



**Informe**

**EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO:  
El caso de los proyectos de desarrollo**

**Elaborado por el Programa Social Indígena:**

Asunta Santillán Bartra

María del Rosario Sevillano Arévalo

Irene Ramos Urrutia

Marzo 2010

## I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico Social de la Organización de las Naciones Unidas, aprobados durante el 54º Período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1998). En adelante se denominará “Principios Rectores”
- 1.2 Ley sobre los Desplazamientos Internos, dada por Ley N° 28223 con la finalidad de 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 asentamiento e integración, adecuando a la realidad y a la legislación nacional los Principios Rectores descritos en el numeral anterior (2004). En adelante se denominará “Ley sobre Desplazamientos Internos”
- 1.3 Proyecto de Ley N° 3817/2009-PE, presentado el 04 de febrero del año en curso por el Presidente de la República (en adelante Proyecto de Ley), mediante el cual propone la modificación del artículo 8º de la Ley 28223 **incorporando** en el texto el numeral 8.4 cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 8º del Desplazamiento*

*(..)*

*8.4. Si el desplazamiento se produjese a causa de proyectos de desarrollo en gran escala justificados por un interés público superior o primordial, la autoridad competente para autorizar dicho desplazamiento será el Titular del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES.*

*Para tal efecto, tendrá en cuenta, además de lo preceptuado en los incisos anteriores del presente artículo, que el Titular del Sector del Estado afín a la actividad principal de dichos proyectos haya otorgado la calificación respectiva, para lo cual las entidades correspondientes **adecuarán los procedimientos que fuesen necesarios**, de manera que las solicitudes de calificación presentadas por los promotores o ejecutores de aquellos proyectos sean resueltas con la mayor celeridad posible. (subrayado nuestro)*

*En el caso de desplazamiento de pobladores de comunidades nativas y campesinas, se cumplirá lo dispuesto por las normas nacionales e internacionales sobre la materia.*

## II. ANÁLISIS LEGAL:

Mediante el presente documento realizamos un breve análisis respecto a las condiciones previas que se deben cumplir para la autorización de un desplazamiento interno, para ello, en la primera parte realizaremos un análisis general del tema (aplicable a toda la población en general a desplazar); en la segunda parte se dará una incidencia especial a lo aplicable a los pueblos indígenas; y, en la tercera parte, teniendo como base los argumentos planteados previamente, se analizará el Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo.

### PRIMERA PARTE

#### 2.1 Contexto internacional:

A nivel internacional, se ha prestado mucha atención a esta problemática, sin embargo aún no se ha logrado la adopción de un tratado internacional que comprometa la voluntad de los Estados a condiciones mínimas que garanticen el respeto de los derechos fundamentales de sus ciudadanos de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes para la humanidad.

No obstante, en 1998 durante el 54º Período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas se aprobaron los Principios Rectores para los desplazamientos internos. Dichos Principios Rectores pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concientización. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos.<sup>1</sup>

Los Principios Rectores buscan compilar los derechos reconocidos a todas las personas en las distintas normativas que se han dado a nivel internacional para la protección de los derechos humanos de los individuos, pretendiendo que sean incorporados a la legislación interna por cada país en particular y adecuándola en cada caso.

#### 2.2 Contexto Nacional:

En nuestro país, tras la década del 80 y luego de la violencia interna vivida por un número importante de peruanos, se obtuvo como consecuencia el desplazamiento forzado de población conforme lo indicará la propia Comisión de la Verdad<sup>2</sup>. Por ello, en el 2004 el

---

<sup>1</sup> Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. E/CN.4/1998/53/Add.2. Pág.3

<sup>2</sup> Informe de la Comisión de la Verdad. Tomo VI. Pág. 653 – 654.

Estado Peruano, tomando de base a los Principios Rectores promulgo la Ley 28223, Ley sobre Desplazamientos Internos, en la cual se reconoce el estatus y la especial protección que merecen las personas que sufren esta condición.

Bajo este marco legal, el Estado Peruano además de la obligación de cautelar el ejercicio efectivo de los derechos de los desplazados internos, tiene la obligación de proteger a las personas contra desplazamientos arbitrarios que las alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

De acuerdo a los artículos 2º y 7º de la Ley sobre Desplazamiento Internos se considerará desplazados internos a las personas que no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida y que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en los siguientes supuestos:

- Como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado (interno o internacional), de situaciones de violencia generalizada (grupos alzados en armas) o de violaciones de los derechos humanos.
- En caso de alguna acción violenta causada por agentes imprevistos.
- En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que estén justificado por un interés público superior o primordial.

