

# El Registro Nacional para las Personas Desplazadas: características y limitaciones

IVÁN RAMÍREZ ZAPATA\*

*Resumen: El conflicto armado interno que atravesó Perú en el periodo 1980-2000 produjo el desplazamiento interno de cientos de miles de personas. En 2004, el Estado peruano creó el Registro Nacional para las Personas Desplazadas, listado oficial de personas reconocidas como tales, que hasta hoy se encuentra funcionando. A partir de entrevistas y revisión documental, este artículo expone las características de dicho registro en función de dos objetivos: 1) situar sus limitaciones en el marco de las dificultades del Estado peruano para atender a la población desplazada, y 2) mostrar su potencial como fuente para la investigación.*

*Abstract: The Peruvian internal armed conflict (1980-2000) led to the displacement of hundreds of thousands of people. In 2004, the Peruvian State created the National Register for Displaced Persons, an official list of persons recognized as such, which is still operating. Based on interviews and a documentary review, this article reports on the characteristics of this register with two objectives: 1) to determine its limitations within the context of the difficulties of the Peruvian State in attending the displaced population, and 2) to show its potential as a source for further research.*

*Palabras clave:* conflicto armado interno, desplazamiento interno, posconflicto, Registro Nacional para las Personas Desplazadas, Perú.

*Keywords:* internal armed conflict, internal displacement, posconflict, National Register for Displaced Persons, Peru.

Perú atravesó un periodo de violencia armada organizada en el último tramo del siglo XX. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) peruana caracterizó dicho periodo como uno de “conflicto armado interno”, y fechó su inicio y su fin en mayo de 1980 y noviembre de 2000, respectivamente. Asimismo, estimó que el conflicto produjo 69 280 víctimas mortales y ratificó el cálculo ya conocido por ese entonces de más de medio millón de personas internamente desplazadas

\* Antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Estudiante de Maestría en Ciencia Política en la Universidad de Los Andes. Temas de especialización: conflicto armado interno, posconflicto y antropología política. Carrera 1 #18 A-10/12, Edificio Franco, piso 3, Bogotá, Colombia.

(Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). Este último término, “desplazamiento interno”,<sup>1</sup> hace referencia a:

[las] personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, 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 (OCHA, [1998] 2010: 12).

El desplazamiento es un fenómeno global. Se calcula que hacia finales de 2015 había 40.8 millones de personas viviendo en situación de desplazamiento a causa de conflictos internos en todo el mundo, la cifra anual más grande jamás reportada en esta materia. Dos tercios de esta cifra corresponden a 10 países, cinco de los cuales —Colombia, Irak, Sudán, Sudán del Sur y la República Democrática del Congo— cuentan con la mayor cantidad de población desplazada anualmente desde 2003 (Internal Displacement Monitoring Centre, 2016: 5).

La comunidad internacional reconoce la necesidad de desarrollar programas de apoyo y atención que permitan a las personas desplazadas reconstruir sus vidas y acceder a oportunidades para labrarse un futuro digno y en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos (Leckie, 2007). Por ello, los Estados nacionales han generado normas e instituciones dirigidas a atender a la población desplazada. Perú no es la excepción.

El presente artículo examina un elemento de la política de atención a desplazados desarrollada por el Estado peruano, a saber, la implementación del registro oficial de desplazados por el conflicto armado. En términos generales, entiendo este caso como un ejemplo de lo que se ha llamado “brecha de implementación”, es decir, la diferencia entre lo que la ley propone y lo que efectivamente resulta de su implementación (Grindle, 2009). En ese sentido, argumento que el registro se ubica en un contexto disfuncional de política pública, caracterizado por la deficiente coordinación de los actores encargados de gestionarla. Sostengo también que esta situación, sumada a los vacíos que la información del registro contiene, abona al debilitamiento político de la posición de los desplazados dentro del escenario posconflicto peruano.

<sup>1</sup> Si bien “desplazamiento interno” es el concepto técnicamente preciso, para evitar la redundancia usaré los términos “desplazado” y “desplazamiento”; queda sobreentendido su carácter interno.

El segundo apartado de este texto reseña los aspectos más relevantes de la discusión internacional sobre conteo de desplazados; el tercero da cuenta del lugar que ocupa el registro oficial de desplazados en el marco de la política de atención del Estado peruano hacia las personas desplazadas; el cuarto describe los principales tipos de información que contiene este registro y discute sus implicaciones; el quinto analiza algunas de las dificultades alrededor de la implementación del registro; en el sexto se discute la relación entre el registro y el desplazamiento en el marco de los retos y las demandas presentes en el escenario posconflicto peruano; el séptimo da algunas sugerencias para continuar con la labor de registro de desplazados; el texto finaliza con las conclusiones.

#### LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE DESPLAZADOS

Desplazados internos, refugiados y solicitantes de asilo político son las tres categorías que conforman el subgrupo de “personas desplazadas por la fuerza” dentro de las estadísticas sobre población y migraciones. Este subgrupo ha recibido muy poco tratamiento estadístico en comparación con otros, al punto que, al menos hasta 2015, no había tenido presencia directa en la agenda de la Comisión Estadística del Concilio Económico y Social de las Naciones Unidas (UNHCR, 2015a: 2) a pesar que dicha entidad trabaja con estas poblaciones desde hace más de 40 años (Goodwin-Gill, 1996). Por ello, no sorprende que las principales experiencias y diagnósticos en la materia expresen las limitaciones y las dificultades de llevar a cabo esta tarea, y que tampoco abunden las publicaciones al respecto.

Saber cuántas son y dónde están las personas desplazadas por la fuerza es fundamental para su protección y asistencia. La falta de información precisa y actualizada imposibilita observar cómo cambian sus necesidades, así como mejorar la atención que se les está brindando. Tampoco permite identificar a los grupos de desplazados más vulnerables ni diseñar intervenciones específicas de acuerdo con sus vulnerabilidades (Internal Displacement Monitoring Centre/UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008). En ese sentido, disponer de información confiable es un requerimiento transversal a todos los momentos de la atención a estas poblaciones. Es también un indicador de que las autoridades nacionales reconocen la existencia significativa del desplazamiento

y quieren dar respuesta a dicha situación (Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2005).

Una dificultad insalvable para elaborar estadísticas sobre personas desplazadas por la fuerza es la imposibilidad de contabilizar totalmente a quienes se encuentran en esta situación dentro de un país, tanto por problemas prácticos para la identificación como por la no obligatoriedad de participar en un registro de este tipo (Harrell-Bond y Leopold, 1991). Las Naciones Unidas han identificado varias dificultades recurrentes (UNHCR, 2015a), como los divergentes enfoques usados por las fuentes de información disponibles acerca de estas poblaciones, la poca difusión que reciben las iniciativas para censarlas, y el recelo de las personas a identificarse a sí mismas con alguna categoría de desplazamiento por la fuerza, por temor a posibles represalias o a ser objeto de señalamiento y estigmatización. Asimismo, al tratarse de poblaciones móviles, se necesita un sistema que permita estimar los flujos de gente basado en información confiable. Tampoco es común que los censos de población incluyan alguna pregunta relacionada con el desplazamiento por la fuerza. Para el caso específico de quienes son desplazados internos, las Naciones Unidas reconocen que la situación es incluso más complicada. Por ejemplo, es difícil unificar criterios sobre el objeto a censar: en algunos casos se toma como base para el conteo al individuo desplazado, otras veces a la familia desplazada; tampoco es siempre fácil distinguir entre un desplazado y alguien que migró buscando mejores oportunidades. Por su parte, Juan Carlos Guataquí (2010) señala que la inseguridad característica de los conflictos armados hace que muchos desplazados se encuentren en zonas inaccesibles —lo que vuelve imposible su registro inicial—, y afirma también que la “duración” del desplazamiento no es siempre un dato objetivo, ya que establecer el inicio y el final de un conflicto armado puede depender de cambiantes condiciones políticas.

