



DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables



OIM Organización Internacional para las Migraciones

Desplazamientos Internos en el Perú

Primera Edición

Tiraje: 500 ejemplares

Lima, 2015

Elaboración:

Nicolás Zevallos Trigoso

**Ministerio de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables**

María del Carmen Omonte Durand
Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Fernando Bolaños Galdós
Vice Ministro de Poblaciones Vulnerables

María del Pilar Torres Lévano
Directora General de Población y Desarrollo

Carlos Portugal Mendoza
Director(e) de Desplazados y Cultura de Paz

Revisión técnica y aportes
Lilian Laos Atencia

**Organización Internacional
para las Migraciones**

José Iván Dávalos
Jefe de Misión de la OIM en el Perú

Jeremy Macgillivray
Oficial de Desarrollo de Proyectos

Javier Vega
Asistente de Migraciones

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden al autor y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Esta publicación está financiada por el Fondo de Desarrollo de la OIM.

La OIM cree firmemente en el principio de que la migración en condiciones humanas y ordenadas beneficia a los migrantes y a la sociedad. Dado su carácter de organización intergubernamental, las actividades que lleva a cabo la OIM con sus interlocutores de la comunidad internacional tienen por objeto: ayudar a resolver las dificultades de la migración, promover la comprensión de las cuestiones del ámbito de la migración, fomentar el desarrollo social y económico a través de la migración, y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Edición: Organización Internacional para las Migraciones - OIM
Calle Miguel Seminario 320 - Piso 14
San Isidro, Lima
URL: <http://www.oimperu.org>

ISBN 978-612-46604-2-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú N° 2015-03160

Impreso en:

Aleph Impresiones SRL,
Av. del Parque Sur 699, int 209, San Borja - Lima

© Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

“Desplazamientos Internos en el Perú”

Elaborado para la OIM por

Nicolás Zevallos Trigoso
Organización Internacional para las Migraciones

Lima, Perú

Marzo 2015



OIM Organización Internacional para las Migraciones

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), a cuyo cargo se encuentra la política nacional de población y de migración interna y la función de prevención, protección y atención de los desplazados y migrantes internos, se complace en presentar el presente estudio “Desplazamientos Internos en el Perú” realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Consideramos que el mismo constituye un aporte al conocimiento del fenómeno del desplazamiento interno en nuestro país, problemática que ha tendido a intensificarse en los últimos años y que, sin embargo, no ha sido suficientemente visibilizada ni investigada, lo cual es indispensable para diseñar una adecuada respuesta del Estado, en sus tres niveles, y de todos los actores involucrados.

Parte de esa respuesta es el trabajo que viene desarrollando el MIMP en relación a la protección de los desplazados, por ejemplo, en los casos de proyectos de desarrollo en los que ha intervenido, vigilando el cumplimiento de los derechos de las personas y el desarrollo sostenible de los grupos poblacionales reasentados.

El estudio “Desplazamientos Internos en el Perú”, contribuye sin duda a entender mejor la problemática del desplazamiento interno en nuestro país, presentando los autores un marco conceptual y una sistematización de los tipos de desplazamientos internos.

Desde luego, las afirmaciones y conclusiones del estudio son propias de los autores, mereciendo por parte del MIMP la respectiva atención para el desarrollo de sus funciones en relación a la migración, el desplazamiento interno y la protección de las personas desplazadas.

CARMEN OMONTE DURAND

Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tiene a bien presentar el estudio: “Desplazamientos internos en el Perú”, cuyo desarrollo forma parte de las actividades del proyecto “Fortalecimiento de las políticas públicas en materia de migraciones internas y desplazamientos internos”, financiado por el Fondo para el Desarrollo de la OIM.

La OIM como organismo intergubernamental líder en el ámbito de las migraciones, colabora estrechamente con los Estados en la atención a poblaciones desplazadas internas, (en inglés Internal Displaced Persons, IDPs), teniendo dentro su mandato y estrategia, el promover acciones eficaces para la protección de estas poblaciones. Es así que diversos proyectos ejecutados alrededor del mundo, tanto en zonas de emergencia como de vulnerabilidad, han dejado un legado importante a la Organización que, en colaboración con los Estados participa activamente en procesos de prevención y atención a desplazamientos internos poblacionales involucrando acciones integrales tendientes a la construcción de infraestructura y la reintegración social plena de las personas desplazadas.

En los últimos años, la problemática de poblaciones desplazadas internas cobra cada vez mayor relevancia, constituyendo las distintas causas y características de este fenómeno un desafío para los Estados y la cooperación internacional. Recientemente, la OIM ha establecido el “Marco Operacional de la OIM en situaciones de crisis migratoria”, a pedido de los Estados Miembros, documento guía que tiene por objeto mejorar y sistematizar la respuesta de la Organización en situaciones de crisis migratoria que generan movimientos poblacionales. El Marco Operacional reagrupa distintos sectores de asistencia con una perspectiva pragmática y evolutiva, a fin de velar por el respeto de los derechos humanos y principios humanitarios, promoviendo objetivos de desarrollo a más largo plazo. En ese sentido, a partir de la OIM, los flujos migratorios complejos, dentro de los cuales se enmarcan las poblaciones desplazadas internas, cuentan ya con un marco operativo de respuesta con el objeto de ayudar a las poblaciones afectadas por éstas crisis.

En el Perú, se ha evidenciado que no basta con implementar medidas “reactivas” o “contingentes” para abordar las situaciones particulares y efectos que producen los desplazamientos internos poblacionales. Es necesario además establecer medidas preventivas con lineamientos de políticas nacionales claras e integrales que delimiten oportunamente la intervención de las instituciones competentes en la materia. Por ello, resulta fundamental establecer mecanismos normativos e institucionales multinivel e intersectoriales, a fin de propiciar una intervención efectiva que contribuya al acompañamiento de los desplazamientos internos en sus distintas fases.

La presente publicación pretende contribuir a los esfuerzos del Estado Peruano en promover la discusión intersectorial de este fenómeno social, ahondando en sus actuales tendencias, causas, características y efectos para la formulación de políticas efectivas en la materia.

JOSÉ IVÁN DÁVALOS

Jefe de Misión de la Organización Internacional Para las Migraciones (OIM)
Misión en el Perú

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| PRESENTACIÓN MIM | 5 |
| PRESENTACIÓN OIM..... | 7 |
| 1. Marco Conceptual y Jurídico aplicable al Perú en Materia de Desplazamientos Internos | 13 |
| 1.1. Desplazados internos: tipos, contenido semántico y problemática jurídica..... | 14 |
| 1.2. Marco jurídico internacional aplicable a los desplazamientos internos..... | 18 |
| 1.3. Breve tipología de desplazamientos internos | 20 |
| 1.4. Principales Instrumentos Legislativos y Sistemas de Protección para los Desplazados Internos en el Perú | 22 |
| 1.5. Causas principales de desplazamientos en el Perú..... | 28 |
| 2. Patrones de las principales causas de Desplazamientos en el Perú | 31 |
| 2.1. Inventario de principales casos de desplazamiento en el Perú según principales causas: selección de casos | 32 |
| 2.1.1. Por desastres naturales | 32 |
| 2.1.2. Por Conflicto Armado Interno | 34 |
| 2.1.3. Por proyectos de desarrollo..... | 35 |
| 2.1.4. Por megaproyectos mineros..... | 36 |
| 2.2. Patrones y dimensiones del desplazamiento | 37 |
| 2.2.1. Primera dimensión: El punto de partida..... | 40 |
| 2.2.1.1. Nivel de pobreza de las zonas de expulsión..... | 40 |
| 2.2.1.2. Característica de la zona de expulsión | 41 |
| 2.2.1.3. Vulnerabilidad de la zona de expulsión | 42 |
| 2.2.2. Segunda dimensión: La movilidad | 43 |
| 2.2.2.1. Forma de desplazamiento | 43 |
| 2.2.2.2. Distribución espacial del desplazamiento | 44 |
| 2.2.2.3. Distancia de desplazamiento | 45 |
| 2.2.2.4. Organización del desplazamiento..... | 46 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 2.2.3. | Tercera dimensión: El punto de punto de llegada a la zona de atención de la emergencia..... | 46 |
| 2.2.3.1. | Características de la zona de llegada | 46 |
| 2.2.3.2. | Tipo de organización de la zona de atención de la emergencia | 47 |
| 2.2.3.3. | Tipo de zonas de la atención de la emergencia..... | 48 |
| 2.2.4. | Dimensión de retorno y reasentamiento | 49 |
| 2.2.4.1. | Tipo de movimiento..... | 49 |
| 2.2.4.2. | Forma de movimiento..... | 49 |
| 2.2.4.3. | Origen espacial del movimiento..... | 49 |
| 2.2.4.4. | Distancia de movimiento | 49 |
| 2.2.4.5. | Organización del retorno o reasentamiento | 49 |
| 2.2.4.6. | Características de la integración y reintegración..... | 50 |
| 2.3. | Efectos de los desplazamientos internos asociados a las principales causas..... | 50 |
| 2.3.1. | Sobre la seguridad económica..... | 51 |
| 2.3.2. | Sobre la seguridad alimentaria..... | 52 |
| 2.2.3. | Sobre la seguridad sanitaria..... | 52 |
| 2.3.4. | Sobre la seguridad ambiental..... | 53 |
| 2.3.5. | Sobre la seguridad personal | 53 |
| 2.3.6. | Sobre la seguridad comunitaria | 54 |
| 2.3.7. | Sobre la seguridad política | 55 |
| 3. | Problemas Públicos y Respuestas desde el Estado y las Organizaciones no Estatales ... | 57 |
| 3.1. | Una clasificación de problemas públicos asociados a desplazamientos..... | 58 |
| 3.1.1. | Problema público económico | 58 |
| 3.1.2. | Problema público alimentaria | 61 |
| 3.1.3. | Problema público salud | 61 |
| 3.1.4. | Problema público comunitario | 63 |
| 3.1.5. | Problema público político | 64 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 3.1.6. | Problemas públicos personales | 64 |
| 3.2. | Las respuestas brindadas por el Estado ante los desplazamientos | 64 |
| 3.2.1. | Respuestas asociadas a políticas y programas sociales | 65 |
| 3.2.2. | Respuestas de política asociadas a infraestructura y acceso a mercados.... | 66 |
| 3.2.3. | Respuestas asociadas a la mitigación de desastres naturales | 66 |
| 3.2.4. | Los desafíos de la coordinación interinstitucional | 71 |
| 3.3. | Las respuestas brindadas por otras entidades ante los desplazamientos..... | 73 |
| 3.3.1. | Respuestas asociadas a proyectos sociales..... | 73 |
| 3.3.2. | Respuestas asociadas a mitigación de desastres naturales | 74 |
| 4. | Consideraciones Finales | 77 |
| 5. | Recomendaciones y Agenda Pendiente..... | 81 |
| 6. | Mapeo Preliminar de Desplazamiento por Principales Causas | 85 |
| 7. | Anexos | 89 |
| | Bibliografía | 110 |

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO APLICABLE AL PERÚ EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

1.1. DESPLAZADOS INTERNOS: TIPOS, CONTENIDO SEMÁNTICO Y PROBLEMÁTICA JURÍDICA

La noción de desplazamiento es intrínseca a los fenómenos migratorios en casi todas sus expresiones. Entonces: ¿qué lugar reserva para sí la categoría de desplazado interno? Esta categoría, también la de migrante económico y la de refugiado, tiene un contenido conceptual que se desprende de la idea de migración forzada¹. Analicémoslas brevemente, luego, en virtud de las diferencias, hagamos un análisis profundo de la definición formal de desplazados internos según Naciones Unidas.

Migración forzada:

“Un movimiento migratorio en que existe un elemento de coerción, incluyendo amenazas para la vida y la subsistencia, sea por causas naturales o propiciadas por agentes humanas (p.ej. movimiento de refugiados o desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales, catástrofes nucleares, hambruna, o proyectos de desarrollo” (OIM 2011).

Migrante económico

“Persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. Este término se distingue del de “refugiado” que huye por persecución o del refugiado de facto que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos. También se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe. Asimismo, se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un trabajo de temporada (cosechas agrícolas), llamados “trabajadores de temporada” o temporeros” (OIM 2011).

Refugiado:

“Persona que con “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” (OIM 2011).

Desplazados internos:

“El grupo de personas que han sido forzadas a huir de sus casas rápida e inesperadamente, como resultado de un conflicto armado, una lucha interna, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre; y que se hallan en territorio de su propio país” (Naciones Unidas 1992).

¹ Herrera (2006) considera desacertada una distinción tan tajante entre migraciones forzadas y migraciones en las que no se distingue un elemento coercitivo del todo claro. En particular, destacan los que han problematizado la noción de refugiado —en el sentido de desplazamiento exógeno por fundados temores de represalias en el país de origen— por su pretendida separación de la de migrante económico, excluyendo esta categoría de todas las consideradas como “migración forzada”.

“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” (ACNUR 1998).

La categoría de migración forzada abarca en parte a las demás. Decimos en parte porque no toda migración económica necesariamente conlleva una coerción, por ejemplo, quien migra contratado para ocupar un mejor cargo no está siendo forzado a hacerlo. También porque no todo desplazamiento interno implica una migración drástica en términos espacio-temporales o socioculturales de adaptación y asimilación al entorno de recepción. Hay casos en que sí, desde luego, la migración económica es a causa de fuerzas coercitivas, y que el desplazamiento conlleva un movimiento migratorio. Las políticas de ajuste estructural durante la década de los noventa en América Latina -que desencadenaron masivos flujos de migración exógena- son un ejemplo de lo primero; el movimiento migratorio ocasionado por la explosión del reactor de Fukushima (en Japón) o el Tsunami que afectó el Sur-Este asiático (en el año 2005) son ejemplos de lo segundo.

¿Dónde situar las diferencias? Para la Comunidad Internacional el desplazamiento interno involucra un mayor grado de coerción sobre el individuo que los casos de migración económica. Si bien hay casos de migración económica obligada por fuerzas coercitivas, estas no siempre aparecen del todo claras como en la situación de desplazados. De hecho, en las discusiones a propósito de la elaboración de Principios Rectores para la gestión de desplazados internos sobresalió la disyuntiva de incluir -o no- algunos casos de migración económica. Sin embargo se optó por excluir esa posibilidad. Según Robert Goldman, miembro del equipo legal que redactó Los Principios Rectores, “la razón detrás de la definición de desplazamiento interno fue dar cuenta de la situación particular de un grupo de personas cuyas necesidades de asistencia y protección eran distintivas. Expandir la definición conllevaba el riesgo de perder enfoque de políticas” (Mooney 2005: 13).

La categoría de refugiado, por su parte, es recurrentemente contrastada con la de desplazado interno. A menudo se dice que un desplazado interno lo es hasta que cruza una frontera internacionalmente reconocida. Si bien esto es cierto, como dice Mooney (2005), la categoría de desplazado interno incluye a aquellas personas afectadas por desastres naturales y proyectos humanos, como carreteras y reactores nucleares, la de refugiado no (IMDC 2005). El estatus legal de los refugiados según la convención de 1951 está circunscrito y limitado a personas “con fundados temores de ser perseguida” (ACNUR 1951). En consecuencia la categoría de refugiado conlleva un status de protección con arreglo a convenciones internacionales, la de desplazados, no. Efectivamente, no se disponen de convenciones de carácter internacional sobre estos últimos. Ello porque, en principio, la problemática de los desplazados internos es de responsabilidad de los Estados. Es así en la medida en que no han perdido sus garantías constitucionales y no están siendo perseguidos; es solo en esos casos que la problemática se volvería de preocupación internacional.

Sin embargo, es verdad que en la actualidad los sistemas de protección legal y social han variado el eje de prioridades hacia la problemática de los desplazados internos en el mundo; estos ocupan cada vez más un lugar más importante en la literatura académica internacional y en la conciencia jurídica bajo el paradigma de los Derechos Humanos. Y es que, según el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) y la Norwegian Refugee Council (NCR), el número estimado de desplazados a causa de violencia o conflicto armado interno al 2013, a nivel mundial alcanzó los 33.3 millones de personas (IDMC y NCR, 2014); según estas mismas organizaciones en el caso de los desplazados por desastres naturales el número de personas alcanzó los 32.4 millones (IDMC y NCR, 2012). Dada la magnitud y

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

heterogeneidad del problema, la definición de desplazado interno ha pasado por dos etapas: la primera en 1992 y la segunda y definitiva en 1998. Concentrémonos en la segunda definición y luego apuntemos las diferencias con la primera.

La definición en los Principios Rectores elaborados por la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene dos componentes fundamentales. Primer componente: el carácter coercitivo o involuntario del desplazamiento (Mooney 2005; IDMC 2005). Segundo componente: el hecho fáctico de desplazamiento geoespacial circunscrito a las fronteras nacionales (Mooney 2005; IDMC 2005). Sobre el primer componente: los principios rectores explicitan algunas de las causas comunes de desplazamiento interno, como son los conflictos armados, violencia política por parte de los Estados, desastres naturales o proyectos de infraestructura (que obligan a reasentamientos), etc. Estos, de manera potencial, entrañan privaciones de derechos y vulneraciones que hacen a las personas que los padecen merecedoras de dispositivos de protección legal y social por parte de los Estados. Sobre el segundo componente: a diferencia de los refugiados, que han sido desarraigados y privados de protección por parte de sus Estados de origen, los desplazados internos permanecen circunscritos a las fronteras de sus países de origen y, como se ha indicado, aunque sea solo formalmente, permanecen también bajo la protección legal y social de las autoridades nacionales (Mooney 2005; IDMC 2005)

La definición de desplazamiento interno discutida arriba incorpora elementos antaño no formalizados, por ejemplo, en la primera definición promulgada por el Representante del Secretario de Naciones Unidas. Primero: que la personas se vuelvan desplazados internos no solo por consecuencia directa de una catástrofe natural –por ejemplo- sino en anticipo de una. Luego, en la medida que no todas las personas sujetas a desplazamiento interno han tenido un lugar fijo de residencia, la definición de 1998 incluye referencia a un “lugar de residencia habitual”. Tercero: el criterio de permanencia en un determinado país fue sustituido precavidamente por la oración “y que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida”, para así abarcar la posibilidad de cambios repentinos en la demarcación fronteriza, como sucedió con la ex Yugoslavia y la disolución de la Unión Soviética. Cuarto: la definición de 1998 mantuvo los elementos cardinales de formulaciones previas –desastres naturales, conflictos armados, etc.-, pero, con el uso inteligente del conector “en particular”, anticipa y mantiene viva la posibilidad de incluir otras situaciones en que las personas pueden resultar pasibles de desplazamiento involuntario (Mooney 2005; IDMC 2005).

¿Qué otros elementos son importantes en esta definición? A menudo el sentido común -e incluso es un rasgo sobresaliente de la escasa literatura sobre el tema- asocia la categoría “desplazado interno” exclusivamente con la probabilidad sociológica de ser tales por consecuencia de episodios de violencia política o conflictos armados internos. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos, en este sentido, descentran y dan con una definición que incluye otras posibilidades. Es de destacar el principio número seis del citado documento, que especifica el derecho a protecciones especiales contra desplazamientos arbitrarios y que amplía la cobertura del ratio de definición formal a la probabilidad sociológica de personas desplazadas por la ejecución de proyectos de desarrollo:

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:
 - basados en políticas de apartheid, «limpieza étnica» o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;

- en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
- en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
- en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
- cuando se utilicen como castigo colectivo.”

Fuente: UNHCR 1998

El principio rector número seis es de particular importancia en correlato con la evidencia empírica internacional, que ha registrado privaciones de derechos y situaciones de vulnerabilidad en ese tipo de situaciones, precisamente. Aun así, la inclusión de personas, grupos y colectivos sujetos de desplazamiento por causas de desastres naturales y/o proyectos de desarrollo no ha sido lo suficientemente extensa en las estadísticas globales, pues la mayoría de países e instancias internacionales de registro exhibe una concentración significativa en casos remitibles a conflictos armados. Explicaciones satisfactorias de las dinámicas que preceden su movimiento, pautan su lógica actual de asentamiento y movilidad, y acarrear consecuencias sistémicas en el contexto de recepción. Sin embargo, es evidente, la definición operacional de desplazado interno excede factualmente esa probabilidad sociológica. El reciente caso de masivos desplazamientos internos a causa del Tsunami que afectó el sur-este asiático, y más cercanamente, la situación de los desplazados producto del terremoto que afectó la ciudad de Pisco (en Perú) el año 2007, muestran la necesidad no solo de una definición más exhaustiva e inclusiva (que ya existe), sino de investigación empírica que, operacionalizando está última en indicadores, produzca evidencia epidemiológica y social de la situación de los desplazados internos en el Perú.

Ahora, es precisamente en la producción de indicadores de la categoría “desplazamiento interno” donde se pueden registrar dificultades teóricas y metodológicas. Debemos recordar que ella se gesta en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Para muchos investigadores las fronteras se vuelven indisolublemente rígidas cuando –como en este caso- predomina un criterio jurídico-político en la definición. Ya David Griffith (1976; citado por Herrera 2006) se preguntaba en la década de 1990 si era útil distinguir migrantes económicos de refugiados, no por una cuestión técnico formal, sino porque en la empiría estas tienden a superponerse. Siguiendo el ejemplo de Griffith (1976): ¿en qué medida un desplazado interno no es un migrante económico y viceversa? O, como se pregunta Mooney (2005), ¿cuándo un desplazado interno deja de ser un desplazado interno? La pregunta en absoluto es retórica, y plantea un reto para la producción de indicadores. La vía de solución, sugiere la autora, está en determinar con claridad y precisión los riesgos y vulnerabilidad a que las personas están sometidas en contexto. En efecto, el elemento consustancial y más a menudo diferencial del desplazamiento interno –allí cuando las fronteras con hechos como la migración se vuelven tenues- es la contingencia de estar sometidos a riesgos y vulnerabilidades en relación al hecho causal de movilidad.

With the validity of the IDP concept centered on recognition that the experience of internal displacement exposes its victims to additional vulnerabilities, it follows that a shift in focus away from the internally displaced as a specific category first requires a determination that the distinct risks and vulnerabilities resulting from displacements no longer exist. A series of recent donor evaluations in several different IDP situations echoes this position. Moreover, these donor eva-

uation underscore that in assessing IDP's comparative vulnerability, it is important to measure this against the population of the country generally rather than against the situation of groups in close proximity as, particularly in conflict and post-conflict situations as well as in areas devastated by a natural disaster, they too likely will be experiencing heightened levels of vulnerability (Mooney 2005: 23).

Tomando en cuenta estas consideraciones metodológicas, y aunando una perspectiva de análisis social, abrimos la posibilidad de estudiar el desplazamiento humano en un enfoque multi-causal. A propósito, la perspectiva de investigación en el Perú sobre estos fenómenos se ha concentrado sustancialmente en desplazamientos producto de procesos de violencia política. El estado actual, por ejemplo de las industrias extractivas, invita a una cuantificación y posterior estudio menos sesgado de los desplazamientos internos, sus causas y consecuencias sistémicas. Pero insistimos. Un estudio menos sesgado supone reconocer las diversas causas probables de desplazamiento y, medularmente, plantear y reconocer indicadores de riesgo y vulnerabilidad. La pregunta evidente de apertura fenomenológica es, en primer lugar, ¿qué tipos de desplazamientos existen? ¿Es posible hacer un inventario? ¿Cuáles son las principales causas de desplazamiento identificadas en el Perú?

1.2. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE A LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

El marco jurídico internacional que protege a los desplazados internos está compuesto por leyes internacionales y por los principios guías sobre desplazamiento internacional. Las personas víctimas de desplazamiento interno se encuentran protegidos a nivel internacional por tres cuerpos de leyes internacionales: Las leyes internacionales de derechos humanos, las leyes humanitarias internacionales y las leyes penales internacionales (GPCWP 2010). Estos cuerpos de leyes internacionales si bien no regulan ni dictan mandatos específicos de protección hacia las víctimas de desplazamiento interno; disponen un contexto normativo que les asegura protección. Las leyes internacionales de derechos humanos garantizan derechos y obligan a los Estados a respetar, proteger y vigilar por los derechos humanos de todas las personas sin discriminación de cualquier tipo, tales como la edad, género, origen étnico, lenguaje, religión, político u otra opinión, nacional u origen social, propiedad, nacimiento u otro status, incluyendo la situación de ser o haber sido un internamente desplazado (GPCWP 2010, 21). Uno de los principales instrumentos internacionales es la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos (1948), este instrumento si bien no obligatorio, muchos de sus principios han sido incorporados en tratados², ganando así fuerza vinculante; por otro lado los dos instrumentos internacionales legalmente vinculantes más importantes son: i) el Convenio internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales y el Convenio internacional sobre derechos políticos y civiles; en ese mismo sentido existe un conjunto de instrumentos legales internacionales que protegen a las personas ante diversas eventualidades, las que por sus alcances e implicancias también protegen a los desplazados internos³.

2 Los tratados (*treaty*), las convenciones (*conventions*) y los pactos (*convenants*) internacionales son sinónimos, y constituyen acuerdos vinculantes entre Estados. Las declaraciones y principios guías son documentos que declaran un acuerdo sobre estándares pero no son legalmente vinculantes (HRRC 1998).

