

CAPÍTULO 1

EL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

A la sombra de la corrupción, la violencia en México ha afectado a miles de mexicanos víctimas de la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales, quienes en muchas ocasiones se han visto en la necesidad de huir en búsqueda de seguridad. No obstante, poco se ha discutido sobre el desplazamiento forzado interno (DFI) derivado de la violencia en México, que a la par de otros fenómenos, ha resquebrajado la vida de quien lo sufre, diezmado su proyecto de vida y limitando sus opciones a la huida y el abandono de su hogar. Se calcula que en el país al menos 311,000 personas han sido víctimas de desplazamiento interno forzado entre 2009 y mayo de 2017 (IDMC 2017a:24).

Acorde con la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones

Unidas se entiende por desplazados internos:

[L]as 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 (CDH-ONU 1998:5).

El DFI es un fenómeno con graves repercusiones en el plan de vida de las personas que lo sufren debido a la violencia, inseguridad e incertidumbre que enfrentan al momento de abandonar su hogar (Ibarra 2014). A pesar de que este ha sido una de las realidades del

mundo contemporáneo, evidenciado internacionalmente a finales de la Segunda Guerra Mundial, su conceptualización fue formalizada hasta 1998.

Historia del reconocimiento del desplazamiento interno: actores y políticas

El desarrollo conceptual del desplazado interno y la creación de instituciones y herramientas internacionales que lo atendieran, fueron parte de un proceso iniciado en la década de 1920 y materializado en 2005. Este año se mostró simpatía internacional hacia los *Principios Rectores de los Desplazados Internos* en la Cumbre Mundial (Organización de las Naciones Unidas [ONU] 2005:4). Después de la Primera Guerra Mundial la Sociedad de las Naciones —predecesora de la actual ONU— creó la figura del Alto Comisionado de los Refugiados en 1921. El noruego Fridtjof Nansen, asumió el cargo en agosto de ese año (Villalpando 1996:37). Resultado del conflicto bélico enfrentado principalmente en Europa y dado el creciente número de personas afectadas, emergieron los primeros acuerdos internacionales sobre la figura del refugiado (Orchard 2016:3). Sin embargo, en su momento, dichos pactos no reconocían ni atendían a los desplazados internos.

El 1 de enero de 1951 la Asamblea General de la ONU creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El primer Alto Comisionado del periodo de la postguerra fue el holandés Gerrit Jan Van Heuven Goedhart (Villalpando 1996:38), cuyas funciones eran la búsqueda de protección internacional y soluciones permanentes a la situación de los refugiados de la Segunda Guerra Mundial (Boscardi 1996:86). En ese entonces, la misión de la recién creada agencia se limitaba a la protección de individuos y no de poblaciones enteras, quienes hubiesen sido perseguidos por su gobierno —no por conflicto u otras violencias— ocurridos en periodos previos a 1951 (Benz y Hasenclever 2011:188).

El 28 de julio 1951 fue aprobada por la ONU la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* como el marco internacional a favor de la protección de los refugiados de la guerra en Europa. El documento limitaba el concepto de refugiado y no consideraba al desplazamiento interno como un asunto a incluir, a pesar de que el problema ya había sido identificado previamente. En 1949 las Naciones Unidas habían reconocido la cuestión de los refugiados internos —nombre que entonces recibían las PID— de la Partición de la India (1947) y la Guerra civil griega (1941-1950). Sin embargo, no fueron incluidos en la Convención de 1951 (Orchard 2016:210).

La poca resonancia de los refugiados internos en la postguerra no fue por la inexistencia del fenómeno, sino por la falta de claridad internacional sobre quién era responsable de atenderlos. Las personas desplazadas eran consideradas un problema de distinta índole que el refugiado, pues los segundos no contaban con la protección de su gobierno al encontrarse fuera de su país de origen (Orchard 2016). Posteriormente, el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* del 31 de enero de 1967 ampliaba la definición de refugiado de la Convención de 1951 limitada temporal y conceptualmente a los refugiados europeos (Villalpando 1996:39-40). No obstante, aún no se hacía referencia a la protección del refugiado interno.

Durante los primeros veinte años de su creación, ACNUR operó bajo la guía de la Convención de 1951 sobre los Refugiados y el Protocolo de 1967, imposibilitando el actuar de la agencia en situaciones de refugio interno (Cohen 2004). Sin embargo, ante el conflicto en Sudán, en 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas extendió el mandato del ACNUR, atendiendo por primera vez a los desplazados internos sudaneses (Benz y Hasenclever 2011:188).

En la década de los 80 ya se contaban con estimaciones del número de PID. En 1982 se calculaban alrededor de 1.2 millones de desplazados en países europeos; para 1995 la cifra era de entre 20 y 25 millones de personas afectadas, principalmente por la disolución de la antigua Yugoslavia (Benz y Hasenclever 2011:187). En este contexto, los Estados involucrados consideraban necesario atender doblemente la cuestión de la migración forzada. En primer lugar, como una respuesta humanitaria derivada del sufrimiento de los millones de personas que la padecían. En segunda instancia, como una acción estratégica dados los retos que la migración implicaba a la seguridad nacional de los países afectados por ésta (ACNUR 1995:23).

Al inicio de su mandato y durante la Guerra Fría, ACNUR funcionaba como una herramienta de contención y señalamiento de los actos antidemocráticos del comunismo. Una vez desvanecida la tensión política internacional, modificó sus políticas y actuó acorde al enfoque de la Seguridad Humana. Esta perspectiva le permitió adoptar la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, impactando directamente en las políticas diseñadas hacia los refugiados y llevando al paulatino reconocimiento del DFI en el mundo (Benz y Hasenclever 2011:188-189).

En 2006 se implementó el Enfoque de Clúster, que incluía formalmente la atención a las PID (Benz y Hasenclever 2011; Orchard 2015). A partir de ese momento, es responsabilidad de la agencia no sólo atender a las personas en situación de refugio y los solicitantes de asilo, sino también apátridas y desplazados internos (ACNUR 2017b) en situaciones extremas.

Además del Alto Comisionado, otras organizaciones han apoyado a la población desplazada de forma circunstancial como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR),

el Programa de Desarrollo de la ONU, el Programa Mundial de Alimentos, UNICEF, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional para las Migraciones. A pesar de ello, "ninguna organización internacional tiene un mandato global de proteger o asistir a personas que han sido desplazadas dentro de su propio país" (ACNUR 1995:41).

El Enfoque de Clúster se concentra en la reducción de brechas en la asistencia humanitaria brindada en este caso por ACNUR, mediante la participación de cuatro actores: organizaciones involucradas en la temática de la migración forzada, iniciativas interagenciales de la ONU, organizaciones de la sociedad civil e iniciativas privadas (Benz y Hasenclever 2011; Orchard 2015). A partir de este enfoque no sólo los Estados compartían responsabilidades hacia la migración forzada, sino que otros actores eran involucrados activamente —organizaciones civiles y privadas—. En este caso, la necesidad de atender al DFI desde una perspectiva internacional —y de Clúster— obedecía a la Responsabilidad de Proteger de la comunidad internacional ante Estados incapaces de hacerlo (Benz y Hasenclever 2011:187).