### **2.3 El Desplazamiento Interno:**

En los últimos años, las situaciones de desplazamiento forzado al interior de los países han generado más de 25 millones de personas afectadas y expuestas a la vulneración de sus derechos fundamentales<sup>3</sup>. Las principales características del Desplazamiento son las siguientes:

- Es un proceso por el cual las personas o grupos de personas se ven forzadas u obligadas a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual, dejando con ello su entorno -propiedades, modo de vida, trabajo, sistemas culturales, familia, lazos sociales, entre otros.
- El desplazamiento se da por circunstancias ajenas a la voluntad como pueden ser los conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, situaciones de violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el hombre.
- En todos los casos el desplazamiento se realiza al interior de un territorio nacional, de ahí que el Estado aún mantiene las obligaciones de protección y respeto de los derechos de todas las personas que se encuentran dentro de su soberanía.

---

<sup>3</sup> Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Op Cit. Pág. 1

## 2.4 Desplazamiento Interno en casos de Proyectos de Desarrollo en gran escala

Tanto los instrumentos internacionales (Principio Rector 6° de Los Principios Rectores) como la Ley nacional (artículo 7° de la Ley sobre Desplazamientos Internos) establecen y garantizan a todo ser humano el derecho contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual. La protección contra los desplazamientos arbitrarios a través de su prohibición, incluye aquellos desplazamientos en casos de proyectos de desarrollo a gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial.

Asimismo, el apartado 8.3 del artículo 8° de la Ley sobre Desplazamientos Internos reconoce como una garantía del Derecho a no ser desplazado arbitrariamente (en supuestos diferentes a los estados de excepción originados por los conflictos armados), la obtención por el Estado del “consentimiento libre e informado de los futuros desplazados”.

Conforme a lo anterior, podría afirmarse una interpretación complementaria del apartado 7.2 del artículo 7° de la Ley sobre Desplazamientos Internos, en la que los desplazamientos por proyectos de desarrollo a gran escala sí se podrían realizar si se fundamentan en un interés público superior o primordial y siempre que **el Estado de modo previo haya obtenido el consentimiento previo libre e informado de la población a desplazar** (Principio Rector 7 y artículo 8° de la Ley sobre Desplazamientos Internos).

## SEGUNDA PARTE

### 2.5 Desplazamiento Interno de los Pueblos Indígenas

En el caso que quienes habiten en el área a desplazar sean pueblos indígenas se debe considerar lo señalado en el artículo 9° de la Ley sobre Desplazamientos Internos y el Principio 9 de los Principios Rectores para los desplazamientos internos (norma especial).

*Artículo 9° de la ley sobre Desplazamientos Internos*

*Los Estados tienen la obligación de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas andinos, nativos de las etnias en la amazonía, minorías campesinas y otros grupos que tengan una dependencia especial con su tierra o un apego particular a la misma.*

*Principio 9° de los Principios Rectores*

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

*particular con ella.*

Como se puede apreciar en ambos instrumentos se señala la obligación del Estado de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, es decir el Estado no puede promover acciones con el fin de lograr el desplazamiento de los pueblos indígenas. Se entiende entonces que el desplazamiento de los pueblos indígenas únicamente se podría dar por:

- Evitar los efectos de un conflicto armado (interno o internacional), situaciones de violencia generalizada (acción de grupos alzados en armas), de violaciones de los derechos humanos, o
- Evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos, como por ejemplo los desastres naturales.

Por otro lado, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (artículo 16º) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 10º) establecen como principio fundamental que los Pueblos Indígenas no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan y que el desplazamiento debe ser una medida excepcional. Siendo, que en el caso se considere necesaria la medida se deberá contar con el consentimiento previo, libre e informado de la población.