3 Entre los más importantes tenemos a la Convención contra la Tortura y otros Tratamientos Degradante, Inhumanos o Crueles (1984); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (1948); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979);

En situaciones de conflicto armado, se aplica las leyes humanitarias internacionales junto con las leyes internacionales de derechos humanos; este conjunto de leyes protegen i) personas que no son parte de las hostilidades (civiles, prisioneros de guerra, enfermos y heridos combatientes); y ii) regulan los métodos y medios de guerra entre las partes de un conflicto, tales como la prohibición de armas y tácticas no convencionales, incluyendo armas biológicas y químicas, ataques militares sobre objetivos civiles y “ataques indiscriminados” que tienen objetivos militares y civiles sin distinción. Este tipo de Ley aplica en todas las situaciones conflicto armado, tanto para conflictos internacionales (entre Estados) y conflictos no internacionales (entre Estado y un actor no estatal, o entre o más tipos de actores). Entre los instrumentos más importantes tenemos a las Cuatro Convenciones de Génova (1949); y sus dos protocolos adicionales (1977). El elemento principal de estas leyes es la distinción entre la población civil y los combatientes; en ese marco los desplazados internamente en tanto no toman parte de las hostilidades, gozan de la misma protección bajo la ley humanitaria internacional como cualquier civil.

El tercer cuerpo de leyes, la ley penal internacional, asegura que en algunos casos, los individuos violadores de las leyes internacionales de derechos humanos y leyes internacionales de derecho humanitario sean llevados a la justicia internacional. El Estatuto de la Corte Penal Internacional define un número de crímenes que son de preocupación internacional y los cuales pueden ser investigados y perseguidos por la corte, sosteniendo que la Corte tiene jurisdicción sobre el acto; estos actos incluyen: crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio.

Por otro lado, los principios rectores sobre desplazamiento interno (1998), a diferencia de las leyes internacionales anteriormente señaladas, se centran específicamente en plantear directivas para la protección de las víctimas de desplazamiento interno. Otra diferencia sustancial con respecto a las leyes anteriormente señaladas es que los principios rectores no son un documento vinculante; aunque son principios guías que están basados sobre los estándares existentes de las leyes internacionales de derechos humanos y humanitario, los cuales son vinculantes (GPCWP 2010). En otras palabras, los Principios Rectores pertenecen al derecho blando (*soft law*), pero no hay que perder de vista que el documento contiene numerosas normas que forman parte del derecho existente y que sí son jurídicamente vinculantes. Luego es primordial que, cuando así sea, se recuerde y se invoque, en primer lugar, la norma vinculante (ICRC 1998).

La autoridad de los principios guías son reforzados por la amplia aceptación internacional que ellos han recibido. Ellos son reconocidos por los Estados como un importante esquema internacional para la protección de personas desplazadas internamente así como una herramienta y estándar para guiar a los gobiernos, organismos internacionales y todos los otros actores relevantes en situaciones de desplazamiento interno. Los principios guías proveen una definición de una persona desplazada internamente y una declaración comprensiva de lo que la protección debe significar durante el desplazamiento interno; esta cubre todas las fases del desplazamiento: i) la fase pre-desplazamiento; ii) la protección y la asistencia durante el desplazamiento; y iii) soluciones duradera, concretamente el retorno, la integración local en el lugar de desplazamiento o reasentamiento en otra parte del país o la reintegración (GPCWP 2010).

Convención de los derechos de los Niños (1989); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006); Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006); la Convención concerniente a la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de trabajo Infantil (1999); Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migrantes (1990); Convención 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

A nivel regional, la Asamblea General de la OEA ha venido enfatizando desde hace años la importancia de brindar protección y asistencia a los afectados por los desplazamientos internos, principalmente a través de las resoluciones sobre refugiados. A partir del año 2004, la Asamblea General comenzó a adoptar resoluciones separadas dedicadas específicamente a los desplazados internos, y a partir de allí lo ha venido haciendo de manera ininterrumpida todos los años en sus periodos ordinarios de sesiones. La última resolución dedicada al tema es la resolución AG/RES. 2667 (XLI-O/11) “Desplazados Internos”.

En su parte dispositiva se expresan, por enumerar sólo algunos, los siguientes aspectos: i) Instar a los Estados Miembros a que consideren utilizar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, como base para sus planes, políticas y programas en apoyo a las personas desplazadas; ii) Alentar a los Estados Miembros a que, con el fin de evitar los desplazamientos internos, atiendan sus causas y establezcan medidas de prevención; iii) Hacer un llamamiento a los Estados Miembros para que cumplan con sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados aplicables, al atender a los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, incluyendo en la prevención de los desplazamientos internos; iv) Instar a los Estados Miembros a que, en atención a su responsabilidad frente a los desplazados internos, a partir de estrategias integrales y desde una perspectiva de derechos humanos y de género, se comprometan a brindarles protección y asistencia durante el desplazamiento, así como invitarlos a que asuman el compromiso de buscar soluciones duraderas, que incluyan el retorno seguro, voluntario y digno de los desplazados internos, su reasentamiento y reintegración, ya sea en su lugar de origen o la comunidad receptora; y, v) Instar a los Estados a atender de manera eficaz las necesidades de las personas internamente desplazadas en casos de desastres naturales, incluyendo aquellas relacionadas con reducción y mitigación de riesgo, a través de sus esfuerzos nacionales, de la cooperación internacional y, en la medida de lo posible, en diálogo con los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno.

1.3. BREVE TIPOLOGÍA DE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

Una revisión pormenorizada de la literatura en consulta permite -bajo los criterios señalados, tomando en cuenta la definición ampliada por Naciones Unidas en el año 1998, las causas de los principales desplazamientos en el mundo, y los indicadores de vulnerabilidad y coerción relativos a su situación económica y social- organizar una tipología de personas desplazadas. Proponemos de forma preliminar una división en cuatro grandes ejes. (ajustaremos esta división con el tenor de la discusión subsiguiente): i) aquellos desplazados a causa o anticipo de conflictos armados internos y/o violencia política por parte del Estado o grupos insurgentes, etcétera.; ii) aquellos desplazados a causa o en anticipo de desastres naturales, como ciclones, huracanes, terremotos, inundaciones, etcétera.; iii) aquellos desplazados a causa o en anticipo de desastres u accidentes fruto del obrar humano, como la explosión de reactores nucleares; y iv) aquellos desplazados a causa o anticipo de proyectos de infraestructura o de desarrollo, como la construcción de hidroeléctricas, minas, plataformas petroleras, etcétera. La tabla siguiente, en base a un inventario de estudios de casos en el África Sub-sahariana ofrece algunas pistas de elaboración de problemas.

MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO APLICABLE AL PERÚ EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

TABLA 1

| TIPOS DE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS SEGÚN CAUSA Y FENÓMENO DE OCURRENCIA | |
|--|--|
| (A) INDUCIDO POR SITUACIONES CATASTRÓFICAS | |
| Componente | Fenómeno |
| Impacto repentino | Inundaciones, tormentas tropicales, huracanes, erupciones volcánicas, etc. |
| Impacto progresivo | Sequías, hambrunas, deforestación |
| Epidemias | Cólera, Malaria, HIV |
| Tipo industrial | Polución, derrame de material tóxico, explosiones, incendios |
| Emergencias complejas | Humanas: guerras, conflictos internos y desastres naturales |
| | Seguridad Alimentaria |
| | Violaciones a los Derechos Humanos |
| | Situaciones generales de alta mortalidad |
| (B) INDUCIDO POR CAUSALES DE DESARROLLO | |
| Componente | Fenómeno |
| Falta de tierras | Expropiación, invasión de terrenos, distribución forzada |
| Falta de empleo | Desplazamiento urbano o rural de una empresa y trabajadores agrícolas |
| Desarraigo | Ausencia de propiedad, precariedad de vivienda |
| Marginalidad | Marginalidad económica resultante e marginalidad social y psicológica |
| Seguridad alimentaria | Niveles bajos de consumo calórico y proteico |
| Incremento de la mortalidad/morbilidad | Enfermedades por transmisión microbiológica, provisión insegura de agua, ausencia de servicios básicos resultante en enfermedades bacterianas |
| Perdida de acceso a propiedad comunal | Perdida de pastizales y de bosques |
| Desintegración social | Desmantelamiento de sistemas de producción, dispersión de vínculos familiares, violación de derechos económicos y sociales, arrestos arbitrarios, etcétera |

Fuente: Oucho 2005. Traducción propia.

La tabla anterior amplía los tipos de desplazamiento especificados en la definición de Naciones Unidas. Aunque son evidentes superposiciones, la tabla pone de relieve casos sumamente particulares que no merecen ser soslayados, como por ejemplo desplazados por causales de pandemia o disputas de terrenos. Ciertamente el primer caso es menos común en tiempos de modernidad tardía, sobre todo en las Naciones de Occidente; pero la probabilidad epidemiológica permanece alta en varios países africanos del hemisferio sur. El caso nos permite profundizar en excepciones que interrogan el Derecho Internacio-

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

nal Humanitario. Situaciones comunes en el Perú y en varios países y ciudades de América Latina. Por ejemplo: aquellos migrantes económicos que invaden e ilícitamente toman posesión de una propiedad del Estado o de un particular y que, tras una disputa con la policía, son desalojados sin lugar a dónde ir.

Habría que considerar seriamente si esa población, víctima de un desplazamiento forzado, debe ser incorporada o no en la definición de desplazado interno. Técnicamente en casos como el descrito no hay causal de conflicto armado, desastre natural o proyecto humano precedente al desplazamiento geoespacial; pero sí evidentes elementos de coerción y vulnerabilidad que determinan la situación económica y social de las personas. En estos casos -que por lo demás son epidemiológicamente significativos en el hemisferio sur- se aprecia con asombrosa nitidez la tensión entre la categoría sociológica de "migrante económico" y la construcción socio-jurídica de "desplazado interno". Es en esos pliegues conceptuales donde se entretejen vacíos, y dónde aparece la necesidad de repensar críticamente el Derecho Internacional Humanitario. Aunar una perspectiva sociológica contribuye en ese camino. Por lo pronto, ponemos de relieve la necesidad de flexibilizar la categoría de desplazado interno, de modo tal que incorpore esas "excepciones" dentro de su núcleo teórico fundamental y, consecuentemente, se logre expandir el ratio de protecciones a las que el Derecho Internacional convoca unirse.

¿Qué es lo importante en este camino expositivo? Tomando en consideración la definición ampliada por Naciones Unidas el año 1998, meditando las causas principales de desplazamiento, los indicadores de vulnerabilidad y coerción, y la literatura en consulta, podemos ajustar la tipología planteada al inicio. Consideramos cuatro ejes: i) aquellos desplazados a causa de conflictos armados internos o violencia política (sea por parte del Estado u otros agentes); ii) aquellos desplazados por causas medio-ambientales; iii) aquellos desplazados a causa del obrar humano: proyectos de desarrollo, explosión de reactores nucleares, proyectos de infraestructura, etcétera; iv) aquellos desplazados a causa de epidemias, como la de Malaria que afectó al Perú en el siglo XIX, o la de peste bubónica que asoló gran parte de Europa en el siglo XVII.

1.4. PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN EL PERÚ

Desde mediados de la década pasada, en el Perú coexiste una Ley sobre Desplazamientos Internos, que dispone de un soporte institucional y de medidas programáticas en relación al problema. La preocupación social por este fenómeno es, sin embargo, de más larga data. La década de 1980 significó el desplazamiento de miles de familias alto-andinas, producto del conflicto armado interno que el Perú experimentó. Gran parte de la política pública y de la literatura sobre el tema se concentra en ese punto cardinal de la historia reciente. Dicho esto, es pertinente reconocer que solo recién -y aún reservada a un lugar de la política pública y social- se vislumbra una preocupación institucionalmente clara por la situación de vulnerabilidad en que viven miles de desplazados, fruto de la violencia política como de desastres naturales y proyectos de desarrollo. En la actualidad el instrumento jurídico cardinal de la política pública en el Perú es la Ley N° 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos (2004).

"Esta norma -señala el artículo primero- tiene por objeto definir los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, la asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento e integración, adecuando a la realidad y a la legislación nacional los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico Social de la Organización de Naciones Unidas" (Ley N° 28223, MIMP 2004)

La Ley N° 28223 es tributaria de los Principios Rectores y se instala en un horizonte normativo internacional de derechos humanos y del derecho humanitario. Sin embargo, la definición construida a propósito de este instrumento no es equivalente a la definición que aparece en los Principios Rectores. En términos formales, aquella pone énfasis en el primer tipo de desplazamiento señalado por la tipología, es decir, aquellos que son causa o anticipo de conflictos armados y de violencia política.

Artículo 2.

“Los desplazados internos son las personas o grupo 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 y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Clases de desplazamientos:

“Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible”.

“Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos. En ese caso el desplazamiento sería organizado y conducido” (Ley N° 28223, MIMP 2004).

Es necesario establecer un contraste entre esta definición y la de los Principios Rectores. Ello implica instalar una pregunta: ¿qué no es un desplazado según la Ley N° 28223? El instrumento jurídico no descarta otras alternativas a las explícitas; ello es claro con el uso del adverbio “en particular”. No obstante lo cual, es evidente que la orientación normativa se dispone sobre aquellos desplazados producto de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, o violaciones de los derechos humanos.

En segundo lugar, la Ley explicita dos clases de desplazamiento y, de modo adjunto, las dos formas en que estos se llevarían a cabo. Para lo que son producto de conflictos armados, menciona la Ley, el desplazamiento será espontáneo y predecible; para aquellos que son producto de desastres naturales, la Ley entiende que el desplazamiento será organizado y conducido. Ambas afirmaciones se inscriben en un horizonte de prenociones, es decir, argumentos que carecen de un basamento empíricamente sustentable. Por el contrario, ellas resultan discutibles en ambos extremos: el registro histórico da cuenta de desplazamientos coordinados y planificados en contextos de conflictos armados; viceversa, el registro histórico da cuenta de desplazamientos o evacuaciones “ocasionado por acción violenta de agentes imprevistos” (desastres naturales, por ejemplo) que carecieron de organización y/o conducción. La semántica imprecisa de los referentes, por otra parte, dificulta seriamente la construcción de indicadores.

Concentrémonos ahora en la sección I y en la sección II del instrumento jurídico de referencia. La citada Ley, conforme invocan los Principios Rectores, subraya la inexistencia de distinciones en materia de derechos y libertades entre las personas desplazadas y el resto de ciudadanos. La única diferencia -se entiende- radica en el conjunto de protecciones que, como responsabilidad humanitaria del Estado, debe de disponerse sobre aquellos. Bajo esa lógica, tal como especifican los Principios Rectores, los desplazamientos internos son objeto de administración del Estado parte; cuando la magnitud del problema lo demande -indica el inciso 4.1 de la Ley- debe convocarse la participación y asistencia de los organismos internacionales pertinentes.

Ahora bien, es verdad que el reverso de toda política de protección humanitaria es procurar -en la medida de lo posible- el empoderamiento progresivo de las poblaciones afectadas. Si bien esta perspec-

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

tiva resulta plausible a efectos -entre otras cosas- de mitigar los correlatos negativos del asistencialismo, en términos estrictamente técnicos, el inciso 4.3. deviene difícilmente controlable en términos de indicadores objetivos: “4.3 El desplazado debe asumir la obligación de realizar todos los esfuerzos pertinentes a fin de mejorar sus condiciones de vida y generar soluciones duraderas que les permitan salir de su condición de desplazados”. La pregunta es una sola: ¿cómo medir y consolidar estadísticamente el cumplimiento de semejante mandato?

Dos anotaciones complementarias. La Ley proscribe toda forma de desplazamientos forzados, es decir, aquellos que suceden producto de políticas con fines de limpieza racial, étnica, política, etcétera; también proscribe todo desplazamiento producto de conflictos armados, salvo que este sea en virtud de proteger a la población afectada; también aquellos producto de proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por un supremo interés público; y finalmente aquellos desplazamiento como resultado de “castigos colectivos”, sin especificarse referente alguno contenido en tal categoría. Por último, la Ley observa necesario un apartado específico para los -por ella misma- denominados “desplazamientos forzados”. Más que un ejercicio de definiciones, la Ley establece recomendaciones, por ejemplo: que para realizar un desplazamiento previamente se hayan agotado todas las otras posibilidades, que preceda de un consentimiento y negociación informada por parte de la población, que esta misma esté implicada en su reasentamiento, etcétera.

Por otra parte, la Ley dispone de un Reglamento, que fue aprobado por Decreto Supremo N°560, el 24 de enero de 2005. Aquel precisa la naturaleza legal, los problemas jurídicos y las protecciones especiales que se dirigen sobre las personas desplazadas, de modo que puedan hacer “efectivos los derechos y garantías que se establecen por ley” (Artículo N°1. Reglamento de la Ley de Desplazados). El citado Reglamento gira alrededor de cinco grandes ejes: i) definiciones; ii) derechos, iii) protecciones, asistencia humanitaria y atenciones para la población desplazada; vi) disposiciones sobre el retorno, reasentamiento y reintegración; v) disposiciones sobre el registro de la población desplazada.

Sobre las definiciones el reglamento presenta un giro semántico evidente. Aquel opta por definir “desplazamiento” antes que “desplazado”. Es de destacar que la primera especifica otras probabilidades de desplazamientos, como desastres naturales, por tanto, es afín a la definición propuesta en los Principios Rectores enunciados por ACNUR. Sin embargo, en términos operativos, el Reglamento mantiene la distinción entre los dos tipos de desplazamientos indicados, a saber:

Desplazamiento interno. Es el proceso por el cual una persona o un grupo de personas se ven forzadas u obligadas a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los Derechos Humanos y agentes imprevistos, desastres naturales provocados por el ser humano y que no han dado lugar al cruce de una frontera estatal internacionalmente reconocida. Se consideran dos grandes clases de Desplazamiento Interno:

- a. Desplazamiento Forzado por conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas. El Desplazamiento Forzado es espontáneo e impredecible. Esta clase de desplazamiento, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 7 de la Ley, se subdivide en Arbitrario y No Arbitrario.
- b. Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta de agentes imprevistos o desastres naturales o provocados por el ser humano. El desplazamiento o evacuación es organizado y conducido.

En esta definición se acentúa el carácter procesual de los desplazamientos, contempla la posibilidad de que estos sean de carácter colectivo, y de que surjan en anticipo a una circunstancia desfavorable. Por su parte, en las dos clases de desplazamiento descritas se insiste en divisiones no sustentadas empíricamente. La distinción entre Desplazamiento Forzado arbitrario y no arbitrario es coherente, en el sentido de que puede haber circunstancias que justifique un desplazamiento. Sin embargo no tiene correlato lógico un desplazamiento forzado que, al mismo tiempo, sea de carácter espontáneo. Subyace un problema de precisión en los indicadores atribuidos. Rasgo similar es visible en la asignación de un patrón “organizado y conducido” a los desplazamientos o evacuaciones “por acción violenta de agentes imprevistos o desastres naturales o provocados por el ser humano”. Nuevamente, la premisa no es necesaria en todos los estados posibles del mundo. La discusión terminológica, vale decir, no es gratuita, por el contrario, problemas en ese campo suelen traducirse en dificultades de identificación y registro concreto.

En seguida, en los títulos II, III, IV y V, el Reglamento lista los principales derechos, protecciones, tipos de asistencia humanitaria y de atenciones que están dispuestos sobre las poblaciones desplazadas y en tránsito de desplazamiento. El tema de Derechos, es claro, enfatiza una línea de equivalencia con la del resto de la población. El campo de las protecciones, sí, muestra una preocupación especial pues -se entiende- las poblaciones desplazadas sufren de vulnerabilidad fruto del desarraigo. Aquellas se disponen especialmente sobre las poblaciones en tránsito; el consentimiento informado, la protección de menores de edad, ancianos, mujeres, niños y niñas es cardinal; y en correlato con esta situación de vulnerabilidad es que el Reglamento asigna al Estado responsabilidades humanitarias.

En esta misma línea, el Reglamento prevé disposiciones concretas en relación a los casos de retorno, reasentamiento y reintegración. El Estado es responsable, teóricamente, de guiar estos procesos naturales de derecho. Para ello, el Reglamento establece que por ejemplo los proyectos de reasentamiento deberán coordinar un “esquema de ejecución descentralizado”, con la participación de todos los actores pertinentes a nivel subnacional. Los proyectos se subdividen en tres etapas: “etapa inicial”, “etapa intermedia” y “etapa de resolución de la implementación de los Proyectos”. Este esquema de ejecución se dispone principalmente en dos tareas: empadronamiento de la población a desplazar, evaluación de la población a desplazar, establecimiento de módulos de intervención. La pregunta evidente es por la situación empírica de estas políticas, si es que se materializan o no en las situaciones concretas; en parte a resolverla se dirige esta investigación. La tabla inferior resume los principales conceptos de desplazados y desplazamientos revisados hasta aquí.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

TABLA 2

| TIPOS DE DESPLAZADOS Y DESPLAZAMIENTOS CONTEMPLADOS POR INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y POR LA LEGISLACIÓN NACIONAL | | |
|--|---|--|
| Según Reporte Analítico del Secretario General sobre Personas Desplazadas Internamente (ONU 1992) | “El grupo de personas que han sido forzadas a huir de sus casas rápida e inesperadamente, como resultado de un conflicto armado, una lucha interna, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre; y que se hallan en territorio de su propio país” | Restringida a Conflictos Armados y Desastres Naturales |
| Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno (ONU 1998) | “Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a aceptar 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 generalizadas, 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” | Ampliada a causas humanas: proyectos de desarrollo, infraestructura, etc. |
| Ley sobre Desplazamientos Internos (Ley 28223) | “Los desplazados internos son las personas o grupo 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 y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. | Omite mención a causales por desastres naturales y causas humanas: proyectos de desarrollo, infraestructura, etc. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de incluir las causales antes mencionadas, por el uso del conector “en particular”. |
| Subtipo 1. Legislación peruana (Ley 28223) | Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible. | Indicadores: espontáneo e impredecible. Evidencia contraria: desplazamientos organizados en situaciones de conflicto armado interno. |
| Subtipo 2. Legislación peruana (Ley 28223) | Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta o por agentes imprevistos. En ese caso el desplazamiento sería originado y conducido | Indicadores: ordenado y conducido. Evidencia contraria: desplazamientos desordenados e impredecibles en situaciones de evacuación. |
| Desplazamiento Interno. Reglamento de la Ley de Desplazados. | Es el proceso por el cual una persona o un grupo de personas se ven forzadas u obligadas a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los Derechos Humanos y agentes imprevistos, desastres naturales provocados por el ser humano y que no han dado lugar al cruce de una frontera estatal internacionalmente reconocido. Se consideran dos grandes clases de Desplazamiento Interno: | Pasamos de la categoría en tanto propiedad individual a una categoría de proceso. |
| Subtipo 1. Reglamento de la Ley de Desplazados. | Desplazamiento Forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas. El Desplazamiento Forzado es espontáneo e impredecible. Esta clase desplazamiento, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 7 de la Ley, se subdivide en Arbitrario y No Arbitrario. | Se mantienen observaciones a propósitos de los subtipos en la Ley |
| Subtipo 2. Reglamento de la Ley de Desplazados | Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta de agentes imprevistos o desastres naturales o provocados por el ser humano. El desplazamiento o evacuación es organizado y conducido. | Se mantienen observaciones a propósitos de los subtipos en la Ley |

Por otro lado, el Plan Nacional de Población (2010-2014), instrumento de diagnóstico y de políticas públicas sobre la estructura y la dinámica poblacional, considera el fenómeno de la migración interna como un factor que acompaña los cambios demográficos en el país, sin embargo se hace evidente la falta de referencia sobre el fenómeno del desplazamiento interno de manera independiente; a pesar de que ambos fenómenos puedan tener consecuencias similares, el desplazamiento interno debería tratarse particularmente.

Un último tema en esta sección es el sistema de registro de la población desplazada. La institución encargada de la velar por los derechos y el bienestar de los desplazados en el Perú es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). La Ley encarga al MIMP la elaboración de un registro único de personas desplazadas, señalando co-responsabilidad de los ámbitos regional y local respecto al tema. Dentro de este campo, el Reglamento ofrece las pautas de funcionamiento del Registro Nacional para las Personas Desplazadas. El objetivo de este último se dispone sobre la “identificación nominal de los desplazados internos, su acreditación como tales y como beneficiarios de potenciales programas de atención, debiendo contener información en dos niveles:

- Individual: Recoge la situación de la persona y de sus familiares dependientes tomando en cuenta su entorno cultural y social.
- Colectivo: Recoge la situación de las comunidades de origen de los desplazados y los lugares en los cuales se encuentran los desplazados reasentados.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la idea básica es que el Registro permita una base de datos que sirva de soporte empírico a políticas y programa. Un elemento medular en este escenario programático es la Acreditación de Desplazado Interno, que “toma en cuenta la identificación de la persona, su familia y dependientes, así como los derechos violados como consecuencia del desplazamiento. Se oficializa con una nómina de los desplazados acreditados”. (Artículo 36, Reglamento de Desplazados). Tomando en cuenta estas consideraciones, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -cómo parte de sus funciones elementales- debe disponer a la identificación, procesamiento y publicación de información periódica sobre desplazamientos en el Perú. A la fecha el registro de referencia tiene publicación actualizada a Diciembre de 2014; según la información pública disponible: el número total de desplazados acreditados como tales asciende a 60 000 personas. Sin embargo este registro, prácticamente está compuesto en su totalidad por personas desplazadas por los hechos de violencia ocurridos entre 1980 y el 2000.

El MIMP es la entidad competente en el desarrollo y promoción de la política nacional de la población, priorizando la política de migración interna voluntaria o forzada, así como la prevención, protección y atención a los desplazados y migrantes internos (ROF, art. 2, g). Institucionalmente, corresponde a su Viceministerio de Poblaciones Vulnerables ejercer la supervisión y evaluación del desarrollo y promoción de la política nacional de población, priorizando la política de migración interna voluntaria o forzada, así como la prevención, protección y atención a los desplazados y migrantes internos. Dentro de este viceministerio, la dirección directamente encargada de llevar a cabo dichas funciones es la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz.