Legislación y política internacional: reconocer a las PID

Desde finales de la década de 1980 ya se había señalado una crisis global relacionada al desplazamiento interno forzado. Los cálculos apuntaban que, entre 20 y 25 millones de personas —casi el doble de refugiados de la época— habían sido obligadas a abandonar sus hogares debido al conflicto armado, luchas internas, violaciones sistemáticas de derechos humanos y otras causas que históricamente habían sido asociadas únicamente con los refugiados (Cohen 2004; Cohen y Deng 1998). Y comenzaba a ser evidente que la violencia y el conflicto también provocaba otros tipos de migración, no sólo el refugio.

Hasta la década de 1990 la ausencia de un régimen internacional en apoyo a los desplazados fue notorio y las nociones tradicionales de soberanía fueron cuestionadas (Cohen 2004, 2014), pues los Estados afectados por el DFI no eran capaces de atender a sus propios ciudadanos. Ante tal magnitud, organizaciones internacionales comenzaron a auxiliar a los desplazados, pero no contaban con la claridad para hacerlo. Esto provocó que ACNUR y UNICEF pidieran a la comunidad internacional un documento que definiera los derechos de la población desplazada (Cohen 2004:461).

En 1990 un grupo de organizaciones conformado por *Friends World Committee for Consultation*, el *Refugee Policy Group* y el *World Council of Churches* iniciaron una campaña para señalar los vacíos legales e institucionales a nivel internacional sobre el desplazamiento interno (Cohen 2004:462). Por su parte, Francis Deng como director del Proyecto sobre Desplazamiento Interno del *Brookings Institution* y Roberta Cohen, como codirectora, también atrajeron la atención hacia el tema (Orchard 2016; Suhrke 1999).

A partir de tal presión, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas junto con la Asamblea General le pidió al entonces Secretario General de la organización nombrar a un representante sobre la cuestión de los desplazados internos. El Dr. Francis Deng —académico y diplomático de Sudán— fue nombrado representante en la cuestión de los desplazados internos en 1992 (Cohen y Deng 2008; Cohen 2004; Orchard 2016). Su mandato estaba enfocado en estudiar las causas y consecuencias del DFI.

La Comisión encargó a Deng examinar la aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos, el humanitario y, por analogía, el régimen de los refugiados a la protección de las personas desplazadas. El objetivo era desarrollar un marco de referencia

apropiado a la problemática para regular la asistencia nacional e internacional dirigida a los desplazados (Benz y Hasenclever 2011; Cohen y Deng 2008; Kälin 2001; Suhrke 1999).

Deng reunió a un grupo de juristas estadounidenses y europeos liderado por Walter Kälin (Cohen y Deng 2008:4) para discutir el alcance de la existente legislación internacional aplicable a la protección de las PID. El grupo se congregó entre 1993 y 1995 en Ginebra, Viena y Washington (Cohen 2004). El análisis identificó las necesidades del desplazado para así examinar hasta qué punto la ley las cubría adecuadamente. Así fueron detectadas lagunas y vacíos jurídicos internacionales a favor de su protección (Cohen 2004, 2014; Cohen y Deng 2008).

El equipo legal descubrió que las PID ya recibían un amplio espectro de protección bajo el derecho internacional de los derechos humanos, el internacional humanitario y el de los refugiados. No obstante, dado que la legislación no hacía mención explícita de ellas, también existían áreas en las que no se les brindaba la protección adecuada (Cohen 2004:463-464). Como resultado se redactaron los *Principios rectores de los desplazados internos* —a partir de ahora nombrados en el texto como PR, Principios Rectores o Principios Deng— en 1998. Dichos Principios señalan los derechos puntuales de las PID, así como las obligaciones de los Estados y la comunidad internacional en cuanto a su protección (Cohen 2004; Kälin 2001; Suhrke 1999).

Cuando Deng presentó los PR ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1998, un sustancioso número de influyentes organizaciones internacionales ya los habían avalado. Entre ellas se encontraban ACNUR, CICR, UNICEF y el *World Food Programme*. Además, se habían realizado campañas de *lobbying* en su apoyo por parte del

International Commission of Jurists, el Consejo Noruego para Refugiados, el *Friends World Committee for Consultation* y el *Refugee Policy Group* (Cohen 2004:468).

La creación de los Principios Rectores fue un hecho sin precedentes, pues el proceso se realizó fuera del tradicional marco intergubernamental. Un grupo de expertos independientes y no gobiernos o agencias de la ONU los había preparado, revisado y finalizado (Cohen 2014; Deng 2004). Esto alentó que inicialmente países como India, Egipto y Sudán no los reconocieran pues desconfiaban de su procedencia (Deng 2004:460). A pesar de ello, los Principios fueron ratificados en 2005 en el *World Summit* de las Naciones Unidas por 193 jefes de estado (Cohen 2014; Cohen y Deng 2008; ONU 2005), legitimando ampliamente su validez, aceptación y aplicación internacional.

Francis M. Deng fue Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos desde 1992 hasta 2004. A partir de 2004 Walter Kälin asumió el cargo de Representante (Cohen y Deng 2008:5). Posteriormente, ya no como Representante del Secretario General de la ONU, sino como relator especial sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, Chaloka Beyani, tomó el cargo de 2010 a 2016. Actualmente, Cecilia Jimenez Damary ocupa el mandato desde el 1 de noviembre de 2016 (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos [OHCHR] 2017c).

Los Principios Rectores como *soft law* y como *hard law*

Los Principios Rectores de los desplazados internos no son un documento vinculante u obligatorio, pues no fueron negociados por Estados sino por expertos internacionales (Betts y Loescher 2011; Kälin 2001; Orchard 2015, 2016). El texto de Deng y su equipo es categorizado como *soft law*. Este término refiere a compromisos más sociales y políticos

que legales entre sujetos del derecho internacional. Son documentos en forma de principios, normas, estándares o declaraciones, que no son tratados internacionales, que indican las preferencias más que las obligaciones de y hacia un Estado en una situación en particular. Son compromisos políticos que en algún punto podrían llevar al desarrollo de normas, pero no lo son en sí mismos, por lo que no tienen consecuencias jurídicas (Shelton 2009:1-3).

Sin embargo, esto no fue una coincidencia. Los Principios Rectores fueron elaborados como tal y no como un texto vinculante por razones prácticas y estratégicas. De acuerdo con Cohen (2004) y Cohen y Deng (2008), los Principios adoptaron su forma por tres factores. En primer lugar, los gobiernos no apoyaban el desarrollo de una nueva convención o tratado, pues el desplazamiento interno era —es— un tema muy sensible y se tenían temores sobre la violación de la soberanía nacional. Así mismo, organizaciones internacionales como el CICR expresaron sus reservas sobre la creación de un nuevo tratado, pues temían que pudiera socavar las Convenciones de Ginebra.