No obstante a que las normas internacionales específicas sobre los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, permiten el desplazamiento se debe tener en cuenta que nuestra legislación nacional, a partir de la Ley sobre Desplazamiento Internos promulgada sobre la base de los Principios Rectores sobre desplazamientos internos, no lo tienen así establecido. Para determinar que norma será aplicable se debe considerar que en la interpretación de normas de derechos humanos se tendrá en cuenta, entre otros, el Principio *iuris Pro hominem*, a partir del cual ante el supuesto en que sea aplicable más de una disposición, sea de derecho interno de derecho internacional, debe optarse por aplicar la norma más favorable para la persona; así como el atributo de *progresividad* de los Derechos humanos, mediante el cual se reconoce que los derechos humanos siempre están en permanente progreso y avance, no pudiendo concebirse un retroceso en la definición o reconocimiento de los derechos humanos.

En ese mismo sentido, el Convenio 169 en su artículo 35º ha establecido que la aplicación de las disposiciones del Convenio no deberá menoscabar los derechos y ventajas garantizados a los pueblos indígenas en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales. De ahí que para el caso en cuestión será aplicable lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley sobre Desplazamientos Internos, es decir, no será posible acciones promotoras del Estado que coadyuven al desplazamiento de los pueblos indígenas.

## **2.6 Realización de Proyectos de Desarrollo de gran envergadura en Territorio Indígena previo Consentimiento libre, previo e informado**

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (artículo 16°), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 10°) y la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso de Saramaka Vs. Surinam en el 2007 (párrafo 134) han coincidido al establecer que los proyectos de desarrollo podrán ser autorizados por los gobiernos **siempre que se cuente previamente con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados y además se cuente también con un acuerdo respecto a una indemnización justa y equitativa, y siempre que sea posible, la opción de retornar**. Es decir, que en el caso de proyectos de desarrollo que se pretendan ejecutar donde habiten pueblos indígenas se deberá considerar que estas poblaciones previamente deberán consentir el proyecto como parte de su modelo de desarrollo.

La obtención del consentimiento sólo será posible si se realiza un adecuado proceso de consulta, por lo que es fundamental que se respeten las características que definen a este proceso según los instrumentos que son de obligatoria observancia para el Estado Peruano. Las características fundamentales de este proceso de consulta son las siguientes:

- Constituye un proceso de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.
- El proceso no debe ser entendido sólo como un proceso de información sino que debe asegurarse un verdadero intercambio de información entre las partes.
- El proceso deberá ser llevado a cabo de buena fe buscando lograr el consentimiento, a través de los mecanismos culturalmente adecuados respetando de este modo las costumbres culturales de los pueblos indígenas a consultar.

El tal sentido, antes de que el Estado decida emprender en territorio habitado por pueblos indígenas actividades de desarrollo de gran envergadura, será necesario que se lleve a cabo un proceso de consulta cuyo resultado necesariamente deberá ser el consentimiento para la ejecución de dicho Proyecto; el supuesto anterior también es válido aún cuando dicho proyecto de desarrollo haya sido declarado de interés público superior o primordial, toda vez que ningún Estado puede justificar el incumplimiento de normas internacionales amparándose en normas internas<sup>4</sup>.

De esta forma, el proceso de consulta se hará respecto a si los pueblos indígenas consideran la implementación de dicho proyecto como parte de su modelo de desarrollo y una prioridad establecida por ellos. En caso de brindarse el consentimiento por los Pueblos Indígenas, se otorgará la autorización para la realización del proyecto de desarrollo, lo que se materializará con la promulgación de una norma que así lo estipule

---

<sup>4</sup> De acuerdo al artículo 26° y 27° de la Convención de Viena, Convención acerca de los tratados internacionales en el cual se establece que todo tratado en vigor debe ser cumplido de buena fe y que las partes no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

(como son los decretos supremos de concesión o de licencia para el desarrollo de actividades).

En momentos posteriores al consentimiento obtenido, cuando el titular del proyecto prevea la ejecución de actividades propias del proyecto a desarrollar en áreas habitadas por pueblos indígenas (o que posiblemente las afecte) se deberán realizar nuevamente consultas para el desarrollo de dichas actividades específicas, cuyo resultado deberá ser necesariamente el consentimiento de la población indígena.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de consulta referidos a lograr el consentimiento para la realización del proyecto de desarrollo de gran envergadura y de las actividades en sí mismas del proyecto de ninguna manera podrán anhelar el consentimiento para el desplazamiento de los pueblos indígenas que habiten en el área pues como ya se ha mencionado según la actual legislación esto no está permitido.