Esta Dirección tiene las siguientes funciones específicas en torno a los desplazamientos internos: i) Formular, proponer, monitorear y evaluar las políticas, estrategias, planes y programas orientados a garantizar la prevención, protección y atención multisectorial y la ayuda humanitaria a la población desplazada y migrante interna voluntaria o forzada; ii) Coordinar la atención y protección a la persona o grupos poblacionales en condición de desplazado o migrante interno voluntario o forzado en procura

del reconocimiento y cumplimiento de sus derechos; iii) Formular, proponer, monitorear y evaluar, las políticas, estrategias, planes y programas vinculados a la reparación de la población desplazada interna en el marco programático de la política y acción del Estado, en materia de reparaciones integrales, paz y desarrollo; iv) Constituir y mantener actualizado el Registro Único de Desplazados Internos; y v) Desarrollar estudios e investigaciones que permitan diseñar políticas para los migrantes voluntarios y forzados, desplazados y poblaciones vulnerables.

1.5. CAUSAS PRINCIPALES DE DESPLAZAMIENTOS EN EL PERÚ

La literatura académica sobre desplazamientos internos en el Perú no ha sido abundante en las últimas décadas. Aquella, principalmente, se ha concentrado en estudios de casos derivados de un punto historiográfico cardinal: la situación de los desplazados internos producto del conflicto armado interno que azotó al Perú entre las décadas de 1980 y 1990. No es para menos si convenimos -con la historiografía reciente- que aquel constituye uno de los episodios más trágicos de la historia reciente del país: alrededor de 70 mil víctimas fallecidas o desaparecidas el cálculo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). La problemática de los desplazamientos internos no constituye, dentro de ese contexto, un epifenómeno marginal de las narrativas historiográficas. De acuerdo al informe de la CVR y al estudio de Diez Hurtado (2003), el período de violencia política conllevó el desplazamiento de 600 mil personas. El registro testimonial de víctimas de la violencia, familias y autoridades es extenso, y actualmente existen asociaciones de personas desplazadas producto de la violencia que experimentó el país. El contenido sociológico de este tipo de desplazamiento, y sus consecuencias, es importante para comprender peculiaridades de la cultura política del país; pero también algunos de los rasgos psicosociales e idiosincráticos de las culturas alto-andinas.

“Para la CVR el desplazamiento masivo desde las zonas de violencia constituyó un doloroso proceso de desarraigo y empobrecimiento de cientos de miles de peruanos y peruanas; ello produjo una urbanización compulsiva así como un retroceso histórico en el patrón de ocupación del territorio andino, lo que habrá de afectar por largo tiempo las posibilidades de un desarrollo humano sostenible. La población desplazada vio afectadas sus redes sociales, que debieron adaptarse con distintos grados de éxito y con gran sufrimiento a las nuevas circunstancias, lo cual constituyó un enorme reto para la provisión de servicios en las ciudades. Asimismo, los desplazados por el conflicto fueron en muchos casos estigmatizados y discriminados en escuelas, barrios y centros de trabajo. Al retornar, tuvieron que enfrentar a veces graves problemas de tierras y ausencia de apoyo suficiente para reorganizarse y sostener a sus familias” (CVR 2001: 325)

El artículo de Venturoli (2006) acompaña al de la CVR en uno de los recuentos analíticamente más precisos de los desplazamientos internos fruto de la violencia política. El objeto en sí mismo no son los desplazamientos internos, sino el liderazgo que asumieron las mujeres en los procesos de reasentamiento. La autora organiza acertadamente el fenómeno en tres grandes etapas. Un primer período cubre los años 1983 y 1985, y comprende desplazamientos exógenos desde la ciudad de Ayacucho y alrededores: primera expresión de cuando los abigeos alcanzaron magnitud de conflicto bélico entre dos fuerzas en oposición. Un segundo período se dispone entre 1986 y 1989, cuando la violencia política alcanza su máximo pico de intensidad; la región sur-central -señala Venturoli- se convirtió en una zona de expulsión. Entre 1990 y 1992, los desplazamientos internos se extenderían a casi todo el territorio nacional, convergiendo con la crisis económica que el país atravesó en tiempos de inflación y -luego- ajuste estructural. En este contexto los desplazados estaban compuestos, de sobremanera, por personas pertenecientes a comunidades campesinas y nativas, quechuahablantes y de grupos étnicos minoritarios, lo que da cuenta de una epidemiología en correlato con las desigualdades socio-estructu-

rales que afectaban al país seriamente. Bajo esa lógica, el texto de Venturoli (2009) pone especial énfasis en las consecuencias socioculturales y emocionales que significó el desarraigo de familias enteras, particularmente: la desestructuración de las redes de solidaridad, tan características del tejido social andino, los traumas identitarios adyacentes a la pérdida de vínculo con el lugar de origen, y -en suma- el difícil tránsito hacia la reorganización de vidas en lugares ajenos a la identificación social primaria. Ese proceso -que coincidió con olas masivas de migración con un carácter más económico- hizo visible las fracturas del Estado, y su incapacidad para asegurar garantías constitucionales mínimas. Es en estas condiciones que Venturoli (2009) destaca el papel de las mujeres, para la reconstitución comunitaria, por ejemplo a través de la organización de clubes de madres y las primeras asociaciones de desplazados.

“Las organizaciones que nacieron para encontrar justicia para los familiares muertos o desaparecidos fueron impulsadas y construidas por mujeres que tuvieron que emprender este camino de aprendizaje hacia la defensa y el respeto de sus derechos. Las primeras nacieron de manera informal entre mujeres que tenían que enfrentar los mismos problemas, que tuvieron que sufrir los mismos abusos y violencias, grupos de víctimas que, de manera espontánea, se juntaron para apoyarse moralmente e intercambiar informaciones y conocimientos sobre la maquinaria burocrática de la búsqueda de sus familiares” (Venturoli 2009: 53).

No es casualidad el nexo entre el fenómeno de desplazados internos por causal de violencia de política y el papel de las mujeres en la constitución de los vínculos sociales afectados por el desarraigo y en iniciativas orientadas a mitigar la vulnerabilidad, como los Clubes de Madre. Las mujeres cumplieron un papel fundamental de soporte de la estructura familiar básica, que se tradujo en una disposición asociativa que devendría fundamental en términos de políticas ciudadanas. Ahora bien, debemos reconocer, y ese es uno de los propósitos de esta investigación, que los desplazamientos internos en el Perú -en términos de una problemática de carácter sociológico, económico y de signo político, de importancia para la gestión de asuntos públicos- no se agota en los importantes y epidemiológicamente relevantes casos de personas desplazadas producto de conflictos armados y situaciones análogas de violencia política. La última década con particular énfasis registra un giro en buena parte de la problemática, de desplazados internos a causa de proyectos de infraestructura, minería y desastres naturales.

La minería -de aquí a esta parte- se ha convertido en el punto axial de conflictos sociales y procesos de negociación colectiva. Con diversos grados de formalidad y licitud de las negociaciones, la minería implica la práctica recurrente de compras de terrenos, incentivos -a veces coacciones- que desembocan en desplazamientos y reasentamientos: algunos planificados, otros no. El desarrollo de una conciencia política y social de cara al tema ha ido aparejado a desarrollos importantes en el campo de políticas laborales y socio-ambientales. De hecho, actualmente se dispone de herramientas y soportes institucionales (el Convenio 169 de la OIT en materia de pueblos indígenas y su derecho al “consentimiento dado libremente y con conocimiento de causa”, la Ley de Consulta Previa) para la gestión de desplazamientos a raíz de proyectos e infraestructura en general y extractivos en particular. En este punto el derecho internacional humanitario se intersecta con el derecho internacional laboral, en particular respecto de la situación de los pueblos indígenas. Así, según el convenio 169 de la OIT que el Perú ha suscrito:

“Artículo 16°. [...] 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

Siguiendo este camino expositivo, un caso emblemático de hace solo pocos años refiere a la comunidad de Morococha (en Junín). Aquel fue el primer reasentamiento minero en el Perú, y tuvo lugar en el marco del Proyecto Toromocho a cargo de la minera Chinalco (CEPES 2012). Otro caso importante es el de la comunidad campesina de Fuerabamba (Apurímac), que ha sido reasentada por el Proyecto Las Bambas, a cargo de la empresa minera Mining Company S.A. Dicho esto, lo cierto es que existe poca documentación y la perspectiva de estudios específicamente centrados en desplazamientos por causas exteriores a la violencia política, lo que deja un vacío importante de insumos para las políticas públicas en esa perspectiva. Una mirada panorámica del campo de estudio precisa mayor información rigurosa sobre desplazamientos preventivos, aquellos que suceden -como el próximo a darse en la comunidad de Aguas Calientes, en Cusco- para evitar mortalidades por contingencias de la naturaleza y otras causas.

CAPITULO 2

PATRONES DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE DESPLAZAMIENTOS EN EL PERÚ

El fenómeno del desplazamiento interno es complejo y altamente diverso; sin embargo, muchas de las categorías, conceptos y tipologías utilizadas hasta el momento para tratar este tema en el Perú no han logrado abarcar la variabilidad fenoménica que la categoría presupone; a pesar de la múltiple casuística existente, como veremos. Con el objetivo de coadyuvar la comprensión de las distintas manifestaciones del fenómeno; en este acápite realizaremos una revisión analítica de las partes componentes de los patrones de desplazamiento interno; con ese objetivo disponemos este patrón como una cadena compuesta por tres eslabones: el punto de partida, el desplazamiento y el punto de llegada. Asimismo analizaremos los diferentes efectos inmediatos de este fenómeno en los actores sociales afectados.

2.1. INVENTARIO DE PRINCIPALES CASOS DE DESPLAZAMIENTO EN EL PERÚ SEGÚN PRINCIPALES CAUSAS: SELECCIÓN DE CASOS

2.1.1. Por desastres naturales

Como hemos planteado, son múltiples los casos de desplazamiento y son diferentes sus causales (*drivers*). En ese sentido, en el Perú son varios los casos de desplazamientos causados por desastres naturales ya sea del tipo geológico o climatológico. En cuanto al tipo geológico, el volcán Ubinas ubicado en la región de Moquegua es el más activo en el Perú. En el año 2006 aproximadamente 296 familias de los pueblos de Escacha, Huatagua, Querapi, San Miguel y Tonohaya, todos ellos ubicados en Moquegua, tuvieron que reubicarse para ser menos vulnerables a las explosiones del Ubinas (La Republica 2013); al evacuar la zona de peligro, muchas familias tuvieron que vender sus ganado, abandonar chacras y casas (Palomino 2013). Ocho años después, en abril del 2014, aproximadamente 4 mil personas de los distritos de Ubinas (Moquegua), Querapi (Moquegua) y San Juan de Tarucani (Arequipa) tuvieron que hacer lo propio (Crisis Global Hoy 2014, La Republica 2014).

En cuanto a los desastres naturales del tipo climatológico tenemos el desplazamiento causado por el desborde del río Huallaga: En el 2006, el desborde de este río afectó a las regiones de San Martín y Huánuco. En diciembre de aquel año, como consecuencia de precipitaciones pluviales intensas y superiores a los volúmenes normales, se produjeron inundaciones por el desborde de río Huallaga y algunos tributarios, como lo ríos Tulumayo, Tigre y Marona, afectando, por un lado a la región de San Martín, provincias de San Martín, Bellavista, Mariscal Cáceres y Tocache (Dirección Regional de Salud de San Martín s.f.), y por el otro, a la región de Huánuco, específicamente en los sectores 12, 13 y 14 de la comunidad Brisas del Huallaga, “dejando a la intemperie casi un centenar de familias, entre ellas la comunidad Shipibo Conibo. Un total de 409 damnificados fueron trasladados a un albergue temporal, permaneciendo allí por dos meses.” (Rojas Medina, Vargas Machuca y V. Trujillo 2008). En marzo de 2014, el mismo río (RPP 2014h) volvió a desbordarse a causa de las altas precipitaciones pluviales y afectar a las regiones de San Martín y Loreto ocasionando 860 y 118 familias damnificadas, respectivamente.

Otro de los casos de desplazamiento por este tipo se desarrolló en el Barrio de Belén a causa de una gran inundación el 2012. Este barrio se encuentra ubicado en el distrito de Belén, provincia de Maynas – región de Loreto, cercano a los ríos Itaya y Amazonas. Dicho barrio está comprendido de dos

zonas bien marcadas: la parte baja y la alta. La parte alta está conformada por la zona que corresponde al cerro Pijuayo Loma (donde se encuentra ubicado el mercado de Belén o el Malecón Turístico). La parte baja se encuentra localizada en las orillas del río Itaya; esta se divide en cuatro asentamientos humanos: 30 de Agosto, 6 de Octubre, Sachachorro y Orellana (Gomez 2007, 134). Anualmente, los habitantes de este barrio, sobre todo de la parte baja, sufren leves inundaciones a causa del crecimiento del caudal del río Itaya. Es por ello que los vecinos de este barrio han estructurado una serie de mecanismos y dinámicas con los que han podido hacer frente a las inundaciones. Sin embargo entre enero y abril del 2012 se desarrolló una abundante precipitación pluvial que hizo crecer el caudal del río de manera importante, lo que rebasó aquellos mecanismos precarios de protección, inundando así el Barrio de Belén y produciendo la destrucción de las precarias casas.

Foto: Pobladores en el Barrio de Belén - Loreto



Fuente: Registro Fotográfico propio

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

2.1.2. Por Conflicto Armado Interno

En el Perú el conflicto armado interno duró desde 1980 hasta el año 2000; este conflicto enfrentó principalmente al grupo terrorista Sendero Luminoso con las fuerzas armadas peruanas; las zonas de conflicto más intensas fueron las regiones del centro y sur, especialmente la región de Ayacucho⁴. En aquellas regiones cientos de campesinos, alrededor de 600,000, decidieron abandonar sus lugares de origen o actividades económicas habituales en el sector rural (Shimizu 2003): i) a ciudades intermedias como capitales de provincia o de región; o en todo caso ii) a grandes ciudades como Lima; ello con el objetivo de salvaguardar su vida y la de su familia en general (CVR 2003). ¿Existen otros casos? El caso colombiano es uno de los más emblemáticos a nivel mundial; en este país el grupo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia se han enfrentado al ejército colombiano desde fines de la década de los sesentas hasta la actualidad; en este contexto el fenómeno del desplazamiento ha crecido ininterrumpidamente, de tal forma que según el último reporte del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno el número de desplazados interno por Conflicto Armado Interno colombiano es en promedio entre 4.9 y 5.5 millones (CICR 2009).

Pero este fenómeno del desplazamiento no solo se da en la región latinoamericana sino también alrededor del mundo. Así encontramos desarrollo de desplazamiento interno en países como Afganistán, la República Democrática del Congo, Georgia, Kenia, Liberia, Pakistán, Filipinas, Somalia y Sudán (CICR 2009).

Foto: Plaza de Armas de Huamanguilla – Huanta - Ayacucho



Fuente: archivo fotográfico Municipalidad de Huamanguilla

⁴ Los daños de la violencia política y el desplazamiento de los campesinos fueron gravemente especialmente en los departamentos del centro-sur del país: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Puno.

2.1.3. Por proyectos de desarrollo

En el Perú se vienen desarrollando una serie importante de proyectos de desarrollo (represas, acueductos, carreteras, presas etc.), que han generado desplazamientos. La construcción de la presa El Limón a cargo del Proyecto Especial Olmos-Tinajones (PEOT) implicó el desplazamiento de pobladores del poblado de Huabal (Jaén-Cajamarca) “sin consentimiento alguno, proceso de consulta, libre e informado” (CSA-UPCH s.f.). Para su construcción, en un inicio, 70 familias tuvieron que desplazarse a La Lomada, a un territorio que estaba habilitado para solo 17 de ellas, por lo que el espacio quedó tugurizado (Mariñas 2011).

Por otro lado existen casos en que los proyectos de desarrollo estuvieron por llevarse a cabo, pero gracias a la acción colectiva de los posibles desplazados se paralizó la obra. Por ejemplo tenemos el caso de Pakitzango. Los distritos de Río Tambo, Mazamari y Pangoa, en la provincia de Satipo, región de Junín, la Reserva Comunal Asháninka y el Parque Nacional Otishi colindantes al río Ene son espacios que se vieron amenazados por el proyecto de construcción Central Hidroeléctrica de Pakitzango a concesión de la empresa Pakitzango Energía S.A.C. De no haber sido por la oposición de la Central Asháninka del Río Ene (CARE), y de haber continuado la ejecución de los planes de construcción de este proyecto, más de 3500 personas hubiesen sido necesariamente desplazadas, en su mayoría asháninkas que sufrieron de la violencia política de los 80 y 90 (Servindi 2012, Cabral 2014, Sarmiento 2011); y esto sin contar con las 20 mil hectáreas de tierras de cultivo afectadas, la deforestación de más de 30 mil ha de bosque húmedos, fauna acuática y terrestre movidas de su lugar de habitación natural (DAR, SER & CARE 2011). Otro de los proyectos paralizados es el proyecto hidroenergético de Inambari: El Mega Proyecto de la Hidroeléctrica del Inambari se ubica en la confluencia de las regiones de Cusco, Puno y Madre de Dios. La ejecución de este proyecto implicaría el desplazamiento aproximado de 7,000 mil personas que habitan en 65 centros poblados de dicho territorio (Quiñones 2011, DAR, SER & CARE 2011).

Otro caso importante de desplazamiento por este motivo será el desplazamiento de la comunidad shipiba de Cantagallo ubicado en la ciudad de Lima. Esta comunidad se ubica entre el margen del río Rímac y la vía Evitamiento, frente al Mercado de Flores del Rímac y a la Huerta Perdida (Torres y Rojas 2012). En ese contexto, la ciudad de Lima, a través de la Municipalidad de Lima Metropolitana viene desarrollando una serie de proyectos dirigidos a mejorar la infraestructura vial de la ciudad, uno de los cuales es el Proyecto Vía Parque Rímac, cuyo desarrollo requiere el desplazamiento de esta comunidad. Ello ha llevado a la Municipalidad Metropolitana de Lima y a la empresa constructora OAS.S.A. a desarrollar un plan de reasentamiento para esta comunidad: el objetivo final es construir un vecindario-condominio shipibo ubicado en el Barrio La Huerta Perdida (localizado muy cerca donde actualmente se encuentran) y desplazar a esta comunidad allí. En este vecindario, cada uno de los departamentos será dúplex y estará compuesto de 3 dormitorios, un baño y sala comedor, un jardín. En total serán construidos 265 departamentos. Además, tendrán acceso a espacios donde los artesanos puedan desarrollar sus ferias y también un espacio como para venta de comida típica; un museo viviente, un local comunal y una escuela multicultural bilingüe.

Foto: Obras del proyecto Vía Parque Rímac en Cantagallo



Fuente: Registro Fotográfico propio

2.1.4. Por megaproyectos mineros

Existen diversos ejemplos de desplazamiento a causa de proyectos mineros. Uno de ellos es el caso de la mina Antamina. La Compañía Minera Antamina inició sus actividades de exploración en el año 1997. La mina se encuentra en el distrito de San Marcos, en el departamento de Ancash, en el norte del Perú. En el primer semestre del año 1999 se realizó un “Plan Acelerado de Reubicación” (Sanborn y Dammert 2013) que implicó el desplazamiento de familias, principalmente ganaderos de zonas altoandinas, para el asentamiento de la mina. Este proceso implicó diversos conflictos en torno a la propiedad sobre la tierra y la compensación sobre por la ubicación (Aste, De Echave y Glave 2004, Salas 2008, Szablowski 2002). Otro ejemplo es el caso del proyecto Las Bambas. En el año 2010 se determinó que el área de influencia directa del proyecto comprendía la comunidad campesina de Fuerabamba que pertenece al distrito de Challhuahuacho, provincia Cotabambas, departamento Apurímac, donde se realizarían las operaciones de la mina. Así, el estudio de impacto ambiental determinó que se desplazaría a 1197 personas aproximadamente (Las Bambas 2010). Para llevarlo a cabo, la empresa coordinó con las comunidades el reasentamiento que involucraría la creación y construcción de la Nueva Fuerabamba que involucra la construcción de 441 viviendas además de principales servicios públicos para albergar a las familias desplazadas (UNICON 2012). Actualmente, más del 75% de la población desplazada de Fuerabamba ha sido reasentada y se encuentra viviendo Nueva Fuerabamba.

Otro de los casos sobre este tipo es el desplazamiento del distrito de Morococha (Yauli-Junín), proceso que se emprendió en el marco del desarrollo del proyecto minero a tajo abierto Toromocho a manos de la empresa minera china Chinalco desde el año 2010. Este desplazamiento ha implicado la movilización de la población desde la Antigua Morococha hasta Carhuacoto (denominada también como Nueva Morococha). La antigua Morococha, está ubicado entre los KM 139 y 141 de la carretera central, a una altura promedio de 4550 msnm. Se extiende sobre una llanura, que inicia al pie del cerro Toromocho, y termina en la carretera central. Previo al reasentamiento gran parte de la población se dedicaba a la minería, al comercio y al transporte: mano de obra para trabajo en los socavones, negocios de comi-

das, hospedajes y servicio de transporte para trasladar al personal minero eran demandados por las empresas que funcionaban en los alrededores: una economía dinamizada sobre todo por la presencia de los campamentos mineros de las empresas Dubas, Argentum y Volka. Hace algunos años fue descubierto que el cerro Morococha tendría un rico asentamiento de cobre; lo que implicó el desarrollo de un plan de reasentamiento para el distrito del viejo Morococha por parte de la empresa concesionaria: Chinalco. Este reasentamiento implicaba construir un nuevo distrito completamente y trasladar a todos los habitantes del distrito de Morococha a Carhuacoto, ubicado a una altura 4250 msnm, en una planicie que se extiende adyacente (algunos metros por debajo) de la carretera central. Este proceso se inició en el 2010; y se ha desarrollado de una manera progresiva; sin embargo se han presentado varios problemas, entre los que destacan: i) desacuerdo de una parte importante de la población que ha decidido permanecer en la Antigua Morococha y, ii) la desazón por parte de la población que decidió trasladarse a la Nueva Morococha por el reducido desarrollo de la dinámica económica.

Foto: Calle del Distrito de Morococha, en Yauli, Junín



Fuente: Registro Fotográfico propio

2.2. PATRONES Y DIMENSIONES DEL DESPLAZAMIENTO

¿Qué entendemos por patrones de desplazamiento interno? Constituyen las características y dinámicas particulares que adquiere la movilidad de la población desplazada desde el punto geográfico del que parten hasta el punto geográfico en el que se asientan o reasientan. Analíticamente y heurísticamente los patrones de desplazamiento presentan cuatro dimensiones, cada una de ellas compuesta por determinados indicadores: i) la dimensión de partida, ii) la dimensión de movilidad, iii) la dimensión del punto de emergencia, iv) la dimensión de regreso o reasentamiento.

La primera dimensión, es la dimensión del punto de partida, esta caracteriza la zona de partida, sus características estructurales, sus características espaciales y su nivel de vulnerabilidad. La segunda dimensión, es la dimensión de la movilidad, la cual está compuesta por cuatro indicadores: la forma

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

de desplazamiento, la distribución espacial de desplazamiento, la distancia del desplazamiento y la organización del desplazamiento. La tercera dimensión referida al punto de emergencia está compuesta por tres indicadores: -las características de la zona de llegada, la organización de la zona de emergencia y los tipos de asentamiento. La cuarta dimensión, la dimensión de regreso o reasentamiento está compuesta de seis indicadores: el tipo de movimiento, la forma de movimiento, el origen espacial del regreso o reasentamiento, la distancia de regreso o reasentamiento, la organización del regreso o reasentamiento y las características de la integración.

El desplazamiento a través de sus dimensiones



PATRONES DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE DESPLAZAMIENTOS EN EL PERÚ

| PATRONES DE DESPLAZAMIENTO | | |
|--|---|---|
| Dimensiones | Indicadores | Valores |
| Dimensión del punto de partida | Características estructural de la zona de expulsión | Pobreza, renta media o renta alta |
| | Zona de expulsión | Urbano, urbano marginal o rural. |
| | Vulnerabilidad de la zona de expulsión | Alta, media o baja |
| Dimensión de la movilidad | Forma de desplazamiento | Graduales o simple movimiento |
| | Distribución espacial del desplazamiento | Distribución difusa o unidireccional |
| | Distancia de desplazamiento | Extensa, media o corta |
| | Organización del desplazamiento | Auto-organizado, organizado por el Estado u organizado por una organización no estatal. |
| Dimensión del punto de llegada como zona de atención de la emergencia. | Características de la zona de llegada | Zona baldía permitida, una zona baldía invadida, una zona poblada. |
| | Tipo de organización: | Auto-organizado, organizado por el Estado u organizado por una organización no estatal |
| | Tipo de asentamiento | Permanente o temporal |
| Dimensión de retorno o reasentamiento | Tipo de movimiento. | Regreso a lugar primario de salida o reasentamiento a nuevo lugar. |
| | Forma de movimiento | Graduales o simple movimiento |
| | Origen espacial del retorno o reasentamiento | Un origen o varios orígenes. |
| | Distancia de retorno o reasentamiento | Extensa, media o corta |
| | Organización del retorno o reasentamiento | Auto-organizado, organizado por el Estado u organizado por una organización no estatal. |
| | Características de la reintegración o integración | Integrado o no integrado |

Elaboración propia. Fuente: (Zetter 2012, Banco Mundial 2012, Mosel y Jackson 2013)

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

2.2.1. Primera dimensión: El punto de partida

2.2.1.1. Nivel de pobreza de las zonas de expulsión

Las características estructurales de la sociedad demarcan el contexto social en medio del cual se da el desplazamiento. Existen una gran cantidad de características sociales estructurales, sin embargo el que tiene mayor significancia para el análisis de los patrones de desplazamiento es el nivel de pobreza y en todo caso el nivel de precariedad. Depende del nivel de pobreza de la población la dinámica y la rapidez que adoptará los patrones de su desplazamiento.

