas de raíz” y para la enunciación de adecuados estándares de protección⁴⁰.

1.2 El debate en los círculos académicos sobre “las causas de raíz” del desplazamiento

Un número considerable de académicos del derecho y de las ciencias políticas ha reconocido la necesidad de examinar las causas de raíz de los desplazamientos forzados

³⁹ *Preliminary Report on Population Transfers, supra*.

⁴⁰ Ver *Bridging the Gap Between Returnee Aid and Development: A Challenge for the International Community*, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, ONU: Doc. EC/SC.2/56, 1992; establece que una de las más obvias necesidades es la eliminación de las “causas de raíz” para permitir un retorno seguro. Ver Goodwin-Gill, *supra*; anota que una mayor conciencia sobre las circunstancias del desplazamiento conduce a un mayor estándar de protección.

de población. Muchos de ellos han recalcado que éste es un importante paso hacia el entendimiento del problema del desplazamiento de una manera global. Otros, por el contrario, han planteado la imposibilidad de curar este mal sin antes investigar sus causas. Aun así, las diferencias sobre cómo deben tratarse las causas de raíz del desplazamiento masivo y, más generalmente la migración, son tan vastas como “los profundos problemas estructurales del sistema internacional” que reflejan. Al análisis de las causas de raíz se le ha imputado, críticamente, una implicación preventivo/conservadora⁴¹. De todas maneras, los activistas de los derechos humanos han discutido el asunto de “la acción preventiva” a nivel internacional⁴² y han propuesto, diferentes acercamientos para tratar el problema de los desplazados. Dichas propuestas van desde medidas interinas para la protección temporal de los desplazados hasta la total prohibición de todas las expulsiones masivas.

Las propuestas de medidas interinas para enfrentar el problema del desplazamiento incluyen la adopción de nuevos mecanismos tales como los sistemas de advertencia temprana, los regímenes de áreas temporalmente protegidas y las provisiones de asistencia para toda la comunidad bajo el mandato institucional. Los promotores de estos mecanismos creen que estos darán lugar a soluciones simultáneas a todas las causas subyacentes.

Algunos estudiosos han sugerido por lo menos seis enfoques del problema de las causas de raíz del desplazamiento. El primero hace énfasis en las iniciativas existentes a nivel internacional y se basa en la premisa de que mejores relaciones entre las grandes potencias y un derecho internacional eficaz pueden servir efectivamente para fortalecer los instrumentos de protección de los derechos humanos y resolver los conflictos regionales. Este enfoque podría proteger a los civiles de las políticas que los clasificarían como refugiados⁴³.

⁴¹ Ver Zolberg et al. *supra* : observa que “prevenir flujos de refugiados sería equivalente a tratar de oponerse al cambio social”. Los autores anotan después que: “A la postre, esto es desde luego imposible, y en casos particulares puede ser indeseable... Un énfasis en la prevención del conflicto... ha legitimado regímenes represivos y socialmente reaccionarios... En estas situaciones, un flujo de refugiados es, razonablemente, la forma más humana de ajuste. Desde esta perspectiva, el énfasis sobre la ‘prevención de flujos’ en el debate de la ONU resulta desafortunado”.

⁴² Cf. Loescher, *supra*; anota que “la comunidad internacional tiene poca habilidad para emprender acción preventiva... puesto que las causas de raíz requieren intervención política... preferiblemente antes de que la gente tenga que escapar”.

⁴³ Druke, *supra* : propone tres políticas normativas: la utilización de la mediación política, el fortalecimiento de los convenios institucionales y un mejoramiento general en la comunicación en ACNUR y ONU.

La segunda vía sugerida para la prevención del desplazamiento es la de aplicar los principios de “intervención humanitaria”, el “derecho a intervenir”, el “derecho de acceso humanitario”; esta aproximación al problema ha sido muy atractiva⁴⁴. Tercero, la provisión de una mayor ayuda al desarrollo para los países generadores de refugiados podría reducir el problema⁴⁵. Esta propuesta resulta de una apreciación más conciente de que estos países se cuentan entre los más pobres y que las causas económicas y políticas del desplazamiento están relacionadas⁴⁶. Sin embargo, no existen acuerdos sobre la factibilidad o deseabilidad de este enfoque, ni acerca de las otras formas de transferencia de ayuda⁴⁷. Una cuarta posibilidad es la implementación de políticas gubernamentales más efectivas para tratar las causas de raíz a largo plazo, independientemente de que se trate de violaciones a los derechos humanos, desastres económicos, pobreza o el establecimiento de zonas de libre circulación para otorgar a la población una nueva esperanza de dinamismo y prosperidad. Otra aproximación a una estrategia de prevención del desplazamiento es la de propiciar soluciones regionales. Por ejemplo, debería establecerse un comité de consejería de la Comunidad Europea para el desarrollo de una política de derechos humanos que efectivamente

⁴⁴ Ver David J. Scheffer, *Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention*, U. TOR. L. REV., 1992; argumenta que la intervención por razones humanitarias es una doctrina en evolución y que es tiempo de reformularla a la luz del fin de la guerra fría. Bernard Kouchner, *A Call for Humanitarian Intervention*, REFUGEES, Dic. 1992; establece que, como método de diplomacia preventiva, debería existir una política de intervención humanitaria que haga del deber de intervención un derecho “cada vez que las víctimas pidan ayuda”.

⁴⁵ Ver Carens, *supra*; “Si los países ricos están realmente preocupados por la situación de los más desfavorecidos de los países pobres, presumiblemente podrían ayudar más transfiriendo recursos y reformando las instituciones económicas internacionales que restringiendo la inmigración”. Hamilton & Holder, *supra*; concluye que existe un acuerdo general entre los países receptores de refugiados de que los países expulsores deben esforzarse para aliviar los problemas económicos y sociales que causan el problema.

⁴⁶ Ver Charles B. Keely et al., *GLOBAL REFUGEE POLICY: THE CASE FOR A DEVELOPMENT-ORIENTED STRATEGY*, 1981; argumenta a favor de una estrategia de ayuda orientada hacia la promoción del desarrollo, más que hacia la mera solidaridad. Cf. D. Bronckhorst, *The Realism of European Asylum Policy: a Quantitative Approach*, NETH. Q. HUM. RTS., 1991; anota que en relación con el argumento de que el flujo de refugiados debe ser contraatacado por la vía de las causas de raíz, la ayuda de Occidente sólo tiene un efecto marginal sobre el problema de la inmigración de refugiados. Zoelberg et al., *supra*; declara que “nuestras investigaciones establecen que... el subdesarrollo económico no es de por sí una causa mayor del flujo de refugiados... Que el Sur argumente que una mayor ayuda para el desarrollo, o un reordenamiento del orden económico, sean necesarios... significa reducir la lógica del conflicto social”.

⁴⁷ Ver Hamilton & Holder, *supra*; declara que los fenómenos migratorios reflejan las iniquidades inherentes a la distribución global de la riqueza y los recursos naturales. No existe un consenso general en cuanto a cómo o cuándo unificar los esfuerzos del desarrollo social y económico con el esfuerzo para influir en la migración internacional. Recalca que la ayuda financiera bien puede estimular los movimientos de población o ejercer otros efectos adversos.

confronte los problemas de refugiados y asilo. La última táctica consiste en establecer una política de fronteras abiertas y una aproximación "humanista global"⁴⁸.

Este breve resumen de las propuestas pone de manifiesto el creciente consenso de que el problema de los refugiados y desplazados es percibido cada vez con mas ahínco como un asunto de derechos. Sin embargo, las propuestas también revelan que es poco el esfuerzo que se hace para construir una estrategia comprehensiva y totalmente inclusiva. Lo mínimo que se puede hacer para construir una aproximación comprehensiva del problema es enfocarse sobre las provisiones legales internacionales existentes para el desplazamiento.

Los analistas han sugerido dos aproximaciones. La primera es la llamada *Draft Declaration on the Principles of International Law on Mass Expulsion*,⁴⁹ propuesta por Luke T. Lee en la American Society of International Law (1984) y más tarde adoptada por la *International Law Association* (1986). La declaración propuesta por Lee busca prohibir las expulsiones masivas, aunque se centra alrededor del concepto de la expulsión masiva de los nacionales del propio país, o de los inmigrantes indocumentados, a través de las fronteras internacionales. Esta táctica es limitada en tanto no incluye el desplazamiento por coerción indirecta, el desplazamiento interno o la relocalización forzada.

La segunda aproximación al problema es de Goodwin-Gill en su estudio *Suggested Principles for Avoiding and Resolving Problems Arising from the Transfrontier and Internal Displacement of People in Distress*. Goodwin-Gill llama al compromiso de los Estados para respetar dos convenios internacionales. Los convenios obligarían a los Estados contratantes a abstenerse de proseguir acciones que deterioren las

⁴⁸ Ver Mel Gurtov, *Open Borders: A Global-Humanist Approach to the Refugee Crisis*, WORLD DEV., 1991; sugiere que una política internacional de refugiados debe reflejar la complejidad que rodea las decisiones de un grupo de refugiados para emprender viaje. Al sugerir una aproximación humanista global, Gurtov propone que las decisiones acerca de asilo, recolonización y repatriación deben basarse en una comprensión de los factores psicológicos, económicos y políticos que entran en juego. Una efectiva política de refugiados debe minimizar tanto la violencia intraestatal como la interestatal, promover el desarrollo humano y alcanzar la sostenibilidad del entorno. Carens, *supra*; llama la atención sobre tres enfoques contemporáneos en el campo de la teoría política -los de Rawls, Nozick y el utilitarismo- para construir un poderoso argumento para una política inmigratoria de fronteras abiertas; explica el reclamo de Michael Walzer de que, basados en una teoría del derecho de autodeterminación de las comunidades, los Estados pueden escoger si aceptan o no refugiados.

⁴⁹ Luke T. Lee, *Draft Declaration on the Principles of International Law on Mass Expulsion*, en PROCEEDINGS OF THE 78th ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, G. Walker (ed.), 1986.

relaciones entre el Estado y los individuos, a crear condiciones que promuevan la estabilidad y eliminen la necesidad de refugiarse de la población y a dar asistencia a los países que tengan poblaciones ante la angustiosa situación de desplazarse, incluyendo víctimas de desastres naturales, guerras de agresión o desórdenes graves en el orden público. Sin embargo, estos principios están basados en la premisa de que existe una obligación moral internacional para dar ayuda a aquellos que enfrentan el espectro del desplazamiento, más que en el reconocimiento del derecho de las personas a vivir libres de situaciones amenazantes, especialmente de aquellas que conllevarían al desplazamiento. Por consiguiente, estos principios no contribuirían al rol de “empoderamiento”.

2. Un nuevo enfoque: Resaltar la ley internacional sobre desplazamiento

Algunos han observado que la privación forzada de un individuo de su hogar infringe un derecho humano básico. El “hogar” no sólo constituye un lugar de “refugio”, sino que también representa el espacio físico y social, el medio de referencia para la vida privada y la interacción social de una persona. La “tierra natal” posee características similares, se refiere a la vida comunitaria de las personas y a sus raíces. Los comentaristas nunca han negado la tragedia que constituye la separación de alguien de su lugar de vivienda y de su tierra natal, en algunos casos de manera violenta y abrupta. La siguiente sección discute cómo el derecho internacional ha respondido a la tragedia del desplazamiento y se refiere a algunos instrumentos legales relacionados con el desplazamiento, trátase del desplazamiento deliberado o del que resulta de otras circunstancias, en un intento por evaluar hasta donde el desplazamiento es prohibido o regulado⁵⁰.

Aparte de la dimensión legal/doctrinaria, combinar la prohibición de los distintos tipos de desplazamiento con la clarificación de las normas relevantes tiene una segunda dimensión. Esta segunda dimensión posiblemente persuadirá a los agentes del desplazamiento para que tomen en cuenta, más seriamente, los factores causales, y ofrezcan mecanismos de “empoderamiento”. Esta segunda dimensión del Derecho a No Ser Desplazado puede verse como una aproximación preventiva.

2.1 Respuesta del derecho internacional al problema del desplazamiento deliberado

El desplazamiento deliberado incluye los casos de deportación y relocalización forzada, que aunque usualmente se traslapan, reciben un trato diferencial de los estudiosos. Por lo general, el derecho internacional prohíbe el desplazamiento deliberado.

⁵⁰ Ver Preliminary Report on Population Transfers, *supra*; *provee un completo y detallado análisis de las leyes existentes sobre el tema de la transferencia de poblaciones.*

2.1.1 Deportación y expulsión

En 1975, Alfred de Zayas escribió que

un serio desafío para el movimiento de los derechos humanos que no ha sido efectivamente tratado en la ley positiva es el problema de las transferencias masivas de población, problema que puede ocurrir dentro de un país, a través de las fronteras internacionales, en tiempos de paz, o en tiempos de guerra.... Un convenio sobre la *prevención y castigo* de este 'crimen contra la humanidad' debería adoptarse⁵¹.