### **TERCERA PARTE**

#### **2.7 Sobre el Proyecto de Ley N° 3817/2009-PE**

El pasado 04 de febrero último el Poder Ejecutivo presentó con carácter de urgencia el Proyecto de Ley N° 3817/2009-PE en el cual propone la modificación del artículo 8º de la Ley sobre Desplazamientos Internos, incorporando en el texto el numeral 8.4; dicho Proyecto de Ley fue derivado el 09 de Febrero a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y a la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social. Al respecto existen observaciones de forma y de fondo que pasamos a detallar.

##### **a. Condición previa para la aprobación del Proyecto de Ley**

No debemos olvidar que de acuerdo a los instrumentos internacionales (Convenio 169, Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia internacional), antes de aprobar cualquier medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos indígenas será necesario consultar a los Pueblos Indígenas.

Por ello, resulta necesario que este proyecto sea sometido a un proceso de consulta adecuado a fin de que los pueblos indígenas opinen y dialoguen con los representantes del Estado sobre esta medida.

##### **b. Desplazamiento a causa de proyectos de desarrollo a gran escala:**

*“Artículo 8º del Desplazamiento*

*(..)*

*8.4. Si el desplazamiento se produjese a causa de proyectos de desarrollo en*



*gran escala justificados por un **interés público superior o primordial (...)***

Como lo hemos mencionado en párrafos precedentes, para que proceda un desplazamiento a causa de proyectos de desarrollo en gran escala, previamente se debe justificar un interés público y primordial. Debiendo considerarse que tanto en la Ley sobre Desplazamientos Internos como en los Principios Rectores se protegen no sólo a los Pueblos Indígenas sino a todo ser humano contra desplazamientos arbitrarios que lo alejen de su hogar o de lugar de residencia habitual por lo que el análisis dependerá del sujeto afectado por la realización del proyecto de desarrollo.

Así, en caso de la población en general el artículo 8.3 literal c) de la Ley sobre Desplazamientos Internos ha establecido que será imprescindible contar con el consentimiento libre e informado de dicha población, el cual será producto de un adecuado mecanismo el cual aún no ha sido implementado.

En el caso de Pueblos Indígenas se establece la obligación del Estado de tomar medidas de protección contra los desplazamientos y no medidas de promoción (art. 9º de la Ley sobre Desplazamientos Internos y Principio 9º de los Principios Rectores) por lo que no sería posible el desplazamiento de población indígena para la realización de proyectos de desarrollo a gran escala.

**c. Respecto a la autoridad competente:**

*“Artículo 8º del Desplazamiento*

*(...)*

*8.4. Si el desplazamiento se produjese a causa de proyectos de desarrollo en gran escala justificados por un interés público superior o primordial, la autoridad competente para autorizar dicho desplazamiento será el Titular del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES.*

*...”*

Se menciona como autoridad competente para la autorización del desplazamiento al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social- MIMDES, en tanto que este ministerio es el ente rector competente para la formulación y supervisión de políticas de prevención y atención, así como de asesorar y capacitar a la población desplazada y para coordinar la atención de todos los sectores de dicha población.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que en el caso que el desplazamiento se trate de pueblos indígenas<sup>5</sup>, se debiera coordinar con la entidad estatal encargada de la promoción de políticas públicas para los pueblos indígenas, es decir con el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos- INDEPA. Esta aclaración no se realiza en el Proyecto de Ley.

#### d. Respeto a la adecuación de procedimientos administrativos

*“Artículo 8º del Desplazamiento*

*8.4. ...*

*Para tal efecto, tendrá en cuenta, además de lo preceptuado en los incisos anteriores del presente artículo, que el Titular del Sector del Estado afín a la actividad principal de dichos proyectos haya otorgado la calificación respectiva, para lo cual las entidades correspondientes **adecuarán los procedimientos que fuesen necesarios**, de manera que las solicitudes de calificación presentadas por los promotores o ejecutores de aquellos proyectos sean resueltas con la mayor celeridad posible. (subrayado nuestro)*

*...”*

En el proyecto de ley, se menciona la necesidad de que los órganos, relacionados al proyecto de desarrollo de gran escala, adecuen sus procedimientos administrativos, de manera que las solicitudes de calificación sean resueltas con la mayor celeridad posible.

En relación a la población en general, esta incorporación propuesta en el Proyecto de Ley, estaría en contra de lo establecido en el principio 7 de los Principios Rectores y el artículo 8º de la Ley sobre los Desplazados Internos, mediante los cuales se establecen dos condiciones previas antes de decidir el desplazamiento de las personas en general:

- 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.