En segundo lugar, la creación de un tratado era un proceso largo que podría tomar décadas y debido al estado de emergencia de la población desplazada no se tenía el tiempo para hacerlo. Finalmente, de cierta manera ya se contaba con el derecho internacional aplicable a las PID y sólo era necesario reunirlos y ajustarlos a las necesidades específicas de los afectados. No obstante, a pesar de que el incumplimiento de los Principios Rectores no es una violación del derecho internacional, éstos no son tan “suaves”, pues están bien fundados y es posible citar múltiples provisiones legales a cada uno de ellos. De tal modo que los PR sí tiene significancia legal y han ganado autoridad (Kälin 2001, 2008).

Con el tiempo, la condición de los Principios Rectores como *soft law* ha transitado al plano del *hard law* o derecho consuetudinario, pues han sido marco de referencia para

el desarrollo de estándares nacionales e internacionales vinculantes (Benz y Hasenclever 2011:201). La Organización de los Estados Americanos (OEA) fue la primera organización regional en aplicar los *Principios Rectores para los desplazados internos*. Así, por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1992 se estableció la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas. La CIDH evaluó las condiciones del desplazamiento en sus países miembros, especialmente en el caso colombiano (Cohen 2004:469) y en 1996 designó a un relator especial sobre el asunto (IDMC 2005:49).

Algunos gobiernos han incorporado los Principios Deng a su legislación doméstica o los han aceptado como una convención válida en materia de derechos humanos. En los últimos 20 años, 25 países han introducido leyes o políticas relativas al DFI, de las cuales 17 citan explícitamente a los PR y 7 toman su definición de DFI (Orchard 2015:302). Entre ellos se encuentran Angola, Burundi, las Filipinas, Perú, Sri Lanka, Uganda y Colombia (Cohen 2004; Kälin 2001). En este caso, la *soft law*, pasa de ser no vinculante internacionalmente a sí serlo nacionalmente, pues las iniciativas plasmadas en los Principios se convierten en derecho consuetudinario dentro de las fronteras del Estado en cuestión (Shelton 2009:1-2). Aunque dicho reconocimiento no garantiza su pleno cumplimiento (Cohen 2004:471).

Contenido y alcance de los Principios Rectores

Las personas en situación de desplazamiento interno son una población que vive en riesgo. Debido a su situación, suelen ser blanco de detenciones arbitrarias, reclutamiento forzado y ataques. Los Principios Rectores señalan la protección a la que tienen derecho. El documento retoma los fundamentos internacionales de derechos humanos encontrados en

la *Carta de las Naciones Unidas* y la *Declaración Universal de los derechos humanos*; el derecho internacional humanitario mediante la *Convención de Ginebra* de 1949 y los Protocolos 1 y 2 de 1977; y por analogía, del régimen internacional de los refugiados previsto en la *Convención de los Refugiados de 1951* y el *Protocolo de 1967* (Orchard 2015:301-302).

La perspectiva tripartita del derecho internacional permite que los Principios Rectores cubran la mayor parte de las situaciones de desplazamiento interno, ampliando la protección a la persona (Cohen 2014:13). De tal modo que el documento no solo avala a las víctimas afectadas por la violencia y violaciones graves a los derechos humanos, sino también a aquellas derivadas de inundaciones, desastres naturales, nucleares, terremotos, hambruna y proyectos de desarrollo (Cohen 2004:466).

Los Principios elaborados por Deng son una guía para todos los actores en contacto con población internamente desplazada, que puede incluir gobiernos, grupos insurgentes, organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Sus fundamentos son aplicables a todas las fases del desplazamiento —incluyendo el retorno, el reasentamiento o la integración— y ofrecen estándares de protección en contra del desplazamiento arbitrario en congruencia con las necesidades y derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas afectadas. Así mismo, enuncian puntual y explícitamente por primera vez el derecho a no ser arbitrariamente desplazado (Cohen 2004:465).

Dado que una de las preocupaciones de la comunidad internacional sobre el desarrollo de marcos normativos sobre DFI se relacionaba con cuestiones de soberanía, el equipo jurídico de Deng tomó este factor y lo usó a su favor. El concepto de soberanía fue reformulado hacia una forma de responsabilidad de los Estados para con sus poblaciones

vulnerables. Así, la responsabilidad primaria de atención recaía sobre los propios gobiernos. No obstante, también la comunidad internacional tenía la obligación de proveer ayuda humanitaria y protección a la población desplazada cuando el gobierno nacional fuera incapaz o no tuviese la voluntad de hacerlo (Cohen 2004:466).

Ante tal formulación, ningún Estado ha contrariado explícitamente el concepto de soberanía como responsabilidad, porque al hacerlo tendría que argumentar que su soberanía le permite negar el apoyo para el sostenimiento de la vida a sus ciudadanos (Cohen 2004:466). Desde el posicionamiento de Deng, la comunidad internacional tenía tanto el derecho como la obligación de proteger al desplazado interno (Suhrke 1999:541).

Los Principios Rectores fueron enunciados en 30 postulados deducidos de normas específicas que ya eran parte del derecho internacional (Kälin 2001:4). En el documento se agrupan en cinco secciones los asuntos más relevantes a la protección de la persona desplazada, que va desde generalidades, la protección en contra del DFI, la protección durante el desplazamiento, la asistencia humanitaria y los relativos al regreso.

A continuación, se hace un breve recuento de los 30 principios redactados por Deng en cada una de las secciones, de tal manera que se conciba el alcance que tiene la protección a las personas en situación de desplazamiento. En la Sección I: Principios generales, se aborda la definición misma del desplazado interno y los derechos básicos a los que la población debe tener acceso como la igualdad y no discriminación, tal y como puede apreciarse en la Tabla 1.

Tabla 1. Principios incluidos en la Sección I: Principios Generales de los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1998).

#	Principio	Comentario
Sección I: Principios generales		
1	Igualdad de derechos de desplazados internos y demás habitantes del país	Las personas internamente desplazadas no serán víctimas de discriminación por su condición de desplazados
2	Los PR deben ser observados por todas las autoridades	Los PR deben ser aplicados sin distinción y no afectan el derecho a solicitar asilo
3	Responsabilidad del Estado a proporcionar protección y asistencia humanitaria	Los desplazados tienen derecho a solicitar la atención y no ser perseguidos/castigados por esta razón
4	PR sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, convicción, opinión política, origen nacional o étnico	Se deben considerar necesidades especiales de población más vulnerable: niños, mujeres, personas con alguna discapacidad

En la Sección II: Principios relativos a la protección contra los desplazamientos, se describen las acciones que debe emprender el Estado para prevenir el fenómeno. Dichas labores deben ser desarrolladas en conformidad con el derecho internacional humanitario como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Principios incluidos en la Sección II: Principios relativos a la protección contra los desplazamientos de los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1998).