Si bien mucho de lo que dice De Zayas es cierto, es necesario examinar el marco legal y factual de cada caso de transferencia poblacional antes de concluir que se trata de un crimen contra la humanidad.

Para fines analíticos, las provisiones legales más relevantes pueden agruparse de acuerdo a su relación con a) la expulsión por parte del Estado de sus propios ciudadanos más allá de sus fronteras nacionales, b) el desplazamiento de grupos específicos debido a discriminación racial o de otro tipo, c) la expulsión de extranjeros por parte de un determinado país, o d) el desplazamiento causado por la guerra o por pactos de cese al fuego.

Un número importante de documentos regionales sobre derechos humanos prohíbe expresamente que el Estado expulse a los ciudadanos de su propio país, independientemente de si son o no miembros de minorías⁵². De otro lado, los más importantes documentos internacionales sobre derechos humanos, con la notable excepción del Art. 9 de la DUDH, que prohíbe el exilio, no prohíben la expulsión.

La definición de "exilio" en el Art. 9 es materia de debate. Un comentario pertinente⁵³ sobre esta provisión entrevistó que el término podría aplicarse tanto al exilio interno

⁵¹ Alfred M. de Zayas, *International Law and Mass Population Transfers*, HARV. INT'L L.J., 1975.

⁵² Protocolo No. IV de la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, Sept. 16 de 1963, Art. 3, promulgada en mayo 2 de 1968; en adelante se cita como Protocolo No. IV. Establece que "nadie deberá ser expulsado, ya sea a través de una medida individual o colectiva, del territorio del país del cual es ciudadano". La *Convención Americana de Derechos Humanos*, Nov. 22 de 1969, Art. 22(5), promulgada en Jul. 18 de 1978; establece que "nadie podrá ser expulsado del territorio del país del cual él es ciudadano"; la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Mar. 30-May 2 de 1948; establece (art. VIII) que: "toda persona tiene el derecho de fijar su residencia dentro de las fronteras territoriales del país del cual es ciudadano, movilizarse libremente dentro de dicho territorio y a no abandonarlo excepto por su propia voluntad". La *Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity*, ONU: Doc. A/Res/2376, 1968, promulgada Nov. 11 de 1970. Establece que el artículo 1 (b) definió la "expulsión por ataques armados" como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

⁵³ Ver THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY, Asbjorn Eide et al. (eds), 1992.

como al externo, y anota que la ausencia del término en los instrumentos más recientes sobre derechos humanos puede resultar de la prohibición de la aceptación del exilio como regla del derecho internacional consuetudinario. Desafortunadamente, la práctica de muchos Estados no favorece esta conclusión, a menos que el término “exilio” sea interpretado exclusivamente en el contexto de la Declaración Universal como castigo contra una ofensa criminal. En este caso, el término no sería aplicable a un número significativo de personas.

Algunos han sugerido que la expulsión que el Estado efectúa de sus propios ciudadanos más allá de las fronteras nacionales contraviene el derecho internacional de la supremacía territorial. Sin embargo, la prohibición del desplazamiento internacional se basa en que éste infringe la soberanía de otros Estados y no los principios de los derechos humanos⁵⁴. Por el contrario, otros están en desacuerdo con la prohibición absoluta de la deportación y la expulsión. Richard Plender puntualizó que

es discutible que la expulsión individual sea contraria al derecho internacional en todas las circunstancias, particularmente cuando otro Estado tiene la voluntad de aceptar a la persona expulsada y los medios a través de los cuales se realiza la expulsión no son censurables. Por ejemplo, algunos Estados todavía practican la deportación. Muchos otros permiten la extradición de sus nacionales⁵⁵.

De todas maneras, la CIDH ha encontrado que las normas de los derechos humanos rechazan la expulsión que los gobiernos hacen de sus propios ciudadanos bajo circunstancias normales⁵⁶.

Esto pone de presente el asunto de si el Estado puede despojar de la nacionalidad a sus ciudadanos⁵⁷ y subsecuentemente expulsarlos como si fuesen extranjeros.

⁵⁴ *Convention Relating to the Status of Refugees*, Jul. 28, 1951, art. 33, promulgado en abril 22 de 1954. Establece que los no ciudadanos, en algunos casos, deberían recibir mejor protección de sus derechos humanos contra la expulsión. Por ejemplo, el Art. 33 de la Convención de 1951 prohíbe el *refoulement* de refugiados hacia las fronteras de territorios en donde sus vidas o libertades podrían correr peligro por motivos de discriminación racial, religiosa, nacionalidad, pertenencia a un particular grupo social u opinión política.

⁵⁵ COMMENTARY, *supra*.

⁵⁶ Ver T. Lee *supra*; declara que aunque los instrumentos pro derechos humanos que hoy existen no prohíben explícitamente la expulsión en masa de nacionales de sus propios países, tal prohibición se supone sin ninguna duda. Se puede argumentar que un gobierno que haya expulsado de su territorio a sus propios nacionales no está en condiciones de satisfacer sus obligaciones hacia ellos en los términos de la DUDH u otros instrumentos. Por tanto, la violación a los derechos humanos es total e instantánea. El derecho internacional permite la desnacionalización o la revocación de la nacionalidad en circunstancias limitadas, usualmente allí donde el ciudadano ha buscado residencia y comete crímenes de traición al Estado.

⁵⁷ Ver Atle Grahl-Madsen, *The Protection of Refugees By Their Country of Origin*, YALE J. INT'L L., 1986; rastrea la evolución del concepto de nacionalidad y discute el punto de vista moderno del derecho internacional del refugiado.

Aunque los asuntos de las nacionalidades son del dominio y la discreción del Estado y están usualmente ligados con las responsabilidades del ciudadano hacia su Estado, los observadores indican que el derecho internacional reconoce el derecho del individuo a la nacionalidad⁵⁸.

El desplazamiento de una persona o grupo por motivos raciales u otras causas, más allá o no de las fronteras nacionales, parece firmemente inscrito en el principio de no discriminación. Esto se puede inferir a partir de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Por ejemplo, la *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* provee que los gobiernos asumirán la prohibición y la eliminación de toda forma de discriminación racial⁵⁹ y adhiere a: a) el derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro de los límites del país; b) el derecho a la nacionalidad; y c) el derecho a la propiedad privada individual así también como el derecho a la propiedad asociativa⁶⁰. La prohibición también está implícita en el Art. 12(5) de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y Derechos Civiles (1981) el cual establece que la expulsión masiva define los actos dirigidos contra los grupos nacionales, raciales, étnicos o religiosos⁶¹.

De Zayas opina que el desplazamiento de una minoría nacional dentro de los límites del país de origen puede contravenir estas provisiones, así como también los Principios de Nüremberg⁶². También argumenta que la deportación de una minoría puede ser una fisura en la prohibición del "exilio" y de los principios generales sobre derechos humanos a los que están obligados los Estados⁶³.

⁵⁸ La *Convention on the Reduction of Statelessness*, Ag. 30 de 1961, Art. 8, promulgada Mar. 28 de 1968, prohíbe la privación de la nacionalidad en los casos de transferencia de territorios, si tal acto diera lugar a que una persona quedara sin nacionalidad.

⁵⁹ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Dic. 21, 1965, art. 5(d), 1(1), 2(1a), 5(b).

⁶⁰ Ver *International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid*, Nov. 30, 1973, art. II(c), promulgada Jul. 18 de 1976; reconoce que actos inhumanos resultantes de la discriminación racial son violaciones del derecho internacional.

⁶¹ *African Charter on Human and Peoples' Rights*, Jun. 26, 1981, art. 12(5), promulgada Oct. 21 de 1986; en adelante se cita como la Carta Africana. No proscribe la expulsión por parte del Estado de sus propios nacionales ni la expulsión individual, ni siquiera sobre la base de motivos raciales.

⁶² Ver De Zayas, *supra*, establece que el desplazamiento también puede contravenir los principios de la Carta de la ONU, la DUDH, además de otras convenciones sobre la protección de los derechos humanos. *London Charter*, Ag. 8, 1945, art. 6(c); define los crímenes contra la humanidad e incluye la deportación entre ellos, sin consideración de que dicha acción contravenga o no las leyes del país donde fue perpetrada.

⁶³ Ver Alfred de Zayas, *Population, Expulsion and Transfers*, *ENCYCLOPEDIA OF PUB. INT'L L.*, 1992; anota que las expulsiones en masa violan los Arts. 3, 5, 9, 12 y 15 de la DUDH (1948) además de la provisión paralela de los Arts. 6, 7, 12, 13 y 17 del CDCP.

Los gobiernos regulan la expulsión de los extranjeros de manera diferente a la expulsión de sus nacionales. Esta diferencia en el trato de los nacionales respecto a los extranjeros está permitido siempre y cuando no sea arbitraria ni por motivaciones raciales. Ciertos estándares para la protección de los residentes no nacionalizados tienen vigencia. Por ejemplo, la expulsión colectiva de residentes ilegales puede ser prohibida⁶⁴ y ciertos derechos judiciales deben ser observados antes de que una persona sin ciudadanía pueda ser deportada⁶⁵. La expulsión de refugiados está normalmente prohibida bajo los términos de la Convención de Ginebra de 1951 (art. 33)⁶⁶.

Finalmente, de conformidad con los preceptos del DIH, el Art. 49 de la Convención de Ginebra de 1949⁶⁷ relativa a la Protección de los Civiles en Tiempos de Guerra prohíbe, durante los períodos de guerras internacionales, la transferencia individual o masiva, así como también la deportación de personas protegidas por la ley. Los Arts. 146 y 147 leídos en conjunción requieren que las partes firmantes de la Convención accedan a la sanción penal de la personas que cometan u ordenen cualquier acción de deportación o de transferencia ilegal de civiles⁶⁸. El derecho internacional consuetudinario también puede aplicarse en este caso, tal como se hizo en los Juicios de Nüremberg⁶⁹.

⁶⁴ *Protocolo IV, supra*, art. 4; *Carta Africana, supra*, Art. 12(5), *Convención Americana de Derechos Humanos*, Nov. 22, 1969; *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, May 2, 1991, art. 8, 39, 56.

⁶⁵ Ver CIDCP, Dic. 4 de 1966, Art. 13, promulgada Nov. 23 de 1976; establece literalmente que la expulsión de los ciudadanos indocumentados o los inmigrantes sería permitida. Bajo tal interpretación existe una clara inconsistencia en la protección de este grupo contra la expulsión arbitraria.

⁶⁶ Ver ONU, *Convention Relating to the Status of Refugees*, Jul. 28 de 1951, Art. 33; en adelante se cita como Convención de Ginebra de 1951. Establece que "ningún Estado contratante deberá de ninguna manera expulsar o retornar (*"refouler"*) un refugiado a las fronteras del territorio donde su vida o libertad estaría en peligro por motivos raciales, religiosos, de identidad nacional, afiliación a un particular grupo social u opinión política".

⁶⁷ *Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Ag. 12 de 1949, Art. 49, promulgada en Oct. 21 de 1950, de conjunto, son conocidos como los Convenios de Ginebra.

⁶⁸ Ver De Zayas, *supra*; analiza la Convención de Ginebra de 1949 y explica que dichas provisiones fueron codificaciones de leyes preexistentes y costumbres en tiempos de guerra. Además, llama la atención sobre el comentario a la Convención de Ginebra mencionado aquí y a la normatividad de La Haya (1907) que requiere que el poder ocupante, *inter alia*, respete los derechos, la vida y la propiedad de la persona.

⁶⁹ Ver De Zayas, *supra*; establece que la Convención de Ginebra de 1949 no contiene una *cláusula si omnes* que hubiera permitido a las partes evadir la aplicación de la Convención

Durante una guerra civil, el Art. 17 del Protocolo II⁷⁰ de la Convención de Ginebra de 1977 prohíbe explícitamente ordenar u obligar al desplazamiento de la población civil por razones del conflicto⁷¹. El Art. 3, común, de la Convención de Ginebra de 1949 prohíbe, *inter alia*, los atentados contra la vida y la persona y los ultrajes contra la dignidad humana, especialmente aquellos relacionados con el trato humillante y degradante. De Zayas afirma que “es difícil imaginar una deportación masiva involuntaria que no infrinja estas normas”⁷².

De Zayas también afirma que en tiempos de paz también son proscritas por el derecho consuetudinario internacional las siguientes situaciones: deportación de grupos minoritarios conforme a tratados de paz, como, por ejemplo, el Tratado de Lausanne que aprobó el transplante obligatorio de personas de sus tierras patrias; expulsión de la población nativa subsiguiente a una *debellatio* -por virtud del Art. 6 de la Convención de Ginebra de 1949; acuerdos opcionales y tratados de intercambio de población -al menos la población afectada tiene la opción de permanecer en sus tierras natales, tales acuerdos parecen contravenir el derecho consuetudinario internacional.

