



ABORDAR LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

EN CONFLICTOS ARMADOS Y EN OTRAS
SITUACIONES DE VIOLENCIA



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS

En la última década, los conflictos armados y otras situaciones de violencia han obligado a un número cada vez mayor de personas a huir de sus hogares y buscar refugio en otros lugares de su propio país.

Esto sucede, por ejemplo, cuando las partes en conflicto incumplen su deber de proteger a los civiles y de no atacarlos, cuando causan daño en vez de mitigar el sufrimiento o –en el peor de los casos– cuando cometen atrocidades en forma deliberada. Los desplazamientos causan penurias extremas, perturban la vida y los medios de subsistencia de las personas, ponen en peligro a comunidades y países, y desestabilizan regiones enteras. Hacia fines de 2016, había más de cuarenta millones de desplazados internos en todo el mundo.

Según el derecho internacional, los Estados tienen la responsabilidad primaria de prestar protección y asistencia a las personas internamente desplazadas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, en los conflictos armados,

todas las partes beligerantes (incluidos los grupos armados no estatales) deben prestar protección y asistencia a los desplazados internos que se encuentren en el territorio que controlan. Sin embargo, muy a menudo, los Estados carecen de legislación, políticas y sistemas con recursos y fondos adecuados para atender las necesidades de estas personas. De modo que las personas luchan por reconstruir sus vidas en un nuevo lugar, lo cual les plantea amenazas para su bienestar tanto físico como mental. A su vez, las dificultades que padecen las personas que dejan atrás y las nuevas comunidades de acogida agravan aún más el problema.

Es preocupante que el problema siga sin abordarse y que no se encuentren soluciones duraderas. Por ende, las organizaciones humanitarias, y otras también, tienen un rol fundamental, que consiste en ayudar a las autoridades a cumplir sus obligaciones y en prestar directamente la asistencia que tanto se necesita.

DEFINICIÓN DE PERSONAS INTERNAMENTE DESPLAZADAS

La Organización de las Naciones Unidas elaboró una definición mundialmente aceptada, según la cual, se entiende por desplazados internos:

“personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

*— Naciones Unidas, Principios Rectores de los desplazamientos internos,
11 de febrero de 1998*

La definición destaca dos aspectos importantes. El primero es que los desplazados internos son personas que se han visto “forzadas u obligadas a escapar”. Dicho de otra manera, el desplazamiento siempre se produce como resultado de circunstancias externas imperiosas, pues, de lo contrario, la persona hubiera optado por permanecer en su casa. El segundo aspecto es que las personas no han cruzado “una frontera estatal internacionalmente reconocida”, es decir, que el desplazamiento ocurre dentro del propio país.

Esta es una definición descriptiva que carece de valor jurídico, dado que el hecho de convertirse en desplazados internos no otorga a las personas ninguna condición jurídica especial. Las personas internamente desplazadas son ciudadanos o residentes habituales del Estado en el que se encuentran, por lo cual deberían gozar de los mismos derechos y las mismas libertades –sin discriminación alguna– que el resto de los habitantes del país.







A. Simenon/CICR

NUESTRO ENFOQUE

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el desplazamiento interno es un proceso que consta de varias fases y cuyas consecuencias trascienden a las propias personas desplazadas.

La labor que realizamos para abordar la problemática de los desplazamientos internos está guiada por nuestro mandato de proteger la vida y la dignidad de las personas afectadas por conflictos armados y por otras situaciones de violencia. Nos centramos en ayudar a los desplazados internos a satisfacer sus necesidades específicas en todas las fases del desplazamiento y en prestar asistencia a las familias y las comunidades de acogida, que por lo general

deben compartir recursos escasos y servicios al límite de su capacidad. Intentamos evitar que las personas se conviertan en desplazados internos abordando las causas del desplazamiento en el contexto de que se trate. Para ello, contribuimos a la promoción y el fortalecimiento del derecho internacional humanitario en tiempo de conflicto armado, nos aseguramos de que las partes en conflicto protejan a los civiles y mantenemos en funcionamiento los servicios básicos en las comunidades más afectadas. Trabajamos en conjunto con las autoridades, a quienes recordamos la responsabilidad que tienen de proteger y asistir a personas internamente desplazadas, y les ofrecemos competencias técnicas y apoyo cuando es necesario.



