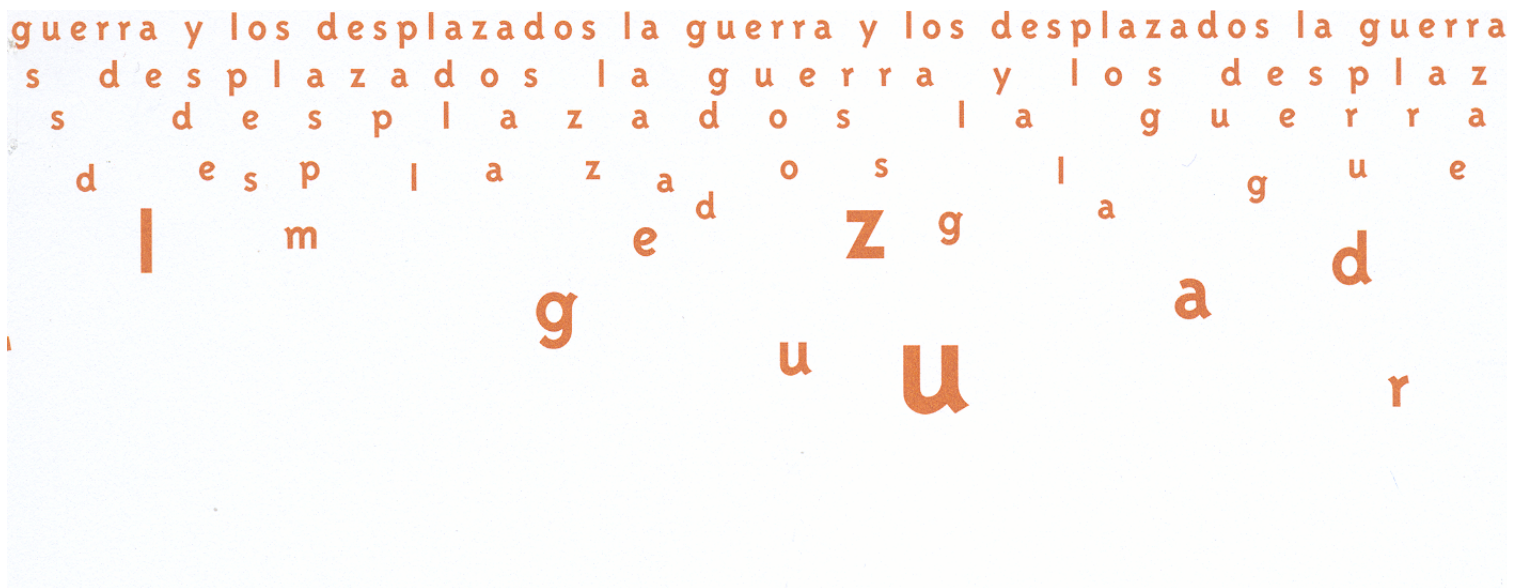




PREGUNTAS Y RESPUESTAS

DESPLAZADOS INTERNOS

"No sabemos lo que nos depara el futuro, lo que está pasando ni cómo vamos a sobrevivir. Pero me gustaría construir una casa y crear un nuevo hogar para mis hijos."

Qualam, mujer desplazada, Afganistán. Películas del CICR "Las mujeres ante la guerra",
29 de octubre de 2001.

1 - ¿Qué es un desplazado interno?

La descripción que la comunidad internacional emplea con mayor frecuencia fue elaborada por Francis Deng, representante del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos. Enunciada en el documento de las Naciones Unidas titulado "Principios rectores aplicados a los desplazamientos internos", reza así: "personas o grupos de personas que han sido forzados u obligados a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, o a abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que aún no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente entre Estados o que lo hacen a fin de evitar los efectos de todo ello".

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), esta descripción no es fácilmente aplicable en un marco operacional, ya que es muy amplia y engloba, bajo un mismo epígrafe, grupos numerosos con necesidades diversas. Esta definición conlleva, además, el riesgo de menoscabar la protección a la que tiene derecho el conjunto de la población civil. El CICR considera que los desplazados internos afectados por un conflicto armado son, ante todo, civiles que, como tales, están protegidos por el derecho internacional humanitario. De conformidad con el principio de imparcialidad, el CICR procura proteger y asistir a todas las víctimas de un conflicto sin distinción y con arreglo a las necesidades, aunque es verdad que, en muchos casos, los desplazados por un conflicto armado constituyen –dada la precariedad de su situación– un grupo prioritario.