2.1.2 Relocalización o recolonización forzada

De acuerdo con De Zayas, la recolonización ha servido a cuatro propósitos principales: colonización de tierras, desplazamiento de minorías, castigo a criminales y, más recientemente, desplazamiento para facilitar la explotación económica por parte de “Estados o empresas transnacionales bajo acuerdos de concesiones especiales”⁷³. Dependiendo de las circunstancias, muchas de las provisiones sobre deportación y expulsión también se aplican a los casos de relocalización forzada, toda vez que el

debido a que algunos de los beligerantes no son signatarios de ella, que los beneficiarios de la Convención no son Estados sino personas y que durante la II Guerra Mundial los aliados dejaron claro que consideraban la expulsión masiva como un acción criminal y que el numeral 3, secciones B y J del proceso criminal de Nüremberg acusó a los implicados de practicar la deportación forzosa de civiles.

⁷⁰ La Convención de Ginebra sobre la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados no Internacionales, Jun. 8 de 1977, Art. 17; en adelante se cita como Protocolo II.

⁷¹ Ver *Deng Study, supra*; observa que el Protocolo II tiene un mayor estándar de aplicación. El Protocolo II requiere que el conflicto interno involucre “grupos armados organizados... bajo la responsabilidad de un comando”. Protocolo II, *supra*, art. 1.

⁷² De Zayas, *supra*; además afirma que la *Carta de Londres Sobre los Juicios Nüremberg* puede ser considerado como el pionero de una regla de derecho común que declara el desplazamiento forzado como un crimen contra la humanidad aun en los casos de guerras civiles. De Zayas declara que el *apartheid*, aunque fenómeno que no tiene naturaleza internacional, ha sido considerado como “un crimen contra la humanidad”.

⁷³ *Draft Declaration for the Rights of Indigenous Peoples*, ONU: Doc. E/CN.4/sub.2/1991/36, 1991; hace extensiva la aplicación de los principios de los derechos humanos a las personas nativas.

desplazamiento antecede a la relocalización forzada⁷⁴. Bajo ciertas condiciones la recolonización forzada también constituiría una violación del Art. 2 de la Convención sobre Genocidio⁷⁵.

En suma, se observa que las provisiones que tienen que ver con el desplazamiento deliberado para tiempos de guerra son mucho más amplias que las provisiones para tiempos de paz, pues no requieren el cruce de las fronteras internacionales, ni distinguen entre los “civiles” de acuerdo con otras características⁷⁶.

Por el contrario, las provisiones relativas a tiempos de paz, están limitadas de manera significativa. Estas prohíben: la expulsión de ciudadanos a través de las fronteras nacionales; la expulsión de extranjeros, si son refugiados o si la expulsión es “masiva”; la expulsión, que también debe ser “masiva”, de grupos específicos y minorías, admitiendo una puerta de entrada que luego no define. La prohibición del “exilio” en el contexto de la DUDH pudiera en algo cubrir la brecha, pero dada su falta de claridad es poca la confianza que se puede depositar en su efectividad.

Esta colcha de retazos de provisiones parece de utilidad marginal si se trata el problema del desplazamiento deliberado de una manera comprehensiva. De todos modos, un examen cuidadoso revela claramente que la única situación hasta ahora no discutida es la de la deportación de un extranjero hacia su país de origen, cuando no sea refugiado. Esta situación, a menos que constituya un caso de expulsión masiva, no está en principio prohibida, aunque existen ciertas limitaciones para tal efecto.

Sin embargo, la limitación más seria es que todos los instrumentos antes mencionados imponen la obligación de los Estados *vis à vis* de sus propios nacionales o las personas que están dentro de su jurisdicción territorial. Aparte del Protocolo II y la Convención

⁷⁴ Ver *Preliminary Report on Population Transfers, supra*; reconoce que las transferencias de población afectan los derechos humanos básicos y señala las circunstancias bajo las que ocurre la transferencia y los efectos acumulativos de las transferencias poblacionales.

⁷⁵ *Convention on the Prevention and Punishment of Crime of Genocide*, Dic. 9 de 1948, Art. II, promulgada en En. 12 de 1951; en adelante se cita como Convención de 1951. Allí, genocidio significa “cualesquiera de los siguientes actos cometidos con la intención de destruir, en todo o en parte, un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal...Infligiendo deliberadamente sobre el grupo condiciones calculadas de vida con el fin de acarrear su destrucción física en todo o en parte;... La transferencia forzada de niños de un grupo a otro grupo”.

⁷⁶ Ver LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *THE HUMAN RIGHTS OF REFUGEES AND DISPLACED PERSONS: PROTECTIONS AFFORDED REFUGEEES, ASYLUM SEEKERS AND DISPLACED PERSONS UNDER INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS, HUMANITARIAN AND REFUGEE LAW*, 1991; en adelante se cita como LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS. Recuerda que la Convención de Ginebra ha sido ratificada por todos los Estados miembros menos dos.

sobre Genocidio, ninguna impone obligación alguna a individuos o grupos insurgentes. Tampoco impone una obligación a los Estados *vis à vis* los sujetos de otros Estados, cuando estos se involucran en actos de agresión que rayan en un conflicto generalizado, pero que bien puede dirigirse específicamente hacia el desplazamiento.

2.2 La respuesta legal en el plano internacional al problema del desplazamiento que ocurre como subproducto de otras circunstancias

La pregunta general es cuándo el desplazamiento, aunque no se trate de un acto deliberado sino más bien el resultado de otras circunstancias, puede considerarse una violación a los derechos humanos. Téngase en cuenta que mientras las dos primeras categorías de provisiones, las que tienen que ver con la violación sistemática de los derechos humanos y la guerra, tienen connotaciones muy específicas para el desplazamiento, las próximas dos, relocalización inducida por el desarrollo económico y desplazamiento debido al deterioro ambiental, han sido objeto de análisis legal en mucho menor grado. Por consiguiente, se discutirán acá con alguna profundidad.

Por lo general, una prohibición implícita del desplazamiento puede encontrarse en el contexto de los estándares que rigen la libertad de movimiento, los requisitos para un desarrollo sostenible o las leyes generales de los derechos humanos.

2.2.1 Violación sistemática de los derechos humanos⁷⁷

Algunos argumentan que allí donde ocurren violaciones sistemáticas al derecho internacional de los derechos humanos, la prohibición del desplazamiento sería de poca importancia. Si, por ejemplo, un gobierno arresta y tortura a los miembros de una minoría étnica, obviamente, esta sería una violación del derecho internacional de los derechos humanos. Si estas personas, subsecuentemente, tienen que huir, podrían acusar al gobierno de realizar arrestos y detenciones arbitrarias, tortura y, de hecho, violación a las provisiones de aquellos instrumentos legales de aplicabilidad en la protección de los derechos humanos, incluido el CDDH; en este caso poco añadiría si luego reclaman que son víctimas de desplazamiento.

¿Cuál sería el caso, no obstante, si otros miembros de las minorías en el ejemplo que nos ocupa, al temer un trato similar, deciden huir en busca de refugio en otro país o en otra área, o simplemente pasan a la clandestinidad? El único derecho aquí infringido

⁷⁷ Ver Medina Quiroga, *THE BATTLE FOR HUMAN RIGHTS*, 1988; define una violación a los derechos humanos como “aquellas violaciones, instrumentales a la política del gobierno, perpetuadas de tal manera como para crear una situación en la cual el derecho a la vida, la integridad o la libertad personal de la población como un todo o de uno o más sectores de la población de un país son continuamente infringidas o amenazadas”.

es el derecho a la libertad de movimiento,⁷⁸ el cual será restringido en tanto que los que emprenden huida no pueden ejercer una de sus libertades, el derecho de *no* moverse. El derecho de permanencia y, una vez que el desplazamiento ha ocurrido, el derecho a retornar, son todas expresiones de la libertad de movimiento⁷⁹.

2.2.2 Guerra, conflictos armados y violencia comunal

El asunto es si la prohibición de la expulsión en tiempos de guerra bajo los términos de los Convenios de Ginebra (1949)⁸⁰ cubre los casos en que la población se desplaza debido al miedo y la violencia generalizada -contrario al desplazamiento "por orden u obligado de otro modo"⁸¹. El *Deng Study* hace notar que los desplazados al interior de un país no están cubiertos⁸². De otro lado, la frase "obligado de otro modo" (Art. 17, §2, del Protocolo II) puede interpretarse en un sentido más amplio que el sugerido en *Deng Study*, para incluir los casos de personas que se desplazan por miedo a la violencia o a otras violaciones de los derechos humanos. La más obvia de las bases legales para la prohibición del desplazamiento en el contexto de una guerra de agresión puede encontrarse en la prohibición de la guerra en sí, como lo anuncia la Carta de la ONU, excepto en los casos de legítima defensa o bajo la autoridad de un organismo de la misma ONU⁸³.

El punto más difícil es que los gobiernos eliminen el conflicto en su totalidad⁸⁴. Inclusive se puede argumentar que a veces el conflicto es necesario y beneficioso,

⁷⁸ Ver DUDH, Art. 13(1); provee que "toda persona goza del derecho de libertad de movimiento y residencia dentro de los límites de cada país". Ver CDCP, Art. 13(1), que provee que toda persona jurídica dentro del territorio de un Estado debe, dentro de dicho territorio, gozar del derecho de libertad de movimiento y de elegir el lugar de su residencia".

⁷⁹ Ver Hurst Hannum, *THE RIGHT TO LEAVE AND TO RETURN IN INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE*, 1987; observa que el derecho de partida y el derecho a retornar han sido constitucionalmente reconocidos en 85 países y además han sido aceptados por los 85 Estados signatarios del CDCP.

⁸⁰ Ver *Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Ag. 12 de 1949, Art. 49, promulgada en Oct. 20 de 1950; prohíbe la transferencia individual o masiva sin distinción de motivos.

⁸¹ Ver Protocolo II, *supra*. Ver Sylvie Junot, *Article 17 - Prohibition of Forced Movement of Civilians*, en INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, COMMENTARY ON THE ADDITIONAL PROTOCOLS OF 8 JUNE 1977 TO THE GENEVA CONVENTION OF 12 AUGUST 1949, 1987; explica que si una o más personas abandonan un país a consecuencia del conflicto, se considera un desplazamiento forzado.

⁸² Ver *Deng Study*, *supra*; establece que aunque útil, el Art. 17 del Protocolo II es severamente limitado dado que este sólo cubre los Estados firmantes del Protocolo II y dado que la única categoría cubierta es la que ocurre durante los períodos de conflictos armados.

⁸³ Ver *Preliminary Report on Population Transfer*, *supra*; antes de la Carta de la ONU, la prohibición de la guerra y la legitimidad de sus resultados se enunciaron en el Pacto de Kellog-Briand y la doctrina Stimson.

⁸⁴ Ver Zolberg et al., *supra*; anota que los conflictos sociales relacionados con las condiciones económicas y políticas son de larga duración, a diferencia de los conflictos basados en regímenes políticos temporales.

aun para aquellos que sufren sus consecuencias inmediatas. Parecería que aquellos que infringen los derechos humanos en este contexto podrían justificar sus actos. Consecuentemente, el desplazamiento en este caso no sería cuestionable. Sin embargo, si enfocamos el problema desde el punto de vista de los desplazados, las consecuencias del conflicto armado, incluyendo el desplazamiento, no siempre pueden considerarse beneficiosas o legítimas. Aquellos que optan por partir son considerados, en algunos países, merecedores de algún tipo de protección en calidad de víctimas de guerra. Por ejemplo, en África bajo los términos de la Convención de la OUA los desplazados serían considerados refugiados⁸⁵ y en Europa, bajo el Art. 3 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos, gozan de la garantía⁸⁶ de que no serán remitidos a sus países de origen. El Manual de ACNUR de la ONU recomienda que el beneficio de asilo le sea concedido a aquellos que escapan de sus países de origen para evitar el servicio militar en contra de su credo político, religioso o convicciones morales o... en contra de su propia voluntad⁸⁷.

¿Puede esperarse que el derecho internacional resuelva este asunto? Como se afirmó antes, los Estados están buscando alternativas en las que el derecho internacional prevalezca sobre el etnocentrismo y otras formas impracticables de ideología estatal.

2.2.3 Expulsión seguida por la recolonización forzada a causa de los proyectos de desarrollo, ayuda extranjera u otros proyectos de desarrollo⁸⁸.

Aunque este tipo de desplazamiento ofrece similares problemas a las personas afectadas, la ley los trata de manera diferente a los causados por violación sistemática

⁸⁵ Ver *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, Sept. 10 de 1969, OUA, Art. 1(2), promulgado en Jun. 20 de 1974; establece que el término "refugiado" debe aplicarse también a toda persona que, como consecuencia de la agresión externa, ocupación, dominio extranjero o eventos que afecten seriamente el orden público, en parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se ve obligada a abandonar su lugar de residencia habitual. ...".