Procuramos complementar los esfuerzos desplegados por otros actores que participan en la acción de respuesta. Por ejemplo, ayudamos a las personas desplazadas que viven fuera de los campamentos, en comunidades de acogida o en localidades remotas donde no pueden acceder otras organizaciones humanitarias.

También, contribuimos a la elaboración de políticas y decisiones que afectan a las personas desplazadas. Participamos en foros regionales y mundiales sobre desplazamientos internos, en los cuales presentamos nuestras opiniones y recomendaciones basadas en la experiencia directa adquirida en el terreno.

FASES DEL DESPLAZAMIENTO

- **Predesplazamiento:** circunstancias que llevan al desplazamiento y el acontecimiento que desencadena la huida de las personas.
- **Desplazamiento agudo:** incluye tanto la huida como la llegada de personas al nuevo lugar, donde pueden correr riesgo de vida y necesitar asistencia de emergencia.
- **Desplazamiento estable (que puede convertirse en desplazamiento prolongado):** estancias más prolongadas en familias de acogida, casas particulares o campamentos.
- **Soluciones duraderas:** regreso y reintegración, integración local en el sitio donde las personas fueron desplazadas o reasentamiento en otro lugar del país.

ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS

Por lo general, las personas se vuelven vulnerables a raíz de los desplazamientos. Quedan separadas de su entorno familiar y de sus redes de apoyo social, por lo que no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades más básicas. Y las penurias que sufren son aún mayores cuando las familias quedan separadas o algunos de sus miembros pierden la vida o desaparecen.

El desplazamiento es una experiencia que cada individuo vive de manera diferente. Para algunas personas, el desplazamiento es más difícil de soportar por motivos de sexo, edad o discapacidad. Las mujeres y las niñas corren un riesgo mayor de sufrir explotación y violencia sexual. Muchos niños son reclutados a la fuerza por grupos armados o

privados del acceso a la educación. Además, la experiencia de las personas respecto del desplazamiento cambia con el tiempo. Los recientemente desplazados afrontan peligros físicos y carecen de los bienes más básicos para sobrevivir. Las personas que llevan más tiempo desplazadas necesitan asistencia de salud, educación, alojamiento adecuado y los medios de subsistencia necesarios para recuperar su independencia y volver a llevar una vida normal.

En el CICR, tenemos en cuenta estas circunstancias cambiantes al definir nuestra acción de respuesta, por lo cual combinamos asistencia de emergencia con iniciativas de recuperación inicial y equilibramos actividades de corto y de largo plazo. Dado que entendemos que las personas desplazadas y las comunidades de acogida tienen necesidades diferentes, y que esas necesidades a menudo son multifacéticas y están interrelacionadas, nuestra labor se basa en prestar tanto





S. Tarabish/ICOR

asistencia como protección, ambos componentes primordiales de una respuesta humanitaria eficaz. A veces, las personas desplazadas adoptan medidas desesperadas para sobrevivir, como el trabajo infantil o la prostitución. Por ello, impulsamos iniciativas microeconómicas para ayudar a esas personas e instamos a las autoridades a mejorar sus medios de subsistencia. De esa manera, procuramos evitar que las personas pongan en riesgo su integridad tanto física como psicológica.

Entendemos que los desplazados internos suelen encontrar su propia manera de afrontar el desplazamiento y de rehacer sus vidas. Si se aprovechan ese tipo de iniciativas, es posible reforzar la capacidad de resiliencia de las personas y lograr efectos

duraderos. Por ese motivo, nuestra finalidad es que tanto las personas desplazadas como las comunidades de acogida participen en todos nuestros programas y actividades, desde el análisis de la situación hasta la elaboración y la implementación de las respuestas. Interactuamos con ellas de varias maneras para escuchar sus preocupaciones, comprender sus prioridades y conocer su opinión sobre las actividades realizadas para ayudarlos. Tratamos de acceder a la mayor cantidad de personas posible para llevarles mensajes de importancia vital e información sobre servicios disponibles. También, reconocemos el importante papel que pueden desempeñar los prestadores de servicios locales y las organizaciones de la sociedad civil para abordar los desafíos que plantean los desplazamientos internos.