Asimismo, dentro del conjunto categorial de personas desplazadas por la fuerza, el desplazamiento interno parece estar relegado a un segundo plano. Así, en septiembre de 2015, la Comisión Estadística del Concilio Económico y Social llevó a cabo una conferencia sobre registro de personas desplazadas por la fuerza, que tuvo entre sus puntos de partida la siguiente consideración: “Dadas las complejidades de tratar con desplazados internos, se decidió que la conferencia internacional se enfoque en estadísticas sobre refugiados y que el manual [de recomendaciones que se elaborará a partir de los resultados de esta conferencia]

debe tratar exclusivamente sobre estadísticas de refugiados” (UNHCR, 2015b, 2; traducción propia).

Experiencias pasadas y recientes en estadísticas sobre desplazados dan cuenta de varios de los problemas mencionados. Durante las preparaciones del censo de población desplazada que realizó Turquía en la década de 2000 se criticó la inexistencia de estándares internacionales para elaborar cuestionarios sobre desplazamiento, a la par que la entidad responsable de esa tarea afirmó que la experiencia turca implicaría realizar el primer cuestionario estructurado sobre este tema en el mundo (Hacettepe University Institute of Population Studies, 2005). Asimismo, se detectaron al menos nueve estimaciones disímiles sobre desplazamiento en dicho país (Ünalán, 2005).

Ucrania viene experimentando una ola significativa de desplazamientos desde marzo de 2014; entre los problemas reportados en su registro figuran el doble conteo (la misma persona registrada más de una vez), el silenciamiento de la condición de desplazados de hombres ucranianos con la finalidad de evadir la conscripción militar, y el no reconocimiento del estatus de desplazados a quienes abandonaron sus lugares de residencia de forma preventiva o que huyeron de sitios que no estaban oficialmente reconocidos como áreas no controladas por el gobierno (Ferris *et al.*, 2015).

Sobre Colombia, se ha sostenido que algunos elementos que bloquean la posibilidad de un mejor registro de personas desplazadas son la no integración de distintos sistemas de información, la falta de un sistema de comunicación que informe a la persona interesada su inclusión o exclusión del registro, la carencia de una instancia de orientación jurídica que guíe al interesado en su proceso de inscripción, entre otros (Guataquí, 2010).

En las siguientes secciones analizo la experiencia peruana en materia de conteo de desplazados, en la que varios problemas también se han hecho presentes.

## EL CONTEO OFICIAL DE PERSONAS DESPLAZADAS POR CONFLICTO ARMADO EN PERÚ

### *Antecedentes*

Las iniciativas para contar a la población desplazada por el conflicto armado en Perú han carecido de articulación y continuidad. Los cálculos oscilan entre 43 0000 y 600 000 personas desplazadas a nivel nacional, y es probable que el número sea mayor (Barrantes, 2012; Coral, 2002). Esta estimación, sin embargo, no sería confiable. Isabel Coral, una de las principales conocedoras sobre desplazamiento en el Perú, propuso la cifra de 600 000 desplazados en la década de los noventa, que luego se popularizó entre los especialistas; su posición actual sobre el tema es muy crítica:

Primero, no hay cifras sobre desplazados, ni ahora. Lo que yo hice es un mapa. Ni siquiera es una estadística, ni siquiera es un estudio como para conversar. Por distintas razones yo hice una gira cuatro veces a las zonas [de donde salieron los desplazados], y en cada gira anotaba, verificaba, completaba. Llegaba, el equipo la vaciaba. Teníamos un mapa e íbamos poniendo. Eso lo pusimos en blanco y negro. Y de allí salió, contando cuántas familias tiene la comunidad de no sé qué y no sé cuántos, salió un cálculo: 600 000, salió así. Yo presento la propuesta de atención, presento este mapa y una estrategia de atención al PAR.<sup>2</sup> Y así el PAR asumió la cifra y se convirtió en cifra oficial. No movió un dedo para completar eso (Isabel Coral, entrevista, 17 de mayo de 2015).

Poco después, en 2001, Coral participó en la elaboración de las primeras etapas del Censo por la Paz, proyecto diseñado por el PAR con el objetivo de obtener cifras sobre de las distintas afectaciones derivadas del conflicto armado, es decir, muertes, desapariciones forzadas, arrasamientos de comunidades, orfandad, desplazamientos, entre otros. El censo se desarrolló en cuatro etapas, la última de las cuales se llevó a cabo en 2008, a cargo de la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz.<sup>3</sup> El censo

<sup>2</sup> La primera institución estatal diseñada para atender a desplazados fue el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR). Fue creado en 1993 y dejó de existir en 2004. Su objetivo y sus premisas fueron distintos de lo que es la política estatal actual sobre desplazamiento.

<sup>3</sup> A la que a partir de ahora me referiré como “la Dirección”, y de la cual hablaré más adelante.

arrojó 65 1207 desplazados por el conflicto armado. Sin embargo, este número no se encuentra presente en ningún documento que sistematice estos hallazgos, sino que resulta de sumar las cifras presentes en los tres reportes que consignan información sobre desplazamientos (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2005, 2006, 2008).

A su vez, el Censo por la Paz fue criticado por las organizaciones de la sociedad civil por sus deficiencias metodológicas; no obstante, sus resultados fueron parcialmente utilizados como insumo para el Registro Único de Víctimas (RUV)<sup>4</sup> (Barrantes, 2012) pero dejando de lado la información sobre desplazamientos, que es tomada de otra fuente, a saber, del Registro Nacional para las Personas Desplazadas (RND).

### *El RND y el RUV*

La creación del RND está contemplada en la Ley 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos,<sup>5</sup> de 2004. Ésta tiene por objeto reconocer la naturaleza legal del estatuto específico de “desplazado” y definir sus derechos y garantías durante los momentos del desplazamiento. Según esta ley, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes)<sup>6</sup> es el ente rector encargado de los desplazados en el Perú, tarea para la cual fue creada la Dirección,<sup>7</sup> que hoy ejerce esta función. La ley define como desplazadas a:

las personas o grupos de personas que se han visto forzadas 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 (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 47).

En concordancia con esta definición, la ley reconoce como objeto de preocupación los desplazamientos causados por proyectos de desarrollo,

<sup>4</sup> Listado creado a partir de la ley PIR. Más adelante se describe en qué consiste.

<sup>5</sup> De aquí en adelante será referida como “ley de desplazados”.

<sup>6</sup> Que en enero de 2012 cambió de nombre a Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp).

<sup>7</sup> Su denominación completa fue Dirección General de Desplazados y Cultura de Paz hasta 2012, año en que pierde su condición de “General” y disminuyó su peso político dentro de la estructura ministerial.

desastres naturales o ecológicos, políticas de coerción y conflicto armado interno o internacional. Este texto se centra específicamente en la atención a los desplazados por el conflicto armado.