⁸⁶ Ver *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Nov. 4 de 1950, Art. 3, promulgado en Sept. 3 de 1953; establece que "nadie deberá ser sometido a tortura o trato inhumano o degradante".

⁸⁷ Kay Hailbronner, *Non-Refoulement and Humanitarian Refugees: Customary International Law or Wishful Thinking?* VA. J. INT'L., 1986. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, HANDBOOK ON PROCEDURES AND CRITERIA FOR DETERMINING REFUGEE STATUS, 1979; en adelante Manual de ACNUR. Contrastan las conclusiones de ACNUR con la conclusión de Hailbronner de que la norma del derecho consuetudinario que protege a los refugiados por causas humanitarias... no está apuntalada por una amplia y consistente práctica del Estado y opinio juris.

⁸⁸ Ver *Deng Study*, *supra*; observa que cierta ayuda intervencionista, mientras trata un problema con éxito, puede crear o ayudar a crear otros. Barbara Harrel Bond, *IMPOSING AID*, 1981; observa las tendencias de grandes proyectos, tales como represas, a afectar negativamente a grandes números de personas. En esta discusión también se mencionó el papel del Banco Mundial en el campo del desplazamiento causado por los proyectos de desarrollo. Es probable que una discusión sobre

de los derechos humanos o conflictos armados. Hasta hace poco, el desplazamiento y la recolonización forzados eran considerados obstáculos para las políticas de planeación del desarrollo debido a las reacciones contra ellas,⁸⁹ más que por tratarse de un asunto de derechos humanos⁹⁰. Sin embargo, algunos observadores afirman que el desarrollo en sí no legitima ninguna forma de desplazamiento⁹¹ o, en términos más extremos, que los proyectos de desarrollo se asemejan a actividades no reguladas por la ley y deben ser, por tanto, reguladas de algún modo.

Los damnificados por los proyectos de desarrollo son los más vulnerables de la comunidad⁹². Los esfuerzos para "reubicar" al desplazado son por lo general defectuosos, conllevando posiblemente que el proyecto no cubra todos los beneficiarios pretende y pueda fracasar. Dados estos problemas, Shihata anota que la "reforma social", vista como un paquete de medidas de ayuda para que el desplazado

similares actividades financiadas por otras agencias internacionales de desarrollo sea igualmente relevante. Ver Ibrahim Shihata, *The World Bank and Human Rights: An Analysis of the Legal Issues and the Record of Achievements*, DENV. J. INT'L L. & POL'Y, 1968; ofrece una observación general sobre el papel del Banco Mundial en la promoción de los derechos humanos.

⁸⁹ Ver *World Bank Operational Directive*, Jun. 29 de 1990; en adelante se cita como *Operational Guidelines*; observa que "una reacción inicial es de esperarse".

⁹⁰ Ver Ibrahim Shihata, *THE WORLD BANKS IN A CHANGING WORLD*, 1991; anota que la mayoría de los proyectos de desarrollo que conlleven cambios importantes en el uso de la tierra además de acarrear un aumento en el desplazamiento involuntario más allá de lo que en un principio se creía, también tiene consecuencias a corto plazo tales como "pérdida de activos, desmantelamiento de las redes sociales, destrucción de la propiedad cultural e incremento de los índices de enfermedad y mortalidad". Ver Paul, *supra*; expresa un punto de vista a favor del individuo que se oculta detrás de las 'estadísticas' al tratar el tema de la disgregación de las comunidades, la pérdida de animales y cosechas, el hambre, la enfermedad, la corrupción y el status de refugiados impuesto a la fuerza, haciéndose por lo tanto vulnerables e impotentes a todas las demás formas de violaciones a los derechos humanos. Ver Zygmund Plater, *Damming the Third World: Multilateral Development Banks, Environmental Diseconomies and International Reform Pressures on the Lending Process*, DENV. J. INT'L L. & POL'Y, 1986. Identifica dos grupos de dis-economías ambientales en los proyectos de desarrollo económico: la categoría I quizá reciba menos atención por parte de los profesionales del desarrollo basados en el pragmatismo, pues es "relegada a iniciativas proteccionistas asentadas en principios altruistas" e incluye el desplazamiento de las poblaciones nativas, mientras que la categoría II se relaciona con "los problemas por fuera de los centros del proyecto directamente causados por un proyecto económicamente tangible en términos nacionales o locales" y también incluye efectos de dislocación humana.

⁹¹ Ver Cernea, *supra*; alega que la recolonización sin rehabilitación social, con frecuencia el caso de los países en vías de desarrollo que carecen de adecuada legislación, efectivamente legitima el empobrecimiento.

⁹² Ver *Id.*, establece que los proyectos de desarrollo siempre afectan el acceso a los productos alimenticios y otras necesidades fundamentales de los sectores pobres y que "fallar en la identificación de las víctimas potenciales... y en la protección de los derechos de los individuos en cada etapa de la ejecución del proyecto, no sólo incrementaría el riesgo de consecuencias negativas, si no que también los costos sociales y los egresos indeseados... serán seriamente subestimados, y a medida que crezca el riesgo, sus víctimas recibirán un alivio inadecuado".

se convierta en autosuficiente en el menor tiempo posible, debe substituir la compensación (en la mayoría de los casos equiparable a un pago en efectivo)⁹³.

En 1980, el Banco Mundial dio el primer gran paso hacia la regulación del fenómeno del desplazamiento inducido por los proyectos de desarrollo al expedir sus Guías Operacionales, además de otras medidas recientes⁹⁴. El propósito es el establecimiento de un “estándar internacional apropiado” para los proyectos de desarrollo que abogue por: minimizar la recolonización involuntaria; compartir los beneficios del proyecto con los desplazados; vincular los colonos y residentes en la planeación e implementación del plan de colonización; e implementar una planeación detallada.

En vista de que son pocos los planes preparados por los prestamistas con la completa participación de expertos legales, el marco legal nacional es por lo general incompleto y los abogados tienden a tratar los temas de la colonización como un subgrupo de las leyes de propiedad y expropiación. Existen dos temas que pueden causar una considerable preocupación: el énfasis en el concepto de la extinción de dominio y la manera como el prestamista entiende su papel en relación con los proyectos de desarrollo que causan la relocalización forzada.

El “derecho del gobierno a expropiación con fines públicos”, conocido como la doctrina de la extinción de dominio, contraviene “la percepción de violación de los derechos” que tienen los desplazados y que puede legitimar sus luchas de resistencia. Un gobierno que dé prioridad al concepto de extinción de dominio sobre el derecho de sus ciudadanos a no ser desplazados, bien puede responder con medidas tales como “bloqueo económico, tasación punitiva... encarcelamiento de sus líderes bajo falsa acusación, estados de excepción, recorte de servicios básicos, ocupación armada y, en algunos casos, ordenar fuego de las tropas contra los resistentes”⁹⁵.

Tales tácticas, por lo general, afectan a las comunidades tribales y nativas en particular⁹⁶

⁹³ Ver Shihata, *supra*; discute el concepto de extinción de dominio y la correspondiente obligación del gobierno para proveer compensación sobre la propiedad confiscada.

⁹⁴ Ver *Operational Guidelines, supra*; establece que las guías se basaron en las dos Convenciones de la OIT, pero contrario a ellas, su aplicación no se limita a los pueblos tribales o nativos. OCDE, *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement*, Doc. OCDE/GD (91) 201, 1994; plantea que todo proyecto debe diseñarse con el propósito de causar el menor desplazamiento de población.

⁹⁵ Ver Oliver-Smith, *supra*; hace una reseña general de las distintas estrategias de resistencia y las tácticas que los desplazados pueden emplear.

⁹⁶ Ver Chris Tennent, *A Permanent Hope for Humanity: The Representation of Indigenous Peoples in the International Legal Literature from 1945 to 1992*; explica que este fue particularmente el caso a comienzos de la era “integracionista” de los primeros días de la posguerra, cuando las poblaciones nativas eran consideradas ‘atrasadas’, ‘salvajes’, y los Estados eran proclives a su integración.

y garantizan el accionar de la OIT. La OIT adoptó el Convenio 107 (1957) y lo revisó en 1989 con el Convenio 169. Ambos convenios reconocen el derecho de posesión y de propiedad de las personas y proscriben el desplazamiento a menos que se cumplan ciertas condiciones⁹⁷. Aunque los términos de los convenios sólo aplican a poblaciones tribales y nativas las excepciones a la norma pueden interpretarse ampliamente;⁹⁸ estas incluyen el concepto de que la remoción de la tierra propia es normalmente una *infracción* al derecho de propiedad. Dado el potencial que existe para proyectos de desarrollo defectuosos y las serias violaciones a los derechos humanos, especialmente de aquellas personas más vulnerables y que están en mayores dificultades para reaccionar, el punto de partida del análisis debe ser el reconocimiento del Derecho a No Ser Desplazado⁹⁹.

Otro punto preocupante es la manera superficial de considerar este tema cuando se trata del rol del prestamista. Shihata, por ejemplo, opina que “tales temas (como la colonización involuntaria) afectan las instituciones internacionales como el Banco Mundial cuando, por ejemplo, financian proyectos que causan desplazamiento, a pesar del hecho de que los proyectos *per se* son de la responsabilidad del gobierno prestamista”.

Las “deficiencias de la política oficial” identificadas antes y el dramático costo humano, que en realidad puede percibirse como una amenaza a los derechos humanos de las personas afectadas, demandan una mayor intervención por parte del prestamista¹⁰⁰. Como se mencionó antes, no existen estándares establecidos ni principios bien definidos a nivel nacional e internacional sobre relocalización inducida por el desarrollo. No debería asumirse que un gobierno posee los recursos para manejar apropiadamente estos temas, como sugiere Shihata. Puede ser más bien que los

⁹⁷ Ver *Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, art. 14(1), 16(1) reimpresa en *BASIC DOCUMENT ON HUMAN RIGHTS*, Ian Brownlie (ed.), 1992; revisa las provisiones de *las Convenciones sobre Poblaciones Tribales y Nativas*, Art. 11, 12, 1957, No. 107, reimpresa en Sardar Sarovar, *supra*.

⁹⁸ Ver *Preliminary Report on Population Transfer*, *supra*; ilustra que los Convenios de la OIT han sido criticados por producir la base legal que legitima el desplazamiento de poblaciones nativas: en ellos las excepciones al amparo de las cuales puede ocurrir la relocalización pueden interpretarse ampliamente por parte del Estado y las condiciones exigidas, particularmente el derecho a tierras de igual calidad y el derecho de retorno, pueden ser desprovistos de todo su significado.

⁹⁹ Ver Cernea, *supra*; anuncia que la necesidad de reconocer tal derecho es urgente, dado que los análisis indican que el desplazamiento puede evitarse o minimizarse, o que en vista de los costos sociales el proyecto planeado no es viable y que hay insuficiencia política y legal tanto a nivel nacional como internacional.

¹⁰⁰ Ver Plater, *supra*; anota como problema, ya mencionado, aquello de que “el proceso de los préstamos para proyectos de desarrollo es un sistema cerrado que se resiste naturalmente a cualquier consideración de las consecuencias negativas de su misión en procura del desarrollo”.

prestamistas se abstengan de interferir en ciertas políticas domésticas de gobierno. Sin embargo, si los proyectos han de ser financiados y supervisados por los prestamistas estos podrían estar implicados en la responsabilidad del desplazamiento arbitrario resultante, tal y como afirma el Reporte Sarovar¹⁰¹.

2.2.4 Destrucción del medio ambiente¹⁰²

Los instrumentos legales internacionales garantizan sólo una mínima protección contra el desplazamiento que resulta de la destrucción del medio ambiente¹⁰³. Esto se explica, en parte, por la dificultad para definir y prohibir el tipo de destrucción del medio ambiente que pudiera causar desplazamiento. El derecho internacional debería confrontar el problema sin hacer distinción entre el desplazamiento que resulta de la violencia y el que resulta por el hambre o el que se presente donde exista poca esperanza para el desarrollo de un equilibrio ambiental renovado.

Ciertos tópicos de las Declaraciones de Estocolmo¹⁰⁴ y Río¹⁰⁵ describen los requisitos necesarios para integrar y planificar apropiadamente las políticas de desarrollo de tal

¹⁰¹ Ver Paul, *supra*; establece que “existe un creciente reconocimiento de que las agencias internacionales del desarrollo... deben promover y proteger los derechos humanos ‘universales’ cuando... se involucran en ‘proyectos de desarrollo’ que a su vez afecten los intereses básicos de una población particular”.

¹⁰² Ver William Shutkin, *International Human Rights Law and the Earth: The Protection of Indigenous People and the Environment*, VA. J. INT'L. L., 1991; para una discusión sobre el problemático tema del derecho de las poblaciones nativas sobre el medio ambiente.