NUESTRA AYUDA

Nosotros:

- entablamos el diálogo con las autoridades y los grupos armados organizados que participan en el conflicto acerca de su obligación de prevenir los desplazamientos, de proteger a las personas internamente desplazadas y de asegurar que reciban la asistencia que necesitan;
- ayudamos a las fuerzas armadas y a los grupos armados organizados a cumplir el derecho internacional humanitario y otras ramas del derecho;
- asesoramos a los gobiernos respecto de los aspectos técnicos de leyes y políticas para prestar protección y asistencia a los desplazados internos;
- trabajamos con las autoridades para introducir procedimientos que permitan a los desplazados internos obtener documentos de identidad u otra documentación oficial;
- ayudamos a las comunidades que corren riesgo de ser desplazadas a reforzar los sistemas locales de alerta temprana y a prepararse para huir (protegiendo sus pertenencias, identificando rutas de escape seguras y asegurando que no pierdan a sus familiares y documentos personales);
- ayudamos a los miembros de las familias a mantenerse en contacto y reunimos a familiares separados a raíz de un desplazamiento;



- prestamos asistencia (mediante la distribución de alimentos, agua, artículos domésticos de primera necesidad, semillas y aperos, y la facilitación de un lugar donde albergarse) a los recién llegados o a los desplazados que regresan a su hogar;
- implementamos programas de primeros auxilios, cirugía, higiene y salud para ayudar a los desplazados internos en el nuevo lugar;
- impulsamos iniciativas microeconómicas, agrícolas y ganaderas para apoyar los medios de subsistencia, de modo que los desplazados internos puedan ir recuperando su independencia y rehacer su vida;
- financiamos centros de salud, mantenemos en funcionamiento las redes de abastecimiento de agua y sustentamos otros servicios públicos esenciales en las comunidades de acogida;
- realizamos campañas de sensibilización sobre el peligro de las minas para que los desplazados internos puedan regresar a sus hogares en forma segura;
- organizamos charlas informativas (o utilizamos otros medios de comunicación, por ejemplo, las redes sociales) para que los desplazados internos comprendan sus derechos y tengan información sobre los servicios locales.





LO QUE ESTABLECE EL DERECHO

Las personas internamente desplazadas están protegidas en todo momento por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho interno. Asimismo, el derecho internacional humanitario ofrece protección adicional a los desplazados internos que se encuentren en Estados afectados por un conflicto armado. El desplazamiento forzado está prohibido en virtud del derecho internacional humanitario tanto convencional como consuetudinario, a menos que lo exijan la seguridad de los civiles o razones militares imperiosas (por ejemplo, para despejar una zona de combate). El derecho también deja en claro que las personas civiles y los bienes de carácter civil deben estar protegidos contra los efectos de los conflictos armados. La infracción de estas normas suele ser el motivo por el que las personas huyen de sus hogares.

Si las personas se desplazan, deben ser tratadas como civiles y tienen derecho a recibir la misma protección que el derecho internacional humanitario otorga a quienes no participan o han dejado de participar directamente en las hostilidades. Al igual que las personas civiles, los desplazados deben estar protegidos contra los efectos de los conflictos armados. Asimismo, las partes en conflicto tienen la obligación de proteger a las personas internamente desplazadas y de satisfacer sus necesidades básicas en los territorios bajo su control.

Una vez que cesen los motivos del desplazamiento, los desplazados internos tienen derecho a regresar en forma segura a sus hogares o a otro lugar de residencia, si así lo desean. Las partes en conflicto deben adoptar las medidas necesarias para apoyar el regreso y la reintegración de esas personas a sus comunidades de origen.





CICR

Las siguientes normas del derecho internacional humanitario se aplican específicamente a la situación de las personas desplazadas:

- la prohibición de que las personas civiles y los objetos de carácter civil sean objeto de ataques directos o de ataques indiscriminados;
- la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra;
- la prohibición de atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (como las cosechas y las fuentes de abastecimiento de agua);
- la prohibición de cometer represalias contra las personas y los bienes protegidos por los Convenios de Ginebra;
- la prohibición de utilizar a civiles como escudos humanos;
- la prohibición de infligir castigos colectivos, como la destrucción de viviendas, que podría provocar el desplazamiento;
- las obligaciones de todas las partes en conflicto en relación con la asistencia y el acceso humanitarios.