Se impone una gran prudencia en lo que atañe a las cifras relativas a los desplazados. En efecto, la noción misma de desplazado varía de una organización a otra, dependiendo del ámbito de intervención deseado y de los criterios empleados (causa y duración del desplazamiento). Las estadísticas sobre el número de desplazados suelen ser por eso objeto de debates y controversias por parte de las organizaciones humanitarias y los Gobiernos.

2 - ¿Por qué la problemática de los desplazados ha adquirido tales dimensiones estos últimos años?

Tres factores han favorecido, en el seno de la comunidad internacional, el debate sobre los desplazamientos internos: el fin de la guerra fría, la multiplicación de los conflictos internos y la comprobación de que los desplazados internos no estaban suficientemente protegidos. Entre las medidas adoptadas para responder a las preocupaciones de la comunidad internacional, cabe mencionar el nombramiento, en 1992, del representante del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng, y la elaboración de los “Principios rectores aplicados a los desplazamientos internos”. A nivel político, se ha encargado del problema de los desplazados Richard Holbrooke, embajador de Estados Unidos ante el Consejo de Seguridad, quien, en enero de 2000, insistió ante este órgano sobre las omisiones en materia de coordinación entre instituciones y abogó para que una sola entidad administrativa se ocupara de los desplazados internos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha publicado muchos documentos relativos a los desplazados internos y, en particular, en mayo de 2000, una nota informativa titulada “Internally Displaced Persons: the Role of the United Nations High Commissioner for the Refugees”. En ese documento, se describe la función motora que el ACNUR está dispuesto a desempeñar en materia de protección y de asistencia a los desplazados, habida cuenta de la relación cada vez más estrecha que hay entre la problemática de estas personas y la de los refugiados.

Asimismo, las instituciones del sistema onusino adoptaron, en diciembre de 1999, en el marco del Comité Permanente entre Organismos (véase nota en la última página), un documento normativo sobre la protección de los desplazados, así como unas directrices sobre la coordinación entre las organizaciones. Ese Comité también ha establecido unas estructuras destinadas a mejorar la respuesta humanitaria a las necesidades de los desplazados. Cabe mencionar, en particular, la Red Interinstitucional de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno, creada en julio de 2000, y la Dependencia para los Desplazados Internos, establecida en enero de 2002. Esta unidad no operacional, integrada por personal procedente de las principales instituciones de Naciones Unidas y de ONG, se ocupa principalmente de la protección de los desplazados, de prestar apoyo sobre el terreno y de la promoción de soluciones duraderas para los desplazados.

El CICR se preocupa desde hace mucho tiempo de las víctimas de los conflictos armados, incluidos los desplazados, en cuyo favor trabaja desde su fundación. También participa en debates sobre esta materia. El 7 de febrero de 2000, publicó un documento de trabajo titulado “Los desplazados internos: cometido y función del CICR”. En él recuerda que, de conformidad con el cometido que le asigna el derecho internacional humanitario, realiza una amplia gama de actividades para garantizar una mejor protección de los civiles, entre los que figuran los desplazados. Se completó esa publicación con una nota operacional redactada, en julio de 2000, para el Segmento humanitario de ECOSOC (“Nota informativa del CICR acerca de los desplazados internos”). En otros artículos, publicados en particular en la Revista Internacional de la Cruz Roja, se profundiza en algunos aspectos relacionados con la protección de los desplazados o con el respectivo cometido del ACNUR y del CICR (véase la bibliografía adjunta).

3 - ¿Qué son los Principios rectores aplicados a los desplazamientos internos?

Redactaron este documento el representante del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos y un equipo de expertos en derecho internacional, sobre la base de una compilación de normas jurídicas existentes en el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Comprende 30 Principios Rectores que abarcan de forma exhaustiva la cuestión de los desplazamientos internos, abordando las distintas fases: protección de los desplazados, asistencia, regreso y reinserción.

Los Principios Rectores no pretenden reemplazar o modificar el derecho vigente y no son jurídicamente vinculantes.