¹⁰³ Ver Suzan Martin, *The Inhospitable Earth*, REFUGEES, 1991; explica que a menos que la degradación del medio ambiente sea consecuencia de un mal proyecto o la consecuencia de un conflicto armado, o la consecuencia de la existencia de una combinación de causas ecológicas y políticas, de tal suerte que el desplazamiento se vea protegido por las distintas normas antes mencionadas, este tipo de desplazamiento no está regulado de manera coherente y por lo tanto los desplazados carecen de protección bajo las cláusulas del régimen de protección internacional. Martin atribuye esto a los siguientes factores: falta de claridad en el mandato, falta de coordinación, carencia de recursos, competencia o presencia de intereses contradictorios entre las organizaciones interesadas en el problema de la migración por causas ambientales. Por esta razón algunos abogan por la ampliación de la definición del término de refugiado que hiciera la Convención del 1951, de tal manera que se incluya el concepto de “refugiados por razones de deterioro del medio ambiente”. *Migration and Environment*, *supra*, cita Essam El-Hinnawi, ENVIRONMENTAL REFUGEES, 1985; ofrece una reseña general de los desplazados a nivel mundial a consecuencia de la degradación del medio ambiente o los desastres naturales. Jacobson, *supra*, anota que “la gran mayoría de los gobiernos no reconocen el deterioro del medio ambiente como una de las causas legítimas del movimiento de refugiados, optando por ignorar el asunto”. Ni el Departamento de Estado de los Estados Unidos, ni ACNUR, por ejemplo, procesan estadísticas sobre este problema.

¹⁰⁴ *Declaración de Estocolmo*, Jun. 14 de 1992.

¹⁰⁵ *Declaración de Río*. ONU: Doc. A/Conf.48/14/ 1972.

manera que la protección del medio ambiente sea óptima y se obtengan beneficios económicos y sociales para todos. Ambas declaraciones orientan a los gobiernos sobre la forma en que deberían cooperar para desarrollar el derecho internacional en relación con la responsabilidad y la obligatoriedad de compensar las víctimas de la polución y otros daños al medio ambiente causados por actividades realizadas dentro o fuera de su jurisdicción. Además, los gobiernos deberán adoptar leyes respecto a la responsabilidad civil del Estado y la obligatoriedad de compensar a las víctimas de la polución y otros daños al medio ambiente¹⁰⁶ y así mismo adelantar estudios de impacto antes de emprender actividades con probabilidad de causar efectos dañinos¹⁰⁷ con el fin de asegurar que las organizaciones adelanten acciones coordinadas, eficientes y dinámicas para proteger y mejorar el medio ambiente. Las declaraciones de Estocolmo y Río también contemplan la "asistencia oportuna" para remediar las deficiencias en el medio ambiente resultantes de desastres naturales y el subdesarrollo¹⁰⁸. El principio 22 de la Declaración de Río se refiere a las poblaciones nativas, sus comunidades y otras comunidades locales¹⁰⁹ y el principio 24 establece que la guerra es inherentemente destructiva para el desarrollo sostenible.

A la fecha, ninguno de estos principios ambientales está articulado al derecho internacional, ni se refieren explícitamente al tema del desplazamiento. Sin embargo, algunas podrían constituirse en normas del derecho consuetudinario internacional. Además, todas ellas anuncian ciertos principios que, de ser implementados, en teoría, reducirían las presiones de la migración¹¹⁰.

¹⁰⁶ *Declaración de Río, supra*; principio 214.

¹⁰⁷ *Declaración de Río, supra*; principio 202.

¹⁰⁸ *Declaración de Estocolmo, supra*; principio 201; decir qué tan amplia o estrecha puede interpretarse esta provisión es casi tan difícil como discernir los factores que generan estas deficiencias. Sin embargo, existe al menos cierta base para establecer obligatoriedad de parte de la comunidad internacional cuando se presenten "problemas graves" que puedan resultar de aquellos.

¹⁰⁹ *United Nations Conference on Environment and Development, Río de Janeiro*, Jun. 3-14 de 1992, ONU: Doc. A/Conf.15/26, 1992; establece que la Agenda 21 contiene algunas provisiones que se relacionan con la inmigración por causas ambientales: "deberá adelantarse una investigación sobre cómo los factores ambientales interactúan con los factores económicos como causa de la emigración; la preocupación por el crecimiento demográfico, incluyendo la preocupación por los desplazados, debe incluirse en los programas para el desarrollo sostenible de las instituciones regionales e internacionales; la capacidad de los organismos de la ONU, otros organismos e instituciones, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales deberán ser apoyadas para ayudar a los países en sus políticas de desarrollo y, si es del caso, proveer asistencia a los inmigrantes por causas ambientales y las personas desplazadas".

¹¹⁰ *World Charter for Nature*, ONU: Doc. A/37/51, 1983.

Tercera parte. EL DERECHO AL NO DESPLAZAMIENTO DEFINIDO COMO UNO DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Derechos Humanos que se violan cuando ocurre el desplazamiento

Los derechos humanos prohíben específicamente el desplazamiento bajo determinadas circunstancias, sea intencional o no. En otros casos, la legislación requiere que ciertas garantías o condiciones se cumplan antes de cualquier desalojo¹¹¹. Un último enfoque recalca las consecuencias inmediatas del desplazamiento, si dichas consecuencias se pueden traducir en violaciones a los derechos humanos básicos, el derecho internacional de los derechos humanos debe entonces prohibir el desplazamiento. A continuación se examinan aquellos casos en los que el desplazamiento forzado puede amenazar la vigencia de los derechos humanos.

El desplazamiento pone en peligro la vida, la libertad y la seguridad de los desplazados, derechos que son garantizados, entre otros, en el Art. 3 de la DUDH y en el Art. 6 del CDCP. En tales casos, existe muy poca duda de que el desplazamiento será equivalente a un trato cruel, inhumano o degradante tal y como queda ilustrado en el Art. 5 de la DUDH y en el Art. 7 del CDCP.

El Art. 12 de la DUDH y el Art. 17 del CDCP, prohíben la interferencia arbitraria en la privacidad y el hogar del individuo. El Art. 17(2) de la DUDH establece que “nadie será arbitrariamente privado de su propiedad”¹¹²; y el Art. 25(1) que “todos los individuos y sus familias tienen el derecho a un estándar de vida adecuado, buena salud y bienestar general...”. Provisiones similares se encuentran en la CDESC. Esta estipula la protección de la familia (Art. 10); el derecho a un adecuado estándar de vida, abrigo y comida (Art. 11); el derecho a la salud física y mental (Art. 12); el derecho al trabajo (Art. 6); el derecho a la educación (Art. 13); el derecho a la autogestión económica, social y cultural (Art. 1); y el derecho a participar en la vida cultural (Art. 15)¹¹³. Todos los derechos citados se violan inevitablemente en mayor o menor grado cada vez que ocurre un desplazamiento forzado.

¹¹¹ Estas tienen que ver principalmente con la obtención del consentimiento de aquellas personas objeto del desplazamiento o requerir la participación de aquellos afectados por proyectos de desarrollo en su planeación y beneficios.

¹¹² La OEA establece que el derecho a la propiedad de los pueblos nativos en particular tiene dos elementos relacionados con las violaciones al Derecho de No Desplazamiento: (1) el reclamo de las poblaciones nativas de las tierras que por derecho ancestral les pertenecen y a su posesión y uso de sus recursos; y (2) la propiedad sobre las casas, cultivos, animales domésticos y otras pertenencias.

¹¹³ El *Analytical Report* establece que el derecho a la comida, al abrigo y la salud preceden al derecho a la vida y a la integridad personal.

El desplazamiento puede infringir otras disposiciones del CDCP. Por ejemplo: el principio de autodeterminación (el Art. 1, también el Art. 1 del CDESC); el derecho a una identidad legal (Art. 16); la libertad de pensamiento (Art. 18); la libertad de expresión (Art. 19); la libertad de asociación (Art. 20); y la libertad de reunión (Art. 21). De acuerdo con el Art. 4 del Convenio, los Arts. 6, 7, 16, y 18 no son revocables ni aún en casos de emergencia.

La libertad de movilización está inherentemente afectada cuando ocurre el desplazamiento, no sólo porque los desplazados están restringidos en su libertad de movilización (trátese de confinados en campos de refugiados, poblaciones de colonización, o centros de sociedad benéfica), sino también porque no pueden ejercer el derecho de retornar a sus países de origen o áreas de vivienda. La Convención sobre Genocidio puede actuar también en casos de expulsión externa o interna si estas prácticas resultan en genocidio o ponen en peligro la existencia física de la población. La Convención delinea un modelo riguroso de aplicación en todos los casos de desplazamiento¹¹⁴.

Independientemente de cuáles sean las causas del desplazamiento o de cuándo o no un tipo particular de desplazamiento es explícitamente prohibido por el derecho internacional, algunos de los derechos antes mencionados con toda probabilidad serán violados cada que ocurra un desplazamiento. Obviamente, en cada caso existen distintos grados de gravedad en las violaciones a los derechos humanos. Sobre esta base, el desplazamiento como tal, independientemente de las violaciones estatutarias referidas, está prohibido por el derecho internacional. Por ejemplo, si un gobierno está violando el derecho a la alimentación debido a que no distribuye comida y por lo tanto fuerza a la población a emigrar, se puede argumentar que no es sólo el Art. 11 de la CDESC el que se viola, sino también varios artículos de la DUDH y la CDCP. Parece legítimo concluir que debe ser prohibido explícitamente crear, mantener, o fallar en la mitigación de las circunstancias que conducen al desplazamiento.

¹¹⁴ La *Convention on the Prevention and Punishment of Crime of Genocide*, Convención de 1951, deja establecido que “es evidente que sustraer segmentos de población de sus territorios siempre causa graves traumas síquicos y fácilmente puede conducir a la destrucción física de parte del grupo... si una expulsión en masa puede causar caos y hambruna, este puede constituir una violación a los términos de la Convención”. *Preliminar Report on Population Transfers* describe las circunstancias en las cuales los términos de la Convención sobre Genocidio podrán aplicarse y se requerirá la prueba de intención por parte del gobierno o cualquiera otra agencia para “destruir en todo o parte, una nacionalidad étnica o a un grupo racial o religioso como tal”. Ver William Shutkin *International Human Rights Law and the Earth: The Protection of Indigenous People and the Environment* (1991) para una discusión de la noción de etnocidio y exterminio cultural en el evento de que llegue a suceder una separación de los pueblos nativos de sus tierras.

Abordemos otros dos puntos. Primero, que la gran mayoría de los casos de desplazamiento muy probablemente resultarán en violación de por lo menos una de las disposiciones de los derechos humanos. Para las personas afectadas por una situación de desplazamiento forzado, las violaciones a sus derechos pueden variar en el grado de severidad y significado. Segundo, que mientras en algunos casos se suele considerar que los desplazados han sufrido violaciones a sus derechos humanos, en otros esto no es tan explícito; la consecuencia inmediata es que estas personas quedan totalmente desprotegidas. Aun así, el fenómeno del desplazamiento es el mismo en todos los casos: siempre es una ocurrencia trágica. El fracaso de los tribunales internacionales para tratar el asunto del desplazamiento de manera comprehensiva conduce a innegables grietas en el sistema de salvaguardia internacional.

2. El Derecho a No ser Desplazado: Un derecho calificado

El análisis anterior indica que el Derecho a No ser Desplazado es un derecho calificado que en ciertos casos puede ser revocado. Como se dijo antes, el derecho a permanecer o el derecho a quedarse, o inclusive a regresar, son expresiones de la libertad de movilización. El Art. 12(3) de la CDCP dice:

Los derechos no estarán sujetos a ninguna restricción excepto en aquellos casos permitidos por la ley, para garantizar la seguridad nacional, orden público, salud pública o moral o los derechos y las libertades de otros.

Respecto a esta disposición se ha hecho notar que la ley estipula que las restricciones deben ser accesibles y precisas. Por tanto, el concepto de *necesidad* implica la existencia de una *urgente necesidad social* a ser evaluada de acuerdo con las circunstancias particulares; *seguridad nacional* implica la existencia de circunstancias que afectan la nación como un todo; y *orden público*, a pesar del variado significado en las distintas jurisdicciones, se refiere a conceptos tan importantes como el mantenimiento del Estado como garantizador de la organización social.

La libertad de movilización también es revocable de conformidad con el Art. 4(1) de la CDCP que establece:

En tiempos de emergencia pública que amenacen la vida de la nación, los Estados firmantes del presente Convenio proveerán, en lo estrictamente requerido por las exigencias de la situación, medidas que no sean inconsistentes con las demás obligaciones contraídas internacionalmente y que no impliquen discriminación de raza, lengua, religión u origen social.