No existe ningún instrumento universal jurídicamente vinculante que aborde en particular las penurias que sufren las personas internamente desplazadas. Sin embargo, los Principios rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas cuentan con amplio apoyo de la comunidad internacional, y varios Estados los han incorporado en su derecho interno. A la vez, muchas de las normas previstas en esos Principios rectores forman parte integral del derecho internacional de

los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Por ejemplo, los Principios dejan en claro que los Estados tienen la obligación de procurar a las personas desplazadas soluciones duraderas en relación con el regreso, el reasentamiento y la reintegración. Asimismo, deben asegurarse de que esas personas participen en la planificación y la gestión de las medidas que les conciernan.



LA CONVENCIÓN DE KAMPALA

El 23 de octubre de 2009, los Estados africanos aprobaron la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala). La Convención de Kampala, que entró en vigor en 2012 y se inspiró en los Principios rectores de los desplazamientos internos, es el primer instrumento regional jurídicamente vinculante que contempla la protección y la asistencia que deben recibir las personas internamente desplazadas. Representa un importante avance en el marco de los esfuerzos para abordar la problemática de los desplazamientos internos en toda África, al tiempo que sirve de modelo para otras regiones.

La Convención de Kampala brinda orientación detallada sobre la manera en que los Estados africanos deben abordar los desplazamientos internos. Asimismo, subraya que los Estados deben cooperar y apoyarse mutuamente para abordar los desafíos que plantean los desplazamientos. Algunas de las normas de esta convención –como las que se relacionan tanto con el regreso voluntario y seguro como con el acceso a compensaciones u otras formas de reparación– van incluso más allá de los tratados existentes.

El CICR ha apoyado la Convención de Kampala desde el principio. Nuestra participación al momento de redactar la convención consistió en brindar asesoramiento jurídico sobre temas relacionados con el derecho internacional

humanitario y contribuir al proceso de negociación que condujo a su aprobación. Desde entonces, alentamos a los Estados a ratificar la convención y los ayudamos a implementar cabalmente sus disposiciones. En 2016, publicamos un informe que da cuenta de los progresos y la experiencia de los Estados en torno a la implementación, los aprendizajes adquiridos y la promoción de prácticas idóneas. El informe destaca tanto la importancia de que las personas desplazadas puedan participar activamente en las decisiones que les conciernen, siempre garantizándoles el acceso a los servicios esenciales, como el papel primordial de la Unión Africana y otras partes regionales para promover la convención en todo el continente. Por otra parte, contiene una serie de recomendaciones, para los Estados y para otros actores, sobre diversos temas, como la prevención de los desplazamientos, la gestión y la coordinación de respuestas locales y nacionales, la prestación de una mejor protección y asistencia a las personas desplazadas y la presentación de soluciones duraderas.





PUEBLOS Y CIUDADES

A medida que la población mundial se vuelve cada vez más urbanizada, las personas que huyen de los conflictos armados y otras situaciones de violencia se desplazan de zonas rurales a las ciudades, así como entre ciudades o dentro de ciudades y pueblos. Allí, tienden a alojarse en casas particulares o con familias de acogida en vez de en campamentos. En este contexto, los desplazados internos y los residentes afrontan desafíos similares en su vida cotidiana, como condiciones de vivienda inadecuadas, acceso limitado a los servicios e inseguridad económica.

Sin embargo, en general, las personas internamente desplazadas son mucho más pobres y vulnerables que sus vecinos que no han tenido que desplazarse. Tras las penurias que sufren antes y durante el trayecto, los desplazados internos casi siempre llegan con pocas pertenencias o sin ellas. A su vez, les cuesta encontrar trabajo, dado que no tienen lazos familiares ni sociales en el lugar, conocen poco la nueva zona y carecen de las competencias necesarias, sobre todo si provienen del campo. Por otra parte, no tienen documentos oficiales, lo que les dificulta acceder a los servicios básicos,



como educación y salud, sumado al problema de la discriminación. También, suele ser más complicado localizar a las personas internamente desplazadas en pueblos y ciudades porque están dispersas en diferentes comunidades de acogida. Además, y sobre todo en lugares afectados por la violencia urbana, el miedo a veces las lleva a ocultar su verdadera situación o, incluso, a esconderse.