#	Principio	Comentario
Sección II: Principios relativos a la protección contra los desplazamientos		
5	Autoridades deben prevenir condiciones que generen DFI	De acuerdo con las obligaciones impuestas por el derecho internacional, los derechos humanos y el derecho humanitario
6	Protección de todo ser humano al desplazamiento arbitrario	Incluyen aquellos basados en políticas de limpieza étnica, conflicto armado (a menos que lo exija su seguridad), proyectos de desarrollo, desastres o castigo
7	Antes de que las autoridades decidan el desplazamiento, se deben explorar otras alternativas	En caso de ser necesario un desplazamiento, las autoridades serán responsables de la seguridad de la población
8	Desplazamiento no debe violar derechos	Se debe garantizar el derecho a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados
9	Estado tiene obligación de tomar medidas en contra desplazamientos de comunidades indígenas	De grupos que mantengan una relación especial con su tierra: indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros

La Sección III: Principios relativos a la protección durante el desplazamiento es la más extensa del documento pues identifica al menos 14 derechos que deben asegurarse a la población desplaza y las maneras en que debe ser protegida. El primer derecho que avala es a la vida, pues la violencia directa generalmente es el detonador de su huida. Esta información puede consultarse en la Tabla 3.

Tabla 3. Principios incluidos en la Sección III: Principios relativos a la protección durante el desplazamiento de los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1998).

#	Principio	Comentario
Sección III: Principios relativos a la protección durante el desplazamiento		
10	Derecho a la vida	Se protege a desplazados de: genocidio, homicidio, ejecuciones arbitrarias, desaparición forzada y amenazas
11	Derecho a dignidad, integridad física, mental o moral	Desplazados deben ser protegidos de: violación, mutilación, tortura, penas, tratos crueles, inhumanos, degradantes, violencia, prostitución forzada
12	Derecho a libertad y seguridad personal	Protección ante la detención o encarcelamiento arbitrario y a ser tomados como rehenes
13	Protección ante reclutamiento forzado	No deben ser enlistados o participar en actividades hostiles niños y otros desplazados
14	Derecho a libertad de circulación y elección de residencia	Desplazados deben tener la oportunidad de decidir su lugar y condiciones de reasentamiento
15	Derecho de búsqueda de seguridad	Ya sea en otra parte del país, abandonando el país, solicitando asilo y solicitando protección contra un regreso forzado
16	Derecho de conocer destino de familiares desaparecidos	Las autoridades deben averiguar el destino de los desaparecidos e informarlo a sus familias
17	Derecho al respeto de la vida familiar	Respeto de la voluntad de las familias, además aquellas separadas serán reunidas con mayor rapidez posible
18	Derecho a nivel de vida adecuado	Las autoridades deben asegurar sin distinción: alimentos y agua indispensables, cobijo y alojamiento, vestido, servicio médico y de saneamiento
19	Derecho a la atención médica	Con especial énfasis en los desplazados heridos, enfermos o discapacitados
20	Derecho a reconocimiento de personalidad jurídica	Las autoridades deben expedir a desplazados los documentos necesarios para el ejercicio de sus derechos
21	No privación arbitraria de propiedades y posesiones	Se debe proteger la propiedad de los desplazados en contra de la destrucción y apropiación
22	No hacer distinciones de derechos entre desplazados con base en su desplazamiento	Con respecto a la libertad de pensamiento, búsqueda de empleo, libre asociación, derecho de voto, derecho de comunicación en idioma que prefieran
23	Derecho a educación	Autoridades deben asegurar especialmente a niños educación primaria gratuita y obligatoria, respetando su identidad cultural, idioma y religión

En la Sección IV: Principios relativos a la asistencia humanitaria se enumeran brevemente las responsabilidades y consideraciones especiales que tiene que tener la asistencia durante los casos de desplazamiento interno. Esto puede apreciarse en la tabla siguiente.

Tabla 4. Principios incluidos en la Sección IV: Principios relativos a la asistencia humanitaria de los Principios Rectores *de los desplazamientos internos*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1998).

#	Principio	Comentario
Sección IV: Principios relativos a la asistencia humanitaria		
24	Derecho a recibir asistencia humanitaria	Considerar principios de humanidad e imparcialidad y no discriminación
25	La obligación y responsabilidad de asistencia humanitaria es de autoridades nacionales	Las organizaciones internacionales deben ofrecer apoyo de buena fe
26	Respeto y protección de las personas que prestan la atención humanitaria	Se les debe de proteger de la violencia y ataques
27	Organizaciones humanitarias internacionales deben considerar necesidades de desplazados	Al brindar asistencia dentro de un país con desplazados

Finalmente, en la Sección V: Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración se señala nuevamente el papel prioritario del Estado en la protección de su población desplazada. Los PR son sólo una guía de las condiciones mínimas de dignidad y respeto que la persona desplazada debe disfrutar pese a su desafortunada situación. El documento es un reflejo de las tareas básicas y fundamentales que el Estado, como principal responsable de la protección, debe poner en marcha cumpliendo no sólo con los compromisos asumidos ante la comunidad internacional, sino ante sus propios ciudadanos. El decidir ignorar las recomendaciones erigidas en los Principios, tal vez no representa una falta grave del derecho internacional público, pero sí de los deberes políticos y éticos hacia su población.

Tabla 5. Principios incluidos en la Sección V: Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración de los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1998).

#	Principio	Comentario
Sección V: Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración		
28	Autoridades con la obligación de establecer condiciones para el regreso seguro y voluntario o reasentamiento u otro lugar	Desplazados deben participar en la planificación, gestión de regreso, reasentamiento o su propia reintegración
29	Desplazados retornados o reasentados no serán discriminados por su condición de desplazados	Desplazados tienen derecho de participación en asuntos públicos y acceso igualitario a servicios públicos. Las autoridades tienen obligación de asistir al desplazado a recuperar propiedades abandonadas o en su caso, indemnizarlos o repararles justamente
30	Autoridades deben facilitar acceso a organizaciones humanitarias internacionales para asistir afectados	Se debe facilitar la asistencia en regreso, reasentamiento o reintegración.

Además de los citados *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, la comunidad internacional ha diseñado otros instrumentos de *soft law* a favor de la población desplazada y refugiada. Los *Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, también denominados Principios Pinheiro, tienen como objetivo la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en estas situaciones (CDH-ONU 2005). De manera similar a los Principios Deng, los Principios Pinheiro —nombrados así por el entonces Relator Especial sobre los desplazados internos de las Naciones Unidas, Paulo Sergio Pinheiro— fueron construidos a partir de los instrumentos internacionales ya existentes.

El sustento jurídico de los Principios Pinheiro está dado por lo ya acordado en la *Declaración Universal de los derechos humanos*, el *Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales* y el *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos* (Pacto DCP). Así mismo, desde la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer*, la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* y la *Convención sobre los derechos del niño* también

se hacen aportaciones al tema; además de la *Convención sobre el Estatuto de los refugiados* de 1951, el *Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra*, el *Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra* y los propios *Principios Rectores para los desplazados internos* (CDH-ONU 2005:4).

En el documento, Pinheiro enfatiza el derecho de todo refugiado y desplazado a un regreso voluntario a su lugar de residencia u origen en condiciones de seguridad y dignidad. Este retorno debe ser libre y estar basado en una elección informada e individual considerando su seguridad física, material y jurídica. Es decir, el retorno a la comunidad de origen de un desplazado o refugiado tiene que ser una decisión de vida totalmente libre e individual, a diferencia de su desplazamiento inicial.