En 2005 apareció una segunda ley relevante para la población desplazada. Se trata de la Ley 28592, ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR),<sup>8</sup> y que tuvo como beneficiarios a quienes han sufrido abusos y daños durante el conflicto armado. De acuerdo con el reglamento de esta ley, el objetivo de la reparación es

permitir su acceso [de las personas afectadas] a la justicia, la restitución de sus derechos, la resolución de las secuelas derivadas de las violaciones a los derechos humanos y la reparación material y moral, específica o simbólica, por los daños sufridos, [para lograr el] restablecimiento y plena vigencia de los derechos así como de las condiciones, recursos, capacidades, oportunidades y calidad de vida perdidos por efecto del proceso de violencia y sus secuelas (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 77).

Según la normativa del PIR, el desplazamiento califica como una de las afectaciones derivadas del conflicto armado, por lo que tienen el derecho a reclamar reparaciones quienes demuestren haber pasado por esta experiencia.

De esta manera, las personas desplazadas por el conflicto armado son objeto tanto de la ley de desplazados como de la ley PIR. No obstante, la elaboración del registro de personas desplazadas a las cuales atender y reparar ha sido un proceso difícil y problemático para los encargados de implementarlo.

El RND comenzó a funcionar en 2006 y su implementación ha sido la principal actividad de la Dirección. Como apunté antes, los antecedentes sobre los cuales se apoya su trabajo constituyen esfuerzos sin ninguna vinculación entre ellos. Así, el RND es, en la actualidad, el único listado oficial existente específicamente pensado para registrar población desplazada por el conflicto armado. En efecto, figurar en este registro otorga reconocimiento estatal como persona desplazada, lo que se materializa en un certificado de acreditación que es entregado a quienes terminan su inscripción.

Por otra parte, en 2007 entró en funcionamiento el RUV, que es el listado oficial de afectados por el conflicto armado a nivel nacional, quienes, una vez inscritos en dicho registro, se convierten en beneficiarios de las

<sup>8</sup> De aquí en adelante será referida como “ley PIR”.



reparaciones. Toda persona desplazada que se considere con derecho a las reparaciones contempladas en la ley PIR debe tramitar su inscripción como desplazada en el RUV, ya que éste es un requisito para acceder a ellas. Esta inscripción termina también en un certificado de acreditación como prueba de que el Estado peruano reconoce a la persona su condición de afectada por el conflicto armado.<sup>9</sup> El Consejo de Reparaciones, institución creada por la ley PIR, es responsable de este listado.

Formalmente, la información en el RND es considerada un registro preexistente para el RUV. Es decir, el Consejo de Reparaciones puede acceder a los nombres de las personas existentes en el RND e inscribirlas directamente en el RUV luego de un proceso de verificación y validación. Por esta vía, 50 000 personas desplazadas han accedido al RUV (ex funcionaria de la Dirección, entrevista, 23 de mayo de 2016).<sup>10</sup> De hecho, un documento emitido por la Dirección señala que la inscripción en el RND constituyó en su momento un paso previo para su incorporación en el RUV (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012: 6). Sin embargo, otro documento oficial relata que una serie de problemas llevaron a flexibilizar esta trayectoria.

Al inicio de las actividades del Consejo, se solicitaba la acreditación del Mimdes como requisito para la inscripción de una víctima en el RUV. Pronto se observó que esta situación prolongaba el tiempo de espera de muchas personas, debido a que, por falta de presupuesto, dicha entidad no podía desplazarse al interior del país. Por ello, se coordinó y acordó con el Mimdes que a partir de abril de 2010 el Consejo procediera a la calificación, la inscripción en el RUV y la acreditación de los casos de personas desplazadas que así se lo solicitaran directamente, y ambas entidades se comprometieron a compartir información de sus respectivos registros (Consejo de Reparaciones, 2013: 85).

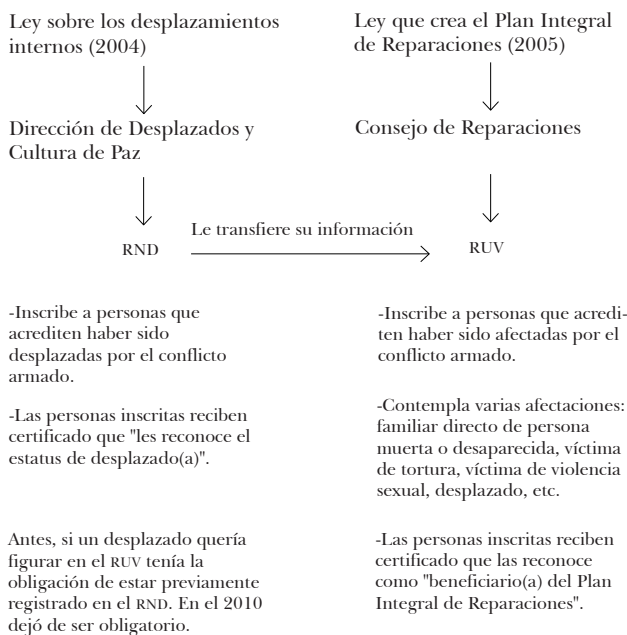
Este tipo de inconvenientes no son un problema exclusivo de la atención y reparación a desplazados. En relación con otras afectaciones por el

<sup>9</sup> Es decir, la persona desplazada inscrita en el RND tiene un certificado otorgado por la Dirección que da cuenta de su reconocimiento como tal. Asimismo, toda persona que se considere afectada por la violencia (no sólo quienes se desplazaron) y que se haya registrado en el RUV recibe un certificado de acreditación de esta entidad. Los desplazados registrados en ambos listados tienen así dos certificados: uno que reconoce la condición estricta de desplazado, y otro que reconoce la condición de afectado por el conflicto armado.

<sup>10</sup> Entre 2015 y 2016 se entrevistó a seis funcionarios y ex funcionarios de la Dirección.

conflicto armado, la Defensoría del Pueblo (2013: 19) reportó en su momento la existencia de al menos otros cuatro registros preexistentes, lo que llevaba a las personas a acudir a más de una institución pública, cada una con requisitos y procedimientos distintos, y que no obstante los esfuerzos del Consejo de Reparaciones por integrar todos estos elementos, ello no ha sido siempre posible. La relación entre el RUV y el RND descrita hasta aquí aparece esquematizada en la figura 1.

FIGURA 1  
RELACIÓN ENTRE RND Y RUV



FUENTE: Elaboración propia.

En suma, el RND se ubica en la intersección de dos políticas que tienen como beneficiaria a la población desplazada. La primera es una política de atención a desplazados propiamente dicha, y que da origen al RND. La segunda es una política de reparaciones a personas afectadas de distintas maneras por el conflicto armado, y de la cual surge el RUV. En este contexto, la principal función del RND ha sido alimentar al RUV. Como

mostraré más adelante, el RND debía, además, servir de insumo para una política más ambiciosa de atención a desplazados, que en los hechos no ha tenido lugar. Antes de ello, describo el contenido de este registro y discuto sus características y omisiones.

## OBJETIVO, COMPONENTES Y PROBLEMAS DEL RND

Para cumplir con su mandato, la Dirección necesita identificar a las personas que califican como desplazadas “a fin de asegurar el conocimiento por parte del Estado del número de desplazados, sus características y necesidades de los mismos” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 53.<sup>11</sup> El RND tiene asignada esta función, aplicable sólo al caso de desplazados por el conflicto armado.