En el Perú, las zonas que han sufrido de desplazamiento tienden a presentar altos niveles de pobreza; lo que tiene una significación particular: el sujeto social desplazado es principalmente pobre. Por ejemplo en el Barrio de Belén (ubicado en los márgenes de la ciudad de Iquitos, en la región Loreto) donde se desarrolló desplazamiento por inundación en el 2012, encontramos que el distrito que lo comprende se ubica en el puesto 1 235 del ranking nacional distrital de la pobreza del Perú de 1836 distritos, con el 38.1% de su población en situación de pobreza (INEI 2010). En el caso de los distritos de Ayacucho que sufrieran desplazamiento por conflicto armado interno, son altos los niveles de pobreza y de precariedad. Por ejemplo, el 73% de la población del distrito de Chungui, según el Censo 1981 realizado por INEI, no presentaba ningún nivel educativo. Asimismo, en el caso de la comunidad shipiba de Cantagallo que será afectado por desplazamiento por proyectos de desarrollo presenta altos niveles de pobreza y precariedad (Kennedy, Lauren 2011).

Foto: Calles de Morococha



Fuente: Registro fotográfico Propio

En el caso de desplazamiento por megaproyectos de minería desarrollado, el distrito de Morococha (ubicado en la provincia de Yauli en la región Junín); presenta un alto nivel de pobreza; en la medición de pobreza de 2009 por parte del INEI la pobreza de este distrito alcanzó un nivel de 45.2% (INEI 2010).

2.2.1.2. Característica de la zona de expulsión

Otras de las características estructurales que presentan mayor significancia para el análisis de los desplazamientos es el tipo de zona. No es lo mismo la expulsión de zonas urbanas que de zonas rurales; como no es lo mismo la expulsión desde las zonas urbanas o desde zonas urbanas marginales. La disposición de los actores, las dinámicas comunales y la disposición geográfica es distinta. La definición oficial peruana indica que todo centro poblado es rural cuando no tiene 100 viviendas agrupadas contiguamente ni es capital de distrito en el que generalmente las viviendas se encuentran dispersas; las zonas urbanas son precisamente aquellas zonas con las características opuestas. Las zonas urbano-marginales tienen características especiales: estas zonas son urbanas pero compuestas mayoritariamente de población con altos niveles de pobres.

En el Perú se observa que desde los tres tipos de zona (urbano, rural y urbano marginal) se desarrolla el fenómeno de desplazamiento, cada uno con sus propias dinámicas. Los distritos ayacuchanos donde se desarrolló desplazamiento por violencia política tuvieron por característica central haber sido rurales: en 1981 la población rural de la región Ayacucho representaba el 63.6%; mientras que en 1993 representaba el 51.9% (Caballero, y otros 1995, 17).

Foto: Viviendas en Punchana - Loreto



Fuente: Registro Fotográfico Propio

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

En el caso de zonas urbano-marginales tenemos dos ejemplos. El barrio de Belén donde se desarrolló desplazamiento a causa de inundación, es una zona urbano-marginal ribereña, habitado sobre todo por migrantes de otras provincias del interior de Loreto. Otro de los ejemplos de zona urbano-marginales como espacio de expulsión de desplazados es el caso de la comunidad shipiba de Cantagallo ubicada en la riberia del Río Rímac en Lima, ubicada en los márgenes del distrito del Rímac. Uno de los ejemplos de desplazamiento desde zonas urbanas tenemos al distrito de Morococha, ubicado en la ciudad de Junín; aquí toda una ciudad fue desplazada.

2.2.1.3. Vulnerabilidad de la zona de expulsión

No todas las zonas tienen el mismo nivel de vulnerabilidad, y no todas las zonas se enfrentan al mismo tipo de vulnerabilidad. La vulnerabilidad puede definirse como la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Un alto nivel de vulnerabilidad está fuertemente asociado con la pobreza, pero también con otros factores como la urbanización exenta de planificación, etcétera (FISCRMLR 2014).

Foto: Niños en Vivienda de Catangallo



Fuente: Registro Fotográfico Propio

En el Perú, por diferentes factores entre los que destacan la pobreza y la falta de planificación del territorio, los desplazamientos tienden a desarrollarse en zonas con altos niveles de vulnerabilidad. La disposición geográfica y climatológica hace de la población del Barrio de Belén altamente vulnerable. En cuanto a los distritos de la región Ayacucho, la alta vulnerabilidad no provenía precisamente de

cuestiones físicas, sino por cuestiones sociales y políticas; la vulnerabilidad de estas poblaciones provenía de las altas tasas de pobreza y de la escasa presencia estatal, es precisamente en este contexto aparece el grupo terrorista Sendero Luminoso. En cuanto a la comunidad shipiba de Cantagallo el alto nivel de vulnerabilidad proviene de la urbanización exenta de planificación: en realidad esta zona es una invasión de terrenos no estructurada y no planificada, lo que indica es una zona de vulnerabilidad respecto a desplazamiento por varios tipos (desplazamiento por desalojamiento, por desastres naturales, por violencia criminal, etc.): el mejor ejemplo de ello es que el actual lugar que ocupan fue en décadas pasadas un relleno sanitario:

2.2.2. Segunda dimensión: La movilidad

2.2.2.1. Forma de desplazamiento

El desplazamiento toma varias formas según los tiempos en que esta se lleva a cabo. Hay dos principales formas básicas de desplazamiento: el gradual o el de simple movimiento. En el desplazamiento gradual, los sujetos sociales se desplazan a través de olas, un grupo tras otro; en el desplazamiento de simple movimiento toda la población se desplaza de una sola vez hacia el punto de asentamiento. En el caso peruano lo que más destaca es el desplazamiento gradual; aunque también se registran casos de desplazamiento de simple movimiento.

Foto: Pobladores en Belén - Loreto



Fuente: registro Fotográfico Propio

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

En el caso del Barrio de Belén el desplazamiento se dio de forma gradual; hubo un sector de la población que ni bien ocurrido la inundación, se retiró a los albergues o algún lugar identificado al que pudiesen refugiarse; sin embargo hubieron personas que aun a pesar de la emergencia y de la peligrosidad, permanecieron en sus viviendas, que se encontraban inundadas; gracias a la acción del Estado y de organizaciones no gubernamentales e internacionales, la población restante gradualmente fue desplazándose. En el caso de desplazamiento por conflicto armado interno en Ayacucho, la violencia política duro aproximadamente veinte años, a lo largo de esos años y gradualmente la población afectada fue desplazándose. El desplazamiento se desarrolló en la medida que el grupo terrorista Sendero Luminoso o algunos malos elementos del ejército peruano incursionaban en las comunidades rurales realizando asesinatos o destruyendo sus muebles e inmuebles (CVR 2003a). En cuanto al desplazamiento por megaproyecto en el caso de Morococha, también tuvo un desplazamiento de carácter progresivo y gradual; los primeros en desplazarse hacia la nueva Morococha fueron principalmente personas que habitaban las zonas pero no eran dueños de los predios (inquilinos), posteriormente fueron desplazándose aquellos propietarios de inmuebles; hoy en día todavía hay un conjunto importante de familias que no se han desplazado.

En cuanto al desplazamiento en un solo movimiento tenemos el caso de la comunidad shipiba de Cantagallo ubicada en el Rímac. El proyecto indica que los habitantes de esta comunidad se desplazarán en un solo movimiento y en corto tiempo hacia el barrio la Huerta Perdida donde se ubicará el vecindario que se construirá exclusivamente para ellos.

2.2.2.2. Distribución espacial del desplazamiento

Análiticamente, existen diferentes formas de distribución espacial del desplazamiento; las dos principales son: la unidireccional y difusa. La distribución espacial unidireccional se configura en la medida que la población en desplazamiento se moviliza desde un punto “A” (zona de origen de desplazamiento) a un solo punto “B” (zona de destino del desplazamiento); la distribución espacial difusa se configura cuando la población en desplazamiento se moviliza desde un punto “A” (zona de origen del desplazamiento) hacia varios puntos de movilización (zonas de destino del desplazamiento) que abarca desde un punto “B” hasta un punto “n”.

En el Perú se dan ambos tipos de distribución espacial del desplazamiento; en cuanto a desplazamientos difusos tenemos los casos del Barrio de Belén y los distritos de Ayacucho. En el caso del Barrio de Belén, se observa que el desplazamiento tuvo una distribución espacial difusa, algunos de los desplazados se fueron i) a la casa de algún familiar cercano dentro de la ciudad, ii) otros desplazados se fueron a otros domicilios que ellos tenían en otro distrito o barrio; iii) una parte importante se fue a vivir a espacios brindados por el Estado, lugares de desplazamiento como el asentamiento de “Calipso”; iv) otros inclusive invadieron otros terrenos en algún espacio disponible creando así nuevos asentamientos humanos a través de “invasiones”; entre ellos los más conocidos son: “Villa Pelecho”, “Nadine Heredia” y “Ollanta Humala”; o fortaleciendo algunos otros ya existentes como el asentamiento humano de “Pablo Rojas”.

La distribución espacial de desplazamiento de los afectados por violencia política de la región Ayacucho también fue difusa, hubieron varios lugares a la cual se dirigieron; aunque hubieron algunos de mayor concentración: i) algunos se fueron a las capitales de provincia, formando cinturones alrededor de estas; ii) algunos se fueron a la capital de Ayacucho (Huamanga) también formando cinturones de desplazados; otros se desplazaron a los barrios periurbanos de la capital del Perú, Lima (San Martín de Porres, Huachipa, San Juan de Lurigancho, Villa El Salvador, etc.).

En cuanto al desplazamiento de la comunidad shipiba de Cantagallo, este está pensado principalmente como un desplazamiento con distribución espacial unidireccional; lo que se espera es que todos o la gran mayoría se dirija a este vecindario-condominio ubicado en el barrio La Huerta Perdida. Este mismo tipo está pensado para los desplazados del distrito de Morococha, la gran mayoría de la población desea habitar las viviendas construidas por la empresa minera Chinalco pero en mejores condiciones, descartando por lo común dirigirse a otros distritos o regiones.

2.2.2.3. Distancia de desplazamiento

Las distancias de desplazamiento son variables; algunas distancias serán cortas (por ejemplo, dentro de los distritos o en distritos aledaños); otras distancias serán intermedias (por ejemplo desplazamientos, a provincias aledañas); otras distancias serán largas (por ejemplo interregionales).

En el Perú, las distancias de los desplazamientos son variables. En el caso del Barrio de Belén, la mayoría de desplazados se movilizaron a zonas dentro del mismo distrito, otros arribaron a distritos aledaños; según las entrevistas realizadas son muy pocos quienes han dejado Iquitos para irse a otras regiones como Lima. En el caso del proyecto minero de Toromocho, la distancia desplazada es corta, dentro del mismo distrito. En el caso de la comunidad shipiba de Cantagallo ubicado en el distrito del Rímac, la distancia de desplazamiento será corta, al frente de su ubicación actual, cruzando el río, en el barrio del cercado de Lima, Jardín Rosa de Santa María, anteriormente denominado la Huerta Perdida.

Foto: Vista desde las viviendas de Cantagallo



Fuente: Registro Fotográfico Propio

En el caso de los desplazamientos por violencia política en Ayacucho, y por persecución a las economías ilícitas las distancias son variables. En el caso de Ayacucho, la distancia que las familias tuvieron que desplazarse desde sus puntos de salida son variables, sin embargo lo que más destacan son las distancias medias (capitales de provincia) y largas (Huamanga y Lima); el objetivo central era alejarse de las zonas en el que el conflicto armado interno era intenso.

2.2.2.4. Organización del desplazamiento

El desplazamiento de la población puede ser organizado por diferentes tipos de organización: puede ser organizado por los propios afectados, puede ser organizado por el Estado en sus diferentes niveles, o puede ser organizado por una organización no estatal. ¿Por qué importa la organización para el análisis de los desplazamientos? la organización y los organizadores marcan la dinámica de la propia movilidad del desplazamiento y la propia acción social. En el primer caso, la propia población decide la dirección de su movilidad, esta movilidad puede darse de forma atómica, cada familia o persona decide su propio destino; o puede darse de forma estructurada, un conjunto o gran parte de la población coordina la ruta de desplazamiento y el lugar final de llegada.

En el segundo caso, el Estado, a través de sus diferentes niveles (gobierno central, regional y local) estructuran la ruta y el lugar final en que se movilizará la población a desplazar; aunque definitivamente el éxito de esta organización es variable. En el tercer caso, la categoría organización no estatal comprende una cantidad amplia de estructuras, puede ir desde organizaciones de la sociedad civil hasta organismos internacionales; cada una de éstos presenta sus propias dinámicas y recursos al momento de gestionar la movilidad y el destino final del desplazamiento. Muchas veces se plantea una organización conjunta entre dos o más actores.

En el caso del desplazamiento por conflicto armado interno, los pobladores de las zonas en violencia política auto-organizaron su propio desplazamiento. En el caso del desplazamiento por desastres naturales llevado a cabo en Iquitos, los pobladores damnificados del Barrio de Belén fueron llevados hacia albergues organizados y estructurados por el Estado localizados en los colegios estatales inmediatos, y luego los que desearon fueron llevados a centros de reubicación donde se instalaron en módulos familiares; muchos de los servicios básicos en estos centros han sido solventados por el gobierno regional o local.

En el caso de los desplazados de la comunidad shipiba de Cantagallo viene siendo organizado por el Estado a través de la Municipalidad Metropolitana de Lima en coordinación cercana con la empresa constructora del Proyecto Parque Rímac OAS. S.A. Asimismo en el caso del desplazamiento por megaproyectos, el proyecto Toromocho, el desplazamiento está siendo organizado por el estado peruano, principalmente el gobierno central, en conjunto con la empresa minera Chinalco, autorizada por concesión.

2.2.3. Tercera dimensión: El punto de llegada a la zona de atención de la emergencia

2.2.3.1. Características de la zona de llegada

Hay tres tipos de zona de atención de emergencia: la zona de llegada baldía autorizada, es decir una zona donde no existe una población y donde la mayoría de veces no se ha instalado servicios públicos básicos; pero es una zona que ha sido autorizada por el propietario del terreno; luego tenemos una

zona de llegada baldía pero no permitida; esta zona no cuenta, ni con población ni con servicios públicos básicos, y tampoco cuenta con la autorización del propietario del terreno para asentarse. En último caso la zona de llegada se puede caracterizar por ser poblada o no.

Los desplazados del barrio de Belén (Iquitos) fueron movilizados hacia zonas baldías pero permitidas por el Estado; también se observan casos en que los propios damnificados se organizaron e invadieron terrenos baldíos. En el caso de los desplazados por megaproyecto del caso Morococha, fue el Estado en conjunto con la empresa los que decidieron se habite los terrenos de Nueva Morococha. Por otro lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el caso de los desplazados por proyectos de desarrollo de la comunidad shipiba de Cantagallo, instalara a los desplazados en una zona poblada (el barrio del cercado de Lima “La Huerta Perdida”). En el caso de los desplazados por violencia política habitantes de distritos rurales de Ayacucho, muchos de ellos invadieron terrenos y fundaron nuevos barrios (sobre todo en los distritos periurbanos de la ciudad de Huamanga); otros se instalaron en zonas pobladas.

Foto: Nuevas viviendas en Quistococha - Loreto



Fuente: registro fotográfico propio

2.2.3.2. Tipo de organización de la zona de atención de la emergencia

La zona de emergencia es la zona donde evacuan los desplazados ni bien sucedida la emergencia; esta zona de emergencia puede ser organizada por la propia gente que se organiza y estructura mecanismos de contención para la recuperación y estabilización de la situación de los desplazados. Por otro lado está el caso de aquellas zonas de emergencias organizadas por el Estado; en este caso las diferentes instituciones del Estado se encargan de atender la emergencia; en el caso del desplazamiento de los desplazados de Belén, por ejemplo el municipio distrital junto con el gobierno nacional y regional

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

dispusieron que algunos colegios funcionasen como centros de emergencia. Por último tenemos el caso de zonas de atención de emergencia estructuradas por organizaciones no estatales.

2.2.3.3. Tipo de zonas de la atención de la emergencia

Existen dos tipos de zonas de emergencia: aquellos que se hacen permanentes y aquellos que son temporales. Las zonas de llegadas temporales son zonas establecidas de tránsito; esta condición depende de muchos factores: el reconocimiento del Estado, el reconocimiento de los propietarios del terreno, de la decisión de los propios movilizados, las condiciones estructurales de la zona. En sentido opuesto encontramos a las zonas de llegada final; son zonas en que la población decide asentarse finalmente, y en el que despliega una dinámica y *habitus* de vida cotidiana.

En el Perú encontramos que se despliegan los dos tipos de zonas. Los desplazados del proyecto de desarrollo Proyecto Parque Rímac y del Proyecto Minero Toromocho llegaron a zonas de desplazamiento finales; ello en se produce debido a que en los dos casos las empresas concesionarias involucradas construirán una infraestructura especial para estos. En esa misma línea se disponen los desplazados del Conflicto Armado Interno, quienes decidieron quedarse en las zonas al que arribaron, ello en buena cuenta es explicable por lo alargado del conflicto y de la intensidad de este.

Foto: Nuevo Local Comunal de Corvinilla Baja – Zona del Valle del Monzón



Foto: Registro Fotográfico Propio

Por otro lado, los desplazados del Barrio de Belén y los desplazados del Valle del Monzón estructuran las zonas de llegada como zonas de vida temporal. En el caso de muchos de los damnificados del Barrio de Belén, una vez que bajo el nivel de aguas del río y se detuvo las precipitaciones, decidieron regresar al Barrio de Belén; aun a pesar del peligro que vuelva a suceder otra inundación prontamente.

2.2.4. Dimensión de retorno y reasentamiento

2.2.4.1. Tipo de movimiento

Algunos desplazados convierten las zonas de emergencia en zonas de estancia permanente; sin embargo una gran mayoría retornan a las zonas de salida primaria, tal es el caso de los damnificados de las inundaciones del Barrio de Belén, quienes una vez terminada la emergencia retornaron a los lugares donde antes habían habitado. En términos más formales, el retorno (*return*) es definido como, el proceso decidido e iniciado voluntariamente, en forma espontánea u organizada, por la persona o grupos de personas para regresar al lugar del que fueron desplazados, con el fin de reanudar su vida. Por otro lado también están aquellos que dirigen a otras zonas diferentes a sus zonas de origen, a esto último se le conoce como reasentamiento (*resettlement*); en este último tipo, tenemos al caso de los desplazados del Proyecto Parque Rímac, quienes serán movilizados a otro barrio. En términos más formales, el reasentamiento es definido como el proceso decidido e iniciado voluntariamente, en forma espontánea u organizada, por la persona o grupos de personas, para reasentarse o reubicarse en lugar diferente de aquél del que fueron desplazados.

2.2.4.2. Forma de movimiento

La lógica del regreso o reasentamiento tiene una lógica similar a la lógica del desplazamiento. Algunos movimientos de regreso o reasentamiento se darán a través de un simple movimiento; o a través de movimientos múltiples y graduales tal como fue el caso de los desplazados del barrio iquiteño de Belén. En este último caso, fueron múltiples los movimientos de población regresando a la zona de origen.

2.2.4.3. Origen espacial del movimiento

La zona de regreso o reasentamiento puede ser habitada por poblaciones que provienen desde un solo punto geográfico o de varios. En el último caso por ejemplo tenemos el caso de los desplazados por el Proyecto Parque Rímac, cuyo movimiento es desde la zona de desplazamiento hasta la zona de zona de reasentamiento.

2.2.4.4. Distancia de movimiento

Aquellos que prefirieron regresar a su zona de origen recorrerán la misma distancia de su desplazamiento, tal como lo hicieron los desplazados del Barrio Belén; sin embargo en el caso de aquellos que deciden reasentarse recorren una distancia variable en un rango ordenado de distancias que puede ir entre corta, mediana y larga distancia. En el primer caso puede darse el caso de movimiento dentro de un mismo distrito o un distrito cercano; en el segundo caso puede darse en el caso de recorridos a otras provincias cercanas, y en el tercer caso puede tratarse de movimientos que se dirigen a otras regiones. En el primer caso tenemos a los desplazados del Proyecto Parque Rímac o los desplazados del Proyecto Minero Toromocho; en el segundo caso tenemos en algunos casos los desplazados de la violencia política; en el tercer caso tenemos aquellos desplazados de violencia política de la región Ayacucho que se desplazaron a la región Lima.

2.2.4.5. Organización del retorno o reasentamiento

Como en el caso del desplazamiento, el regreso o reasentamiento puede ser de tres categorías: Auto-organizado, organizado por el Estado u organizado por una organización no estatal. En el primer

caso tenemos el caso de los desplazados de Belén, donde la población por su propia cuenta regreso a la zona; En el segundo caso tenemos a los desplazados del Proyecto Parque Rímac, donde la Municipalidad Metropolitana de Lima organizó junto con la empresa privada a cargo del Proyecto y los miembros de la Comunidad el reasentamiento.

2.2.4.6. Características de la integración y reintegración

Por último tenemos a la integración y la reintegración. La integración, se da cuando la persona que sufre desplazamiento se dirige a algún lugar diferente al de donde salió y desarrolla su vida , a través de la ejecución de acciones y medidas de mediano y largo plazo que permitan lograr condiciones de sostenibilidad social y económica. La reintegración es el proceso a través del cual la población desplazada regresa al lugar desde donde fue desplazado y logra condiciones de vida con sostenibilidad social y económica. Dependiendo de varios factores, la población que retorna o que se reasienta logrará reintegrarse o integrarse al espacio. Dado que ha sido un desplazamiento organizado por la municipalidad y sustentado en diversos acuerdos con la comunidad se espera que la Comunidad Asháninka de Cantagallo logre integrarse a la zona de reasentamiento; mientras que dada la forma en que se ha llevado a cabo se espera que el reasentamiento de los desplazados del Proyecto Minero de Toromocho no se integren en la “Nueva Morococha”. La existencia de integración implica desarrollar políticas que aseguren soluciones duraderas. Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición.

2.3. EFECTOS DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS ASOCIADOS A LAS PRINCIPALES CAUSAS

Los desplazamientos internos son fenómenos con múltiples efectos, y cada uno de estos efectos tiene una temporalidad e impacto variable. Heurísticamente podemos diferenciar dos tipos de efectos: los efectos inmediatos y los efectos mediatos/lejanos. Los primeros son efectos que se desarrollan temporalmente desde justo después de sucedida la emergencia o desarrollado el evento propulsor (*drivers*) del desplazamiento hasta una vez asentados en la zona de recepción; son aquellos efectos puntuales que surgen en medio del desarrollo del desplazamiento. Mientras que los segundos, los efectos mediatos/lejanos, implican aquellos problemas públicos que surgen posteriormente al asentamiento de los desplazados; son esos macro-problemas que ya no solo atañen al grupo desplazado sino al sistema social como un todo; son ese sentido fenómenos estructurantes con amplios legados históricos. ¿Cómo clasificar estos tipos de efectos? Los clasificaremos teniendo en cuenta el marco teórico de la seguridad humana.

¿Qué entendemos por seguridad humana? La entendemos como “la seguridad humana se definió de manera amplia como “ausencia de temor y ausencia de carencias” y es caracterizada como “la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades” (PNUD, 1994). Este concepto comprende siete indicadores: 1) Seguridad económica (ante la amenaza de la pobreza); 2) Seguridad alimentaria (ante la amenaza del hambre); 3) Seguridad sanitaria (ante la amenaza de las lesiones y la enfermedad); 4) Seguridad ambiental (ante la amenaza de la polución, deterioro del medioambiente y agotamiento de los recursos); 5) Seguridad personal (ante una amenaza que incluye distintas formas de violencia); 6) Seguridad de la comunidad (ante la amenaza contra la integridad de las culturas); y 7) Seguridad política (ante la amenaza de la represión política) (Mack 1999) .

Así en este contexto la dinámica etiológica sigue esta cadena: en un primer momento surge el i) evento provocador del desplazamiento, ii) luego se produce el desplazamiento, iii) luego se surgen los efectos inmediatos del desplazamiento en la población afectada, iv) luego surge efectos mediatos y lejanos, sistémicos.

2.3.1. Sobre la seguridad económica

El efecto inmediato en la seguridad económica es evidente. Pero ¿cómo entendemos por seguridad económica? Entendemos este concepto como la “capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida” (Huenchuan y Guzman s.f.).

Foto: Mercado de Antigua Morococha



Fuente: Registro fotográfico Propio

En el caso de Morococha el desplazamiento ha afectado inmediatamente en la principal actividad económica del distrito, el comercio; aunque no existe data cuantitativa al respecto, ello es relevado en las entrevistas realizadas. En el caso de los pobladores de los distritos que sufrieron el conflicto armado interno, el efecto en su seguridad económica resultó mucho más dramático; la rapidez de la llegada de los agentes amenazantes (miembros de Sendero Luminoso y algunos negativos miembros del Ejército Peruano) hizo que muchas familias dejen atrás muebles e inmuebles, sin poder capitalizarlos de alguna manera. En el caso del Barrio de Belén, el efecto en la seguridad económica es un tanto similar al caso ayacuchano; la rápida crecida de los niveles del río, impidió a muchas familias retirar sus bienes.

2.3.2. Sobre la seguridad alimentaria.

¿Qué entendemos por este concepto? La seguridad alimentaria se da “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (IICA 2014). Muchas veces aunque no siempre la inseguridad económica implica inseguridad alimentaria.