---

<sup>5</sup> Es necesario precisar que para los otros supuestos de desplazamiento forzado, tales como los resultantes o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales, sí será posible el desplazamiento de pueblos indígenas cuando sea necesario. Por ello, se ha considerado que en estos supuestos debe haber una coordinación con la autoridad correspondiente en materia indígena, como es el INDEPA. Esta precisión ha debido ser incorporada en el numeral 8.5 de la Propuesta normativa.

Ambas condiciones previas no se puede asegurar en un procedimiento rápido; en un procedimiento de desplazamiento interno el principio fundamental es asegurar el pleno ejercicio efectivo y protección de los derechos de los desplazados internos y con ello garantizar su seguridad, bienestar y libertad. La celeridad en los procedimientos obedece a criterios económicos más no de respeto efectivo de derechos humanos.

En relación a los pueblos indígenas, el aludido proyecto puede interpretarse como una norma que vulneraría los principios del derecho a la consulta y al consentimiento de dichos pueblos, pues el proceso de consulta, y por ende el del consentimiento, es uno de los procedimientos necesarios para obtener la calificación de la autoridad respectiva para la realización del proyecto o de una de las actividad en sí misma del proyecto. Así, por ejemplo si el proyecto de interés superior o primordial fuese la construcción de una red vial de interconexión entre varias regiones cuyo trazado, en un tramo, pasa necesariamente muy cerca de la ubicación de tierras indígenas se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Los pueblos indígenas posibles de resultar afectados deberán haber consentido la realización del proyecto de red vial,
- La ejecución de alguna de las actividades del proyecto de ninguna manera podrá implicar el desplazamiento de la población indígena,
- Para el desarrollo de las actividades específicas relacionadas al Proyecto se deberá contar con el consentimiento previamente a la calificación por la cual se autoriza el desarrollo de las actividades.

En tal sentido, uno de los procedimientos a seguir será el proceso de consulta con miras al consentimiento de los pueblos indígenas, de ahí que no se pueda establecer que las entidades correspondientes adecuarán los procedimientos que fuesen necesarios a fin lograr resolver las calificaciones con la mayor celeridad posible, pues como se ha mencionado el proceso de consulta reviste características intrínseca que no pueden desconocerse pues se desnaturalizaría la consulta.

La redacción de la propuesta normativa superpone manifiestamente los intereses económicos frente al respeto de los derechos reconocido a todas las personas (consentimiento) y de los pueblos indígenas que son obligatorios para el Estado peruano.

#### **e. Empleo del término: Pueblos Indígenas**

*“Artículo 8º del Desplazamiento*

*(..)*

*En el caso de desplazamiento de pobladores de comunidades nativas y campesinas, se cumplirá lo dispuesto por las normas nacionales e internacionales sobre la*

*materia.”*

El último párrafo de la modificación propuesta, establece que para el caso de “pobladores de comunidades nativas y campesinas” se cumplirá lo dispuesto por las normas nacionales e internacionales sobre la materia. Sin embargo la denominación que utiliza es restrictiva ya que estaría dejando de lado a grupos integrantes de los pueblos indígenas en nuestro país:

- Comunidades campesinas y nativas reconocidas como tales (con Resolución de Reconocimiento).
- Comunidades campesinas y nativas no reconocidas como tales (sin Resolución de Reconocimiento).
- Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

De los tres supuestos mencionados sólo se estaría reconociendo al primero de ellos, siendo evidente la necesidad de armonizar las definiciones existentes sobre Pueblos Indígenas en nuestro país con la definición existente en el Convenio 169 de la OIT, aquella que considera como elemento fundamental para dicha definición a la “autoidentificación”.

Por otro lado, dicha denominación restrictiva utilizada en el Proyecto, originaría al leerse de forma conjunta con el artículo 9º de la Ley sobre Desplazamientos Internos una disminución en el reconocimiento de los derechos humanos colectivos de los Pueblos Indígenas, ya que podría entenderse que la obligación del Estado de *“tomar medidas de protección contra los desplazamientos de Pueblos Indígenas andinos, nativos de etnias en la Amazonía, minorías campesinas y otros grupos que tengan una dependencia especial con su tierra o un apego particular a la misma”* (art. 9º de la Ley), considerando *“lo dispuesto por las normas nacionales e internacionales sobre la materia”* (último párrafo del art. 8º del Proyecto de Ley), sólo se restringiría a *“los pobladores de comunidades nativas y campesinas”* (último párrafo del art. 8º del Proyecto de Ley) y no a los Pueblos Indígenas en general (art. 9º de la Ley).