Respecto a esta disposición y a otras similares contenidas en otros instrumentos de derechos humanos¹¹⁵, la CIDH examinó la evacuación de miles de personas de la cultura Miskito de sus poblaciones y concluyó que tal desalojo hubiera sido justificable sólo si el gobierno hubiera reconocido el derecho de la gente de retornar a sus hogares una vez la emergencia se hubiera solucionado, si hubiera garantizado su asistencia con un plan de retorno y los hubiera compensado por la pérdida de su propiedad. La CIDH también concluyó que en el futuro las circunstancias que obligarían a la aplicación de tales disposiciones deben ser “extremadamente serias”.

Respecto a las condiciones bajo las cuales un desplazamiento puede llevarse a cabo, se pueden consultar las normas de procedimiento citadas en el Art. 17 del Protocolo II Adicional de los Convenios de Ginebra, el cual dice:

De tales desplazamientos llegar a ocurrir, deberán adoptarse todas las medidas posibles de tal manera que la población civil pueda recibir bajo condiciones satisfactorias albergue, higiene, salud, seguridad y nutrición.

En los casos de proyectos de desarrollo y políticas que pudieran acarrear el desplazamiento de población, el desplazamiento forzado estaría justificado legalmente sólo si la necesidad de medidas excepcionales y su aplicación se efectuara con base en procedimientos aceptables establecidos por las leyes nacionales. Las personas relocalizadas deben ser compensadas, asistidas con su rehabilitación y se les debe hacer partícipes de las ganancias provenientes de los proyectos de desarrollo, así como recibir ayuda al retornar, en particular en aquellos casos en los que la relocalización ha sido temporal. En teoría, al implementar los principios contenidos en la Guía Operacional del Banco Mundial, la población sujeta a la relocalización tendría así muy pocas razones para argumentar en contra.

Los oponentes pueden argumentar que estas derogaciones son de tal manera amplias y sujetas a variadas interpretaciones que podrían poner en peligro el Derecho al No Desplazamiento. De todas maneras, la solución a dicho problema es la elaboración rigurosa del texto de excepciones de tal manera que se pueda prevenir el abuso.

3. Definición del Derecho a No ser Desplazado

3.1 Prohibición del desplazamiento forzado

La siguiente definición da cuenta de este análisis sobre las causas del desplazamiento y la respuesta legal a estas:

¹¹⁵ La *Convención Americana de Derechos Humanos* provee que los Estados firmantes pueden renunciar a sus obligaciones bajo determinadas circunstancias. *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* provee que los signatarios pueden revocar sus responsabilidades en tiempos de guerra u otras circunstancias exigentes.

Ningún hombre o mujer deberá ser forzado a abandonar su casa, reubicado a la fuerza, expulsado de su país de nacionalidad, área de residencia habitual, excepto bajo condiciones como las dispuestas por ley. En tales casos todas las medidas posibles deberán tomarse en orden a garantizar la partida segura y el restablecimiento de la población en otro lugar.

Toda la asistencia posible será proveída a los desplazados, de tal manera que su seguridad y dignidad serán garantizadas. Se tomarán todas las medidas necesarias para asegurar el retorno de los desplazados, siempre que las condiciones así lo permitan. Ninguna de las disposiciones aquí contenidas deberá interpretarse de tal forma que puedan restringir la libertad de movimiento¹¹⁶.

3.2 El elemento de coerción

Al definir así el *desplazamiento forzado* se asumió que el elemento *coerción* existía. Los casos de desplazamiento voluntario tales como viajes, cambios de residencia o la emigración legal, inclusive la ilegal, no son de interés para nuestros propósitos. Que una persona opte por emigrar, o al menos que consienta en emigrar, satisface la presunción de que no hay violación al Derecho de No ser Desplazado. En lenguaje cotidiano el término *refugiado* se diferencia del término *migrante*, en que aquel implica la carencia de otras opciones salvo la de emigrar. La presunción de que en el amplio sentido de la palabra *refugiado* es alguien que huye “como condición de sobrevivencia”, es utilizada frecuentemente por académicos que deliberadamente no toman en cuenta la definición legal.

Un aspecto importante es determinar cuándo la *coerción* debe definirse en términos subjetivos¹¹⁷. Los reportes de la ONU se refieren al elemento *coerción* como una parte central de la definición del desplazamiento, pero no lo analizan. Por el contrario, se limitan a relacionarlo con las características de *masividad e inadvertencia* de los movimientos de población, en cuyos casos se presupone correctamente que la coerción de cierto grado está implicada. Estas características pueden ser definidas como objetivas, pero no pueden ser tomadas como evidencia de coerción. El problema de los criterios subjetivos es que no existe acuerdo respecto a cuando un movimiento es forzado o voluntario, así como en general tampoco existe consenso en filosofía y en

¹¹⁶ Ver *Deng Study, supra*; cita al *Refugee Policy Group* que urge la adopción de nuevas guías y estándares de protección a los desplazados.

¹¹⁷ El Manual de ACNUR discute cuando el temor a la persecución del Estado debe ser indagado con referencia a un criterio objetivo o subjetivo. El criterio de “temor a la persecución” en la definición del término refugiado en la Convención de 1951 está unido a la persecución anticipada en caso de retorno al país origen.

sicología en cuanto a la noción de *libre albedrío*. Por esta razón, se hacen esfuerzos para incluir un criterio objetivo o un método objetivo para determinar la ausencia de libre albedrío.

Richmond nos muestra un complejo cuadro de fuerzas proactivas y reactivas con el fin de ilustrar el hecho de que, debido a los distintos grados de libertad, no es fácil distinguir entre *obligatorio y libre* o *involuntario y voluntario*. Dado que estas fuerzas varían es posible que la indagación tenga que comenzar por enfocarse en lo individual. En palabras de Kunz, por ejemplo, lo que distingue al refugiado del emigrante es la resistencia de aquel al desplazamiento. Asumamos que la siguiente es una opción que se le presenta a una persona a punto de encarar un desplazamiento: ¿Es el derecho de movilización o el Derecho a No ser Desplazado el que ejercerán? Dependiendo de la respuesta, obtendríamos una idea general de la magnitud del libre albedrío o de la resistencia con relación a la partida.

Todo parece indicar que si definimos el concepto de desplazamiento como una violación a los derechos humanos precisamente por el elemento de coerción, entonces resultaría redundante definir la coerción en términos de derechos humanos. Un análisis más detenido nos permite concluir que la coerción puede ser definida en términos de las violaciones a los derechos humanos que ya han ocurrido o con base en el temor a que esas violaciones lleguen a ocurrir. De otro lado, el fenómeno del desplazamiento será una violación a los derechos humanos, no tanto por sus posibles causas, sino por las violaciones a los derechos humanos que acarree. Si un desplazamiento específico viola ciertos derechos humanos, sólo en el momento del desalojo puede asumirse que la coerción existe.

Un punto final que requiere clarificación es la situación extrema de una persona que tuviera que huir sin tener un lugar a donde ir. Bajo estas circunstancias ningún desplazamiento en teoría ocurriría, no por ausencia de factores que lo generen o por causas estructurales, sino por la completa carencia de un posible lugar de destino o por simple resignación. Dado que la carencia de un lugar a donde llegar no neutraliza la coerción, uno pudiera asumir que dicha persona estaría protegida si se llamara la atención sobre la violación a los derechos humanos que implica la coerción si, hipotéticamente, el desplazamiento hubiera ocurrido. En ausencia de tales violaciones y en ausencia de evidencia irrefutable de que existe temor por el desplazamiento (no un desplazamiento fáctico), no hay razón para analizar este caso con referencia al Derecho a No ser Desplazado.

3.3 Tres usos del Derecho a No ser Desplazado: Una vía de “empoderamiento”, un método de análisis y un estándar de protección.

El Derecho a No ser Desplazado puede tener una obvia y significativa ventaja. Puede proveerle a las personas en peligro de ser desplazadas un poder demandante para llamar la atención sobre un serio problema de derechos humanos que encierra un amplio rango de abusos y violaciones, como se discutió anteriormente. El

“empoderamiento” es de la mayor importancia en la realización de los derechos humanos. Paul, por ejemplo, hace notar que los derechos de una persona legitiman su esfuerzo colectivo o individual en la búsqueda de protección ante amenazas y reorienta la restauración de los intereses afectados.

Que el Derecho a No ser Desplazado tenga eficacia jurídica o no, dependerá de muchos otros factores, entre otros, de la formulación detallada de las normas legales, de su adecuado reconocimiento, obligatoriedad y mecanismos de monitoreo. Y aunque tarde en ser reconocido firmemente en el derecho internacional de los derechos humanos, de todos modos puede jugar un papel importante. Por un lado, puede ser utilizado como un *instrumento de análisis* con el fin de hacer claridad sobre una variedad de temas que actualmente son discutidos en el campo del derecho internacional. Dado que la violación del Derecho a No ser Desplazado se hace obvia de inmediato en forma de movimientos masivos de población, cualquier esfuerzo analítico al respecto se reorientará hacia otros asuntos tales como quiénes causaron la expulsión (los agentes responsables de la violación); cuáles fueron los derechos que se violaron o los que están en peligro de ser violados y desencadenaron el desplazamiento; cuáles fueron las causas; cuál es la importancia de cada uno de los factores causales; cuál es la ley internacional que debe ser invocada en una situación específica de desplazamiento; cuál de los derechos humanos precisa recalcar, dado que el derecho internacional no los protege suficientemente, produciendo un mayor riesgo de desplazamiento; y quiénes son los sujetos indicados por el derecho internacional y el derecho de los derechos humanos (p.e. ¿deben entidades como las corporaciones transnacionales, organizaciones internacionales, grupos insurgentes, individuos privados, ser incluidos dado que pueden ser agentes de desplazamientos?).

Finalmente, el Derecho a No ser Desplazado implica, por lo menos, que las leyes sobre refugiados deban incorporarlo en su doctrina. Esta está concebida como si jugara un papel protectorio y reactivo, pero tradicionalmente ha estado limitada a la protección de los derechos de aquellas personas que ya han huido. Más aún, el incremento dramático del número de refugiados hace dudar de la viabilidad del régimen de refugiados existente y del papel que juegan las instituciones que han implementando esas leyes. En algunos casos, inclusive, se ha hecho un llamado a reconsiderar la definición de refugiado¹¹⁸. La discusión adelantada aquí indica que el

¹¹⁸ La *Convention Relating to the Status of Refugees*, Jul. 28 de 1951, definió al refugiado como la persona que “poseída de un temor bien fundado de ser víctima de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un particular grupo social u opinión política, se encuentra fuera de su país nativo y no es capaz, o al poseer tal temor, no tiene la voluntad de proveerse así mismo de la protección en aquel país...”.

Derecho a No ser Desplazado puede jugar la función de *red de seguridad*¹¹⁹ para proteger un cierto número de derechos que pueden variar de caso en caso. Una consecuencia de esto es el uso de la violación al Derecho de No ser Desplazado como evidencia de persecución. Otra es la implicación en la redefinición del término *refugiado*, que puede conllevar el examen de los conceptos de coerción y victimización. Una tercera, es su uso como valla publicitaria llamando a la protección internacional. La falta de protección en ciertos casos de desplazamiento requeriría la reconsideración de los regímenes humanitarios y de refugiados que hoy existen y la institucionalización de nuevos tipos de protección.

CONCLUSIÓN

Las tesis de los teóricos de la migración internacional indican que la complejidad y la interconexión de las distintas causas del desplazamiento sirven para presumir que es necesario un esquema de protección internacional ante este fenómeno. Al proporcionar un telón de fondo para sopesar las causas aproximadas del desplazamiento, se facilitará la identificación de los agentes que lo causan y la naturaleza de la violación a los derechos humanos que se den en ese contexto. El Derecho a No ser Desplazado puede ser el punto de partida para dicho análisis, cuya finalidad no debe ser otra que confrontar el tema circular del fenómeno del desplazamiento, sus causas y consecuencias, en un coherente marco de derechos humanos.

En el contexto del sistema internacional de protección a los derechos humanos, el tema del desplazamiento no ha sido adecuada ni coherentemente tratado como asunto de violación a los derechos humanos. En la medida en que la situación está cambiando, el apoyo al enfoque general propuesto en este documento empieza a tomar fuerza. Es más, existe una tendencia común que se evidencia a lo largo de las leyes existentes y que anuncia el tema del desplazamiento en los siguientes términos: desplazamiento puede ser una forma de violación a los derechos humanos, trátase ya de un acto deliberado o del resultado de otras circunstancias. Este enfoque del problema considera no sólo las disposiciones específicas que tienen que ver con el asunto del desplazamiento en el campo de los instrumentos internacionales pro-derechos humanos, sino también que tienen que ver con el derecho consuetudinario relativo al desarrollo de proyectos y políticas.

¹¹⁹ James Hathaway, *Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection*, J. REFUGEE STUD., 1991; considera que la ley de refugiados puede servir como medio para remover los obstáculos en el camino del derecho internacional de los derechos humanos.