Foto: Vivienda de afectados por Desplazamiento en Loreto



Fuente: Registro fotográfico propio

Los casos del Monzón, Barrio Belén, el distrito de Morococha, los distritos de Ayacucho fueron afectados por la inseguridad alimentaria; aunque en distinta magnitud. Los pobladores de los distritos ayacuchanos afectados por la violencia política y los pobladores del Barrio de Belén tal vez resultaron los más perjudicados dado la rapidez y premura del desplazamiento; mientras que los pobladores del distrito de Morococha y el distrito del Monzón, tal vez gracias a la propia fenomenología del agente expulsor no resultaron tan perjudicados en términos de inseguridad alimentaria.

2.2.3. Sobre la seguridad sanitaria

¿Que entendemos por seguridad sanitaria? Seguridad en materia de salud pública es el conjunto de actividades proactivas y reactivas necesarias para reducir al mínimo la vulnerabilidad a los eventos agudos de salud pública que ponen en peligro la salud colectiva de las poblaciones (OMS 2007, 1). El desplazamiento, dependiendo de su fenomenología produce efectos sanitarios inmediatos, habrán

tipos de desplazamientos que causan afectación a la seguridad sanitaria inmediatamente; mientras que en otros casos. En el primer ejemplo tenemos el caso del Barrio de Belén, en el que rápidamente dado el contexto surgen enfermedades estomacales y enfermedades de la piel. Mientras que en casos como el desplazamiento de los distritos del Valle del Monzón los efectos en la salud no son inmediatos.

Foto: Pobladores reasentados en Loreto recolectando Agua potable



Fuente: registro fotográfico propio

2.3.4. Sobre la seguridad ambiental

¿Que entendemos por seguridad ambiental? La seguridad ambiental se define como aquella condición bajo la cual una nación o región logra tomar pasos para asegurar la estabilidad y el bienestar a través del buen manejo del medio ambiente y de los recursos naturales” (USAID y FESS 2005). En este caso, lo mismo sucede en términos de inmediatez, existirán casos como la inundación del Barrio de Belén donde la inseguridad ambiental es inmediata ¿Por qué se plantea así la diferencia? el ambiente es un sistema complejo, que se afectado de manera diferente por los seres humanos, algunas de estas afectaciones con el paso del tiempo afectará al ser humano aunque en diferentes lapsos de tiempo.

2.3.5. Sobre la seguridad personal

La seguridad personal es entendida como la existencia de condiciones que reducen las amenazas contra los individuos. Esta amenaza asume varias formas: Amenazas del Estado (tortura física), amenazas de otros Estado (guerra); amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica); amenazas de

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera); amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica); amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica); amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de la vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños); y amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).

El ejemplo más claro de esta afectación se plantea en el caso de los desplazados por violencia política de los distritos de Ayacucho. Estos desplazados sufrieron amenazas tanto del grupo terrorista Sendero Luminoso como de miembros del Ejército Peruano hacia su seguridad personal tanto en los distritos de origen como en la propia ruta de movilidad.

2.3.6. Sobre la seguridad comunitaria

¿Cómo entendemos seguridad de la comunidad? Estos se dan cuando existen mecanismos que aseguran la permanencia del grupo con el que los individuos se identifican o son parte.

La mayor parte de la población deriva su seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que den seguridad a la persona.

Foto: Institución Educativa Bilingüe de la Comunidad Nativa de Cantagallo



Fuente: Registro Fotográfico

El caso más destacable de posible afectación a la seguridad comunitaria se da en el caso de la Comunidad Shipiba de Cantagallo, cuyos integrantes temen la separación o la partición de la comunidad. Para ello los habitantes shipibos están tomando y promoviendo una serie de medidas: i) el vecindario donde ellos serán desplazados está siendo estructurado para que la población tenga una abundante vida en comunidad (construcción de espacios comunes: local comunal, museo viviente, mercados propios); y ii) el título del condominio donde serán desplazados está siendo pensado para que tenga un carácter comunal.

2.3.7. Sobre la seguridad política

¿Qué es la seguridad política? Este fenómeno existe cuando existen los elementos suficientes que aseguran que los derechos humanos de los ciudadanos son respetados por los Estados. En el caso más resaltante de afectación inmediata a la seguridad política es el caso de los desplazados por violencia política de los distritos ayacuchanos que más intensamente vivieron el conflicto armado interno. En medio de este conflicto, no solo los miembros de Sendero Luminoso atentaron contra la seguridad de estos pobladores, sino también algunos miembros del estado peruano, entre los que destacan miembros del Ejército Peruano.

CAPITULO 3

PROBLEMAS PÚBLICOS Y RESPUESTAS DESDE EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES NO ESTATALES

Los diferentes tipos de desplazamientos internos no tienen solo impactos inmediatos, sino como todo fenómeno social complejo presentan también impactos a largo plazo. Uno de esos impactos constituye los problemas públicos entendidos como esos efectos negativos en la población desplazada una vez asentada, y que requieren una respuesta del Estado y el apoyo de las organizaciones no estatales. Aquella respuesta exige ciertas características para enfrentar adecuadamente los retos y mejorar la situación de la vida de los sujetos desplazados. Este acápite precisamente tiene por objetivo enumerar los problemas públicos surgido después del asentamiento de los desplazados en las zonas de llegada; asimismo revisar los tipos de respuesta que han dado el Estado y los organismos estatales.

3.1. UNA CLASIFICACIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS ASOCIADOS A DESPLAZAMIENTOS

En el acápite anterior diferenciamos los efectos de los desplazamientos, entendidos como situaciones problemáticas inmediatas que recaen sobre la población movilizada que se desarrollan desde el punto de partida y se mantiene durante el proceso de movilidad; los problemas públicos en cambio son entendidos como los efectos de largo plazo, con mayor nivel de complejidad y que se desarrollan principalmente en las zonas de llegada. ¿Cuáles son los tipos de problemas públicos? En un extremo podría ser una cantidad infinita, sin embargo con el ánimo de desarrollar un mecanismo heurístico clasificaremos estos problemas en el mismo sentido que las dimensiones de la seguridad humana: 1) seguridad económica; 2) seguridad alimentaria; 3) seguridad sanitaria; 4) seguridad ambiental; 5) seguridad personal; 6) seguridad de la comunidad; y 7) seguridad política.

3.1.1. Problema público económico

Cuando las poblaciones desplazadas arriban a las zonas de llegada se suelen producir diversos problemas públicos de carácter económico que afectan su seguridad económica ¿Cuáles son estos problemas públicos económicos? Para desarrollar una actividad económica óptima se necesitan ciertas condiciones y presupuestos: i) una vivienda que de estabilidad a los actores económicos; ii) el propio desarrollo de las actividades económicas; iii) el desarrollo de actividades educativas que a la larga produzcan mejores condiciones económicas. Sobre cada uno de aquellos puntos pueden plantearse problemas.

Las viviendas tienen una importancia cardinal en el desarrollo de las actividades económicas como activo económico y como centro de cuidado de los actores económicos. Aquellos actores desplazados que no cuentan con una vivienda, no solo se enfrentan al problema de habitabilidad sino además y fundamentalmente a un problema económico. Al no tener vivienda o no tener una vivienda digna, afecta su dinámica económica y su desempeño dentro de esta dinámica.

Foto: Afectados por Desplazamiento en Loreto



Fuente: Registro Fotográfico Propio

Este problema es evidente en los casos de los pobladores de Belén, ellos al no tener una vivienda, o no tenerlos en condiciones dignas se enfrentan a serios problemas que afectan su vida económica. Muchos de los damnificados tuvieron que invadir terrenos con el objeto de asegurarse un espacio para habitar. En los casos que los desplazados fueron llevados a terrenos del Estado, las estructuras que les proveyeron como habitaciones, no eran lo suficientemente adecuadas. Según los desplazados existe un problema de habitabilidad serio, debido a que hasta el momento no cuentan con un “techo digno”. El Estado lo que les ha brindado son pequeños módulos, que los propios desplazados tuvieron que limpiar y organizar. Sostienen que en el nuevo lugar que ocupan poseen pocos enseres para el desarrollo de su vida cotidiana y económica. Otros de los grandes problemas que tienen los desplazados del Barrio de Belén en las nuevas zonas es que no cuentan con servicios básicos como agua, luz y desagüe. La municipalidad distrital antes pagaba estos servicios, y le eran proveídos; sin embargo dejó de pagar, por lo que ahora, en el caso del agua, tienen que proveerse a través de cisternas. En el caso de la falta de luz ahora tienen que iluminar su nuevo hogar a través de velas. En el caso del saneamiento, no cuentan con desagües sino con letrinas secas. Así sin una vivienda, o una vivienda digna, sin agua, luz, o saneamiento es muy difícil que el desplazado pueda iniciar o desarrollar alguna actividad económica.

“Yo quiero que nos den platita, para comprar materiales; maderas, calaminas. Hacer bien nuestras casas. Yo no estoy contenta con lo que han hecho. Con esas casas chiquitas, ¿dónde voy a dormir con mi hijita ahora?” (Desplazado por Desastres naturales- AD06)

“En cambio a donde los llevan no hay agua ni hay desagüe, ni nada, terminan regresando a pesar del hacinamiento. Normalmente siempre regresan, falta información y sensibilización sobre el tema de territorio y de poder gozar de los servicios básicos.” (Miembro de Sociedad Civil en Iquitos)

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

En cuanto a las actividades económicamente propiamente dichas, son varios los problemas a que se enfrentan. En los lugares de asentamiento no existen las condiciones para desarrollar actividades económicas. Por ejemplo según indican las víctimas de la inundación del Barrio de Belén, en las zonas de asentamiento no se genera suficiente ganancia o no de tal magnitud que les permita capitalizar y ahorrar; según los informantes ello se debe a que sus vecinos son sobre todo damnificados, que esperan sobre todo ayuda humanitaria; esto sucede por ejemplo en el caso de las zonas de desplazamiento habitados por los damnificados Barrio de Belén.

“Acá no hay tanto negocio como en Belén, ahí ganábamos 80 o 100 soles diarios. Ahora sólo para sobrevivir.” (Desplazada por Desastres naturales)

Los desplazados por violencia política enfrentaron similar situación económica. Muchos testimonios indican que cuando notaban que el grupo terrorista Sendero Luminoso se encontraba cerca o los negativos elementos del ejército, tuvieron que dejar todo atrás, no tuvieron tiempo para vender sus muebles e inmuebles. En la ciudad se enfrentaron la misma situación de carencia.

“Mi padre tuvo que dejar su cargo, sus chacras, sus animales, pasó de agricultor a muchos otros oficios de albañil, como apoyo en una ONG, y personal de servicio. Mi madre se dedicaba a la casa, ella tuvo que lavar ropa, y nosotros a trabajar en lo que podíamos (Mi padre nunca pensó en salir de la comunidad, pero ahora cree que fue lo mejor) (...) El impacto económico fue duro, no había suficiente. Había que trabajar en la ciudad lo que se podía, y adaptarse también.” (Desplazado por Violencia Política)

“La economía se vio afectada grandemente, pues todo cambio fue difícil, dejamos todo en la comunidad animales, chacras, alimento, solo salimos con nuestra ropa. En la ciudad teníamos que empezar de nuevo” (Desplazado por Violencia Política)

“La mudanza fue sin preparar nada, simplemente salimos con nuestra ropa puesta, porque después de mataron a mi madre, todos asustados nos subimos al bus y no supimos más de las chacras ni de los animales.”(Desplazada por Violencia Política)

En el caso del desplazamiento por el megaproyecto minero Toromocho, el problema público principal es la generación de empleo y el desarrollo económico. En ello coinciden prácticamente todos los entrevistados. La zona de expulsión – el distrito de Toromocho- era hasta hace pocos años atrás un centro comercial neurálgico habitado por varios campamentos mineros de las diferentes mineras de la zona. En contraste la nueva Morococha, lugar de reasentamiento de los desplazados, no presenta ningún campamento minero en la zona; ello ha afectado gravemente a la economía de los desplazados. La principal actividad de estos era comercial dinamizado por los campamentos mineros. Actualmente al no existir campamentos mineros, los desplazados no pueden desarrollar la actividad que desde siempre habían realizado.

El otro problema público de carácter económico –aunque de impacto a largo plazo- surgido en función del fenómeno del desplazamiento es la falta de una adecuada educación o una falta de acceso a ella (Ferris y Winthrop 2011). Cuando se desarrolla un desplazamiento no solo sale perjudicado el propio niño en términos de educación; sino la unidad macro social en su conjunto. La unidad macro-social pierde mucho en términos económicos cuando miles de niños se ausentan o desertan las clases debido que este tiene efectos negativos en la productividad y la competitividad de la zona. Por ejemplo, en el caso del Barrio de Belén el problema público de educación surgió cuando i) al momento de la emergencia, muchos niños no pudieron asistir a clases debido a que sus familias habían perdido todo, sumado a

ello las escuelas estatales fueron utilizadas como albergues, lo que impidió el desarrollo de las clases en general; ii) Una vez ya en las zonas de emergencia las familias observaron que no existían colegios cercanos para enviar a sus hijos, lo que planteaba un serio límite a su acceso.

3.1.2. Problema público alimentaria

Los problemas económicos en la zona receptora tienen como correlato problemas alimentarios. La población desplazada al arribar a las zonas de llegada sufre problemas económicos, lo que se traduce en escasez de ingresos; y en función a ello escasez de alimentos.

“Queremos el apoyo de una ONG, por nuestros niños, porque van a sufrir de una desnutrición terrible por falta de alimentos durante la vaciante. Todas las plantas mueren en esa época, terminamos comiendo sólo pescado y arroz.” (Desplazado por Desastres naturales)

Foto: Camión cisterna abasteciendo de agua potable a desplazado en Loreto



Fuente: Archivo fotográfico propio

3.1.3. Problema público salud

En la literatura científica encontramos abundante material sobre el tema de la necesidad de salud de las poblaciones desplazadas y de sus implicancias para la salud pública de las unidades macro territoriales (países, regiones y distritos) (Thomas y Thomas 2004). En esta literatura se destaca que un fenómeno como el desplazamiento no solo afecta a la propia población desplazada sino a la población receptora; constituyéndose allí un problema público. ¿En función de que elementos surge este problema público? Los dos principales elementos son de recursos y epidemiológicos. Cuando se desarrolla un despla-

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

zamiento esto genera una dinámica particular de salud, y en función a ella una demanda creciente de acceso a la salud; esta demanda se atiende con una oferta y aquella está sustentada en recursos; en ese marco es posible que se desarrolle una escasez de recursos que afecta a toda la población; En cuanto a lo epidemiológico, pueden surgir enfermedades e infecciones a causa de la dinámica del desplazamiento y en función a ella afectar a otras poblaciones, generando así un problema de salud pública.

Foto: Habitantes de la Comunidad Nativa Cantagallo



Fuente: archivo fotográfico Propio

En el caso del desplazamiento del Barrio de Belén por ejemplo surgió un problema público de salud. La inundación trajo consigo una dinámica epidemiológica preocupante, la inundación y la falta de estructuración de mecanismos de salvaguarda fueron el contexto ideal para la aparición de una serie de enfermedades entre las que destacan las i) enfermedades como el bronquitis, inflamación de las vías aéreas bajas surgida causa de bacterias; ii) la neumonía (inflamación de los espacios alveolares de los pulmones); iii) enfermedades estomacales; iv) enfermedades de la piel.

En este mismo contexto surgieron enfermedades mortales como el dengue y la *leptospirosis*. El dengue es una enfermedad infecciosa causada por un virus que es transmitido por la picadura del zancudo *Aedes aegypti*, que es muy común en zonas calurosas y tropicales; como en la costa norte y la selva peruana; este zancudo se reproduce en aguas empozadas donde inserta sus huevos; precisamente una inundación es el contexto ideal en que se puede generar una epidemia de esta enfermedad; y del que hecho se registraron varios casos. Por otro lado, según la OPS, la *leptospirosis* es una enfermedad zoonótica de potencial epidémico, principalmente después de lluvias fuertes, causada por una bacteria llamada leptospira; asimismo sostiene que es endémica principalmente en países con climas húmedos subtropicales y tropicales; zonas como el Barrio de Belén, y más aún en un contexto de inundación.

Son precisamente estas enfermedades las que producen una nueva dinámica epidemiológica y un plantea un reto al gasto público existente.

Afecta mucho la llegada, por un tema de enfermedades: dengue, malaria. (...) En el caso del refugio, todo es muy hacinado, tienen problemas de dengue y temas estomacales. Aunque salud hacia su parte no se abastecía. (Desplazado por Desastres naturales)

Los del centro de salud de América me comentaron su preocupación por la salud de los niños y la falta de agua segura. (Desplazado por Desastres naturales)

Pero el problema de la salud pública en el contexto de desplazamiento no solo se concreta en la salud física sino también en la salud mental. Así como una enfermedad de salud física puede convertirse en un asunto epidemiológicamente importante, la salud mental también. Un número de estudios han indicado que los refugiados sufren significativamente más problemas mentales comparados a otros grupos. Cuatro de las más comunes reacciones encontradas en personas refugiadas y grupos de personas desplazadas han incluido: desórdenes de stress post-traumáticos (como reacción a la violencia y a la tortura), depresión (por ejemplo como una reacción a la pérdida); somatización (diagnóstico psiquiátrico aplicado a pacientes quienes se quejan crónica y persistentemente de varios síntomas físicos que no tienen un origen físico identificable);

En el caso de desplazamiento por conflicto armado interno en Ayacucho, la salud se ha convertido en un problema de salud pública cardinal y de primer orden. El Estudio Epidemiológico de Salud Mental Rural, realizado por el Instituto Nacional de Enfermedades Mentales (INEM) el 2011, indica que el 50,6% de la población de la región Ayacucho registra o ha registrado algún tipo de trastorno psiquiátrico. De ese total, el 44% de los casos se debe a la muerte o desaparición de un familiar durante los años de violencia entre 1980 y el 2000. El conflicto armado interno implicó en muchos casos la presencia directa del asesinato de familiares y amigos cercanos. Asimismo muchos otros escucharon los relatos de estos asesinatos.

“Nos afectó a todos, ahora más que nada me doy cuenta. Mi padre es frío, tosco. Al inicio fue muy difícil porque todos teníamos que trabajar.” (Desplazado por violencia política)

3.1.4. Problema público comunitario

Los problemas públicos comunitarios surgen cuando la población desplazada encuentra amenazada a su bienestar en tanto grupo en medio de la zona de llegada; dos son los posibles agentes amenazantes: las autoridades políticas de la zona receptora y la propia sociedad receptora. ¿Cuáles son los principales problemas públicos comunitarios? Son dos, el racismo/discriminación y la no integración social. ¿Cómo entender el racismo y discriminación? Ambos fenómenos funcionan desde la lógica de la dominación y hacinándose en distintas esferas y dimensiones del conglomerado social. Se trata de fenómenos tan difundido que por las múltiples formas que adopta puede pasar en ocasiones desapercibido, en especial cuando no está acompañado de alguna forma de violencia explícita (Gomero 2007). Cuando los pobladores rurales de Ayacucho fueron afectados por la violencia política en sus distritos de origen decidieron desplazarse a Huamanga, capital de la ciudad de Ayacucho; en la ciudad encontraron múltiples manifestaciones de racismo y discriminación, en función de cuestiones objetivas y subjetivas. En el primer caso hubo una discriminación en función a sus formas de vestir y a la lengua que hablaban; en el segundo caso se planteó una discriminación en función de sus costumbres y sus formas de pensar.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

“Al inicio fue totalmente difícil, nos decían cholas, serranas, y más aún nos daba vergüenza hablar el quechua, hablamos mal el castellano (...) No fue fácil adaptarnos al lugar, tuve que cambiar mi ropa, dejar de usar el sombrero y la ojota, hablar el castellano.” (Desplazada por Violencia política)

“No fue fácil adaptarse, teníamos que aprender español, vestirnos diferente, Todo era nuevo para nosotros; el entorno, la gente, la forma de vida, etc.” (Desplazado por Violencia Política)

Una situación de desencuentro entre poblaciones de diferentes orígenes se espera suceda, si es que antes no se plantea alguna política, cuando la comunidad shipiba de Cantagallo se desplace hacia el barrio del cercado de Lima denominado La Huerta Perdida. Los shipibos son una comunidad sustentada en símbolos y manifestaciones diferentes a los de aquel barrio urbano marginal comprendido sobre todo por una población urbana y pobre de procedencia serrana pero asentada hace mucho tiempo en la ciudad de Lima, y caracterizada por muchos como un barrio con altos niveles de criminalidad (Gamarra 2011).

3.1.5. Problema público político

Los problemas públicos políticos se desarrollan cuando existen mecanismos, acciones o inacciones, y amenazas desarrollados por miembros de los Estados que afectan los derechos humanos de los desplazados con mecanismos como represión u hostigamiento. Los Estados a través de diferentes normativas nacionales e internacionales son sujetos a proteger a los desplazados; sin embargo existen situaciones particulares en las cuales en vez de ser vistos como víctimas y sujetos de ayuda; son vistos con sospecha. ¿En qué contexto se ha planteado comúnmente esta situación? Sobre todo en los casos históricos de desplazamiento por Conflicto Armado Interno; los desplazados han sido vistos entonces más que como víctimas, como sospechosos; afectando de esta manera la seguridad política de estos desplazados en las ciudades de llegada. Esta situación se vivió por ejemplo en el caso de los desplazados de los distritos afectados por la violencia política. Muchos de los desplazados fueron vistos no como legítimas víctimas de la violencia, sino como sospechosos de ser actores políticos.

3.1.6. Problemas públicos personales

Los problemas públicos personales surgen cuando el individuo enfrenta una serie de amenazas de violencia contra él o contra sus bienes planteado por otros actores. Uno de los casos donde se ha apreciado esta situación es en los desplazamientos por inundación. En el caso del distrito de Belén, fueron múltiples las amenazas de robo por elementos delincuenciales presentes en la zona que sufrieron las víctimas de la inundación no solo durante el propio desarrollo de la emergencia; sino durante su estancia en las zonas de llegada.

3.2. LAS RESPUESTAS BRINDADAS POR EL ESTADO ANTE LOS DESPLAZAMIENTOS

Frente a los efectos negativos y a los problemas públicos surgidos por los diferentes tipos de desplazamiento, los Estados se encuentran sujetos a una serie de normas y de principios (ONU 1998) que lo plantean como el principal responsable de asegurar y garantizar el goce efectivo de derechos humanos en la población desplazada, e identificar los factores que ponen en riesgo la realización de estos derechos (Mendoza 2012). En esa perspectiva son tres los tipos de respuesta desarrollado por los Estados: las asociadas a programas sociales, las asociadas a políticas de infraestructura y acceso a mercados, y la asociada a la mitigación de desastres naturales.

3.2.1. Respuestas asociadas a políticas y programas sociales

Los programas sociales son políticas desarrollados por el Estado con el objetivo de mejorar las condiciones existentes de los desplazados en los ámbitos de la educación, de salud, de alimentación, de reparación. En óptimas condiciones estos programas sociales tienen características centrales: objetivos claros, oportunidad e integralidad. Toda política pública debe tener en claro el problema público y los objetivos de como mitigarlos; asimismo los programas deben ser implantados con la emergencia que supone el problema; dado que los problemas públicos tienden a tener interdependencia, es mejor enfrentarlos con integralidad. El mejor ejemplo de este tipo de programas sociales viene siendo pensado por los gestores de la Municipalidad Metropolitana de Lima, quienes han estructurado el nuevo vecindario shipibo teniendo en cuenta acceso a una escuela bilingüe y a una posta médica; cumpliéndose así, los cánones óptimos para el desarrollo de los programas.

En el Perú, a pesar de las críticas (Rubio 2013), la política social más integral con respecto a los desplazados por el Conflicto Armado Interno es la estructuración del Plan Integral de Reparaciones (PIR) dirigido por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN). Dicha comisión comprende los siguientes programas: Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos: a través del cual se regulariza la situación jurídica de las personas desaparecidas, indocumentadas o indebidamente requisitorizadas, etcétera; Programa de Reparaciones en Educación a través del cual se otorgan becas integrales, se realizan programas de educación para adultos, etcétera; Programa de Reparaciones en Salud que comprende la capacitación del personal especializado, campañas de atención de salud mental, etcétera; Programa de Reparaciones Colectivas: comprende el saneamiento legal de comunidades, la recuperación de infraestructuras, el apoyo al repoblamiento, entre otros; Programa de Reparaciones Simbólicas a través del cual se realizan actos de reconocimiento, ceremonias, entre otros; Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional: a través del cual se otorgan facilidades por intermedio del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el acceso a la vivienda a las víctimas y/o sus familiares que como producto del proceso de violencia perdieron sus viviendas o fueron desplazadas del lugar donde habitaban; y el Programa de Reparaciones Económicas que es dirigido individualmente a los familiares de las víctimas fallecidas o desaparecidas; a las personas que como resultado de los atentados tienen una discapacidad física o mental permanente, parcial o total (reconocida por la Comisión Nacional de Discapacidad – CONADIS) y a aquellas que han sido víctimas de violación sexual.

Sin embargo, a nivel nacional e internacional se observa que es grave la ineficiencia de los Estados para dar atención oportuna y para diseñar políticas y estrategias que frenen el aumento de la población desplazada (Mendoza 2012). En Colombia por ejemplo, el propio Estado y los organismos no gubernamentales muestran el bajo impacto en el cumplimiento de las garantías y los mínimos vitales de los desplazados, la atención desigual y la atención diferencial a la población más vulnerable: niños y adultos mayores, personas con discapacidad, grupos étnicos, mujeres en gestación y madres cabeza de familia. Sin embargo en la mayoría de casos estudiados no se han aplicado adecuadamente los cánones señalados; y en cambio muchas veces implementaron políticas públicas con carácter asistencialista. Ello se puede observar en el caso de los desplazados por la inundación en el distrito del Barrio de Belén.