Asimismo, la mención a los pobladores de comunidades nativas y campesinas en el supuesto del apartado 8.4 mencionado podría llevarnos a considerar que el Estado sí podría promover y realizar desplazamientos por Proyectos de Desarrollo a gran escala justificados por un interés público superior o primordial que afecten a los pobladores de las comunidades campesinas y nativas, modificándose lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley sobre Desplazamientos Internos y el Principio Rector 9º de los Principios Rectores que más bien establece la obligación del Estado de tomar medidas de protección **contra los desplazamientos** de pueblos indígenas.

#### **f. Respecto al cambio de término propuesto por el Proyecto de Ley**

Además, la propuesta normativa propone el cambio del término de desplazamiento forzado a desplazamiento. Al respecto, se debe aclarar que el término empleado hace referencia a una situación que se realiza sin la voluntad de los individuos que sufren estas circunstancias. Pretender no reconocer esto sería luego desconocer los deberes que supone la situación de desplazamiento forzado como es la del regreso, reasentamiento y reubicación de la población.

## CONCLUSIONES

1. El Estado peruano se encuentra obligado a respetar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas previa a la adopción de medidas legislativas como es el caso de la propuesta normativa analizada, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT (artículo 6º).
2. La Ley nacional sobre Desplazamientos Internos reconoce a todas las personas el **derecho humano a la protección contra desplazamientos arbitrarios** que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
3. El Desplazamiento Interno en caso de proyectos de desarrollo de gran envergadura suponen afectaciones y posibles desplazamientos para la población en general y para los pueblos indígenas. La Ley nacional sobre la materia y las normas internacionales consideran ambos supuestos dando un tratamiento distinto para cada situación.
4. En el caso de la población en general para los supuestos de realización de proyectos de desarrollo de gran escala se aplicará el artículo 8.3º literal c) de la Ley sobre Desplazamiento Interno, el cual asegura que será necesario contar con el consentimiento libre e informado de la población a desplazar.
5. En el caso de los Pueblos Indígenas (PP.II.) de acuerdo al artículo 9º de la Ley sobre Desplazamientos Internos, **no podrán ser desplazados** en caso de Proyectos de Desarrollo a gran escala, ya que dicho artículo establece la obligación del Estado de tomar medidas de protección **contra** los desplazamientos de este grupo. Es decir, el Estado no puede ejecutar acciones de promoción del desplazamiento de los PP.II.
6. En el caso de PP.II., si bien el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Derechos sobre PP.II. consideran la posibilidad de desplazar a dichos pueblos, estas disposiciones no son aplicables en nuestro país ya que de acuerdo al *principio iuris pro hominem* de los derechos humanos, en caso existan dos normas aplicables al mismo supuesto se preferirá aquella disposición que reconozca mayores derechos a los beneficiarios; es decir, en el caso de desplazamiento de PP.II. se preferirá lo establecido en el artículo 9º de la Ley de Desplazamiento Interno.
7. La referencia a la *“adecuación de los procedimientos que fuesen necesarios”* en la propuesta normativa desnaturaliza el proceso de consulta a los PP.II. Dicho proceso de consulta será necesario para lograr el consentimiento de los PP.II. para realización del proyecto de desarrollo como para la ejecución específica de algunas de las actividades del proyecto mismo.

8. El Proyecto de Ley presentado establece la **adecuación** de los procedimientos necesarios a fin de **resolver con la mayor celeridad posible** las solicitudes de calificación presentadas por los promotores de tales proyectos. Tal subordinación constituiría una vulneración y relativización del derecho a la consulta de los PPII, obviando el respeto de las costumbres y tradiciones de los PPII que participarán en el proceso correspondiente.
9. El proceso de consulta a desarrollarse con los PPII buscará lograr el consentimiento de los PP.II. sobre el Proyecto de Desarrollo o las actividades mismas del Proyecto referido que causen algún impacto sobre ellos, pero **de ninguna manera se promoverá la obtención del consentimiento para el desplazamiento de PPII** ya que dicho desplazamiento no está permitido.