El RND es una base de datos que registra a individuos. Quienes solicitan su inscripción en ella pasan por un proceso de calificación que culmina en la entrega de un certificado de acreditación, “hecho que le reconoce el estatus de desplazado(a) y constituye un acto de reparación simbólica”.<sup>12</sup> El registro, entonces, tiene tres dimensiones: informativa (registrar desplazados), política (identificarlos y brindarles atención) y simbólica (reconocer un daño). Me centro aquí en la primera: ¿cuáles son los componentes del registro?

*Magnitud.* Hasta agosto de 2015 el RND contaba con aproximadamente 57 000 personas inscritas, de las cuales 37 096 son jefes de familia, representando cada uno a una familia. El resto está conformado por miembros de una familia desplazada distintos al jefe de familia. Es decir, las más de 37 000 familias representadas en este registro tienen en promedio 1.5 personas desplazadas cada una. Nótese que 57 000 personas representan 13.25% de la cifra mínima calculada de desplazados por el conflicto armado (430 000) y 9.5% de la cifra más aceptada (600 000); es decir, el subregistro oscila entre 87% y 90% aproximadamente. Parece tratarse de una limitación grave si hacemos una comparación con Colombia, donde hace unos años se calculaba que el subregistro era mucho menor: entre 20% y 30% aproximadamente (Guataquí, 2010: 47).

*Periodificación.* Para que una persona sea admitida en el RND tiene que haberse desplazado entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, en correspondencia con el fechado propuesto por la CVR para el inicio y el final

<sup>11</sup> Cita correspondiente al artículo 23 de la ley de desplazados.

<sup>12</sup> Texto presente en todo certificado de acreditación otorgado por la Dirección.

del conflicto armado.<sup>13</sup> Así, existen familias cuyos hijos mayores forman parte del RND pero no los hijos menores, ya que estos últimos nacieron en el lugar actual de residencia de la familia o después del último desplazamiento. Esto es problemático porque diversas investigaciones han mostrado que los hijos heredan las desventajas sociales de sus padres (Aizer y Currie, 2014; Benavides y Etesse, 2012; Solon, 2014), por lo que cabe esperar que los hijos de padres desplazados carguen también con las consecuencias del desplazamiento. Una situación similar fue observada y corregida en Colombia, donde la Corte Constitucional solicitó al gobierno incluir en el sistema oficial de registro a los hijos de desplazados nacidos en el lugar de destino (Ceballos Medina, 2012: 224).

*Núcleo básico de información.* El RND contiene la siguiente información para todos los inscritos: nombre y apellido, sexo, número de documento de identidad, fecha de nacimiento, región donde se inscribieron en el RND, y código de RND. Esta información es considerada indispensable para identificar a la persona desplazada. El registro consigna otras informaciones, pero sólo las personas inscritas como jefes de familia.

*Información descriptiva sobre el desplazamiento tomando como base la trayectoria del jefe de familia.* La información no indispensable la conforman el número de la ficha familiar y datos descriptivos de orden histórico y geográfico: lugar de residencia al momento de desplazarse (en cuatro niveles: región, provincia, distrito y centro poblado), primer lugar al cual la persona se desplazó (en los mismos cuatro niveles), año en el cual se produce el primer desplazamiento y lugar de residencia actual (en los mismos cuatro niveles).

Deben hacerse dos observaciones. Primero, si bien incluir el primer lugar de desplazamiento es un acierto, lo es sólo parcialmente, porque los desplazamientos previos al lugar de residencia definitivo fueron varios. En 2002, el PAR señalaba que sus propias indagaciones permitían estimar que “hubo entre dos y cinco refugios antes de la definición de su lugar de residencia definitiva” (Coral, 2002), aspecto sobre el cual ha dado testimonio un sector de desplazados organizados (Condecop, 2004).

La segunda observación señala el sesgo que supone disponer de información de este tipo sólo para los jefes de familia. Muchas veces, los miembros de una misma familia se desplazaron en distintos momentos.

<sup>13</sup> Es el mismo lapso temporal que se toma en cuenta para la inscripción en el RUV: quienes señalen haber sido objeto de algún daño o abuso tienen que haberlo sufrido en algún momento entre mayo de 1980 y noviembre de 2000.

Sin embargo, la base de datos no señala el año específico en que se desplazó cada miembro de una familia, por lo que no da cuenta de la dimensión de desarticulación familiar de esta experiencia.

Es importante señalar que el RND tiene un problema serio con una de sus premisas: la no inclusión de “retornantes”. Muchas veces, los múltiples desplazamientos culminaron en el retorno, esto es, en el regreso al lugar de residencia en el que la persona vivía al momento de desplazarse. Sin embargo, desde el momento mismo de su creación se contempló la exclusión del ámbito del RND de aquellas personas que retornaron. Así, se ha establecido tácitamente una relación de exclusión entre el retorno y la condición de desplazado, asumiéndose que el hecho físico de haber retornado supone el fin del desplazamiento. Sin embargo, la discusión internacional en la actualidad apunta al hecho que sólo puede considerarse que el retorno da fin al desplazamiento cuando se hayan cumplido determinados criterios que supongan la reducción significativa de la vulnerabilidad derivada del desplazamiento (The Brookings Institution, 2010).<sup>14</sup> Dado que la Dirección no ha desarrollado indicadores para determinar cuándo termina el desplazamiento, la exclusión del RND de quienes han retornado resulta arbitraria. Por lo demás, si asumimos que la mitad de desplazados retornaron,<sup>15</sup> el universo máximo de desplazados para el RND estaría en un rango de entre 225 000 a 300 000 personas; aun en estas circunstancias el subregistro sería muy alto: entre 75% y 81% aproximadamente.<sup>16</sup>

Por otro lado, hay dos elementos importantes asociados con el RND: la base de datos extensa y el boletín informativo. El RND constituye una base de datos generada a partir de una base de datos más amplia conformada

<sup>14</sup> Se entiende que el retorno no resuelve el desplazamiento mientras una serie de problemas se mantengan. Por ejemplo, que la comunidad atraviese conflictos internos derivados de las circunstancias que motivaron el desplazamiento, que las familias no tengan garantizada la recuperación o restitución de los bienes que perdieron al desplazarse, entre otras cosas.

<sup>15</sup> El PAR sostuvo en su momento que 56% de desplazados retornaron (Coral, 2002), pero hay quienes afirman que la mayoría no retornó (Condecoprep, 2004; Diez Hurtado, 2003).

<sup>16</sup> La creación del PAR en 1993 dio inicio a una política que consistía fundamentalmente en promover el retorno de los desplazados a sus comunidades de origen. Durante la década de los años noventa, hablar de desplazamiento era, en buena cuenta, hablar del “retorno”. En la década de 2000, y sobre todo después del trabajo de la CVR, el énfasis comenzó a ponerse en los desplazados no retornantes, pasando a atender especialmente a aquellos desplazados que se quedaron viviendo en ciudades.

por la información que se obtiene al momento de tomar los datos de las personas desplazadas en el proceso de registro. Parte del contenido presente en la base de datos extensa se encuentra sistematizada en un boletín publicado por la Dirección (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012), donde pueden encontrarse, además de la información antes descrita, datos sobre lengua materna, hecho particular que motivó el desplazamiento, características de la vivienda actual, actividad económica del jefe de familia, nivel de estudios y situación de salud.