De manera similar a los Principios Deng, Pinheiro divide el documento en siete secciones. En las dos primeras, Sección I: Alcance y aplicación y Sección II: Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio, se describe en términos generales que tanto las personas refugiadas como aquellas desplazadas internamente tienen el derecho a recuperar sus posesiones perdidas durante el conflicto que les obligó a huir. Esta información se encuentra sistematizada en la Tabla 6.

Tabla 6. Principios incluidos en la Sección I: Alcance y aplicación y Sección II: Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio de los *Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2005).

#	Principio	Comentarios
Sección I: Alcance y aplicación		
1	Objetivo de los Principios: prestar asistencia en cuestiones jurídicas y técnicas en restitución de viviendas, tierras y patrimonio	Son aplicables igualmente a refugiados y desplazados internos
Sección II: Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio		
2	Derecho a la restitución	Sobre bienes, tierras y propiedades (VTP) privados arbitraria o ilegalmente

La sección III: Principios generales identifica siete derechos básicos a los cuales las personas afectadas deben tener acceso durante los procesos de restitución de sus bienes, viviendas y tierras perdidas. Entre los derechos enunciados se encuentran la no discriminación, igualdad, intimidad, disfrute de sus propiedades y a la libertad de circulación, tal como lo señala la Tabla 7.

Tabla 7. Principios incluidos en la Sección III: Principios general de los *Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2005).

#	Principio	Comentarios
Sección III: Principios generales		
3	Derecho a la no discriminación	Estado debe velar por que la discriminación <i>de facto</i> y <i>de jure</i> esté prohibida. Los refugiados y desplazados son iguales ante la ley sin importar grupo étnico, color de piel, religión, idioma, sexo, origen nacional
4	Derecho de igualdad entre hombres y mujeres	Estado debe garantizar igualdad de restitución de VTP entre hombres, mujeres, niños y niñas
5	Derecho a protección contra el desplazamiento	Estados deben incluir en legislación nacional protecciones en contra del desplazamiento en armonía con instrumentos internacionales de derecho
6	Derecho a la intimidad y el respeto al hogar	Protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en el hogar
7	Derecho a disfrute pacífico de bienes	Una vida libre de violencia
8	Derecho a vivienda adecuada	Para los desplazados y refugiados el Estado debe tomar medidas en los casos en que no cuenten con vivienda adecuada
9	Derecho a libertad de circulación	Todos tienen el derecho de escoger su lugar de residencia. El Estado debe asegurar libertad de circulación

En la Sección IV: Derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, así como la Sección V: Mecanismo de aplicación legales, políticos, procesales e institucionales, se refieren las obligaciones puntuales que el Estado en cuestión debe cumplir para alcanzar procesos de restitución adecuados.

Tabla 8. Principios incluidos en la Sección IV: Derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad y Sección V: Mecanismos de aplicación legales, políticos, procesales e institucionales de los *Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2005).

#	Principio	Comentarios
Sección IV: Derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad		
10	Derecho a regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad	El regreso debe ser voluntario, de una libre elección informada. No se debe presentar coacción. Con acceso a soluciones duraderas
Sección V: Mecanismos de aplicación legales, políticos, procesales e institucionales		
11	Compatibilidad de marcos jurídicos con instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario	Estado debe asegurar compatibilidad de marco jurídico de restitución de VTP y que se reconozca derecho a un regreso voluntario
12	Procedimientos, instituciones y mecanismos legales	Estado debe establecer los procedimientos para dar seguimiento a peticiones de restitución de VTP, considerando edad y género
13	Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución	Todas las personas privadas ilegalmente de VTP tienen derecho de iniciar reclamo de restitución
14	Consulta y participación en adopción de decisiones	Las personas afectadas deben participar en toma de decisiones. En particular de: mujeres, indígenas, minorías raciales y étnicas, personas de edad, con discapacidades y niños
15	Registro y documentación de viviendas, tierras y patrimonios	Estados deben establecer sistemas catastrales para el registro de derechos de VTP, se deben reconocer derechos colectivos de comunidades indígenas o tradicionales
16	Derechos de los arrendatarios y otros no propietarios	En los programas de restitución también deben incluirse los derechos de estos actores
17	Ocupantes secundarios	En caso de desalojo por restitución a refugiados/desplazados, debe ser conforme a derechos humanos. No menoscabar derechos de propietarios legítimos
18	Medidas legislativas	La restitución de VTP de refugiados y desplazados debe formar parte esencial del Estado de derecho, debe ser garantizado por el gobierno mediante medidas legislativas
19	Prohibición de leyes arbitrarias y discriminatorias	Las leyes en materia de restitución no pueden menoscabar el propio proceso de restitución, ni ser discriminatorias
20	Ejecución de decisiones y sentencias relativas a restitución	Estado debe designar organismos públicos específicos encargados de ejecutar decisiones respecto a restitución
21	Indemnización	Refugiados y desplazados con derecho de ser indemnizados monetaria o en especie como parte del proceso de restitución

Finalmente, en la Sección VI: La función de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones internacionales y la Sección VII: Interpretación, el Relator Especial enfatiza nuevamente el derecho y la obligación de los distintos actores internacionales a proceder en situaciones de emergencia relacionadas al desplazamiento interno y el refugio. Así mismo, añade que el reconocimiento y aplicación de los Principios Pinheiro no implica

el desacato o el menosprecio de otras normas internacionales a favor de la protección de los derechos fundamentales no solo del migrante forzado, sino de la población en general.

Tabla 9. Principios incluidos en la Sección VI: La función de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones internacionales y Sección VII: Interpretación de los *Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Tabla de elaboración propia a partir del documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2005).

#	Principio	Comentarios
Sección VI: La función de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones internacionales		
22	Responsabilidad de la comunidad internacional	Se debe promover y proteger los derechos de restitución de VTP y el regreso voluntario. Organismos internacionales pueden colaborar con gobiernos a favor de personas afectadas
Sección VII: Interpretación		
23	Los Principios Pinheiro no deben interpretarse de forma que limiten	La interpretación no debe alterar o menoscabar derechos reconocidos en instrumentos internacionales y nacionales de derecho

El derecho de los refugiados y desplazados a la restitución de su patrimonio es de gran importancia en la reparación de los daños desencadenados por el conflicto. Los mecanismos y acciones a favor de la restitución son un paso hacia la construcción de soluciones duraderas para las personas desplazadas y refugiados. Tanto los Principios Rectores de 1998 como los Principios sobre la restitución de 2005 son esenciales en la creación de medidas y/o políticas públicas nacionales que atiendan la situación de la migración forzada internacional.

La migración forzada como una compleja violación de derechos humanos

Se han identificado dos características que enmarcan la situación del desplazado interno: que su movimiento sea producto de la coerción y que se encuentre dentro de los límites territoriales de su país. No obstante, los llamados migrantes económicos no son incluidos

en esta categoría, pues la coerción no se distingue claramente (Cohen 2004:466). Considerando el factor de coerción, la Organización Mundial de las Migraciones define a la migración forzada como:

[M]igratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e.g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects) (OIM 2004:25).