“Por parte de los Municipios, el GORE e INDECI, han tenido toda la ayuda. Se les ha proveído de tantas cosas que ya la gente no salía a trabajar sino que se quedaban sin hacer nada en los albergues. Esto generaba mucho asistencialismo. Se les brindaba sobretodo cosas materiales, ropa y demás, que degeneraba en que la gente lo vendía. Puede que se haya hecho esto con motivos proselitistas, y no por educar a la población, no sólo sobre asistirlo. No hay protocolo de acción.” (Miembro sociedad civil en Iquitos)

“El estado tendría que revisar su sistema asistencialista, para diseñar como atender las necesidades urgentes de la gente, pero sin derivar en un asistencialismo extremo” (Funcionaria Estatal en Iquitos)

“Yo discrepo con cómo se maneja la situación porque se da un gran paternalismo, la gente deja de trabajar en lugar de tratar de llevar su vida normal. Esto los mal acostumbra. Por eso nos frustra cuando no tenemos presupuesto, porque nos piden, sienten que es su derecho pedirnos las cosas. En el tema del incendio, porque en el tema de la inundación no pierden, van subiendo sus maderas y resguardando sus cosas. Pero hay gente que se aprovecha del momento para hacerse de cosas. Damos en medida de nuestras posibilidades.” (miembro de la sociedad civil en Iquitos)

Sumado a estas características el estado peruano tendió a actuar de una manera descoordinada. Entre sus tres niveles: se puede observar una descoordinación; ello también puede observarse en el tratamiento del barrio de Belén.

“Existe un paternalismo de parte del estado, que no ayuda a los pobladores porque los acostumbra a pedir. Se brindó servicio de transporte en un primer momento, pero no de manera sostenida. Para los pocos que se fueron al menos. No hubo una respuesta de emergencia inmediata, tampoco un protocolo para esta situación. Los albergues se gestionan por presión periodística, presión social de los medios. Para adaptar la respuesta reciben inyecciones de presupuesto, en el tema de salud, porque en el tema de educación no”. (miembro de la Sociedad civil en Iquitos)

“Con el incendio si hubo una respuesta rápida; pero con las inundaciones, las coordinaciones y las respuestas no fueron rápidas, ni sostenibles. En los albergues si hubo atención, pero también los familiares de los afectados les llevaban comida. No hubo tanta coordinación logística ni continuada.”(miembro de la Sociedad civil en Iquitos)

3.2.2. Respuestas de política asociadas a infraestructura y acceso a mercados

Otra forma de enfrentar los problemas públicos que se enfrentan los desplazados es la construcción de infraestructura y acceso de mercados. En el caso de la construcción de infraestructura, el Estado construye y estructura infraestructura de diversa magnitud; en el caso del acceso de mercados; el Estado estructura las condiciones para la construcción y la dinamización de mercados.

En este sentido encontramos el desarrollo de políticas de estructuración de mercado desarrollado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que viene planteando el desarrollo del nuevo vecindario que comprende un local de fabricación de artesanías shipiba, un espacio venta de esta artesanía, así como como un espacio de venta de comida típica; convirtiendo así a este vecindario un punto generador de una dinámica para el mercado turístico.

3.2.3. Respuestas asociadas a la mitigación de desastres naturales

El estado peruano frente a los desastres naturales tiene como respuestas las siguientes:

A. Respuestas con instituciones nacionales:

En el caso particular de población desplazada como consecuencia de algún tipo de desastres⁵ sea natural u ocasionado por el hombre, las respuestas brindadas por las instituciones que representan al estado se encuentran enmarcadas en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINARGERD)⁶, siendo su ente rector la Presidencia de Consejo de Ministros.

El SINARGERD es relativamente nuevo en la mitigación de desastres naturales, anterior a él se encontraba el Sistema de Defensa Civil, conducido por el INDECI⁷. El SINARGERD está conformado por:

- a. El Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de desastre (CONAGERD), que es una plataforma de coordinación y decisión política, en desastres naturales se instaura como máxima autoridad y coordina con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (Art. 11° de la Ley N° 29664 y Art. 3° del Reglamento). El CONAGERD está compuesto por representantes del MEF, MINAM, MINDEF, MINSA, MINEDU, VIVIENDA, MINAG, MTC y MININTER.
- b. El Centro de Estimación, Prevención y Reducción de Desastres (CENEPRED), fue creado por el SINARGERD para que coordine, facilite y supervise la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como de reconstrucción (Art. 12° de la Ley N° 29664 y Art. 5° del Reglamento).
- c. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), es responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación (Art. 13° de la Ley N° 29664 y Art. 8° del Reglamento).
- d. Gobiernos Regionales y locales, ejercen la gestión correctiva de la emergencia por poner énfasis en el riesgo existente, de acuerdo a la normativa nacional del SINARGERD estos gobiernos elaboran, aprueban normas y planes para la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su competencia.
- e. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), coordina con la PCM y promueve el fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico (de acuerdo al artículo 12° de la Ley N° 29664 y al artículo 15° del Reglamento).
- f. Entidades Públicas, en coordinación con el CENEPRED general instrumentos de apoyo para los tres niveles de gobierno e identifican el riesgo de infraestructura y procesos económicos, entre estas entidades están la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas (de acuerdo al artículo 15° de la Ley N° 29664 y al artículo 17° del Reglamento).

5 Por desastre se entiende el “conjunto de daños y pérdidas en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana” (Art. 2 inciso 6 del Reglamento de SINARGERD, Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, promulgado el 26 de mayo del 2011).

6 El SINARGERD fue creado por medio de la Ley N° 29664, promulgada el 19 de febrero del 2011.

7 El Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI fue creado el 28 de marzo del 1972 (Nota de Prensa NI 061-2011-INDECI-UII)

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

- g. Entidades Privadas y Sociedad Civil, se involucra la participación de las universidades privadas, empresas mineras, pesqueras, de hidrocarburos, de energía, de transporte aéreo, marítimo y terrestre, de construcción de servicios logísticos, de comunicaciones así como los agremiados, colegios profesionales y organismos no gubernamentales (de acuerdo al artículo 18° de la Ley N° 29664) cuyas actividades se encuentren vinculadas con el proceso de gestión del riesgo de desastres, en brindar asesoramiento y apoyar al ente rector, a los gobiernos regionales y locales.

De las instituciones antes mencionadas son INDECI y CENEPRED las que trabajarán con población desplazada. En el caso de INDECI el trabajo con los desplazados se da en el contexto de atención inmediata a cualquier evento de amplia magnitud como lo puede ser un desastre natural o algún caso acontecido por intervención humana.

En el caso de CENEPRED, el trabajo con los desplazados se da en el contexto del reasentamiento poblacional entendido como el traslado de una población de su lugar de origen hacia otro por encontrarse en zonas de muy alto riesgo no mitigable, pudiendo ser causadas los peligros naturales, socio-naturales o por causas humanas que pone en peligro la vida de la población. Este reasentamiento puede darse de manera voluntaria o involuntaria por parte de la población (Art. 7 y 8° de la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable).

INDECI:

Como respuesta estatal ante un desastre natural o cualquier evento fortuito de origen humano le corresponde a INDECI⁸ coordinar y conducir con las entidades públicas que resulten responsables, las acciones que se requieran para atender la emergencia (Art. 13° inciso c de la Ley de SINARGERD). En ese sentido, si una zona ha sido sumamente afectada por la emergencia (dejando a la población con viviendas inhabitables) se procederá al desplazamiento de la población, ya sea a viviendas de familiares o a zonas donde se han instalado albergues temporales. En este caso de atención inmediata posterior al desastre es INDECI la institución encargada de coordinar la instalación de albergues temporales para la población damnificada, así como de brindarle alimentación, y coordinar con las autoridades locales, entre otras actividades contempladas en la atención de una emergencia.

Ante un desastre natural o caso fortuito son los tres niveles de gobierno los encargados de dar una respuesta oportuna y rápida a los acontecimientos posteriores al evento desencadenante. En ese sentido, en el caso de ocurrir un evento catastrófico el primero en responder sería el gobierno local a través de sus áreas de Proyección Social o la oficina de Defensa Civil, si el evento supera el presupuesto y los recursos humanos de la zona se acude al siguiente nivel que sería el gobierno regional y en caso que el gobierno regional no pueda asumirlo le corresponde al gobierno nacional dar una pronta respuesta a los daños acaecidos por la emergencia.

⁸ En cada nivel de gobierno se mantiene una oficina o una persona designada para las coordinaciones de las respuestas ante desastres de naturales. Sólo se subirá a un nivel superior de coordinación cuando los recursos asignados a estos casos, no resulten suficientes para hacer frente a desastres naturales.

CENEPRED:

Como se señaló anteriormente, el CENEPRED interviene en el reasentamiento de población que reside en zonas denominadas como de muy alto riesgo, un ejemplo de ello sería a las poblaciones residentes a zonas cercanas al volcán de Ubinas⁹ a las cuales se les desea trasladar a zonas seguras, es por ello que en la actualidad el gobierno regional de Moquegua ha instalado una “Mesa de Trabajo Multisectorial para el proceso de reasentamiento de los pueblos del valle Ubinas”.

El CENEPRED se encarga de dictar los lineamientos generales y proporcionan asistencia técnica para la elaboración del estudio técnico y del plan de reasentamiento poblacional, además asisten en la gestión de iniciativas para lograr el financiamiento (Art. 13° inciso 1 y Art. 14° Ley N° 29869) y proponen a la Presidencia de Consejo de Ministros la aprobación de reasentamiento (Art. 16° Ley N° 29869).

B. Repuestas con instituciones nacionales e internacionales

En el marco del SINARGERD, el estado peruano habilitó un espacio de interacción entre las instituciones nacionales y las instituciones que conforman la cooperación internacional dentro del país. Con la finalidad de coordinar las políticas, estrategias y acciones de preparación y respuesta ante desastres naturales de gran envergadura que afecta el normal funcionamiento del Estado. En ese sentido en octubre del 2008¹⁰ se creó la Red Humanitaria Nacional en el Perú (en adelante RHNP), que cuenta con la copresidencia que es ejercida por el Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y por el Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en el Perú.

El sistema de la RHNP es una plataforma de coordinaciones que trabaja tanto en la fase preparación, a través de fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos y privados, como en fase de respuesta de un desastre natural, a través de la efectiva atención a la población afectada.

El fin de crear a la RHNP era coordinar el trabajo humanitario destinado a fortalecer y colaborar con las instituciones nacionales en el desempeño de sus actividades y de acuerdo a sus competencias de cada una de las agencias de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y organismos no gubernamentales, en beneficio de la población afectada por los desastres naturales.

Un ejemplo de ello, es la labor que realiza la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en una situación de emergencia es la agencia encargada de la coordinación y gestión de los albergues temporales en donde se traslada la población damnificada por algún desastre natural. Como contraparte la OIM trabaja en estrecha coordinación con el Ministerio de Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), INDECI, gobiernos regionales y locales.

9 El volcán Ubinas se encuentra ubicado en la provincial de General Sánchez Cerro, región de Moquegua, que a la fecha ha reportado una constante actividad tanto fumarólica, de emisión de cenizas y una gran actividad telúrica. Es por ello, que en el año 2011 tras la elaboración del mapa de peligros del volcán Ubinas por el INGEMMET, se recomendó la evacuación de los poblados de Querapi, Ubinas, Tonohaya, San Miguel y Huatagua (“Volcán Ubinas esta fracturado y con erupción puede derrumbarse”, En: Diario La República. Fecha: 10 de septiembre del 2013. [Web: <http://www.larepublica.pe/10-09-2013/volcan-ubinas-esta-fracturado-y-con-erupcion-puede-derrumbarse>]

10 Nota de Prensa del Centro de Información de las Naciones Unidas para el Perú, “Se crea Red Humanitaria Nacional en el Perú para la Preparación y Respuesta a Desastres. Primera en América Latina y el Caribe en ser formalmente suscrita” de fecha 27 de octubre del 2008. [Visto el 28 de agosto: http://www.un.org/spanish/peru_comunicado-prensa.html]

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

En la siguiente tabla podrá observar el líder nacional del Perú y su colíder internacional de acuerdo a la competencia de sus labores ante un desastre natural:

| LIDER NACIONAL Y CO-LIDER INTERNACIONAL | | | |
|---|---|--|---|
| ÁREA | ÍCONO | LÍDER NACIONAL | COLÍDER |
| Ayuda Alimentaria |  | Instituto de Defensa Civil - INCEDI ¹¹ | Programa Mundial de Alimentos (PMA) |
| Nutrición |  | INDECI Ministerio de Salud | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) |
| Salud |  | Ministerio de Salud (Oficina General de Defensa Nacional) | Organización Internacional de Salud (OPS / OMS) |
| Educación |  | Ministerio de Educación (Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental) | UNICEF Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) |
| Agricultura y Seguridad Alimentaria |  | Ministerio de Agricultura (Unidad de Defensa Nacional) | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) |
| Albergues y Campamentos |  | Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) INDECI | Organización Internacional para las Migraciones (OIM) |
| Techo de Emergencia |  | Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA) | Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja (FIRC) |
| Agua, saneamiento e higiene |  | VIVIENDA (Dirección Nacional de Saneamiento) | UNICEF Cáritas del Perú |
| Protección |  | MIMP | UNICEF UNFPA |
| Logística |  | INDECI | PMA |
| Recuperación Temprana |  | Presidencia del Consejo de Ministros | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) |
| Telecomunicaciones |  | Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) | PMA |

Fuente: Presentación de OCHA, 06 de setiembre del 2012.

Para una coordinación directa entre los líderes nacionales e internacionales y otras instituciones expertas en la temática de cada sector se crearon las mesas temáticas. Estas mesas aún no han sido reconocidas por la ley y el reglamento del SINARGERD, sin embargo, su funcionamiento se viene realizando en el marco del “Grupo de Trabajo y Plataforma de la Defensa Civil” (artículos del 17 al 20 del Reglamento).

3.2.4. Los desafíos de la coordinación interinstitucional

Tanto para el caso de las respuestas de políticas ligadas a temas de programas sociales y asistencia directa, así como para aquellas respuestas ligadas a infraestructura, acceso a mercado y mitigación de desastres naturales, se ha observado que uno de los principales desafíos para su concreción y correcta implementación son los problemas de competencias y coordinaciones institucionales.

Durante muchos años, el tema de desplazados solo era visible como tal en aquellos casos ligados a violencia política. Si bien, habían intervenciones que de alguna manera atendían a afectados por desplazamientos, varios de los gestores públicos entrevistados para este estudio señalan que estas acciones estaban enmarcadas en políticas sectoriales más amplias, que no necesariamente priorizaban el tema de la atención a los desplazados.

Es recién desde el año 2011, que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables comienza a articular sus intervenciones para atender otro tipo de casos. Esto se da en un contexto de desarrollo de la actividad minera y de proyectos de infraestructura (vial, de riego, etc.) que implican el desplazamiento obligatorio de algunas poblaciones. Es así que, en el marco de las competencias que le otorga la Ley 28223, el MIMP comienza a involucrarse en algunos casos a fin de proteger los derechos de las poblaciones desplazadas y coordinar la atención destinada a estas poblaciones.

Uno de los primeros desafíos a los que se confrontan al momento de expandir su intervención es el hecho de que el tema de desplazamiento aún no es un tópico internalizado por los distintos actores que deben concurrir para la atención de los desplazados. Las primeras reacciones de los sectores y gobiernos sub-nacionales involucrados es el desconcierto ante este enfoque.

Las coordinaciones no son sencillas y se complican debido al desconocimiento sobre la ley de desplazados, como señala una funcionaria del gobierno central:

“Al inicio los sectores no comprendían que hacían aquí, no entendía muy bien la lógica. Comenzaban los procesos y no siempre involucraban a todos los actores, o no alertaban que su acción podría implicar un desplazamiento” (Funcionaria de Gobierno Central)

11 De acuerdo al artículo 32 inciso 7 del **Decreto Supremo N° 48-2011-PCM** (Reglamento de la Ley de SINARGERD) el Sub proceso de Asistencia Humanitaria consiste en *“desarrollar y coordinar las acciones relacionadas con la atención que requieren las personas afectadas por la ocurrencia de una emergencia o desastre, en especial, lo relacionado con brindar techo, abrigo, alimento, enseres y herramientas, así como la protección a grupos vulnerables”*.

En ese sentido, la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la **Ley N° 29951**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2013, dispone que *“el INDECI... es responsable de la adquisición y distribución de alimentos como parte de los bienes de ayuda humanitaria, para atender las emergencias que sobrepasen la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y regionales, así como aquellos supuestos establecidos mediante directiva aprobada mediante Resolución Jefatural del INDECI”*.

La Resolución Jefatural N° 221-2013-INDECI de fecha 09 de agosto del 2013, aprueba la Directiva N° 010-2013-INDECI/6.0 “Directiva que regula la Adquisición y Distribución de Alimentos como componente de los Bienes de Ayuda Humanitaria”.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

En general, los sectores señalan que cada uno se rige por los mandatos y competencia que les otorga la Ley, sin embargo aún no dimensionan cómo éstas se articulan concretamente al tema de atención a poblaciones desplazadas. La sensibilización sobre el tema ha sido promovida por el MIMP, especialmente a través de su accionar en distintos casos como Huabal, Morococha o Las Bambas, dónde ya se vienen apreciando los frutos de dicha acción, apoyando al desarrollo social y económico de la comunidades desplazadas. Asimismo se han impulsado foros y reuniones de sensibilización de los distintos sectores en el tema, quienes reconocen que han ido internalizando la importancia del mismo. Sin embargo, aún no es una prioridad en la agenda de todos. Por el momento, la mayoría de los sectores están articulando su intervención al caso por caso cuando se formula expresamente una demanda de asistencia, no pudiendo aún intervenir tempranamente para evitar que los procesos de desplazamiento y reasentamiento generen inconvenientes.

La falta de coordinación en el pasado ha generado graves problemas en las medidas de atención a implementar, provocando el fracaso de algunas que necesitaban la participación de varios sectores, ya sea por falta de presupuesto, por restricciones normativas, de competencias, entre otros. Esto pasaba por una falta de coordinación entre los sectores o entre actores privados y los sectores, ahondando las dificultades de las poblaciones afectadas. En cambio, en aquellos casos donde las intervenciones fueron planificadas en conjunto, de manera multisectorial, la respuesta pudo ser implementada, y los afectados quedaron satisfechos con la misma.

Otro de los temas que afecta la planificación de la atención a poblaciones desplazadas, es el hecho de que no todas las instituciones públicas comparten la perspectiva sobre el tipo de atención que se le debe brindar a dicha población. Es decir, una vez que se logra convencer a los sectores de que su intervención es necesaria, aún existen diferencias sobre el tipo de intervención a implementar. Si bien, el discurso de los últimos años ha subrayado la necesidad de tener intervenciones tanto de corto y largo plazo, en la práctica aún son priorizadas las primeras, ya que son más fácilmente programables en los planes y acciones sectoriales, siendo más difícil, como lo reconocen los propios representantes de los sectores, la implementación del segundo tipo de medidas.

Asimismo, es clave, en este punto subrayar la importancia de la coordinación con los gobiernos regionales y locales, los cuales en varios de los casos tienen una responsabilidad directa para la implementación de las medidas de atención a las poblaciones afectadas por desplazamiento. Los actores involucrados en estos procesos señalan que no todos los gobiernos se involucran en la misma medida, pero que en aquellos casos dónde hay un compromiso explícito y directo del gobierno sub-nacional se aprecian mejores resultados, lo que resalta la importancia de la voluntad política de estos actores.

Finalmente, pero no menos importante es la manera en la que se involucra a la población para la implementación de las medidas destinadas a su atención. Muchas veces, existe una resistencia inicial de las poblaciones a ser desplazadas, por una parte por la incomprensión y desinformación, así como por el temor de lo que pueda suceder. Esto, en las zonas en las que no ha habido una fuerte presencia del estado, se traduce en una desconfianza hacia las autoridades y las medidas que se les ofrece para mitigar los efectos del desplazamiento.

“Cuando llegué la población no confiaba en mí y criticaba a todos los del Estado. Me decían: ¿me vienes a proteger? ¿Entonces porque no has venido antes? Fue un trabajo duro y constante, hasta que vieron que yo estaba ahí para ayudarlos a garantizar sus derechos y luego ya pedían mi presencia” (Funcionaria del Gobierno Central)

Por ello es clave la coordinación sobre el discurso que las entidades estatales destinan a la población y sobre las estrategias de comunicación destinadas para ello. Si el componente comunicacional está en general contemplado en este tipo de intervenciones, este no siempre es coordinado a nivel interinstitucional. Sin embargo, los sectores reconocen la comunicación es un eje clave de las intervenciones a realizar, ya que sin la confianza de la población lo planificado es difícil de implementar.

3.3. LAS RESPUESTAS BRINDADAS POR OTRAS ENTIDADES ANTE LOS DESPLAZAMIENTOS

3.3.1. Respuestas asociadas a proyectos sociales

Durante y después del desarrollo de acciones de emergencia; otras organizaciones actúan con el objeto de apoyar al Estado desarrollando diversos programas de intervención en atención de los desplazados. Entre estos actores tenemos a las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, y los organismos internacionales. En el caso de los desplazados del Barrio de Belén, las organizaciones no gubernamentales actuaron en dos ámbitos: en el ámbito de la i) concientización y en el ámbito de la ii) provisión de alimentos.

“Nosotros nos quedamos trabajando con los que no se habían desplazado, que eran los que más nos necesitaban, un 80 o 90% del total, lo cual era dificultoso en sí.” (Funcionaria Sociedad civil en Iquitos)

“Después de la emergencia se realizó un servicio de consejería. Nosotros nos dedicamos más al tema de saneamiento, aparte de darles la ayuda regular [frazadas, carpas, colchones, kits de aseo, baldes, ropa, filtradores de agua]. Somos un espacio mediador entre el gobierno y el pueblo. Durante la emergencia ayudamos a todos, tanto los albergados como los que no quisieron dejar sus casas; sobre todo en Punchana, donde el gobierno no lo hizo.” (Funcionaria Sociedad civil en Iquitos)

Sobre la intervención del Estado para atender los problemas públicos del desplazamiento a causa de violencia política; fue visible el hecho de que el Estado en ese contexto realizó de manera limitadas políticas exclusivas para atender esta problemática, entre las que destacan la creación en 1991 de una Comisión Técnica mediante RM 229-91-PCM en el marco institucional del Ministerio de la Mujer y 1993 la creación del llamado programa PAR en el entonces INADE. Sin embargo actualmente el Estado a través de diferentes ministerios liderados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, viene articulando esfuerzos con los gobiernos regionales y locales y demás instituciones del gobierno central para desarrollar acciones en beneficio de la población desplazada.

En el caso del desplazamiento causado por el Proyecto Parque Rímac existen dos importantes tipos de actores privados: la empresa OAS.SA: y varias ONG que actúan como observadoras del proceso de negociación. En cuanto a la empresa se observa que esta ha desarrollado una modalidad y oportuna de intervención. Siempre presta al dialogo; planteando siempre medidas que permitan reducir o limitar la aparición de cualquier problema público. Otro de los actores son las organizaciones no gubernamentales quienes han actuado como veedores de todo el proceso negociación con el objetivo que la municipalidad y la empresa desarrollen políticas oportunas e integrales, entre los más importantes tenemos a: Grupos Interdisciplinario de la Amazonia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (GIAPUCP); Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) y Terra Nova;

“Solamente la MML y Terranova, CAAAP, ellos nomás están mirando, preocupados. La semana pasada vinieron a hacer reunión porque querían saber hasta cuando...” (Desplazada por Proyectos de Desarrollo)

“Crear memoria colectiva para el nuevo barrio shipibo. Estamos desde la primera reunión con la Mesa de diálogo. Hemos estado como observadores, entender para luego reunirnos con la comunidad y hablar con ellos antes de las reuniones y ayudar a que estén unidos en la negociación a pesar de sus diferencias internas”(Funcionario Sociedad Civil en Canta Gallo)

3.3.2. Respuestas asociadas a mitigación de desastres naturales

A nivel internacional existen organizaciones que intervienen antes y después en la atención y mitigación de un desastre natural. Un ejemplo de ello es el “Equipo técnico de emergencia de las Naciones Unidas” conocido por sus siglas en inglés UNETE (United Nations Emergency Technical Team).

Este equipo apoya la capacidad de respuesta del estado frente a los desastres naturales, interviniendo sólo a pedido del gobierno afectado por el desastre. Esta intervención se justifica cuando los recursos humanos y económicos de los gobiernos locales, regionales y nacional se han visto ampliamente superados por el desastre.

Por lo general, la ayuda internacional se realiza en el nivel 5 de emergencia, conocido como el “Desastre de Gran Magnitud” (tal y como se aprecia en el artículo 43° del reglamento del SINARGERD). No obstante, existen casos como en las inundaciones de la ciudad de Iquitos del año 2012, cuyo nivel de emergencia fue de 3 y que pese a ello, se solicitó la intervención de distintos organismos internacionales.