La base de datos extensa y el RND constituyen la única fuente con información exclusiva sobre desplazados por el conflicto armado. Por ello, son un punto de partida importante para cualquier investigación sobre el tema, más aún si tomamos en cuenta que los rasgos particulares de la población desplazada han sido normalmente pasados por alto en los estudios sobre migración en Perú;<sup>17</sup> así, es un grupo poblacional cuyos problemas y necesidades son insuficientemente conocidos.

Por otro lado, la información que contiene el RND no se encuentra muy difundida, pero progresivamente está apareciendo en iniciativas estatales. Una de ellas es el Lugar de la Memoria, la Tolerancia e Inclusión Social, inaugurado en diciembre de 2015, que alberga una muestra museográfica permanente sobre el conflicto armado. La muestra contiene un mapa interactivo con información sobre años y cifras de desplazados en territorio peruano. La fuente de esta información es el RND. Se trata de una de las pocas iniciativas estatales que han logrado darle valor a la información del RND, en este caso con el objetivo de mostrar uno de los impactos del conflicto armado sobre la distribución poblacional en el país.

#### LIMITACIONES DEL RND COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA

La identificación del individuo desplazado busca, entre otras cosas, que el Estado peruano conozca las necesidades de esta población, tal como lo señala el texto legal (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 53). Así, el RND fue pensado como el instrumento que permitiría establecer el

<sup>17</sup> Por ejemplo, en un balance importante sobre antropología urbana realizado a inicios de la década pasada (Sandoval, 2000) no hay ninguna mención sobre desplazados en la ciudad. Un estado de la cuestión más reciente sobre el mismo tema (Golte, 2012) se refiere a un solo libro sobre desplazamiento interno, a pesar de haberse producido literatura al respecto durante casi tres décadas.

universo de personas que serían objeto de las garantías y los beneficios otorgados por la ley de desplazados.

En un segundo momento, y sobre la base de la información contenida en tal registro, los desplazados debían incluirse en las iniciativas estatales correspondientes. En efecto, el reglamento de la ley de desplazados señala que una de las funciones del Mimp es la promoción del “desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras [de población desplazada]”; asimismo, contempla la realización de “Proyectos de retorno o reasentamiento” orientados por “los planes de superación de la pobreza, de seguridad alimentaria y desarrollo rural, así como de pacificación y desarrollo que tenga aprobados el Estado”, además de guiarse “bajo un enfoque poblacional y territorial, con una perspectiva de desarrollo humano sostenible” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 62-64). Subyace aquí una mirada que se corresponde con el reto en materia de desarrollo que supone el desplazamiento, es decir, la necesidad de construir infraestructura en los lugares de residencia de los desplazados, además de garantizar acceso a vivienda y educación dignas (Duthie, 2012; The Brookings Institution, 2010).<sup>18</sup>

Según mis entrevistas, no ha podido concretarse esta tarea. La principal función de la Dirección ha sido la elaboración del registro, seguida de la orientación a los desplazados para acceder a las deudas que el Estado les tiene pendientes, entendidas como el acceso a los programas contemplados en el PIR.

La ley PIR, como ya indiqué, busca compensar, reparar o aliviar los daños que sufrieron las personas y familias víctimas de crímenes y abusos durante el conflicto armado. Responde, pues, a un reto en derechos humanos, que tiene en su centro la creación de programas de reparación dirigidos a quienes pasaron por dichas experiencias, en los que se incluye a quienes califican como desplazados. El PIR consta de siete programas de reparación,<sup>19</sup> entre los que se disponen facilidades

<sup>18</sup> Hay otros tres grandes retos asociados con el desplazamiento: un reto humanitario (techo, raciones de comida, servicios de salud de emergencia), un reto en derechos humanos (restitución de bienes, propiedades y de oportunidades para acceder a servicios, así como acceso a verdad y reparación), y un reto de pacificación y reconstrucción (estabilidad económica y política).

<sup>19</sup> Éstos contemplan: restitución de derechos ciudadanos, reparación en educación, reparaciones en salud, reparaciones colectivas, reparaciones simbólicas, promoción y facilitación al acceso habitacional, y reparaciones económicas individuales. Para un análisis de la implementación de estos programas, véase Correa, 2013.

de acceso a educación, vivienda y atención en salud para los beneficiarios. Sin embargo, la implementación de estos programas no sólo muestra deficiencias (Defensoría del Pueblo, 2013), sino que no contempla ninguna estrategia de elaboración de proyectos como la prescribe el reglamento de la ley de desplazados.<sup>20</sup> Es decir, mientras que el escenario ideal supondría la complementación de acciones propuestas en ambas leyes, a razón de los distintos fundamentos que les subyacen, en los hechos las funciones establecidas en la ley de desplazados respecto de la elaboración de proyectos de desarrollo se han reducido a lo que el PIR pueda ofrecer a la población desplazada.

De esta manera, si el RND permite acceso a determinados beneficios derivados del estatus de desplazados, dichos beneficios son los que surgen como consecuencia del acceso a los programas del PIR. Sin embargo, sólo puede accederse a ellos previa inscripción en el RUV. Por ello, el alcance del RND se ha restringido a servir como paso previo para figurar en el RUV.

Estas y otras circunstancias llevaron a que a finales de 2015 se tomara la decisión de dejar de inscribir personas en el RND y derivarlas directamente al Consejo de Reparaciones, salvo casos que la Dirección considere excepcionales (Carlos Portugal, director de Desplazados y Cultura de Paz, entrevista, 13 de julio de 2016). De esta manera, el objeto de la ley de desplazados —a saber, reconocer el carácter de “desplazado”— parece también perder funcionalidad a futuro, al cerrarse la principal herramienta de registro.<sup>21</sup> Si bien el desplazamiento sigue siendo reconocido por el Estado en tanto que afectación producida a causa del conflicto armado —ya que su existencia es contemplada

<sup>20</sup> El Programa de Reparaciones Colectivas contempla la posibilidad de ejecutar proyectos en beneficio de grupos de desplazados respecto de ampliación de infraestructura, servicios básicos, proyectos productivos y de comercio, entre otros rubros. Si bien estos proyectos tienen la intención declarativa de promover el desarrollo y la inclusión social, no están enmarcados en una estrategia de desarrollo de los territorios de expulsión y/o residencia de los desplazados, que requeriría de una voluntad estatal de mayor magnitud.

<sup>21</sup> Enfatizo el hecho de que la pérdida de funcionalidad es a futuro, porque hasta antes de la decisión de dejar de inscribir personas en el RND el objeto de la ley se concretó en alrededor de 60 000 personas desplazadas presentes en el registro, las cuales hoy son explícitamente reconocidas como tales por el Estado. Pierde, además, funcionalidad respecto del caso específico de desplazados por violencia política, pero no respecto de los desplazados por otras causales contempladas en la ley de desplazados, en las cuales la Dirección está efectivamente involucrada en la actualidad.



por el RUV—,<sup>22</sup> se trata de una situación que reduce el alcance de la dimensión política del RND, dado que registrarse en él deja de ser una condición para acceder a algún programa estatal y se convierte en un canal administrativo para acceder a un segundo registro.

Esto alza también un cuestionamiento sobre el valor de reparación simbólica del certificado de acreditación que otorga la Dirección. Éste es, como indiqué antes, un documento que se entrega como consecuencia de la inscripción en el RND. Recuérdese que la ley de desplazados es anterior a la ley PIR. Puesto que al promulgarse aquélla no aparecía aún una política de reparaciones, se decidió atribuir una dimensión reparadora a la acreditación de la Dirección, en tanto que significaba reconocer la existencia de una experiencia injusta y una deuda del Estado para con quienes habían pasado por ella. Una vez anulado el RND como elemento necesario en la ruta para el acceso de los desplazados a las reparaciones, el sentido simbólico de la acreditación se pierde, pues las personas desplazadas dejan de recibir el documento que reconoce la responsabilidad del Estado en su desprotección.