Al hacer referencia al concepto de migración forzada no se hace únicamente alusión al desplazamiento interno o refugio, sino también al tráfico de personas y al asilo. Una de sus limitaciones conceptuales es que cuando las personas se mueven como consecuencia de un evento repentino, se percibe como migración forzada, pero cuando el proceso es gradual, se asocia con la migración voluntaria o económica (Collinson 2011:306).

Las distintas formas que adopta la migración forzada provocan una pérdida a nivel social, psicológico y legal, pues el goce oportunidades y libertades se reduce. Incluso, la población forzada a migrar es vista como ciudadano de segunda clase (ACNUR 1995:26). Así mismo, los distintos tipos de migración forzada pueden combinarse con la migración laboral o económica, dependiendo del contexto socioeconómico previo del individuo o comunidad en particular (Van Hear 2000:92).

A pesar de que las personas internamente desplazadas huyen de su hogar por las mismas razones que un refugiado (ACNUR 1995:40), no cuentan con una protección tan específica como los segundos pese su vulnerabilidad (Homes 2008; Orchard 2015). El desplazamiento interno genera “casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad en las poblaciones afectadas” (CDH-ONU 1998:1). Entre los hechos que vulneran la integridad de las PID se encuentran la pérdida de propiedades, medios de subsistencia, separación familiar, discriminación, pérdida de documentos de identidad y una mayor exposición a

violencia sexual (Homes 2008; IDMC 2012). Ser desplazado no sólo implica limitaciones materiales derivadas de la huida, sino además restricciones personales impuestas por la situación. Una disminución del pleno disfrute de los derechos que todos —*de jure* al menos—, por el simple hecho de existir en este mundo como humanos, tenemos.

Ya en los Principios Rectores, las Naciones Unidas identificaron los derechos que las personas en situación de desplazamiento ven diluidos. En el documento el organismo describe que el desplazamiento:

[P]rovo­ca la ruptura familiar, corta los lazos sociales y culturales, pone término a relaciones de empleo sólidas, perturba las oportunidades educativas, niega el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y expone a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. [Las PID al ser despojadas de sus hogares generalmente se agrupan en campamentos] o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas (CDH-ONU 1998:1).

El desplazamiento de individuos o comunidades vulnerables habitualmente es la última opción. Convertirse en refugiado o desplazado interno es el último recurso empleado para salvar o prevenir la pérdida de la vida (ACNUR 1995:26).

La vulnerabilidad es entendida en términos de la falta de poder, no solo de las necesidades materiales (Collinson 2011:31). No obstante, la vulnerabilidad de la persona no se define por la condición nacional, de género, étnica o de edad, sino por las restricciones a sus derechos que le son impuestas por otros a partir de dichas condiciones (Ceriani 2016:104). Es decir, el desplazado no es vulnerable sólo a partir de las carencias que enfrenta, sino por las reducciones que sufren sus múltiples derechos frente a terceros y su incapacidad por revertir la situación.

A nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado al desplazamiento interno como una “violación continua y múltiple de derechos humanos”

(Co-IDH 2015:4) y reconoce como válida la definición de desplazado interno provista por los Principios Rectores. Incluso, indica que la vulnerabilidad de las personas desplazadas aumenta cuando residen en contextos rurales y es exponencial en caso de ser niños, niñas, mujeres e indígenas. Reconoce que el desplazamiento interno provoca una crisis de seguridad, pues los desplazados en el continente americano son más propicios al reclutamiento forzado de grupos criminales o paramilitares (Co-IDH 2015:4-6).

A raíz del desplazamiento, la mencionada Corte Interamericana ha identificado una violación persistente al derecho a la integridad personal protegido en el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). El derecho se vulnera desde las condiciones mismas que llevan al desplazamiento como el miedo, angustia, agresiones y las condiciones que vive la persona posterior al hecho como la falta de acceso a servicios básicos como el de salud, educación, vivienda y empleo (Co-IDH 2015:11).

Una situación similar ocurre con el derecho a la protección de la familia señalado en el artículo 17 de la CADH, pues al desplazarse se fragmenta el núcleo familiar. Además del derecho de propiedad asentado en el artículo 21 de la CADH, pues el desplazado no sólo es privado de sus bienes materiales, sino que se genera una “alteración de las condiciones básicas de existencia” (Co-IDH 2015:11). Así mismo, se vulnera el derecho a la vida privada —artículo 11 CADH— (Co-IDH 2015:11). La Co-IDH enfatiza que las principales responsables del resarcimiento del sufrimiento de los desplazados son las autoridades nacionales. Las PID permanecen bajo la protección de su Estado, sin importar que inclusive haya sido éste quien ocasionara su huida (CIDH 2015a:30).

Al desplazarse, existe un enfrentamiento inmediato de las necesidades de cobijo, alojamiento, agua potable, alimentos, garantía de seguridad física, atención médica y

psicológica. Sin embargo, a largo plazo también se vulnera el goce de derechos como el trabajo, la educación, la asistencia social y de propiedad debido a la falta de documentos que acrediten la identidad de los afectados (Batista 2014:33). Ante esta situación, la CIDH (2016a, 2016b, 2015a), CMDPH (2014) e Ibarra (2014) refieren que la población internamente desplazada es excluida socialmente, pues sus derechos son violados incluso, por instituciones de gobierno, lo que, a su vez, impide el bienestar de las personas.

El desplazamiento interno forzado de la población no sólo modifica radicalmente las condiciones de vida de aquellos que lo padecen, sino que también altera el mundo de quienes les rodean. De tal modo que la situación que se atraviesa a partir del desplazamiento está envuelta de carencias e incertidumbre de frente a los retos que se enfrentan. Sumado a esto, la violación simultánea de los derechos fundamentales del desplazado lo coloca en una situación difícil de imaginar, sobreviviendo entre las sombras de la violencia, la pobreza y la indiferencia de las autoridades encargadas de protegerlos y el resto de la sociedad.

Crímenes de guerra y de lesa humanidad

Tal como se ha expuesto, los *Principios Rectores de los desplazados internos* se fundan en el derecho internacional de los derechos humanos, por analogía en el régimen de los refugiados y en el derecho internacional humanitario. Este último también llamado “derecho de la guerra” o “derecho de los conflictos armados”, el cual es entendido por el Comité Internacional de la Cruz Roja como aquellas normas que “por razones humanitarias, trata[n] de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege[r] a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita[r] los medios y métodos de hacer la guerra” (CICR 2004:1). Abundar en la materia, permitirá realizar la

distinción entre la noción de crimen de lesa humanidad y la de violación múltiple de derechos, apuntada anteriormente.

El derecho internacional humanitario (DIH) se encuentra fundado en los *Convenios de Ginebra de 1949*, los cuales fueron complementados con los *Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados* (CICR 2004:1). A su vez, el DIH realiza la distinción entre el conflicto armado interno del internacional, y además brinda protección a los no combatientes y a aquellos que, por razones de enfermedad, herida o prisioneros de guerra, ya no participan en el conflicto. Al mismo tiempo restringe algunos métodos y armas (CICR 2004:1-2), limitando el sufrimiento provocado por la guerra.