Al igual que el estado peruano, el UNETE está dividido en clústers que son liderados por diferentes agencias de las Naciones Unidas y la OIM con el objetivo de ser una herramienta técnica que ayude a generar la capacidad de respuesta con estándares mínimos, esta intervención es coordinada con el líder nacional. Cada clúster es un líder global de los grupos sectoriales cuya finalidad es la de mejorar las capacidades de respuesta, a través de los recursos humanos y la logística necesaria. Entre las áreas de liderazgo sectorial tenemos:

PROBLEMAS PÚBLICOS Y RESPUESTAS
DESDE EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES NO ESTATALES

| LIDERAZGO DE LOS SECTORES | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|---|
| COORDINADOR DEL GRUPO SECTORIAL: OCHA | | |
| Nº | Área Técnica | Organización |
| 01. | Agua, Saneamiento e Higiene | UNICEF PAHO |
| 02. | Albergues de Emergencia | ACNUR (Conflicto) FIRC |
| 03. | Educación | UNICEF Save the Children |
| 04. | Nutrición | UNICEF |
| 05. | Salud | PAHO OMS |
| 06. | Seguridad Alimentaria | PMA FAO |
| ÁREA TRANSVERSAL | | |
| 07. | Coordinación de Campamentos | ACNUR (Conflicto) OIM (Desastres Naturales) |
| 08. | Protección | ACNUR (Conflicto) ACNUR – ODH – UNICEF (Desastres naturales) |
| 09. | Recuperación temprana | PNUD |
| ÁREA DE SERVICIOS COMUNES | | |
| 10. | Logística | PMA |
| 11. | Telecomunicaciones | OCHA PMA |

Fuente: Taller Regional de Formación de Coordinadores de Clúster (1 al 3 de julio 2013)

Para poner un ejemplo de respuesta, la Organización Internacional para las Migraciones, en estrecha coordinación con el Gobierno Regional de Loreto, respondió a la emergencia por inundaciones ocurridas en Loreto en el 2012. Las zonas de intervención fueron Iquitos, Punchana, Belén y San Juan. Como resultado de la intervención, se atendieron 34 albergues (1 096 familias) a través de distintas acciones como reparaciones básicas y construcción de ramadas, malokas y duchas y capacitación a funcionarios públicos implicados para la gestión adecuada de albergues y su monitoreo. Asimismo, se entregaron kits no alimenticios con insumos básicos como colchas, artículos de cocina, entre otros con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los albergues. Como parte de su estrategia de prevención y en asociación con UNFPA, se implementaron campañas preventivas contra la trata de personas y violencia familiar así como otras actividades asociadas a la reintegración de las familias afectadas a sus lugares de origen. La *expertise* de la OIM en la atención y protección de los desplazados internos durante y después del desastre fue fundamental para el logro de los resultados en favor de las familias afectadas, lo cual no hubiese sido posible sin la colaboración y constante coordinación con el resto de actores estatales e internacionales involucrados.

CAPITULO 4

CONSIDERACIONES FINALES

Primera. El desplazamiento como manifestación de la movilidad humana no es un tema ajeno al país. Si bien durante los últimos años la violencia política ha sido la principal causa por la cual este fenómeno ha sido estudiado en el país, la normativa internacional y la literatura especializada reconocen la existencia de una multiplicidad de causas que pueden llevar a una población a desplazarse de su lugar habitual por alguna situación de emergencia. Así, entre estas principales causas se encuentran los desastres naturales, pero también la realización de proyectos de gran inversión y desarrollo cuya envergadura requiere la movilización de asentamientos humanos a nuevos territorios.

Segunda. Cada uno de estos desplazamientos demarca sus propios patrones. ¿Qué entendemos por patrones de desplazamiento interno? Constituyen las características y dinámicas particulares que adquiere la movilidad de la población desplazada desde el punto geográfico del que parten hasta el punto geográfico en el que se asientan. Analíticamente y heurísticamente los patrones de desplazamiento presentan tres dimensiones, cada una de ellas compuesta por determinados indicadores: i) la dimensión de partida, ii) la dimensión de movilidad y iii) la dimensión del punto de llegada.

Tercera. Los desplazamientos internos son fenómenos con múltiples efectos, y cada uno de estos efectos tiene una temporalidad e impacto variable. Heurísticamente podemos diferenciar dos tipos de efectos: los efectos inmediatos y los efectos mediatos/lejanos. Los primeros son efectos que se desarrollan temporalmente desde el momento en que sucede la emergencia o desarrollado el evento propulsor (drivers) del desplazamiento hasta una vez asentados en la zona de recepción; son aquellos efectos puntuales que surgen en medio del desarrollo del desplazamiento. ¿Cómo clasificar los efectos mediatos? Este concepto comprende siete indicadores, asociados al concepto de Seguridad humana: 1) Seguridad económica; 2) Seguridad alimentaria; 3) Seguridad sanitaria; 4) Seguridad ambiental; 5) Seguridad personal; 6) Seguridad de la comunidad; y 7) Seguridad política. Por otro lado, una vez culminado el proceso de movilización, surgen efectos mediatos/lejanos, que implican problemas públicos. Son esos macro-problemas que ya no solo atañen al grupo desplazado sino al sistema social como un todo; son ese sentido fenómenos estructurantes con amplios legados históricos. Los mismos, pueden ser clasificados de la misma manera en que se ubican los efectos inmediatos.

Cuarta. ¿Por qué es importante diferenciar estos dos tipos de efectos de desplazamiento? La principal razón es que si solo nos concentráramos en los efectos inmediatos; la respuesta de políticas (políticas) solo se dirigiría en la atención humanitaria de emergencia. Es decir si solo nos enfocamos en los efectos inmediatos de los desplazamientos el principio de respuesta será la administración de la crisis inmediata. La atención completa del desplazamiento interno supone atender la emergencia pero también los problemas públicos que surgen posteriormente.

Quinta. Frente a los problemas públicos surgidos por los diferentes tipos de desplazamiento, los Estados se encuentran sujetos a una serie de normas que lo plantean como el principal responsable de asegurar y garantizar el goce efectivo de derechos humanos en la población desplazada, e identificar los factores que ponen en riesgo la realización de estos derechos.

Sexta. En esa perspectiva son tres los tipos de respuesta desarrollado por los Estados: los asociados a programas sociales, los asociados a infraestructura y acceso a mercados y los asociados a mitiga-

ción de desastres. Los programas sociales son políticas desarrollados por el Estado con el objetivo de mejorar las condiciones existentes de los desplazados en los ámbitos de la educación, de salud, de alimentación, de reparación. En óptimas condiciones estos programas sociales tienen características centrales: objetivos claros, oportunidad e integralidad. Otra forma de enfrentar los problemas públicos que se enfrentan los desplazados es la construcción de infraestructura y acceso de mercados. En el caso de la construcción de infraestructura, el Estado construye y estructura infraestructura de diversa magnitud; en el caso del acceso de mercados; el Estado estructura las condiciones para la construcción y la dinamización de mercados.

Séptima. Durante y después del desarrollo de problemas públicos; otras organizaciones actúan con el objeto de apoyar al Estado desarrollando programas sociales en la atención de los desplazados. Entre estos actores tenemos a los Organismos no gubernamentales, las iglesias, y los organismos internacionales. Los actores no estatales directa e indirectamente también han sido actores importantes en el desarrollo de políticas dirigidas a la construcción de infraestructura y generación de soportes para el acceso a mercados.

CAPITULO 5

RECOMENDACIONES Y AGENDA PENDIENTE

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

Primera recomendación. Cómo lo plantea la primera conclusión, el fenómeno del desplazamiento interno en el Perú es complejo y multifacético, por ello, y en vista del marco jurídico existente, se estima pertinente considerar una revisión del marco normativo nacional sobre desplazamiento interno. Ello principalmente ya que es necesario evaluar cómo podrían integrarse otras causas de desplazamiento (como megaproyectos, desastres naturales, etc.) en el marco normativo nacional a fin de dar una mayor cobertura y respaldo legal a aquellas personas que podrían verse afectadas por estas situaciones. Se recomienda seguir la clasificación planteada por los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno.

Segunda recomendación. Visto a lo mencionado en las primeras tres conclusiones, es necesario reconocer que cada tipo de desplazamiento genera patrones y efectos diferenciados en función de la causa de los mismos. Por ello, y en la línea de la recomendación anterior, es también necesario plantear una política integral para la gestión de los desplazamientos internos en el país. Que incluya las distintas causas de desplazamiento que puedan surgir a lo largo del país, y que contemple medidas inmediatas y a largo plazo para la gestión de los mismos.

Tercera Recomendación. En vista de lo mencionado en la tercera y cuarta conclusiones, sobre los diferentes efectos que pueden surgir a corto, mediano y largo plazo producto del desplazamiento de poblaciones, es necesario que el diseño de la política para la gestión de estos efectos integre el enfoque de seguridad humana de manera transversal en la misma. La finalidad de priorizar este enfoque es el de garantizar en sus múltiples aspectos, la seguridad de aquel individuo susceptible de ser afectado por algún tipo de desplazamiento interno, tanto a corto como a largo plazo.

Cuarta recomendación. Al ser responsabilidad de los Estados, como lo menciona la quinta conclusión, la gestión de los efectos y problemas causados por los desplazamiento que puedan atentar contra el goce efectivo de los derechos de los individuos afectados, es necesario que las autoridades tomen las acciones necesarias para la correcta implementación de las medidas y gestión de estas contingencias. Así, dado el carácter transversal e integral de la problemática, resultaría pertinente establecer algún tipo de mecanismo de coordinación multisectorial que permita tanto tomar decisiones inmediatas sobre las situaciones de emergencia como diseñar políticas a largo plazo para la gestión de los efectos más duraderos.

Quinta recomendación. A fin de poner en marcha la tarea de diseño e implementación de medidas estatales para la gestión más eficiente de los efectos causados por los desplazamientos internos que ocurren en el Perú, es necesario realizar un diagnóstico profundo de estos mismos. En la perspectiva de que este estudio solo consiste en una exploración preliminar, es necesario analizar de manera exhaustiva haciendo una retrospectiva de los últimos 5 años, las causas, patrones y efectos. Así como la identificación geográfica de espacio de riesgos asociados a cada tipo de desplazamiento.

Sexta recomendación. Asimismo, es necesario, en la perspectiva de lo mencionado en las conclusiones seis y siete, sistematizar las buenas prácticas implementadas tanto por entidades públicas como por entidades de la sociedad civil y la cooperación internacional, especialmente en lo referente a respuestas de mitigación a los efectos inmediatos causados por el desplazamiento (como en el tema

de infraestructura o programas sociales específicos), así como en relación a algunas iniciativas desarrolladas con perspectiva de mediano y largo plazo (acceso a mercados, acceso a servicios básicos, etc.). Sería conveniente integrar en estas sistematizaciones la manera en que estas intervenciones atienden, directa o indirectamente, los problemas públicos generados por el desplazamiento, además de la atención a problemas más generales que puedan haberse suscitado en un inicio.

Séptima recomendación. Asimismo, y para el caso puntual de las respuestas inmediatas a situaciones de desplazamiento, particularmente en contexto de emergencia o inminencia del mismo, es necesario protocolizar las intervenciones tanto públicas como privadas a fin de garantizar la seguridad del individuo. Ello permitirá integrar las buenas prácticas identificadas, adaptar los protocolos a cada uno de los tipos de desplazamiento existentes y sus riesgos específicos, así como determinar roles y funciones de las entidades involucradas en estas respuestas.

Octava recomendación. En el caso de las respuestas de política que busquen tener una incidencia en la solución de los efectos a mediano y largo plazo, se recomienda establecer proyectos pilotos en torno a casos específicos, que permitan integrar medidas de mitigación de este tipo de efectos según los casos específicos. Aquellas experiencias pilotos pueden ser tanto de iniciativa pública, privada o conjunta, y deben contar con sistematizaciones y evaluaciones propias a fin de poder integrar las lecciones aprendidas en los mismos al diseño e implementación de futuras medidas sobre el tema.

Novena recomendación. A fin de poder realizar el monitoreo y ajuste de las distintas medidas a ser implementados en el marco de una política nacional de atención a las poblaciones afectadas por desplazamiento interno, es necesario implementar mecanismos de seguimiento que brinden información tanto sobre las evoluciones del fenómeno (nuevas causas, nuevos patrones desplazamiento, otro tipo de efecto, etc.) así como información pertinente para el seguimiento de las políticas en la materia. Para ello puede plantearse la implementación de un observatorio de los desplazamientos internos en el Perú.

Décima recomendación. Este tipo de mecanismos de seguimiento, deben también basarse en algún tipo de integración de los sistemas de información de las entidades involucradas en el tema, a fin de generar indicadores para el seguimiento, y en el mejor de los casos ir hacia la definición de un sistema de alerta temprana que permita dar una respuesta rápida y oportuna ante los casos por desplazamiento a nivel nacional, minimizando las externalidades negativas para el individuo.

CAPITULO 6

MAPEO PRELIMINAR DE DESPLAZAMIENTO POR PRINCIPALES CAUSAS

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

| CAUSA DE DESPLAZAMIENTO | EVENTO | LUGAR |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|
| Conflicto armado interno | Desplazamiento de las ciudades del sur a las ciudades medianas de Ayacucho | Ayacucho |
| | Desplazamiento de personas desde centros poblados rurales de Apurímac hacia ciudades intermedias y ciudades costeñas | Región Apurímac |
| | Desplazamiento del Río Mantaro y del Vizcatán | Región Cerro de Pasco |
| | Desplazamiento de las poblaciones de la zona de la cuenca del Ene y del Tambo | Región Junín |
| | Desplazamiento de poblaciones de la zona del Alto Huallaga | Región Huánuco |
| | Desplazamiento de personas desde centros poblados rurales de Puno hacia ciudades intermedias y ciudades costeñas | Región Puno |
| | Desplazamiento de la población asháninca en medio del Conflicto Armado Interno | Región Junín |
| Desastres Naturales | Desplazamiento de los centros poblados circundantes al Volcán Ubinas | Arequipa-Moquegua |
| | Desplazamiento de los habitantes del Barrio Belén a causa de inundaciones | Distrito de Belén, Ciudad de Iquitos |
| | Desplazamiento de poblaciones del norte a causa del Fenómeno del Niño (1992) | Región Tumbes-Piura-La Libertad |
| | Desplazamiento de la población de las alturas de Puno a causa del friaje | Región Puno |
| | Desplazamiento de las poblaciones de las provincias del Tambopata y Manu por inundaciones (2014) | Madre de Dios |
| Megaproyectos mineros | Desplazamiento de la ciudad de Morococha a causa del Proyecto Minero Toromocho | Distrito de Morococha-Región Junín |
| | Desplazamiento de la Comunidad Campesina de Fuerabamba por la construcción del Proyecto Minero Las Bambas | Región Apurímac |
| | Desplazamiento de la Ciudad de Cerro de Pasco por la construcción de Mina | Región Cerro de Pasco |
| | Posible desplazamiento de la población de los centros poblados de Cañaris a causa de la construcción del Proyecto Minero Cañariaco | Región Lambayeque |
| | Posible desplazamiento de 25 000 personas de la ciudad Tambogrande a causa de la construcción del Proyecto Minero Tambogrande | Sechura-Región Piura |
| | Desplazamiento de la población a causa de la construcción del Proyecto Minero Antamina | Región Ancash |

continúa...

MAPEO PRELIMINAR DE DESPLAZAMIENTO POR PRINCIPALES CAUSAS

... sigue

| CAUSA DE DESPLAZAMIENTO | EVENTO | LUGAR |
|--------------------------------|---|--------------------------------------|
| Proyectos de Desarrollo | Posible desplazamiento de 1000 personas de las inmediaciones del Proyecto de Central Hidroeléctrica Chadin 2 | Cajamarca-Amazonas |
| | Posible desplazamiento de 2000 personas de las inmediaciones del Proyecto de Central Hidroeléctrica Inambari | Cusco-Puno-Madre de Dios |
| | Desplazamiento de personas a causa de la ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez | Callao-Callao |
| | Futuro desplazamiento de la Comunidad Asháninca de Cantagallo por la construcción del Proyecto Vía Parque Rímac | Distrito de Rímac-Lima Metropolitana |
| | Desplazamiento de población del centro poblado Huabal por la construcción de la Presa Limón parte del Proyecto Especial Olmos Tinajones | Región Cajamarca |
| | Posible desplazamiento de la población circundante (Mayoritariamente Asháninca) al Proyecto de Central Hidroeléctrica Paquitzapango | Región Junín |
| | Desplazamiento de las poblaciones habitantes en los márgenes del Río Rímac en los distritos del Cercado de Lima y San Martín de Porres | Lima Metropolitana |

Elaboración propia

ANEXOS

ANEXO 1: 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 no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:

El representante del secretario general sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato; los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos; todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud 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 involucradas.
2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una 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 primarias 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 creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento 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:

basados en políticas de apartheid, «limpieza étnica» o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada; en situaciones

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas; en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial; en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y 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:

la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica; 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; se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados; las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento; las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y 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 tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

SECCIÓN III

PRINCIPIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DURANTE EL DESPLAZAMIENTO

Principio 10

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

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

Se prohibirán las amenazas y la inducción 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:
 - 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;
 - la privación de alimentos como medio de combate;
 - su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
 - los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
 - 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:
 - 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;
 - la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
 - los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos.

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

Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos 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 prisión arbitrarias 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. Los desplazados internos disfrutarán de protección 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:

- buscar seguridad en otra parte del país;
- abandonar su país;
- solicitar asilo en otro país; y
- 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 el paradero de sus familiares desaparecidos.
2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el 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 procurarán 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 estar 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 esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.
4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:
 - alimentos esenciales y agua potable;
 - alojamiento y vivienda básicos;
 - vestido adecuado; y
 - servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer 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 cuidado 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.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

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.
3. 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. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:
 - expolio;
 - ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
 - utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
 - actos de represalia; y
 - destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.
3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:
 - el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;
 - el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;

- el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;
- 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
- el derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Toda persona 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, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de 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 órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará 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

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos 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. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.
2. El párrafo precedente se formula 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 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 han regresado o se han reasentado en otra parte.
2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos 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 a disponer de acceso 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 órganos 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.

ANEXO 2: METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La metodología empleada para el desarrollo del presente estudio exploratorio sobre Desplazamiento interno en el Perú fue de tipo cualitativa, basándose en el recojo de testimonios y experiencias de los distintos actores involucrados en este fenómeno.

1. Herramientas empleadas y criterios de validez de la información

Las herramientas empleadas para el recojo de información fueron:

| HERRAMIENTA | OBJETIVO |
|--|---|
| Entrevistas semi-estructuradas a afectados por desplazamiento | Recoger los testimonios de aquellas personas afectadas por el desplazamiento, a fin de conocer los patrones del mismo, sus efectos en la vida de la población local, los problemas experimentados por los afectados y sus opiniones sobre las eventuales soluciones que les hayan sido planteadas. |
| Entrevistas semi-estructurada a autoridades | Recoger testimonios de autoridades de nivel local, regional y nacional que hayan tenido que gestionar el desplazamiento de poblaciones afectadas, a fin de conocer los efectos que han tenido en las dinámicas locales, los problemas públicos que el desplazamiento ha generado, así como las soluciones planteadas frente a los mismos. |
| Entrevista semi-estructurada a miembros de la sociedad civil involucrados en la gestión del desplazamiento | Recoger testimonios de miembros de la sociedad civil (tanto sector privado como ONGs y asociaciones sin fines de lucro) a fin de conocer los efectos que han tenido en las dinámicas locales, los problemas públicos que el desplazamiento ha generado, así como las soluciones planteadas frente a los mismos. |
| Guía de observación in situ en las localidades afectada | Recoger información sobre las condiciones de vida actuales de los afectados por alguna causa de desplazamiento, así como contrastar la información recogida de los testimonios con lo observable in situ. |

Ambas herramientas fueron diseñadas con preguntas e ítems comunes a ser estudiados en todos los casos del presente informe, adaptando las formas a cada contexto específico.

Las entrevistas fueron de tipo semi-estructuradas con una duración aproximada de 40 minutos a 1 hora, y fueron distribuidas según los siguientes tipos de actores:

| TIPO DE ACTOR | AUTORIDADES LOCALES | AFECTADOS POR DESPLAZAMIENTO | MIEMBROS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR PRIVADO |
|----------------------------------|---------------------|------------------------------|--|
| Número de entrevistados por caso | 7 | 7 | 7 |

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

Complementarias a las entrevistas aplicadas en cada uno de los 4 casos estudiado. Se aplicaron también 04 entrevistas a funcionarios de nivel central encargados de la coordinación de las intervenciones institucionales desde los distintos sectores del gobierno, a fin de obtener testimonios sobre el trabajo interinstitucional en el tema.

Las guías de observación fueron aplicadas en los cuatro casos estudiados, y abarcaron principalmente la observación en el lugar de partida. Sin embargo, en algunos de los casos también se pudo observar las nuevas condiciones de vida en el lugar de desplazamiento.

Para asegurar la validez de la data y poder contrastar las fuentes de información, el equipo de campo aplicó las pautas de entrevistas a los tres tipos de actores contemplados, pertenecientes a distintas instituciones, saturando con un mínimo de 15 entrevistas por caso. Asimismo, la guía de observación fue estructurada e incluye ítems para permitir el contraste con la información brindada por las personas afectadas y/o involucradas en el desplazamiento.

Esta información fue a la vez procesada y codificada a fin de garantizar el anonimato de los participantes en el estudio, y estructurada a fin de indagar a partir de ella sobre los patrones, efectos, problemas y soluciones que actualmente presenta el desplazamiento interno en el Perú.

2. Criterios para la selección de casos

Para el presente estudio se decidió escoger un caso de cada tipo de desplazamiento identificado por el presente estudio. Los criterios empleados para esta elección fueron:

- Que corresponda a uno de los tipos de desplazamiento identificados
- Que exista población que es o va a ser afectada por desplazamiento interno
- Que sea accesible
- Que garantice las mínimas condiciones de seguridad para la investigación.

Para la selección de los casos, se procedió a seleccionar, en coordinación con los especialistas de OIM, un caso representativo de cada causa de desplazamiento, en el cual se pudiese acceder a aquellos que fueron afectados por el mismo, a fin de recoger sus testimonios para el presente estudio. Por ello se seleccionaron los siguientes casos:

| CAUSA DE DESPLAZAMIENTO | CASO SELECCIONADO |
|-----------------------------|--|
| Desastres Naturales | Iquitos - inundaciones |
| Conflicto Armado Interno | Ayacucho |
| Por proyectos de desarrollo | Cantagallo – Proyecto vía Parque Rímac |
| Por megaproyectos | Morococha – Proyecto Toromocho |

Por ello se seleccionaron los siguientes casos, que cumplen con dicho requisitos. Un breve contexto de cada uno de ellos se resume en la siguiente tabla:

| TIPO | CASO | CONTEXTO |
|------------------------|-------------------------------|--|
| Violencia Política | Huamanguilla | Huamanguilla es uno de los ocho distritos de la provincia ayacuchana de Huanta. Huamanguilla fue uno de los distritos más afectados por la presencia de Sendero Luminoso, quien entre los años ochenta y noventa tomó casi la totalidad del territorio del distrito. Ello ocasionó un importante movimiento de desplazados internos hacia las ciudades (ayacucho y Lima) y una precarización de las condiciones de vida de la población que se quedó en el distrito. Actualmente, existe un retorno progresivo de la población que huyó durante aquel periodo de violencia. |
| Desastres Naturales | Iquitos (Belén – Punchana) | Las inundaciones en los distritos de Belén, Punchana y San Juan en el departamento de Loreto acontecidas durante el año 2012, así como el incendio ocurrido en Belén en el mismo año, generó un serio problema a nivel de infraestructura y vivienda para los habitantes de la zona, quienes en muchos de los casos se vieron forzados a abandonar sus hogares (siendo considerados desplazados). Sin embargo las características del lugar, así como del propio fenómeno climatológico, han provocado que las dinámicas del desplazamiento de esta población sean complejas presentándose alta volatilidad de la residencia y dinámicas estacionales de movilidad. No obstante sí se identifica un grupo de personas que han perdido permanentemente su vivienda y se encuentra en la necesidad de ser definitivamente reasentados. |
| Megaproyecto | Morococha | El proyecto Toromocho es uno de los principales yacimientos peruanos de cobre y molibdeno propiedad de la empresa China Chinalco desde el año 2008, y está ubicado en el distrito de Morococha en la Provincia de Yauli, en el departamento de Junín a 4500 m.sn.m. Para poder realizar la construcción de la mina a tajo abierto, se determinó que era necesario el reasentamiento completo de la ciudad de Morococha, por lo que en el año 2011 se inició el diálogo para concretar el traslado de la población a la nueva ciudad construida por Chinalco, Nueva Morococha ¹² . Al no tener opción a quedarse en la ciudad antigua, los pobladores de Morococha, son considerados como desplazados internos. |
| Proyecto de Desarrollo | Cantagallo - Vía Parque Rimac | El proyecto Vía Parque Rimac es una obra de infraestructura vial encargada por la Municipalidad de Lima en el año 2012. Dicho proyecto atraviesa una parte del área dónde actualmente habita la comunidad nativa de Cantagallo, en el distrito del Rimac. Esto significa que aquellos pobladores de Cantagallo que viven más a proximidad de la rivera del Río Rimac, deben ser relocalizados en otro lugar, ya que sus casas serán destruidas. Es por ello que ellos son considerados también como desplazados internos. |

El trabajo de campo fue realizado por el equipo de investigadores entre los meses de febrero y abril del año 2014.

¹² Para mayor detalle, consultar: http://onds.pcm.gob.pe/wpcontent/uploads/2014/02/WILLAQNIKI_15.pdf

ANEXO 3: PRINCIPALES FUNCIONES SEGÚN COMPETENCIAS EN MATERIA DE DESPLAZADOS INTERNOS EN EL MARCO DE LA LEY 28223 Y SU REGLAMENTO

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|--------------------------------------|--|--|---|---------------------------------|
| <p>Rectoría y descentralización.</p> | <p>Rectoría: El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: Ente Rector. El MIMDES es el Ente Rector competente para la formulación y supervisión de políticas de prevención y atención, así como para asesorar y capacitar a la población desplazada y para coordinar la atención de todos los sectores a dicha población.</p> | <p>Artículo 20 del reglamento de la Ley de desplazamiento y artículo 22 de la Ley de desplazamiento.</p> | <p>Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables</p> | |
| <p>Rectoría y descentralización.</p> | <p>Transferencia de funciones a gobiernos regionales y locales: Dentro de lo señalado en el artículo precedente, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, tiene los objetivos que se detallan a continuación, los cuales serán transferidos progresivamente a los Gobiernos Locales y Regionales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 188 de la Constitución Política del Perú:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención de todos los sectores, a la población desplazada, teniendo, para su coordinación, como ente rector al MIMDES. - Desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras. - Promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. - Articulación de esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de los casos de desplazamientos internos. | <p>Artículo 22.- de la Ley de desplazamiento y artículo 21 del reglamento de la mencionada Ley.</p> | <p>Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables y gobiernos regionales y locales</p> | <p>Proceso aún no culminado</p> |

continúa...