Postura del CICR con respecto a estos Principios Rectores

El CICR participó, desde el principio, en el proceso de redacción de los Principios Rectores, y se comprometió, al igual que otras organizaciones, a darlos a conocer a sus delegados y a promoverlos. Considera que los Principios Rectores constituyen una herramienta útil, que reafirma y clarifica el derecho vigente.

No obstante, el CICR recuerda que en caso de desplazamiento interno consecutivo a una situación de conflicto internacional o no internacional, el derecho internacional humanitario es jurídicamente vinculante, tanto para los Estados como para los agentes no estatales, y que es perfectamente apropiado para resolver la mayoría de los problemas que plantea.

El derecho internacional humanitario, que comprende los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977, permite en particular:

- § prevenir los desplazamientos estipulando expresamente la prohibición de atacar a los civiles o de efectuar ataques indiscriminados. Protege asimismo los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (alimentos, reservas de agua potable), los bienes culturales y las instalaciones que contienen fuerzas peligrosas (presas, centrales nucleares). Con frecuencia, la violación de estas prohibiciones da lugar a los desplazamientos.
- § proteger y asistir a las personas durante el desplazamiento.

Cuando se enfrenta con una situación de desplazamiento interno en un conflicto armado, el CICR invoca en prioridad las normas del derecho internacional humanitario. Los Principios Rectores podrán, no obstante, serle de utilidad, en particular en situaciones no cubiertas por el derecho internacional humanitario (regreso de los desplazados, restitución de bienes, etc.), o cuando éste no responde de manera precisa a las necesidades comprobadas (el derecho de los desplazados a efectuar el regreso con dignidad y seguridad).

4 - ¿En qué se basa el CICR para ocuparse de los desplazados?

Los Estados han confiado al CICR la misión de velar por que se respete el derecho internacional humanitario. Su cometido es proteger y asistir a las víctimas de los conflictos armados y de los disturbios internos, así como de sus consecuencias directas. En los Convenios de Ginebra se confiere, además, al CICR un derecho de acceso a los prisioneros de guerra y a los civiles, así como un amplio derecho de iniciativa. El CICR dispone de un derecho de iniciativa estatutaria que le permite ofrecer sus servicios cuando estime que su estatuto de intermediario específicamente neutral e independiente puede contribuir a resolver problemas de índole humanitaria. En efecto, es ese papel de intermediario neutral e independiente el que caracteriza al CICR: intermediario entre los Estados o intermediario entre las víctimas del conflicto y el Estado o la oposición armada.

Los desplazados internos a raíz de un conflicto armado o de disturbios internos constituyen, pues, una parte de la población civil con respecto a la cual el CICR tiene una responsabilidad especial y un papel único que desempeñar.

5 - ¿Qué actividades realizan el CICR y las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de los desplazados?

Una de las mayores preocupaciones del CICR es satisfacer cuanto antes las necesidades más urgentes y conseguir que las personas afectadas por un conflicto recobren la autonomía económica. Para ello se beneficia de la cooperación de unas 178 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que son, a menudo, las primeras estructuras locales que intervienen en caso de emergencia.

El CICR procura preservar los mecanismos de adaptación de que disponen los desplazados y mejorar la capacidad de acogida de la población anfitriona, esforzándose por mantener un enfoque global de la ayuda a todas las personas afectadas por una situación de conflicto. En general, el CICR se esfuerza por conservar las condiciones que permiten a las personas permanecer en su

hogar (la prevención es una importante componente de sus actividades), proteger a esas personas si sufren un desplazamiento y, llegado el caso, facilitar su regreso.

La finalidad del cometido del CICR es, en particular:

- o recordar a las autoridades las obligaciones contraídas a tenor del derecho internacional humanitario y ayudarlas a respetar esas obligaciones (actividades de difusión, formación de los militares en derecho de los conflictos armados);
- o garantizar la protección (gestiones ante las autoridades, a fin de evitar que se cometan abusos o para ponerles término, visitas a las personas privadas de libertad, etc.); proteger la unidad de la familia y/o restablecer el contacto entre familiares, durante y después del desplazamiento; realizar programas de sensibilización al peligro de las minas y otras municiones sin estallar.
- o proporcionar asistencia alimentaria, no alimentaria, sanitaria, etc. (distribución de artículos de aseo y de semillas, vacunación del ganado, etc.); dispensar cuidados médicos de urgencia y realizar actividades de rehabilitación (cirugía de guerra, ortopedia).