Por lo tanto, la prestación de apoyo esencial a los desplazados internos y a las comunidades de acogida en pueblos y ciudades es, en sí misma, un gran desafío

que también requiere de soluciones adaptadas a cada caso en particular. No basta simplemente con utilizar los mismos métodos que sirven para el entorno rural. Además de prestar apoyo específico a las personas internamente desplazadas –en lo que respecta a refugio, documentos y soluciones duraderas–, los organismos de ayuda humanitaria y de desarrollo también deben trabajar en conjunto con las autoridades locales para mejorar la infraestructura y los servicios públicos, en beneficio no solo de los desplazados internos, sino también de toda la comunidad.



DESPLAZAMIENTO INTERNO Y MIGRACIÓN

Los desplazamientos internos y las migraciones suelen plantear desafíos interrelacionados. Muchos refugiados provienen de países afectados por conflictos y donde el desplazamiento interno ya es un problema generalizado. Asimismo, para algunas personas, el desplazamiento interno es tan solo el primer paso de un recorrido arduo, que implica mudarse a otro país en busca de seguridad y mejores condiciones de vida, tras no encontrar protección ni soluciones duraderas en su propio país. De manera similar, algunos migrantes y refugiados que regresan a sus tierras terminan siendo desplazados en su propio país de origen, puesto que el regreso a su hogar sería inseguro o incluso los privaría del acceso a los servicios básicos y de oportunidades de subsistencia. Por consiguiente, además de haber huido por circunstancias idénticas o similares, tanto las personas internamente desplazadas como los refugiados y otros migrantes vulnerables deben lidiar con los mismos

problemas que afrontan quienes han sido separados de su entorno familiar.

El CICR ha hecho reiterados llamamientos a los Estados, donantes y otras organizaciones humanitarias para que reconozcan la posible relación entre los desplazamientos internos y las migraciones. Consideramos que la existencia de esa relación exige respuestas integrales, que consisten en adoptar medidas para proteger y ayudar a los refugiados y otros migrantes vulnerables durante el trayecto y al llegar a destino, redoblar los esfuerzos para prestar protección y asistencia a todas las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia (incluidos los desplazados internos) y fortalecer el respeto del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos en los países de origen, a fin de abordar las causas del desplazamiento forzado.



Sin embargo, no debe considerarse que todo desplazamiento interno dará lugar necesariamente a una migración. En la actualidad, la mayoría de las personas que huyen de la violencia terminan desplazadas en su propio país. Creemos que la comunidad internacional debe considerar el padecimiento de estas personas como un tema preocupante en sí, y no simplemente como una manera de reducir o limitar la migración. Al clasificar a los desplazados

internos como futuros refugiados o migrantes, pasamos por alto sus anhelos y prioridades. No todas las personas internamente desplazadas terminan cruzando una frontera internacional, y muchas ni siquiera desean hacerlo. Por el contrario, nos deberíamos enfocar en proteger y asistir a estas personas, así como proponer soluciones duraderas, de manera que puedan rehacer su vida en su propio país.



EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento) está integrado por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Los tres integrantes del Movimiento utilizan el mismo emblema y se guían por los mismos principios. Es una red neutral e imparcial que trabaja para aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por desastres, conflictos armados y otras situaciones de violencia. Las Sociedades Nacionales respaldan a las autoridades públicas en su propio país. Tanto sus conocimientos y competencias locales como el acceso que tienen a las comunidades y su red de apoyo permiten al Movimiento prestar la ayuda adecuada en forma inmediata donde sea necesaria.

Desde hace tiempo, el Movimiento despliega actividades para atender las necesidades de personas y comunidades afectadas por los desplazamientos internos. La política del Movimiento relativa al desplazamiento interno, aprobada por el Consejo de Delegados en noviembre de 2009, reafirmó el compromiso del Movimiento con este tema y su labor para ayudar a los desplazados internos y las comunidades de acogida. También, reconoció la importancia de una respuesta coordinada por parte de todo el Movimiento. En consonancia con esta política y siempre que sea posible, el CICR da prioridad a las asociaciones con las Sociedades Nacionales en relación con el diseño y la ejecución de actividades destinadas a personas internamente desplazadas y comunidades de acogida en todo el mundo.



Ayudamos a personas de todo el mundo afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia, haciendo lo posible por proteger su dignidad y aliviar su sufrimiento, a menudo junto a nuestros asociados de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Además, procuramos prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.

-  facebook.com/ICRCespanol/
-  twitter.com/cicr_es
-  instagram.com/cicr_americas

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
1202 Ginebra, Suiza
T +41 22 734 60 01
shop.icrc.org
© CICR, abril de 2018