Asimismo, el DIH cuenta con tres dimensiones que le confieren la capacidad de proteger a los sujetos no combatientes o ya no combatientes, así como al personal médico, educativo y/o religioso antes, durante y después del periodo de conflicto. El primero de ellos es *ius ad bellum*, el derecho a la guerra. Este concepto refiere al derecho sobre el empleo de la fuerza, definiendo las razones legítimas por las cuales un Estado puede declarar un conflicto, considerando como premisa principal la idea de una “guerra justa”.

El segundo concepto es el *ius in bello*, que establece el derecho de la guerra y refiere las normas a seguir una vez que el conflicto ha comenzado, tomando en cuenta la responsabilidad de las fuerzas combatientes. Finalmente, el *ius post bellum*, el derecho después de la guerra, que refiere al desarme, la reconciliación política y la justicia transicional una vez terminado el conflicto armado (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2013:25-26).

Derivado de estas distinciones, la *Convención de Ginebra* establece que los crímenes de guerra son todas aquellas “infracciones graves del derecho internacional humanitario que se cometen durante un conflicto armado” (Comité español del ACNUR 2017a). Entre estos crímenes se encuentran el asesinato de civiles, prisioneros de guerra y/o náufragos, además del genocidio, la ejecución de rehenes y la destrucción injustificada de poblaciones (Comité español del ACNUR 2017a). A pesar de que el desplazamiento interno no es catalogado como crimen de guerra por sí mismo, estos últimos pueden ser detonador de la huida de la población.

Por otro lado, los crímenes de lesa humanidad, también llamados crímenes contra la humanidad son todos aquellos que “forman parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil” (Comité español del ACNUR 2017b). Como ejemplo de estos se enuncian la esclavitud, la tortura, la desaparición forzada y/o cualquier acto sistemático que atente contra la dignidad de las personas (Comité español del ACNUR 2017b). Incluso, la deportación o el traslado forzoso de la población puede ser considerado como crimen de lesa humanidad, pero cabe mencionar que, de forma similar a lo ocurrido con los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad por sí mismos pueden ser la causa del DFI de la población en peligro.

Sin embargo, para que el desplazamiento forzado pueda ser catalogado como crimen de lesa humanidad, es necesario que se identifique claramente su condición sistemática. Por ejemplo, a través de una política pública aplicada por las autoridades para forzar la huida y consecuente discriminación de la población. Tal fue el caso de Darfur, Sudán (Acquaviva 2011:5). Justo en la condición sistemática del desplazamiento radica la diferencia entre el crimen de lesa humanidad y la violación grave de derechos

fundamentales, pues para ser considerado dentro de la primera categoría, el ataque debería ser generalizado y sistemático en contra la población civil (Acquaviva 2011:21).

Cuando las razones humanas no son suficientes, las políticas sí: crítica al concepto de desplazamiento interno

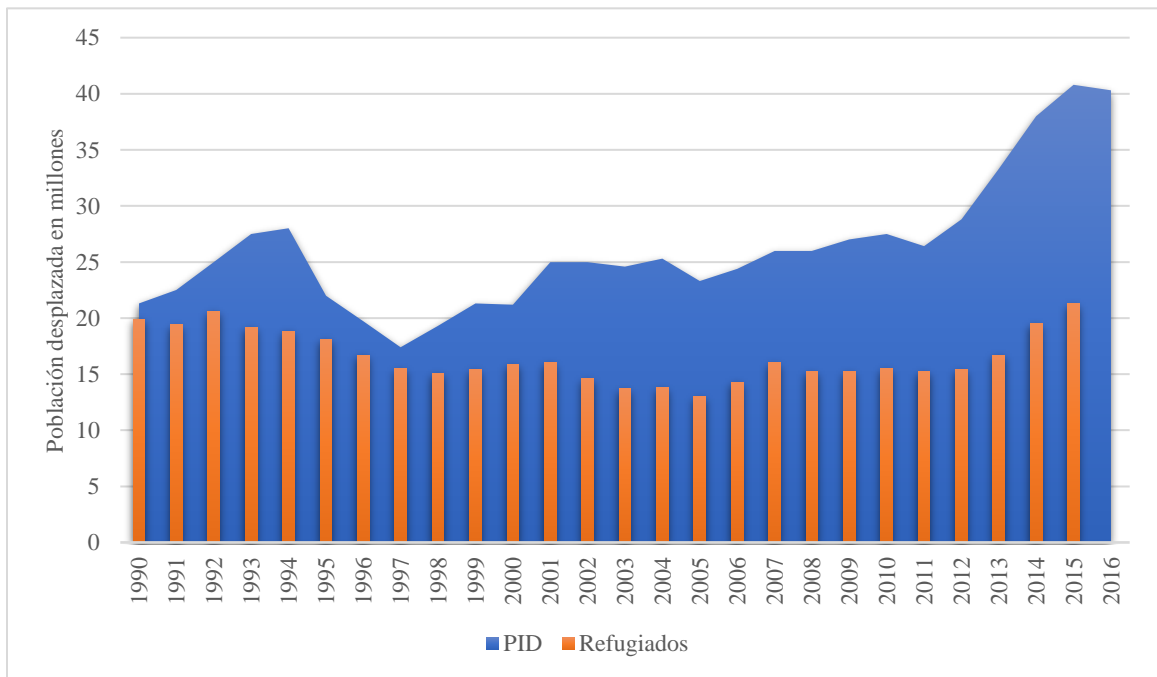
El reconocimiento del desplazamiento interno forzado entre la comunidad internacional fue un proceso prolongado y complejo. Los Estados que ya habían identificado el problema dentro de sus fronteras no estaban dispuestos a exponer públicamente el sufrimiento de su población. La racionalidad política señala que más que un acto de asistencia humanitaria, la legislación del DFI fue una acción preventiva ante un inminente aumento de refugiados.

De acuerdo con Benz y Hasenclever (2011), Snyder (2008) apunta que la solidaridad de los países vecinos hacia regiones con PID es un acto racional ante el temor de un efecto dominó. Se ayuda con la intención de evitar la inseguridad y los costos económicos y políticos. Se evade el cruce de fronteras internacionales para que los hoy desplazados no se conviertan en refugiados o solicitantes de asilo. Es decir, el desarrollo de mecanismos a favor de la población afectada sí es un acto de solidaridad ante el sufrimiento y la devastación humana, pero también es una política de contención de la migración internacional no deseada.

Al final de la Guerra Fría, ACNUR sólo intervenía en emergencias de alto perfil de PID como en el noreste de Irak y Bosnia, pero se distanciaba de casos como el checheno o africano, lo que llevó a que algunos académicos señalaran la existencia de una discriminación racial en la gobernanza internacional de la migración forzada. La intervención de la agencia se limitaba a los contextos geopolíticamente estratégicos para los países de Occidente (Benz y Hasenclever 2011:199-200). Más tarde, durante la década

de 1990, y debido al aumento de las solicitudes de asilo de Europa oriental hacia Europa occidental y de migración irregular a áreas industrializadas, se justificó la creación de un régimen internacional en la materia (Estupiñán 2014a:253).