En síntesis, la implementación del registro se ha dado en medio de una relación disfuncional entre las dos políticas que tienen como beneficiaria a la población desplazada. Ello ha llevado a que el RND sea, en los hechos, una instancia administrativa para que los desplazados por el conflicto armado accedan a la política de reparaciones, sin mayores perspectivas para beneficiarse de acciones realizadas en el marco del reto de desarrollo que el desplazamiento implica, y que la ley de desplazados contempla.

Un problema de capacidad estatal (Dargent, 2012) parece ser transversal a esta situación, tanto a nivel de la normativa como de especialización burocrática. Sobre lo primero, mientras que el referido PAR tuvo la condición de “programa” y, consecuentemente, amplia capacidad de gasto, la Dirección no tiene el mismo estatuto, por lo que la ejecución de programas de amplitud significativa depende de otras instancias (funcionario de la Dirección, entrevista, 23 de mayo de 2016). Así, las posibilidades de implementar acciones de “desarrollo integral y sostenible” están limitadas por la naturaleza misma de esta oficina. Sobre lo segundo, un comentario recurrente en mis entrevistas señala que la principal dificul-

<sup>22</sup> Este reconocimiento no es igual de explícito. Mientras que la acreditación del RND señala que a la persona se “le reconoce el estatus de desplazado(a)”, el texto de la acreditación del RUV es mucho menos directo, pues identifica a la persona como “beneficiario(a) del Plan Integral de Reparaciones”.

tad en la elaboración del registro estuvo en la cantidad tan grande de inscripciones que se recibió en un primer momento, que sobrepasó la velocidad de procesamiento del personal existente. De esta manera, un ex funcionario de la Dirección entrevistado afirma que en un inicio hubo gente que esperó en promedio dos años entre su solicitud de inscripción y la entrega de la acreditación, lo que supuso también una demora para la posterior transferencia de su expediente al RUV (entrevista, 22 de abril de 2016). Ya que no hay evidencia de que la implementación del RND haya sido afectada por intereses externos o grupos influyentes, la distancia entre las capacidades necesarias para contar desplazados y el poco entrenamiento de los especialistas —y, probablemente, una insuficiente dotación de personal— de la Dirección en esta materia parecen ser la razón principal de las demoras en su elaboración.

### *Los registros de afectación y la politización posconflicto*

Varias secuelas y consecuencias del conflicto armado se han convertido en objeto de importante preocupación. Aspectos como la implementación de reparaciones, la judicialización de crímenes contra los derechos humanos, la búsqueda de personas desaparecidas, entre otros, están siendo abordados desde diversas oficinas estatales, a la par que grupos de ciudadanos con alguna afectación vienen demandando intervenciones más eficientes y oportunas. Sin embargo, no todos los temas reciben el mismo nivel de atención; el desplazamiento es uno de los que se encuentran más relegados. Así, por ejemplo, en los informes de la Defensoría del Pueblo (2006, 2008, 2013) sobre la situación de avance del trabajo estatal en estas materias, el desplazamiento no aparece como un asunto importante en sí mismo, sino que es subsumido en el capítulo de reparaciones. Asimismo, una figura notable en el mundo de los derechos humanos propuso en su momento una “agenda de la verdad y la justicia” a nueve años de culminado el trabajo de la CVR, sin hacer una sola mención al desplazamiento (Lerner Febres, 2012). A su manera, las prácticas de registro del RUV y el RND abonan también a este relegamiento.

Entre las categorías de “víctimas directas” del conflicto armado contempladas en el RUV están los hijos de personas muertas y desaparecidas (Consejo de Reparaciones, 2008). Sin embargo, ni el RUV ni el RND consideran desplazados a los hijos nacidos luego del último desplazamiento. Es decir, por un lado, se reconoce como afectados a

los hijos de las víctimas mortales y se generan incentivos para que se sumen a demandar reparaciones al Estado y asuman incluso posiciones de liderazgo y protagonismo (Jave, 2014); por el otro, ni el PIR ni la ley de desplazados reconocen como afectados a los hijos de las personas desplazadas, lo que corta la identificación de aquéllos con el tema del desplazamiento y dificulta la posibilidad de involucrarlos en las demandas de sus padres hacia el Estado. Esto tiene un correlato en la experiencia práctica: en mis propias observaciones<sup>23</sup> he notado la ausencia de cuadros jóvenes en los grupos organizados de desplazados, lo que a la larga reduce sus posibilidades de renovación generacional.

De esta manera, los criterios de definición de desplazado que surgen de estos registros no promueven el involucramiento de los hijos de los desplazados con las demandas y expectativas de sus padres, lo que debilita su fuerza organizacional y resta recursos humanos para una acción colectiva más eficaz. En última instancia, esto contribuye a disminuir la presencia del desplazamiento dentro del marco más amplio de discursos sobre el conflicto armado existentes en el escenario posconflicto.

Detrás de esta situación hay un elemento de fondo que considerar: a diferencia de crímenes como la desaparición forzada, la tortura o la violencia sexual, que inmediatamente se experimentan como una injusticia o abuso, el desplazamiento parece procesarse como tal sólo después de que la persona objetivamente desplazada entra en contacto con un discurso experto que le dice que es desplazada. Así, por ejemplo, Marc Vincent (2001: 5) habla de “desplazados inadvertidos”, en referencia a aquellas personas que no entran en contacto con las instituciones de rescate o ayuda humanitaria —que son las que normalmente obtienen la información sobre el desplazamiento antes que cualquier otro actor— y sobre las cuales, consecuentemente, no se tienen mayores datos, o respecto de quienes viven en ciudades con una gran población y se confunden con los pobres urbanos o prefieren permanecer en el anonimato. En muchos casos, simplemente pueden no saber que son desplazados.

El caso colombiano aporta algunas luces al respecto. Allí, el desplazamiento ha sido un tema central en las discusiones sobre su experiencia de conflicto armado. Esto, entre otras cosas, se debe a que la institucionalidad estatal se pronuncia a nivel nacional sobre el tema, especialmente desde lo jurídico: Juan Carlos Guataquí (2010) enumera 42 sentencias

<sup>23</sup> He realizado una investigación amplia sobre desplazados entre los años 2012 y 2016, con decenas de visitas a reuniones de grupos y dirigentes de desplazados.

judiciales desde 1997 y 36 autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, un hito en la historia de pronunciamientos jurídicos del Estado colombiano sobre desplazamiento. Aquí, es el discurso experto estatal el que promueve la preocupación por el desplazamiento e inicia la politización del mismo. Perú, en cambio, carece de pronunciamientos de ese tipo, a la par que el discurso estatal presenta al menos dos criterios —ya mencionados— que restringen fuertemente el universo de desplazados: la no inclusión de retornantes en el RND y la no inclusión de los hijos.