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|--------------------------------------|---|--|--|---|
| <p>Rectoría y descentralización.</p> | <p>Apoyo de entidades públicas: El MIMDES solicitará el apoyo de las entidades públicas que requiera, para la atención en casos de desastres, naturales o provocados por el ser humano, que den origen a desplazamientos internos.</p> | <p>Artículo 25 del reglamento de la Ley de desplazamiento</p> | <p>Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables y otras organizaciones</p> | <p>No quedan claro quiénes son las otras organizaciones estatales a los que se puede solicitar ayuda.</p> |
| | <p>Rol de Gobiernos Regionales y Locales. Los Gobiernos Regionales y Locales adecuarán sus competencias y presupuestos al reconocimiento de derechos y aplicación de los beneficios que se contemplan en la Ley; en ese sentido, deberán incluir sistemáticamente la atención a los desplazados y el restablecimiento de sus derechos básicos.</p> | <p>Artículo 26 del reglamento de la Ley de desplazamiento y Artículo 19 de la Ley mencionada.</p> | <p>Gobiernos regionales y locales</p> | <p>Aún no se ha llevado a cabo la adecuación, si uno revisa las legislaciones orgánicas de municipalidades y gobiernos regionales no encontrará ninguna referencia explícita a los desplazados.</p> |
| | <p>Destino específico y supervisión de la asistencia humanitaria. Por ningún motivo se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos. La labor de supervisión estará a cargo del MIMDES. La Defensoría del Pueblo velará por el uso adecuado de estos recursos, respecto de los cuales las Organizaciones de la Sociedad Civil ejercerán también la Vigilancia Ciudadana.</p> | <p>Artículo 16 del reglamento de la Ley de desplazamiento y Artículo 10 de la Ley de desplazamiento.</p> | <p>MIMP supervisará la asistencia humanitaria y la Defensoría del Pueblo velará por el uso adecuado de estos recursos.</p> | |

continúa...

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|--------------------------------------|---|--|---|--|
| <p>Rectoría y descentralización.</p> | <p>Asesorar, capacitar y atender, según sea el caso, a la población desplazada. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, tiene entre sus funciones, asesorar, capacitar y atender, según sea el caso, a la población desplazada, de acuerdo a su presupuesto y con la colaboración de otras entidades del Estado, para lo cual puede, mediante un decreto supremo, encargar dichas funciones a una dependencia interna o a uno de sus Organismos Públicos Descentralizados</p> | <p>Artículo 21 Ley de desplazamiento y artículo 20 del reglamento de esta Ley.</p> | <p>Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</p> | |
| | <p>Contenido de la asistencia humanitaria. Las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos los siguientes suministros, o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alimentos esenciales y agua potable; 2. Alojamiento; 3. Vestimenta; y, 4. Servicios médicos y de saneamiento esenciales. <p>Se asegurará la participación activa de toda la población afectada en la planificación y distribución de estos suministros básicos.</p> | <p>Artículo 13 del reglamento de la Ley de desplazamiento y artículo 8.2 de la mencionada Ley.</p> | <p>Las autoridades competentes</p> | <p>No hay especificación de cuáles son esas "autoridades competentes". Pero por los perfiles podrían ser el Ministerio de Salud, las Diresas, Ministerio de Vivienda, Defensa Civil.</p> |

continúa...

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|--|---|--|--|--|
| Rectoría y descentralización. | Atención médica a enfermos, heridos y discapacitados. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán con la máxima celeridad, la atención y cuidado médicos que requieran, sin distinción alguna. | Artículo 14 del reglamento de la Ley de desplazamiento | No se nombra una institución específica. | MINSA y DIRESAS podrían ser estas instituciones. |
| Seguridad a los desplazados y a los que atienden la asistencia humanitaria | Obligación de las fuerzas de seguridad de brindar protección a los desplazados. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus funciones propias y de las que excepcionalmente les sean asignadas, deberán brindar garantías de seguridad a los desplazados durante el desplazamiento, el retorno o el reasentamiento y la reintegración. Seguridad y protección a quienes prestan asistencia humanitaria: Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozan de respeto y protección. No son objeto de ataques ni de otros actos de violencia. | Artículo 24 del reglamento de la Ley de desplazamiento y artículo 18 de la mencionada Ley. | Fuerzas policiales y armadas | No se menciona explícitamente dentro de la Ley quien esta cargo de esta función, aunque podría ser la Policía Nacional del Perú y las fuerzas armadas. |

continúa...

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|--|---|--|---|--|
| <p>Registro Nacional para las Personas Desplazadas</p> | <p>Implementación del Registro de desplazados. La instancia encargada de implementar y conducir el Registro es el MIMDES en coordinación con los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y la Defensoría del Pueblo. En caso de desplazamientos masivos, dichas autoridades solicitarán la cooperación de otras entidades del Estado, de la sociedad civil, las organizaciones de desplazados y la cooperación internacional.</p> | <p>Artículo 37 del reglamento de la Ley de desplazamiento y artículo 23 de la Ley mencionada.</p> | <p>Ministerio de la Mujer y de las Poblaciones Vulnerables, gobiernos regionales y locales, y la Defensoría del Pueblo.</p> | |
| <p>Reasentamiento, regreso e integración</p> | <p>Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratan de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. En la medida de lo posible se asegura la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.</p> | <p>Artículo 14 de la Ley de desplazamiento y Artículos 28 y 34 del reglamento de la Ley de desplazamiento.</p> | <p>No plantea explícitamente que instituciones están a cargo.</p> | <p>No se hace explícito las instituciones componentes de este esfuerzo multisectorial.</p> |

continúa...

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|---------------------------------------|--|---|---|-----------|
| <p>Capacitación y especialización</p> | <p>Capacitación: Objetivos. El MIMDES promueve el desarrollo de programas de capacitación, formación y especialización del personal encargado de aplicar la Ley y vela por establecer mecanismos de coordinación para su aplicación, con las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La capacitación será integral con énfasis en los temas de derechos humanos, los instrumentos nacionales e internacionales, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y los códigos de ética en la asistencia humanitaria; y 2. La capacitación promoverá una actitud positiva para atender a la población desplazada, con respecto a su dignidad humana, y con criterio inclusivo y participativo. Beneficiarios de la capacitación. La capacitación estará dirigida a: <ul style="list-style-type: none"> a) Las autoridades, funcionarios y servidores estatales, en el nivel nacional, regional y local; b) Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; c) Los docentes de todos los niveles; y, d) La sociedad civil. | <p>Artículos 22 y 23 del reglamento de la Ley de Desplazamiento y Tercera disposición de la Ley de Desplazamiento</p> | <p>Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, funcionarios diversos,, miembros de las fuerzas militares y policiales, docentes.</p> | |

continúa...

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|---|---|---|-----------------------|--|
| <p>Protección de los derechos de los desplazados.</p> | <p>Responsabilidad estatal para cautelar, promover y garantizar los derechos de los desplazados internos. El Estado tiene la obligación de cautelar el ejercicio efectivo de los derechos a los desplazados internos mencionados en los Artículos 5° y 6° del Reglamento, la responsabilidad de promover la restitución plena de los mismos y el deber de garantizar la seguridad, el bienestar y la libertad de los desplazados internos.</p> | <p>Artículo 7 del Reglamento de la Ley de desplazamiento y artículo 4 de la mencionada Ley.</p> | <p>El Estado</p> | <p>No se establece ninguna específica responsabilidad institucional.</p> |
| | <p>Medidas de protección para los pueblos indígenas y otros grupos étnicos. Los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, minorías y otros grupos étnicos que hayan sido afectados por el desplazamiento interno, recibirán todas las medidas de protección y beneficios a los que se refiere la Ley y el Reglamento, así como las previstas en el Artículo 16° del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253 del 26 de diciembre de 1993, poniendo especial atención al respeto de su identidad, su cultura, el derecho consuetudinario, la dependencia especial y apego particular a su tierra.</p> | <p>Artículo 8 del Reglamento de la Ley de desplazamiento y artículo 9 de la mencionada Ley.</p> | <p>El Estado</p> | <p>No se establece ninguna específica responsabilidad institucional. Aunque en este perfil podría ser útil el apoyo del Ministerio de Cultura.</p> |

continúa...

| FUNCIÓN GENERAL | FUNCIÓN ESPECÍFICA | UBICACIÓN DE LA FUNCIÓN ESPECÍFICA | INSTITUCIÓN ENCARGADA | PROBLEMAS |
|---|---|---|-----------------------|--|
| <p>Protección de los derechos de los desplazados.</p> | <p>Responsabilidad de las autoridades respecto a los desplazados internos. Los desplazados internos, así como sus familias, tienen derecho a solicitar y a recibir la protección y asistencia de las diferentes entidades y servicios del Estado, a través de sus autoridades, dentro del territorio de la República, durante el proceso de desplazamiento, de regreso o retorno, de reasentamiento o reubicación y de reintegración o integración.</p> | <p>Artículo 9 del Reglamento de la Ley de desplazamiento y artículo 7 y 8 de la mencionada Ley.</p> | <p>El Estado</p> | <p>No se establece ninguna específica responsabilidad institucional.</p> |

Bibliografía

Aste, Juan, José De Echave, y Manuel Glave. Procesos de concertación en zonas mineras en el Perú. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo- GRADE; Cooperacciòm; Grupo de Investigaciones Económicas - ECO, 2004.

Banco Mundial. «Assesing the Impacts and Costs of Forced Displacement.» 2012. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/ImpactCostStudy-Volumel2.pdf> (último acceso: 2014).

Beck, U. (2006). La sociedad del riesgo global. Madrid: Siglo XXI.

Berdal, M.R. y Serrano, M (2002). Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual? Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc

Beto Cuis. viajeros.com. 14 de julio de 2011. <http://www.viajeros.com/diarios/iqitos/el-barrio-de-belen-en-iqitos> (último acceso: 22 de abril de 2014).

Bigo, D. (2009). Inmigration Controls and Free Movement in Europe. En: International Review of the Red Cross. Volumen 91. Número 9. Disponible en: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-875-bigo.pdf> (última consulta: 17 de abril de 2013).

Cabral, Ernesto. En vivo: peruana es elegida una de las 6 héroes del medio ambiente a nivel mundial. 30 de Abril de 2014. <http://utero.pe/2014/04/28/peruana-es-elegida-una-de-los-6-heroes-del-medioambiente-a-nivel-mundial/>.

CEPES (2012). “Junín: Morococha, el primer reasentamiento por minería en el país” Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/notiagro/node/16689> (Última consulta: 12 de febrero de 2014).

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Informe Final. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Congreso de la República (2004).Ley N° 28223. Ley sobre los Desplazamientos Internos. Disponible en: <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/28223-may-19-2004.pdf> (Última consulta: 9 de febrero de 2014).

Crisis Global Hoy. Perú: Volcán Ubinas provoca temores y ocasiona desplazamientos. 19 de Abril de 2014. <http://www.crisisglobalhoy.com/2014/04/peru-volcan-ubinas-provoca-temores-y.html>.

CSA-UPCH. Organizaciones afectadas por proyectos hidroeléctricos exigen la cancelación del Acuerdo Energético Perú - Brasil. s.f. <http://csa-upch.org/prensa/pagina/49>.

CVR. ¿Cuántos peruanos murieron? Estimación del total de víctimas causadas por el conflicto armado interno entre 1980 y el 2000. ANEXO 2. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003a.

CVR. La violación de los derechos colectivos. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003b.

CVR. La violación de los derechos colectivos: el desplazamiento interno. Lima: Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, 627-715.

- CVR. Los actores armados del conflicto. Tomo II. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003.
- DAR, SER & CARE. El Acuerdo Energético Perú - Brasil: Los casos Inambari y Pakitzango. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Asociación Servicios Educativos Rurales (SER); Central Asháninka del Río Ene (CARE), 2011.
- DIA D. «You Tube.» Editado por Barkey10. Andrea Llosa. 20 de Enero de 2007. http://youtu.be/z28cu-Qf_Pcg (último acceso: 22 de Abril de 2014).
- Diez Hurtado A (2003). Los desplazados en el Perú. Lima: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Dirección Regional de Salud de San Martín. «Sala de Situación de Salud: Inundación en San Martín.» Ministerio de Salud, Región de San Martín. s.f. http://www.dge.gob.pe/vigilancia/desastres/inundacion_san_martin/i_sanmartin.pdf.
- FIDH. Complejo Metalúrgico de La Oroya. Movimiento Mundial de los Derechos Humanos, 2003.
- Franco, Julio. Diseño de Políticas Públicas. México. D.F.: IEXE editorial, 2012.
- Germani, G (1971). Sociología de la Modernización. Buenos Aires: Paidós.
- Gestión. «Construcción de mina Las Bambas registra avance superior al 60%.» GESTIÓN, 10 de Abril de 2014.
- Gomez, Lina María Hurtado. «Elementos para cuestionar la pobreza y la marginalidad urbana en las ciudades amazónicas.» En Amazonia desde dentro: Aportes a la investigación de la Amazonia colombiana, de Valentina Nieto y Palacio Germán, 127-152. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- Herrera, R (2006). La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Herrera, Rocio Mónica Vera. «Los nuevos índices de desarrollo humano (IDH) en el Perú.» Actualidad Gubernamental, 2014: XII1 - XII4.
- Herzer, Hilda, y María Di Virgilio. «Buenos Aires: pobreza e inundación.» Revista eure, 1996: 65-80.
- IDMC (2005). Who is an Internal Displaced Person? Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8FA27BA51F738586C125711500467CD2/\\$file/Definition%20module%20handout.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8FA27BA51F738586C125711500467CD2/$file/Definition%20module%20handout.pdf) (Última consulta: 9 de febrero de 2014).
- IDMC y NRC. Global estimates 2011: People displaced by natural-induced disasters. 2012.
- IDMC y NRC. Global estimates 2012: People displaced by disasters. 2013.
- IDMC y NRC. Global Overview 2014: People internally displaced by conflict and violence. 2014.
- IFRC. World Disasters Report. Lyons, 2012.
- INEI. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. Lima: INEI-UNFPA, 2010.
- La Mula. Comunidad Shipiba de Cantagallo. Lima, Lima, 26 de Septiembre de 2012.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

La Republica. Cenizas de Ubinas se extienden a 20 Km. 19 de Abril de 2014. <http://www.larepublica.pe/19-04-2014/cenizas-de-ubinas-se-extienden-a-20-km>.

—. Vecinos del río Rímac recibirán US\$ 30 mil para su reubicación. 13 de Agosto de 2012. http://www.larepublica.pe/13-08-2012/vecinos-del-rio-rimac-recibiran-us-30-mil-para-su-reubicacion?_escaped_fragment_=foto3.

—. Volcán Ubinas: la amenaza regresa. 04 de Septiembre de 2013. <http://www.larepublica.pe/04-09-2013/volcan-ubinas-la-amenaza-regresa-fotos>.

Las Bambas. «Modificiación de EIA semidetallado del proyecto de Exploración Las Bambas.» 2010. http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/inicio/resumen/RE_1973148.PDF.

Lola. Los desplazados de Morococha. 04 de Noviembre de 2013. <http://lucerozm.wordpress.com/2013/11/04/los-desplazados-de-morococha/>.

Luhmann, N (2009). ¿Cómo es posible el orden social? México D.F.: Herder.

Macara, Pablo, entrevista de USMPTV. Cantagallo, una pequeña selva en la capital (24 de Agosto de 2012).

Mariñas, Pedro Alva. El proyecto Olmos y los primeros desplazados. 28 de 10 de 2011. <http://blog.pucp.edu.pe/item/146123/el-proyecto-olmos-y-los-primeros-desplazados>.

Medina, José Moya. Desplazamiento y cambios en salud: Ayacucho, Perú: 1980-2004. Lima: Organización Panamericana de la Salud, 2010.

Medina, Marcela Ceballos. «Alcance de las políticas de reparación a víctimas del conflicto armado interno en Colombia y en Perú.» Aportes Andinos, 2007.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2005). Reglamento de la Ley sobre Desplazamientos Internos. Disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Peru_IDPRegulation_Spa.PD (última consulta: 9 de febrero de 2014)

Mooney, E (2005). "The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern". En: Refugee Survey Quarterly. Vol. 24 N° 3., pp. 9-26.

Mosel, Irina, y Ashley Jackson. «Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Peshawar, Pakistan.» 2013. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8389.pdf> (último acceso: 2014).

Municipalidad de Belén. s.f. <http://www.munibelen.gob.pe/munibelen/index.php/historia-de-belen> (último acceso: 22 de Abril de 2014).

Municipalidad Metropolitana de Lima. Alcadesa Susana Villarán instaló grupo de trabajo con comunidad shipiba de Cantagallo. 23 de Mayo de 2013. <http://www.munlima.gob.pe/noticias/ciudad/item/28301-alcadesa-susana-villararan-instalo-grupo-de-trabajo-con-comunidad-shipiba-de-cantagallo>.

Naciones Unidas (1998). Principios rectores de los desplazamientos internos. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022> (última consulta: 10 de febrero de 2014).

Neal, A (2009). "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex". En: JCMS. Número 2, volumen 47. pp. 333-356.

NRC y IDMC. «Briefing paper: Girl, disrupted.» 2014. <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201403-global-girl-disrupted-brief-en.pdf> (último acceso: 2014).

O'Donnell, Guillermo. Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para discusión.. DRALC-PNUD, s/f.

Olavarría, Mauricio. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Santiago de Chile: INAP, 2007.

ONU. Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos: Una guía práctica . México, 2009.

Organización Intenracional del Trabajo (1989). Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml> (Última consulta: 8 de febrero de 2014).

Organización Internacional para las Migraciones (2011). Glossary on Migration. International Migration Law Series N° 25. Disponible parcialmente en: <https://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html> (última consulta: 10 de febrero de 2014).

Oucho, J (2005). International Displacement of Population in the SADC Region: An Overview. Disponible en: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/crer/afrobrain/oucho/publications/internal_displacement_of_population_in_the_sadc_re.pdf (Última consulta: 10 de febrero de 2014).

Palomino, Arlen. Querapi: La vida al pie de un volcán furioso. 08 de Septiembre de 2013. <http://www.larepublica.pe/08-09-2013/la-vida-al-pie-de-un-volcan-furioso>.

Pedrotruel' s Blog. Shipibos de Cantagallo. 4 de Agosto de 2010. <http://pedrotruel.wordpress.com/2010/08/04/shipibos-de-cantagallo/>.

Pensando el territorio. Desastres y catástrofes naturales: La causa de los desplazamientos y las migraciones del futuro. 2013. <http://www.pensandoelterritorio.com/desastres-y-catastrofes-naturales-la-causa-de-los-desplazamientos-y-las-migraciones-del-futuro/> (último acceso: 2014).

Petersen, W. (1971). The General Determinants of Migration. Nueva York: Macmillan.

Plender, R (2007). Basic Documents on International Migration Law. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

PNUD. Desplazamiento forzado, tierras y territorios: Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Bogotá, 2011.

Portes, A (1997). "Inmigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities". En: International Migration Review. Vol. XXXI. N° 4., pp. 799-812.

Portocarrero, Gonzalo. «El Pensamiento Gonzalo.» En Profetas del odio: Raíces culturales y líderes de Sendero Luminoso, de Gonzalo Portocarrero, 31-39. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.

DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN EL PERÚ

Quiñones, Patricia. Desplazamientos por mega proyectos de desarrollo. 03 de Agosto de 2011. <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/19-peru/8067-desplazamientos-por-mega-proyectos-de-desarrollo>.

Rayhan, Israt, y Ulrike Grote. «Assessing Poverty, Risk and Vulnerability: A study on the Flooded Households in Rural Bangladesh.» s.f. <http://www.gsdi.org/gsdiconf/gsdi10/papers/TS17.2paper.pdf> (último acceso: 2014).

RENIEC. PERÚ: POBLACIÓN IDENTIFICADA CON DNI POR GRANDES GRUPOS DE EDAD Y SEXO, SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA. Lima, Lima, 31 de Diciembre de 2013. 32.

Roberts, Bayard. FMO Thematic Guide: Forced Migration and Public Health . s.f.

Rojas Medina, Yliana, Jeannette Avila Vargas Machuca, y Omar V. Trujillo. «Trastorno de estrés agudo y episodico depresivo mayor en víctimas de una inundación en Tingo María: prevalencia y efectos de su desplazamiento a un albergue.» Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica 25, n° 1 (Enero-Marzo 2008): 66-73.

RPP. Desborde del río Huallaga deja 360 familias damnificadas en Pelejo. 31 de Marzo de 2014c. http://www.rpp.com.pe/2014-03-31-desborde-del-rio-huallaga-deja-360-familias-damnificadas-en-pelejo-noticia_681011.html.

—. Pobladores del Bajo Huallaga solicitan envío de ayuda vía aérea. 02 de Abril de 2014a. http://www.rpp.com.pe/2014-04-02-pobladores-del-bajo-huallaga-solicitan-envio-de-ayuda-via-aerea-noticia_681424.html.

—. San Martín: consejo municipal declara en estado de emergencia a Papaplaya. 31 de Marzo de 2014b. http://www.rpp.com.pe/2014-03-31-san-martin-consejo-municipal-declara-en-estado-de-emergencia-a-papaplaya-noticia_680948.html.

—. Yurimaguas: 100 familias damnificadas. 19 de Marzo de 2014g. http://www.rpp.com.pe/2014-03-19-yurimaguas-100-familias-damnificadas-por-desborde-del-rio-huallaga-noticia_678070.html.

—. Yurimaguas: desborde de río Caynarachi deja 400 familias damnificadas. 29 de Marzo de 2014e. http://www.rpp.com.pe/2014-03-29-yurimaguas-desborde-de-rio-caynarachi-deja-400-familias-damnificadas-noticia_680532.html.

—. Yurimaguas: desborde del río Huallaga afecta viviendas y cultivos. 27 de Marzo de 2014f. http://www.rpp.com.pe/2014-03-27-yurimaguas-desborde-del-rio-huallaga-afecta-viviendas-y-cultivos-noticia_679990.html.

—. Yurimaguas: rescatan a 20 personas tras desborde del río Shanutsi. 28 de Marzo de 2014h. http://www.rpp.com.pe/2014-03-28-yurimaguas-rescatan-a-20-personas-tras-desborde-del-rio-shanutsi-noticia_680321.html.

Salas, Guillermo. Dinámica Social y Minería: Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002). Lima: IEP, 2008.

- Sanborn, Cynthia, y Juan Luis Dammert. «Extracción de recursos naturales, desarrollo económico e inclusión social: Perú.» Febrero de 2013. <http://www.as-coa.org/sites/default/files/MiningReportPeru2013.pdf> (último acceso: 17 de Marzo de 2014).
- Sarmiento, Janeth. «CARE responde a declaraciones del Ministerio de Energía y Minas.» slideshare. Octubre de 2011. <http://www.slideshare.net/janykilla/respuesta-de-care-frente-a-represa-pakitzapango>.
- SEPIA, Mesa nacional sobre desplazamiento. «Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú (1980-1997).» *Amérique Latine, Histoire & Mémoire*. 2002. <http://alhim.revues.org/647>.
- Servindi. Perú: Pakitzango amenaza a asháninkas del río Ene, señala The New York Times. 18 de Mayo de 2012. <http://servindi.org/actualidad/64640>.
- . Pobladores de Morococha protestaron contra Chinalco por proyecto que afectará viviendas. 30 de Noviembre de 2013. <http://servindi.org/actualidad/97026>.
- SPDA. MEN aplaza proyecto sobre hidroeléctrica de Inambari hasta el 2020. 14 de Mayo de 2012. <http://www.actualidadambiental.pe/?p=15305>.
- Szablowski, David. «Mining, Displacement and the World Bank: A Case Analysis of Compania Minera Antamina's Operations in Peru.» *Journal of Business Ethics*, 2002: 247-273.
- Torres, Lee, y Jimena Rojas. Perú: La selva en Lima: una mirada a la comunidad shipiba de Cantagallo. 11 de Enero de 2012. <http://servindi.org/actualidad/57183>.
- UNICON. Nueva Ciudad de Fuerabamba: Trascendente Obra en manos de UNICON. 2 de Mayo de 2012. <http://www.unicon.com.pe/principal/noticias/noticia/nueva-ciudad-de-fuerabamba-trascendente-obra-en-manos-de-unicon/1> (último acceso: 10 de Marzo de 2014).
- Valencia Caravantes, Daniel. «La Legión de los Desplazados.» *El Faro*, 30 de Setiembre de 2012: <http://www.insightcrime.org/displacement-in-latin-america/the-legion-of-the-displaced>.
- Venturoli, S (2009). «Huir de la violencia y construir. Mujeres y desplazamientos por violencia política en Perú». Disponible en: http://www.unive.it/media/allegato/dep/n_1speciale/04_Venturoli.pdf (Última consulta: 8 de febrero de 2014)
- White, Gavin David. «Desplazamiento, descentralización y reparación tras el conflicto en Perú.» *Revista Migraciones Forzadas (RMF)*, 2009: 44-46.
- Zetter, Roger. Forced migration – changing trends, new responses. 2012. <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-policy-1/migration-policy-practice/issues/october-november-2012/forced-migration--changing-trend.html> (último acceso: 2014).

ISBN: 978-612-46604-2-9



9 786124 660429



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables



OIM Organización Internacional para las Migraciones