A partir de ese momento, el número de personas en situación de desplazamiento interno forzado ha sido históricamente mayor al número de personas en refugio en el mundo, tal como puede apreciarse en la Gráfica 1. Las políticas de contención de la migración tuvieron un gran impacto en las formas de desplazamiento mismo. En 2012, había 10.5 millones de refugiados bajo el resguardo de ACNUR, lo que representaba las dos terceras partes de los 17.8 millones que atendía en 1992 (ACNUR 2013:7).



Gráfica 1. Comparación del número de PID vs el número de refugiados en el mundo en el periodo 1990-2016. Gráfica de elaboración propia con información de IDMC (2017c).

Este aumento es consecuencia de las políticas de contención, pero también del reconocimiento mismo que los Estados ahora hacían de la población desplazada. A partir de la década de 1990, se visibilizaba un fenómeno que ya se encontraba allí, pero que se

diluía bajo la sombra del refugio, como refugio interno. Los países de Occidente modificaron sus políticas, pasando de un enfoque centrado en el reasentamiento y el asilo hacia la contención del movimiento. Así, un aumento de la intervención humanitaria frenaría el aumento de nuevos refugiados (Orchard 2015:298), generando una “tendencia de los países de asilo a cerrar sus puertas a los aspirantes a refugiados” (ACNUR 1995:40).

Esto llevó a la implementación de la corriente del *Migration Management* o Gestión Internacional de las Migraciones (GIM). El término refiere a un sistema que busca gestionar ordenada y humanamente la migración internacional, prestando especial atención a la entrada de extranjeros dentro de los bordes de un Estado y la protección de los refugiados y otras personas con necesidades de protección (OIM 2004:41). La GIM se inscribe dentro de un marco tecnocrático interesado en un flujo migratorio acorde a las necesidades del mercado y restricciones a la migración indeseada. Un tipo de gestión adecuada de los flujos humanos (Estupiñán 2014a:251).

Al inicio, los países resistían la implementación del GIM pues temían una pérdida de soberanía (ACNUR 1995:41). No obstante, con el tiempo esta forma de administración se incorporó a procesos consultivos regionales y convenios internacionales (Estupiñán 2014b:266). El lenguaje empleado desde esta lógica provenía del diseño empresarial privado, a partir del *new public management* de la década de 1980, que se incorporó al sector público. Sus discursos son reiterados en informes y programas de agencias y organismos internacionales. Es común el uso de términos como gestión, eficiencia, cooperación interestatal, capital humano y gobernanza global, que no sólo se emplean en la administración de la migración, sino también en la educación, salud y medio ambiente (Estupiñán 2014a:256), por mencionar algunos.

A partir del bagaje empleado en la GIM, en el que se incluye la figura del desplazado interno, se materializan prácticas discursivas que moldean la realidad, integrando o excluyendo a las distintas personas migrantes. Las políticas migratorias nacionales e internacionales hacen uso de eufemismos como el de migrante económico (Ceriani 2016:99). Especialmente en el caso de la migración forzada *versus* la migración económica, los Estados tienen la capacidad de negar o conceder la permanencia de un individuo dentro de su territorio (Ceriani 2016:106), pues a partir de allí se determina si su movimiento fue resultado de la coerción o una “decisión racional”.

La dicotomía entre la migración forzada y económica es totalmente reduccionista pues la frontera entre ambas se diluye constantemente (Ceriani 2016:98) y no considera al fenómeno migratorio en toda su complejidad (Collinson 2011; Naranjo 2015; Van Hear 2000). Durante la dinámica que impulsa las decisiones políticas y el discurso público se crean nuevas categorías de migrantes forzados y se hace necesaria la creación de etiquetas y categorías para el funcionamiento burocrático de la GIM (Naranjo 2015:271). La gobernanza internacional de la migración impulsada desde las ONU a finales del siglo XX es excluyente a pesar de sus mejores intenciones, pues a partir de ella se otorgan o niegan derechos, propiciando dispositivos para la exclusión (Naranjo 2015:278).

Con base en los eufemismos se construyen discursos con intenciones que legitiman, en este caso, las políticas migratorias. Se invisibiliza una parte de la realidad, de la migración forzada nacional e internacional, que resulta en un aumento del control migratorio y la violación sistemática a los derechos humanos (Ceriani 2016:99-100). A partir de un discurso erigido por los organismos internacionales, se genera una política migratoria global que define qué es la migración, sus implicaciones humanas y operativas

y las maneras en que debe ser abordada por los países y víctimas (Estupiñán 2014b:269-271), tal como ocurre con los Principios Rectores.

En este sentido, las políticas sobre migración forzada no sólo afectan a las personas internamente desplazadas y refugiadas, sino también a las solicitantes de asilo y víctimas del tráfico (Benz y Hasenclever 2011:185-186). Desde un enfoque de clúster, la GIM es congruente con una aproximación neoliberal del fenómeno pues busca respuestas coordinadas desde actores tanto públicos —Estados u organizaciones supranacionales— y privados como empresas multinacionales y organizaciones de la sociedad civil (Benz y Hasenclever 2011:194-195). Pero ¿bajo el interés de quién?

En el caso de los desplazados internos, la lógica que rige su normativa es la contención dentro de sus países de origen, previniendo el asilo y el refugio (Naranjo 2015:281). El interés internacional en las PID era impulsado bajo la idea de disminuir los prospectos de solicitantes de asilo. "[T]he new interest in IDPs has less to do with helping such people than with taking protection away from refugees and with the very creation of IDPs, by making asylum-seeking difficult" (Van Hear 2000:95).

Otra de las críticas sobre el concepto de DFI es que engloba a muchas personas. La concepción universal del desplazado les “adscribe, artificialmente, los mismos niveles de vulnerabilidad” (Naranjo 2015:274) cuando las circunstancias que originaron su huida no son las mismas. De tal modo que requieren una atención diferenciada. Además, Benz y Hasenclever (2011:202-203) han señalado una brecha participativa en el modelo de gobernanza internacional de la migración forzada. Las personas afectadas por el fenómeno no tienen participación en la toma de decisiones y/o el diseño de las acciones en su auxilio.

Incluso, los actores nacionales y locales han sido excluidos de los procesos de asistencia y protección de sus PID (Benz y Hasenclever 2011; Orchard 2015).

El interés de los Estados hacia la contención del DFI poco ajustó los esfuerzos nacionales e internacionales por mejorar las condiciones de vida de la población desplazada. Mucho menos en contrarrestar las causas estructurales de su huida y las fallas del Estado (Collinson 2011:306). Lo importante no era remediarlo, sino detenerlo.

A pesar de los esfuerzos internacionales a favor de la protección de los migrantes forzados —desplazados internos o refugiados, especialmente—, la gobernanza global de las migraciones permanece siendo una visión del anhelo de protección y no un reflejo activo de la realidad (Benz y Hasenclever 2011:185). Mientras el interés superior de los Estados no sea la persona en sí misma y se prioricen sus actividades políticas, geopolíticas y económicas, el fenómeno de la migración forzada, incluido el desplazamiento interno, continuará siendo un tópico incómodo en la agenda nacional e internacional.