En ese sentido, este caso expresa lo que Veena Das y Deborah Poole (2008), citando a James Scott y Ralph Trouillot, identifican como el efecto de legibilidad que producen las prácticas estatales de documentación; es decir, la creación de categorías de clasificación a través de las cuales el Estado hace teóricamente identificables a sus ciudadanos y los enmarca dentro de sus estrategias de gobierno, a la par que quienes portan estos documentos empiezan a asumir ciertas ideas y premisas derivadas de esta situación. En el caso peruano, las prácticas de registro y documentación estatales contribuyen a desvincular a los hijos de desplazados y a los “retornantes” del campo de personas reconocidas como desplazadas, mientras que consideran a los hijos de víctimas mortales parte del universo de “víctimas directas”, haciendo de estos últimos potenciales beneficiarios de reparaciones y dándoles así incentivos para participar activamente de las acciones de reclamos y demandas.

### *¿Cómo continuar?*

La existencia de una base de datos con información estadística sobre desplazamientos internos a causa del conflicto armado es un punto importante a partir del cual pueden desplegarse acciones posteriores. Un elemento relevante a considerar es la ampliación de este registro para incluir a las personas desplazadas por hechos de otra naturaleza.

Asimismo, deberían hacerse esfuerzos por actualizar la información ya existente para identificar los cambios en la situación de la población desplazada, en el marco de una estrategia de atención más ambiciosa. Ello requeriría involucrar a más entidades en el trabajo con desplazados e integrar distintos sistemas de información, en aras de: 1) crear un sistema de alerta temprana para dar respuesta a nuevos desplazamientos (Zevallos, 2015), y 2) articular a los desplazados de forma más directa en las estrategias de desarrollo social y lucha contra la po-

breza. Las acreditaciones que ya se han entregado como consecuencia de registrarse en el RND podrían encontrar una nueva función en el marco de estas estrategias. A partir de esta articulación, podría lograrse una mayor presencia del desplazamiento en la agenda pública, llevar el tema más allá del ámbito de discusión del conflicto armado, y comunicar la importancia de no limitar la atención a los desplazados a las acciones de prevención y ayuda humanitaria.

A su vez, las nuevas acciones para recabar información podrían orientarse con las propuestas técnicas sobre conteo de desplazados que entidades transnacionales han desarrollado (Internal Displacement Monitoring Centre/UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008), no sólo para evitar varios de los problemas antes mencionados, sino también para dar cabida a la posibilidad de obtener información sobre variables no contempladas hasta el momento.

Por otro lado, es importante repensar algunos de los criterios seguidos por las prácticas de registro de desplazados, como la no inclusión de hijos nacidos luego del último desplazamiento y la no inclusión de retornantes, de manera que se ponga el enfoque en la vulnerabilidad de las familias y las personas desplazadas, antes que en el hecho físico de residir en tal o cual lugar.

## CONCLUSIONES

*Primera.* La experiencia internacional no ha logrado resolver las dificultades que se presentan en el conteo y registro de “personas desplazadas por la fuerza”, y de desplazados internos en particular. Entre las más significativas están la inexistencia de estándares internacionales sobre la elaboración de cuestionarios en la materia, la ausencia de criterios unificados sobre las definiciones que utilizar en el censo de desplazados, y el miedo a identificarse con alguna categoría de persona desplazada por la fuerza. La experiencia peruana en la materia tampoco ha estado exenta de problemas. Dar cuenta de ello es relevante para lograr una aproximación crítica a la política estatal de atención a desplazados.

*Segunda.* La ausencia de antecedentes sostenidos sobre conteo de desplazados, así como la existencia de dos leyes de atención a éstos, se ha traducido, entre otras cosas, en una relación disfuncional entre el registro derivado de la Ley sobre los Desplazamientos Internos, a saber, el RND, y el registro derivado de la Ley que Crea el Programa Integral de

Reparaciones, el RUV. Mientras que el primero es el repositorio oficial de información sobre desplazados, el segundo es el listado oficial de personas afectadas de diversas maneras por el conflicto armado, en el que se incluye también el desplazamiento. Esta disfuncionalidad en el trabajo de las instituciones respectivamente responsables de ambos registros ha contribuido a desvirtuar el sentido del RND dentro de la política de atención a desplazados por el conflicto armado.

*Tercera.* La información contenida en el RND tiene como principal función la identificación individual de la persona desplazada. Al tratarse de la única fuente de información sistematizada sobre desplazados, constituye un insumo importante para cualquier investigación al respecto, a la vez que guarda potencial para ponerse en valor en futuras iniciativas estatales y no estatales. No obstante ello, esta información presenta algunas limitaciones que es necesario destacar, entre ellas la magnitud del subregistro (oscila entre 86% y 90%, si tomamos como referencia el universo global de desplazados estimado, y entre 75% y 81%, si tomamos como referencia el universo estimado de desplazados no retornantes), el ocultamiento de la dimensión de desintegración familiar de la experiencia del desplazamiento, la no inclusión de los hijos de familias desplazadas nacidos después del último desplazamiento, y la arbitraria premisa que hace del hecho físico del retorno el fin de la condición de desplazado.

*Cuarta.* El sentido del RND dentro de la política estatal de atención a los desplazados ha sido desvirtuado fundamentalmente por tres situaciones. La primera: en los hechos, la Dirección ha delegado a la implementación del PIR la carga por la resolución de las deudas pendientes del Estado para con la población desplazada, evadiendo así el mandato legal referido a la realización de proyectos de desarrollo en zonas de expulsión y recepción de desplazados. En segundo lugar, los problemas surgidos en los procesos de inscripción en el RND y la duplicación de funciones en la que incurrió conjuntamente con el RUV llevaron a que se tome la decisión de anular la inscripción regular en el registro de desplazados, reduciendo sus dimensiones política y simbólica a una función administrativa, y dejando sin correlato práctico a futuro al objeto de la ley de desplazados para efectos de lo referido específicamente a desplazados por violencia política. En tercer lugar, estamos ante un problema de capacidad estatal, tanto porque la naturaleza de la Dirección limita la posibilidad de crear iniciativas de “desarrollo integral y sostenible”, como por el hecho de que la burocracia de la Dirección se habría visto sobrepasada en sus posibilidades de procesar eficientemente la carga

de solicitudes de inscripción al Registro, demorando la transferencia de información hacia el RUV en sus primeros años de funcionamiento.

*Quinta.* La temática específica del desplazamiento se encuentra relegada de la agenda posconflicto respecto de otras temáticas. Las prácticas de registro materiales a través del RUV y el RND abonan a esta situación en la medida que los criterios de definición de quién es desplazado no promueven el involucramiento de los hijos de los desplazados con las demandas y expectativas de sus padres; ocurre lo contrario en el caso de los hijos de víctimas mortales, que son reconocidos bajo la etiqueta de “víctima directa”, lo que incentiva su politización. A esto hay que añadir que oficialmente tampoco se considera desplazada a la población retornante. Se produce así un efecto de legibilidad de las prácticas de documentación estatal, en la medida que quienes reciben esta documentación se convierten en nuevas categorías de sujetos a ser gobernados, a la par que actúan siguiendo las premisas que vienen implícitas en estas prácticas. De esta manera, la brecha de implementación entre la ley y los hechos, resumida por las conclusiones anteriores, encuentra en este efecto de legibilidad su correlato discursivo.