6 - ¿Cómo coordinar la labor del CICR y la de los demás agentes humanitarios?

En el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La coordinación en el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se articula en torno al Acuerdo de Sevilla de 1997, en el que se definen los Principios Rectores que rigen las respectivas actividades de los distintos componentes.

Este Acuerdo constituye asimismo un elemento esencial para la puesta en práctica de una nueva estrategia de acción común, destinada a mejorar la eficacia de las actividades que se realizan y el apoyo que se presta a las víctimas.

- § El CICR ejerce la función de organismo director, de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo, en las situaciones de conflicto armado internacional y no internacional, de disturbios internos y de sus consecuencias directas, como se definen en el artículo 5.1, A) a) y b) y en el apartado C) (conflictos armados concomitantes de catástrofes naturales o tecnológicas).
- § La Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ejerce la función de organismo director en las situaciones de catástrofes naturales o tecnológicas y otras situaciones de urgencia y de desastre en tiempo de paz que requieran recursos superiores a los de la Sociedad Nacional operante, definidas en el artículo 5.1, B) del Acuerdo, así como en situaciones resultantes de consecuencias directas de conflictos armados internacionales y no internacionales y de disturbios internos, como se definen en el artículo 5.1 A) c) y d) del Acuerdo.
- § Una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja puede ejercer la función de organismo director para coordinar, en su territorio, una operación internacional de socorro, previo asenso del CICR o de la Federación, según el caso, de conformidad con el artículo 3.3. de los Estatutos del Movimiento.

Por último, el Acuerdo de Sevilla impone a las Sociedades Nacionales que quieran concertar un acuerdo de cooperación, en particular con el ACNUR, que mantengan informados a la Federación y/o al CICR de toda negociación que pueda desembocar en un acuerdo oficial.

La evolución del entorno humanitario, así como la diversidad de las actividades que realizan los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han inducido al Movimiento a hacer un balance de su acción en favor de los refugiados y los desplazados internos y a identificar los nuevos desafíos que se le plantean. La cuestión se presentó al Consejo de Delegados de noviembre de 2001 y condujo a la aprobación del documento titulado "Acción del Movimiento en favor de los refugiados y los desplazados internos" y de la resolución relacionada con él (véase más adelante).

Con el sistema de las Naciones Unidas y las ONG

Numerosos organismos de las Naciones Unidas realizan programas de asistencia en favor de desplazados internos debido a un conflicto armado. Numerosas organizaciones no gubernamentales también trabajan sobre el terreno, muchas de ellas como asociadas operacionales de los organismos de las Naciones Unidas. Así pues, es esencial que el CICR mantenga buenas relaciones de cooperación con todos los agentes humanitarios, para evitar el solapamiento y las lagunas en la satisfacción de las necesidades. El CICR se esfuerza asimismo en cumplir las exigencias de una buena gestión de una operación humanitaria.

Preservando su condición de intermediario neutral e independiente, el CICR participa, tanto sobre el terreno como en Ginebra y Nueva York, en los mecanismos de coordinación establecidos por las Naciones Unidas, en particular el Comité Permanente entre Organismos. El Comité Permanente entre Organismos fue creado en 1992; su cometido fue reexaminado en 1998, cuando el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas se convirtió en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). Su misión es aunar y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional, especialmente del sistema de las Naciones Unidas, a fin de responder de forma coherente y rápida a las necesidades de las víctimas de los conflictos armados o de catástrofes naturales.

Sus miembros son el PNUD, el PMA, la FAO, la OMS, el ACNUR y la OCAH. Sus invitados permanentes son, además del CICR, la Federación Internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el representante del secretario general para la cuestión de los desplazados internos, el Banco Mundial, el Comité de Gestión de Asistencia Humanitaria, el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA), InterAction y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)., en el que goza del estatuto de invitado permanente.

Cuando se trata de desplazados, el CICR participa activamente en las reuniones de los mecanismos ad hoc (la Red Interinstitucional de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno y la Dependencia para los Desplazados Internos).

En todas sus relaciones con los demás actores humanitarios, el CICR insiste en la importancia de mantener un enfoque global con respecto a todas las víctimas de conflictos, desplazados, residentes y comunidades de acogida.