En una situación de desplazamiento ciertos derechos humanos serán, probablemente, más violados que otros. Resaltar el derecho internacional de los derechos humanos puede servir como enfoque preventivo en la medida en que acierte en la proscripción de la causa (directa o indirecta) del desplazamiento y requiere que las normas relevantes sean tenidas en cuenta. Esto no quiere decir que el Derecho a No ser Desplazado no esté sujeto a derogaciones de excepción. No obstante, de allí no se puede sugerir que dichas derogaciones no deban ser cuidadosamente definidas e inspeccionadas en su aplicación.

Definir el marco legal y de hechos que contextualice el tema del desplazamiento facilita la formulación del Derecho a No ser Desplazado. De central importancia para esta definición es el elemento de coerción que podría ser la causa directa de las violaciones a los derechos humanos o de la amenaza de violaciones.

Esta discusión sugiere que a pesar de las ambigüedades y la carencia de claros principios relacionados con el desplazamiento, el Derecho a No ser Desplazado satisface las condiciones para conferirle el status de derecho humano internacional. Además, refleja importantes valores sociales, es relevante y consistente con los diferentes sistemas de valores, refleja las leyes internacionales vigentes y es consistente, mas no repetitivo, con el cuerpo de leyes existentes. Más aún, el Derecho al No Desplazamiento posee el potencial para alcanzar un alto grado de consenso internacional y, dada su precisión, para dar lugar a otras obligaciones y derechos identificables. En cuanto a su compatibilidad con la práctica general de los Estados, si el paquete de leyes internacionales actualmente vigentes conlleva a “una ausencia crónica de implementación”, entonces, tal vez sea la hora de volver seriamente a repensar la falta de protección contra el desplazamiento.

SIGLAS UTILIZADAS

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

CDCP: Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos

CDESC: Convención de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CIDH: Comisión Interamericana para los Derechos Humanos

DIH: Derecho Internacional Humanitario

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

OCDE: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OUA: Organización de la Unidad Africana

CONVENCIÓN DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950

ENTRADA EN VIGOR: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43

PREÁMBULO

Las altas partes contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado que en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituye para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

Capítulo I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Definición del término “refugiado”

A. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

- 1) Que haya sido considerado como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de Convenciones del 28 de octubre de 1933, y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condicione establecidas en el párrafo 2 de la presente sección;

- 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde ante, tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión “del país de su nacionalidad” se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se hayan acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

- B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 ” que figuran en el artículo 1º de la sección A podrán entenderse como a) “acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa”; o como b) “acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa o en otro lugar”; y cada Estado Contratante formulará en el momento de

la firma, de la ratificación o de la adhesión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula *a* podrá en cualquier momento extender sus obligaciones mediante la adopción de la fórmula *b* por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedentes:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o
- 2) Si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
- 5) Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;

- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias de virtud en las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las Naciones Unidas, esas personas tendrán *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

- F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:
- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos,
 - b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
 - c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Artículo 2. Obligaciones generales

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento de orden público.

Artículo 3. Prohibición de la discriminación

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 4. Religión

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

Artículo 5. Derechos otorgados independientemente de esta Convención

Ninguna disposición de esta convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Artículo 6. La expresión en las mismas circunstancias

A los fines de esta Convención, la expresión en las mismas circunstancias significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

Artículo 7. Extensión de reciprocidad

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.
2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, de la exención de reciprocidad legislativa.
3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.
4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.
5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 21, y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

Artículo 8. Exención de medidas excepcionales

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones a favor de tales refugiados.

Artículo 9. Medidas provisionales

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

Artículo 10. Continuidad de residencia

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal territorio.

2. Cuando un refugiado hay sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

Artículo 11. Marinos refugiados

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecer en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

Capítulo II CONDICIÓN JURÍDICA

Artículo 12. Estatuto personal

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.
2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trata sea los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

Artículo 13. Bienes muebles e inmuebles

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

Artículo 14. Derechos de propiedad intelectual e industrial

En cuanto a la protección de la propiedad industrial, y en particular de inventos, dibujos o modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en el que resida habitualmente, la misma protección concedida a los

nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

Artículo 15. Derecho de asociación

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

Artículo 16. Acceso a los tribunales

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.
2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la *cautio judicatum solvi*.
3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

Capítulo III

ACTIVIDADES LUCRATIVAS

Artículo 17. Empleo remunerado

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.
2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:
 - a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
 - b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
 - c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.
3. Los Estados Contratantes examinarán benévolutamente la asimilación, en lo

concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programa de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

Artículo 18. Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorables que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en los que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19. Profesiones liberales

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.
2. Los Estados Contratantes podrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Capítulo IV BIENESTAR

Artículo 20. Racionamiento

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 21. Vivienda

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Artículo 22. Educación pública

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.
2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

Artículo 23. Asistencia pública

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

Artículo 24. Legislación del trabajo y seguros sociales

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:
 - a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;
 - b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:
 - i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;
 - ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.
2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.
4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no Contratantes.

Capítulo V

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 25. Ayuda administrativa

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.
2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades por conducto de éstas.
3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe, salvo prueba en contrario.
4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.
5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

Artículo 26. Libertad de circulación

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Artículo 27. Documento de identidad

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse

fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados en virtud de acuerdos internacionales previos por las partes en tales acuerdos serán reconocidos por los Estados Contratantes considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

Artículo 29. Gravámenes fiscales

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquiera clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

Artículo 30. Transferencia de haberes

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

Artículo 31. Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto en el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 32. Expulsión

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.
2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Artículo 34. Naturalización

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites.

Capítulo VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DE EJECUCIÓN

Artículo 35. Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediera; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediera, presentar informes a los organismos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:
 - a) La condición de los refugiados;
 - b) La ejecución de esta Convención, y
 - c) Las leyes, reglamentos y decretos, que están o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo 36. Información sobre leyes y reglamentos nacionales

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación de esta Convención.

Artículo 37. Relación con convenciones anteriores

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928, y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

Capítulo VIII

CLÁUSULAS FINALES

Artículo 38. Solución de controversias

Toda controversia entre la Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

Artículo 39. Firma, ratificación y adhesión

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de la Naciones Unidas, desde de 28 de julio hasta el 31 de agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta

a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiera dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.
3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Artículo 40. Cláusulas de aplicación territorial

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.
2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contratados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en fecha de entrada de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.
3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

Artículo 41. Cláusula federal

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;
- b) En lo concerniente, a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estado, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no

estén obligados a adoptar medidas legislativas, el Gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias acantonados;

- c) Todo Estado federal que sea parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de la Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

Artículo 42. Reservas

1. En el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reserva con respecto a artículos de la convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16(1), 33 y 36 a 46 inclusive.
2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 43. Entrada en vigor

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 44. Denuncia

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.
3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá declarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

Artículo 45. Revisión

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir revisión de esta Convención.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

Artículo 46. Notificación del Secretario General de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere al artículo 39, acerca de:

- a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;
- b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;
- c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;
- d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;
- e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;
- f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere al artículo 44,
- g) Las peticiones a que se refiere el artículo 45;

EN FE DE LO CUAL los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de su respectivos Gobiernos la Presente convención.

HECHO en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, textos en inglés y Francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y de cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.

PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

Introducción: Alcance y Finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.
2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
3. Estos principios reflejan y respetan la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:
 - a) el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
 - b) los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
 - c) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
 - d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.
4. Estos Principios deberán recibir la más amplia difusión y aplicación posible.

Sección I

PRINCIPIOS GENERALES

Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen

a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Principio 2

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucrados.
2. Estos Principios no podrán ser interpretados de forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

Principio 3

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.
2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Principio 4

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política o de cualquier otra índole, origen *nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, descendencia* o cualquier otro criterio similar.
2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

Sección II

PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DESPLAZAMIENTOS

Principio 5

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las

obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:
 - a) basados en políticas de apartheid, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
 - b) en situaciones de conflicto armado, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas;
 - c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
 - d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran de evacuación; y
 - e) cuando se utilicen como castigo colectivo.
3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.
2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.
3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:
 - a) la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica;
 - b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
 - c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
 - d) las autoridades competentes tratarán de hacer intervenir a las personas afectadas, en particular a las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
 - e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y

- f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Principio 8

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

Principio 9

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella.

Sección III

PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DURANTE EL DESPLAZAMIENTO

Principio 10

1. El derecho a la vida es inherente al ser humano y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

- a) el genocidio;
- b) el homicidio;
- c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y
- d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la incitación a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos en particular, contra:

- a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;
- b) la privación de alimentos como medio de combate;
- c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
- d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
- e) el uso de minas antipersonal.

Principio 11

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.
2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:
 - a) la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;
 - b) la esclavitud o cualquier otra forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
 - c) los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos. Se prohibirán las amenazas y la incitación a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Principio 12

1. Todo ser humano tiene derecho a la libertad y seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser reclusos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.
3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o encarcelamiento arbitrarios como resultado de su desplazamiento.
4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

Principio 13

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.
2. Se protegerá a los desplazados internos contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

Principio 14

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.
2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15

Los desplazados internos tienen derecho a:

- a) buscar seguridad en otra parte del país;
- b) abandonar su país;
- c) solicitar asilo en otro país; y
- d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.
2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.
3. Las autoridades competentes tratarán de recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.
4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Principio 17

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.
2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen permanecer juntos.
3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de las familias, sobre todo en los casos de familias con niños.
4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derechos a permanecer juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tiene derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad:
 - a) alimentos indispensables y agua potable;
 - b) cobijo y alojamiento básicos;
 - c) vestido adecuado; y
 - d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.

3. Se tratará en especial de garantizar que las mujeres participen plenamente en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Principio 19

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidados médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales
2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.
Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

Principio 20

1. Todo ser humano, tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.
3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

Principio 21

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.
2. Se protegerá la propiedad y las posesiones de los desplazados internos en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:
 - a) pillaje;
 - b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
 - c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
 - d) actos de represalia; y
 - e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.
3. Se protegerá la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

1. No se hará entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento respecto del disfrute de los siguientes derechos:
 - a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión;
 - b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
 - c) el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;
 - d) el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
 - e) el derecho a comunicarse en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Todo ser humano tiene derecho a la educación.
2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se tratará en especial de conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, se facilitarán los servicios de educación y formación a los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

Sección IV

PRINCIPIOS RELATIVOS

A LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Principio 24

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.
2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros partícipes competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado como acto inamistoso ni como injerencia

en los asuntos internos del Estado y será examinado de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Se respetará y protegerá a las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. Al proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás partícipes competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. Para ello, las mencionadas organizaciones y partícipes respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.
2. El párrafo precedente se entiende sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

Sección V

PRINCIPIOS RELATIVOS AL REGRESO, EL REASENTAMIENTO Y LA REINTEGRACIÓN

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.
2. Se tratará en especial de garantizar que los desplazados internos participen plenamente en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación

alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Principio 30

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros partícipes competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

LEY NÚMERO 387 DE 1997

(JULIO 18)

“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

Del desplazamiento y de la responsabilidad del Estado

ART 1º. Del desplazado. Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios, y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional o humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

PAR. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

ART.2º. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

1. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.
3. El desplazado y/o desplazados forzados tiene derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.
4. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.
5. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
6. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
8. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
9. Es deber del Estado proporcionar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

ART. 3º. De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

TÍTULO II

Del sistema nacional de atención integral
a la población desplazada por la violencia

CAPÍTULO I

Creación, constitución y objetivos del sistema nacional de atención integral
a la población desplazada por la violencia

ART. 4º. De la creación. Créase el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Atender de manera integral la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.
2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
3. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.
4. Garantizar un manejo oportuno eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y

atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

PAR.: Para el logro de los anteriores objetivos, el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia contará con el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

ART. 5º. De la constitución. El sistema estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizaran planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

ART. 6º. Del consejo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia. Créase el consejo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.

Este consejo nacional estará integrado por:

- Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá.
- El consejero presidencial para los desplazados, o quien haga sus veces.
- El Ministro del Interior.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministro de Defensa Nacional.
- El Ministro de Salud.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El director del Departamento Nacional de Planeación.
- El Defensor del Pueblo.
- El consejero presidencial para derechos humanos, o quien haga sus veces.
- El consejero presidencial para política social, o quien haga sus veces.
- El gerente de la red de solidaridad social, o quien haga sus veces.
- El alto comisionado para la paz, o quien haga sus veces.

PAR. 1º. Los ministros del despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el consejo nacional, podrán delegar su asistencia en los viceministros o en los secretarios generales de los respectivos ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el comandante general de la Fuerzas Militares. En el caso del director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el subdirector del mismo departamento, y en el evento de la red de solidaridad, en el subgerente de la misma.

Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje, podrán ser invitados al consejo otros ministros o jefes de departamentos administrativos o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o representantes de las organizaciones de desplazados.

PAR. 2º. El director de la dirección general Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior ejercerá la secretaria técnica del Consejo Nacional.

ART. 7º. De los comités municipales, distritales y departamentales para atención integral a la población desplazada por la violencia. El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, que estarán conformados por:

1. El gobernador o el alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.
2. El comandante de brigada o su delegado.
3. El comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.
4. El director del servicio seccional de salud o el jefe de la respectiva unidad de salud, según el caso.
5. El director regional, coordinador del centro zonal o el director de agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
6. Un representante de la Cruz Roja colombiana.
7. Un representante de la Defensa Civil.
8. Un representante de las iglesias.
9. Dos representantes de la población desplazada.

PAR. 1º. El comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas relevancia social en el respectivo territorio.

El Ministerio del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembro del consejo nacional puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o presentar apoyo técnico de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités.

PAR. 2º. Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros, el comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar -inspector de policía- o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las iglesias, de la fuerza pública y de la Policía Nacional.

PAR. 3º. En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocados por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la atención integral de la población desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.

ART. 8º. De las acciones de prevención de los comités municipales. Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, serán:

1. **Acciones jurídicas.** Los miembros del comité municipal deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.
2. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.
3. **Acciones asistenciales.** Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso.

CAPÍTULO II

Del plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia

Sección 1ª

Del diseño y objetivo del plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia

ART. 9º. **Del diseño.** El Gobierno Nacional diseñará el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia el cual, aprobado por el consejo nacional, será adoptado mediante decreto.

Para la elaboración de dicho plan se contará con el concurso de las entidades públicas, privadas y comunitarias que conforman el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.

Las medidas y acciones que se adopten en el plan nacional deberán atender las características y condiciones especiales de las “zonas de expulsión” y las “zonas de recepción”.

PAR. El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en ejercicio, en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el plan a que hace referencia este artículo.

ART. 10º. **De los objetivos.** Los objetivos del plan nacional serán los siguientes, entre otros:

1. Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.

2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generen el desplazamiento forzado.
3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para subsistencia y la adaptación a la nueva situación.
4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerables y la defensa de los bienes afectados.
5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social
6. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
7. Brindar atención especial a las mujeres, niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios.
9. Las demás acciones que el consejo nacional considere necesarias.

SECCIÓN 2º

De la red nacional a la población desplazada por la violencia

ART. 11º. Funcionamiento. La red nacional de información para la atención a la población desplazada será el instrumento que garantizará al sistema nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población. Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del plan nacional.

ART. 12º. Puntos de información locales. La consejería presidencial para los desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia y las organizaciones de desplazados,

acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento.

ART. 13º. Del observatorio del desplazamiento por la violencia. El Gobierno Nacional creará un observatorio del desplazamiento interno por la violencia, el cual producirá informes semestrales sobre la magnitud y tendencias que presenta el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada. Dicho observatorio fortalecerá la red nacional de información y contará con la participación de expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.

SECCIÓN 3ª

De la prevención

ART. 14º. De la prevención. Con el objetivo de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas:

1. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
2. Promover actos de ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación.
3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
4. Diseñar y ejecutar un plan de difusión del derecho internacional humanitario.
5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.

PAR. La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Desarrollos Humanos del Ministerio del Interior, deberá concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los consejos de seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.

SECCIÓN 4ª

De la atención humanitaria de emergencia

ART. 15º. De la atención humanitaria de emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizará el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de derechos humanos y el cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

PAR. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.

SECCIÓN 5ª

Del retorno

ART. 16º. **Del retorno.** El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección, consolidación y estabilización socioeconómica.

SECCIÓN 6ª

De la consolidación y estabilización socioeconómica

ART. 17º. De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema nacional de reforma agraria y de desarrollo rural campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.
6. Planes de empleo urbano y rural de la red de solidaridad social.

SECCIÓN 7ª

De la cesación de la condición de desplazado forzado

ART. 18º. De la cesación de la condición de desplazados. La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

PAR. El desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.

SECCIÓN 8ª

De las instituciones

ART.19º. De las instituciones. Las instituciones comprometidas en la atención integral a la población desplazada, con su plan de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del sistema nacional de atención integral a la población desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la atención integral de la población desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de los desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará propiedad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la dirección de desarrollo social y de la oficina de mujer rural, diseñará y ejecutará programas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.
3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgarán líneas especiales de crédito en cuanto a periodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de

microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la ley.

4. El sistema general de seguridad social en salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.
5. La red de solidaridad social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.
6. La dirección nacional para la equidad de la mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.
7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.
8. El sistema nacional de cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.
9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidio a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.
10. El Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.
11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.
12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del derecho internacional humanitario. En estos programas se deberán integrar las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de desplazados.
13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional.

14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

ART. 20º. Del Ministerio Público. Corresponde al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales la guarda y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución integral a la población desplazada. Las autoridades municipales deberán informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente, sobre la ocurrencia del desplazamiento o sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo.

CAPITULO III

Del fondo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia

ART. 21º. De la creación y naturaleza. Créase el fondo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas.

PAR. La consejería presidencial para los desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este fondo.

ART. 22º. Del Objeto. El fondo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia tiene por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la red nacional de información.

PAR. La participación del fondo nacional en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada, de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia.

ART. 23º. De los recursos. Los recursos del fondo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el presupuesto general de la Nación.
2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al fondo, previa la incorporación al presupuesto general de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del fondo, previa incorporación al presupuesto general de la Nación.

4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al presupuesto general de la Nación.
5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiriera a cualquier título de conformidad con la ley.

ART. 24º. De la administración. La administración del fondo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia estará del director general de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministerio del Interior.

ART. 25º. De la reglamentación. El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley, reglamentará la organización funcionamiento del fondo, los objetivos y funciones que le corresponde, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuestal y patrimonial necesario para su operación. Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el presupuesto general de la Nación para dejar en cabeza del fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

TITULO III

Marco de protección jurídica

ART. 26º. De la definición de la situación militar de los desplazados. Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.

ART. 27º. De la perturbación de la posesión. La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la personería municipal, Defensoría del Pueblo, procuraduría agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

ART. 28º. De los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte. En los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte, las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso, los cambios de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos de que se trate, sin perjuicio de los derechos de terceros.

TÍTULO IV

Otras disposiciones

ART. 29º. De la protección a las personas desplazadas. La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el plan nacional de atención integral a la población desplazada.

La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las organizaciones no gubernamentales que realicen actividades en zonas de expulsión.

ART. 30º. Del apoyo a las organizaciones de desplazados. El Gobierno Nacional brindará las garantías necesarias a las organizaciones de los desplazados y a las entidades no gubernamentales que desarrollan acciones en pro de los derechos humanos y de los desplazados internos.

ART. 31º. De los informes al Congreso. Con el fin de evaluar el desarrollo del plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, antes del 16 de marzo de cada año, un informe sobre la ejecución del plan y los correctivos y propuestas de acción a seguir.

ART. 32º. De los beneficios consagrados en esta ley. Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1º de esta ley y que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad.
2. Que además, remitan para su inscripción copia de la declaración anterior a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal.

PAR. Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado, no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorgue la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

ART. 33º. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Nacional, los beneficiarios de la presente ley, las organizaciones no gubernamentales y las entidades oficiales encargadas de la defensa o promoción de los derechos humanos, podrán ejercitar la acción de cumplir para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados en la presente ley a favor de los desplazados.

Mientras se desarrolla legalmente el artículo 87 de la Constitución Nacional, la acción de cumplimiento se tramitará de conformidad con las disposiciones procedimientos y de competencia consignadas en el Decreto 2591 de 1991(1) sobre acción de tutela.

ART. 34º. De la vigencia de la ley. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Publíquese y ejecútese.

Dada en Ibagué a 18 de julio 1997.

DECRETO NÚMERO 501 DE 1998 **(MARZO 13)**

por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 25 de la Ley 387 de 1997,

DECRETA:

Artículo 1. Naturaleza jurídica. El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, creado por la Ley 387 de 1997, funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuentas.

Artículo 2. Objetivos del Fondo. Para los efectos previstos en el artículo primero de este decreto, los recursos del Fondo se destinarán a los siguientes objetivos:

1. Financiar y/o cofinanciar planes, programas y acciones encaminadas a neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras; a la promoción y protección de los derechos humanos, y al conocimiento y cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.
2. Administrar de manera oportuna y eficiente los recursos asignados al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

3. Financiar y/o cofinanciar los planes, programas y proyectos que beneficien a la población desplazada, de tal manera que contribuyan a garantizar su reincorporación a la vida social, laboral y cultural; así como a su estabilización y consolidación socioeconómica en el retorno o reubicación.
4. Desarrollar y consolidar la Red Nacional de Información para la atención a la población desplazada por la violencia.
5. Apoyar la concertación interinstitucional con los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, las Organizaciones No Gubernamentales u otras formas asociativas para el desarrollo de las materias objeto del Fondo.
6. Coadyuvar a las acciones orientadas a brindar atención humanitaria de emergencia a la población desplazada en los municipios expulsos o receptores.

Artículo 3. Administración. El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, será administrado por el Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será el ordenador del gasto según delegación conferida por el Ministro del Interior.

Artículo 4. Organización. La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, establecerá los procedimientos administrativos y operativos que se requieran para la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.

Artículo 5. Funciones del Director. Son funciones del Director General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en relación con la administración y ordenación del Gasto del Fondo para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia:

1. Adoptar las medidas necesarias que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del Fondo, de conformidad con las disposiciones legales.
2. Dirigir, controlar, coordinar y ejecutar las acciones necesarias que demande la organización, el funcionamiento y la administración del Fondo.
3. Ejecutar el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia aprobado por el Consejo Nacional de Atención integral a la Población Desplazada.
4. Velar que ingresen en debida forma al Fondo los recursos provenientes de las distintas fuentes de financiación.
5. Celebrar los contratos que se requieran para el desarrollo del objeto y funciones del Fondo, en virtud de delegación otorgada por el Ministro del Interior.
6. Determinar las prioridades de distribución de los recursos del Fondo, teniendo en cuenta la oportunidad, operatividad y eficiencia.
7. Coordinar y concertar con la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, los medios necesarios para la consecución

de los recursos logísticos y de personal requeridos para la adecuada administración del Fondo.

8. Llevar las cuentas y elaborar los informes que se deriven de sus operaciones.
9. Rendir al Ministro del Interior, al Consejero Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, los informes de Administración del Fondo, cuando le sean solicitados.
10. Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión.
11. Solicitar periódicamente informes a la Red Nacional de Información para la debida administración del Fondo.
12. Concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.
13. Las demás que se relacionen con la administración y ordenación del gasto del Fondo, que le asigne la Ley y el ministro del Interior.

Artículo 6. *Funciones del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.* El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con relación al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar la política general para la inversión de los recursos del Fondo, dentro del marco del Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada.
2. Recomendar y proponer al Gobierno Nacional las normas para el debido cumplimiento de sus funciones.
3. Garantizar la asignación de recursos para el desarrollo de los objetivos y las actividades del Fondo con estricta sujeción a las normas presupuestales y a las apropiaciones existentes.
4. Las demás que le asigne la ley y que se consideren necesarias.

Artículo 7. *Funciones de la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.* La Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia con relación al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia ejercerá las siguientes funciones:

1. Coordinar la ejecución de los recursos del Fondo, de conformidad con las estrategias contempladas en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en concertación con el administrador del Fondo.
2. Propiciar los mecanismos de concertación entre las autoridades de los diferentes niveles de la administración, para la ejecución de las medidas que el Gobierno Nacional adopte orientadas a la atención integral del fenómeno.
3. Solicitar los informes de administración y ejecución de los recursos.
4. Los demás que señalen otras disposiciones.

Artículo 8. *Recursos.* El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, está constituido por los recursos señalados en el artículo 23 de la Ley 387 de 1997.

Artículo 9. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D. C. a 13 de marzo de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro del Interior
Alfonso López Caballero

El Ministro de Hacienda y Crédito Público
Antonio José Urdinola.

**POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA
VIOLENCIA EN COLOMBIA
1985-1999**

AÑOS	DESPLAZADOS	MENORES DE 19 AÑOS	%
1985- 1994	700.000	415.800	59,4
1995	89.000	54.557	61,3
1996	181.000	129.053	71,3
1997	257.000	190.180	74,0
1998	308.000	202.200	65,0
1999*	47.864		
TOTAL	1. 582.864		

*Primer trimestre de 1999

Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes.

RESPONSABILIDADES DEL DESPLAZAMIENTO (hasta 1996)

Paramilitares	33%
Guerrilla	29%
Fuerza Pública	16%
Desconocidos u otros	15%
Milicias urbanas	6%

Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes.