*Sexta.* Es pertinente continuar con el trabajo de conteo de desplazados, pensando en ampliar el universo contemplado por el RND, actualizar la información existente, corregir algunas definiciones, y articular la temática con otras políticas de gobierno, de manera que se pueda lograr una atención integral y dar mayor presencia a la discusión sobre desplazamiento interno en la agenda pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- AIZER, Anna, y Janet Currie (2014). “The intergenerational transmission of inequality: Maternal disadvantage and health at birth”. *Science* 344 (6186): 856-861.
- BARRANTES, Rafael (2012). *Reparations and Displacement in Peru*. Nueva York: International Center for Transitional Justice/Brookings.
- BENAVIDES, Martín, y Manuel Etesse (2012). “Movilidad educativa intergeneracional, educación superior y movilidad social en el Perú: evidencias recientes a partir de encuestas a hogares”. En *Educación superior. Movilidad social e identidad*, compilado por Ricardo Cuenca, 51-92. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT (2005). *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*. Ginebra: Brookings Institution/ University of Bern.
- CEBALLOS MEDINA, Marcela (2012). “Desplazamiento forzado y paz en Colombia: retos para una transición”. En *Construcción de paz en Colombia*, compilado por Angélica Rettberg, 203-236. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003). *Informe final. Tomo I*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- CONSEJO DE REPARACIONES (2008). *Reglamento de inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones*. Lima.
- CONSEJO DE REPARACIONES (2013). *Todos los nombres. Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- COORDINADORA NACIONAL DE DESPLAZADOS Y COMUNIDADES EN RECONSTRUCCIÓN DEL PERÚ (CONDECOREP) (2004). *Espejo de la verdad. Memorias para no olvidar; lecciones para la historia*. Lima: Condecoprep.
- CORAL, Isabel (2002). “Comunidades campesinas y desplazamiento forzado”. Ponencia presentada en la audiencia pública temática de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: Comunidades Campesinas y Desplazamiento Forzado. Lima, 10 de diciembre.
- CORREA, Cristián (2013). *Reparaciones en Perú. El largo camino entre las recomendaciones y la implementación*. Nueva York: International Center for Transitional Justice.
- DARGENT, Eduardo (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú-Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- DAS, Veena, y Deborah Poole (2008). “El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* 27: 19-52.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2006). *El difícil camino de la reconciliación. Justicia y reparación para las víctimas de la violencia*. Lima: Defensoría del Pueblo.



- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2008). *A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013). *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DIEZ HURTADO, Alejandro (2003). *Los desplazados en el Perú*. Lima: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- DUTHIE, Roger (2012). “Contributing to durable solutions: Transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons”. En *Transitional Justice and Displacement*, compilado por Roger Duthie, 366-363. Nueva York: Internacional Center for Transitional Justice/ Brookings.
- FERRIS, Elizabeth, Suleiman Mamutov, Kateryna Moroz y Oleana Vynogradova (2015). *Off to a Shaky Start: Ukrainian Government Responses to Internally Displaced Persons*. Washington: Brookings Institution.
- FRANCKE, Pedro, Augusto Castro, Marifl Francke y Juanpedro Espino (2001). “La experiencia del PAR. Lecciones para redefinir la estrategia de intervención estatal en poblaciones afectadas por la violencia política”. *Allpanchis XXXI* (58): 33-111.
- GOLTE, Jürgen (2012). “Migraciones o movilidad social desterritorializada”. En *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana II*, compilado por Carlos Iván Degregori, Pablo Sendón y Pablo Sandoval, 247-288. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GOODWIN-GILL, Guy (1996). *The Refugee in International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- GRINDLE, Marilee S. (2009). “La brecha de la implementación”. En *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, compilado por Freddy Maríñez Navarro y Vidal Garza Cantú, 33-52. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- GUATAQUÍ, Juan Carlos (2010). “¿Cómo medir la magnitud del desplazamiento? La dimensión del desplazamiento en Colombia. La problemática del sistema de registro y caracterización de la población desplazada”. En *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, compilado por César

- Rodríguez Garavito, 38-71. Bogotá: Universidad de Los Andes/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- HACETTEPE UNIVERSITY INSTITUTE OF POPULATION STUDIES (2005). "Migration and internally displaced population survey in Turkey (MIDPST)" [en línea]. Disponible en <[http://www.hips.hacettepe.edu.tr/tgyona/4maytgyona\(eng\).PDF](http://www.hips.hacettepe.edu.tr/tgyona/4maytgyona(eng).PDF)> [última consulta: 13 de marzo de 2016].
- HARRELL-BOND, Barbara E., y Mark Leopold (1991). *Counting the Refugees: The Myth of Accountability*. Oxford: Oxford Refugee Studies Centre.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (2016). *Global Report on Internal Displacement*. Ginebra: Norwegian Refugee Council.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE/UN OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (2008). *Guidance on Profiling Internally Displaced Persons*. Ginebra: Norwegian Refugee Council/Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- JAVE, Iris (2014). "La agencia de las organizaciones de familiares de víctimas postconflicto en el Perú". *Memoria: Revista sobre Cultura, Democracia y Derechos Humanos* 14: 2-7.
- LECKIE, Scott (2007). *Housing, Land, and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons. Laws, Cases and Materials*. Nueva York: Cambridge University Press.
- LERNER FEBRES, Salomón (2012). *La agenda de la verdad y la justicia a nueve años de la presentación del informe final de la CVR del Perú* [en línea]. Disponible en <[http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/000memoria08\\_articulo06.pdf](http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/000memoria08_articulo06.pdf)> [última consulta: 17 de enero de 2016].
- MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (2005). *Censo por la Paz. Relación de comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados afectados por el conflicto armado interno 1980-2000*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (2006). *Censo por la Paz 2006. Relación preliminar de comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados afectados por la violencia ocurrida en el periodo 1980-2000*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

- MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (2008). *Censo por la Paz. Quinta etapa. Relación preliminar de comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados rurales afectados por la violencia ocurrida en el periodo 1980-2000*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (2010). *Compendio de normas y documentos sobre desplazamientos internos*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2012). *Población desplazada en cifras estadísticas*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS (OCHA) ([1998] 2010). “Principios rectores de los desplazamientos internos”. En *Compendio de normas y documentos sobre desplazamientos internos*, compilado por Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 9-21. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- SANDOVAL, Pablo (2000). “Los rostros cambiantes de la ciudad. Cultura urbana y antropología en el Perú”. En *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*, compilado por Carlos Iván Degregori, 278-329. Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- SOLON, Gary (2014). “Theoretical models of inequality transmission across multiple generations”. *Research in Social Stratification and Mobility* 35: 13-18.
- THE BROOKINGS INSTITUTION (2010). *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. Washington: Brookings Institution.
- ÜNALAN, Turgay (2005). “Internally displaced persons: Concepts and situation in the world” [en línea]. Disponible en <<http://www.hips.hacettepe.edu.tr/eng/InternallyDisplacedPersonsConceptsandSituationintheWorld.pdf>> [última consulta: 13 de marzo de 2016].
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) (2015a). “Report of Statistics Norway and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on statistics on refugees and internally displaced persons” [en línea] Disponible en <<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/2015-9-RefugeeStats-E.pdf>> [última consulta: 12 de febrero de 2016].

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) (2015b). "Report of the International Conference on Refugee Statistics". Antalya: United Nations High Commissioner for Refugees.

VINCENT, Marc (2001). "Introduction and background". En *Caught Between Borders: Response Strategies of the Internally Displaced*, compilado por Marc Vincent y Birgitte Refslund Sorensen, 1-14. Londres: Norwegian Refugee Council.

ZEVALLOS, Nicolás (2015). *Desplazamientos internos en el Perú*. Lima: Organización Internacional para las Migraciones.

Recibido: 24 de marzo de 2017

Aceptado: 6 de noviembre de 2017