

El enfoque del CICR en situaciones previas al desplazamiento

Veronika Talviste, Jamie A Williamson y Anne Zeidan

El Comité Internacional de la Cruz Roja prioriza la necesidad de prevenir los acontecimientos que provocan desplazamientos siempre que sea posible. En su experiencia alrededor de todo el mundo trabajando en la fase previa al desplazamiento – previniendo que se infrinja el Derecho Internacional Humanitario (DIH), emprendiendo actividades relacionadas con la protección y ofreciendo asistencia humanitaria– destaca la complejidad de los retos y la importancia de trabajar en colaboración para ayudar a las comunidades en peligro.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) pretende evaluar las necesidades de la gente en todas las fases del desplazamiento ya sean desplazados, gente que se queda atrás o gente que acoge a personas desplazadas. Un análisis cuidadoso del proceso y la capacidad de anticipar en qué medida se va a desarrollar el desplazamiento puede ayudar a determinar cuándo y dónde intervenir, cuál es la mejor manera o incluso si conviene hacerlo. Aunque el desplazamiento suele ser un proceso dinámico e inestable y rara vez se desarrolla como una sucesión ordenada de etapas, con el fin de llevar a cabo evaluaciones y análisis el CICR considera cuatro fases principales: la previa al desplazamiento, la de desplazamiento agudo, la de desplazamiento prolongado y, finalmente, las soluciones duraderas. Este artículo se centra en aquellas situaciones **previas al desplazamiento**, en concreto en la prevención de las infracciones del Derecho Internacional Humanitario, en la realización de actividades de protección y en el ofrecimiento de asistencia humanitaria.

La prevención de las infracciones del Derecho Internacional Humanitario

Las infracciones del Derecho Internacional Humanitario suponen una de las principales causas de desplazamiento forzado en los conflictos armados. El Derecho Internacional Humanitario –en especial las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus



Prevención del desplazamiento (/es/prevencion)

RMF 41

Diciembre 2012

Contents

La voluntariedad de quedarse (/es/prevencion/guler)

Hacia un sistema uniforme de protección legal
(/es/prevencion/chotouras)

Los intentos de prevenir los desplazamientos en los territorios palestinos ocupados (/es/prevencion/khalil)

Derecho Internacional Humanitario: un breve resumen de las provisiones relevantes (/es/prevencion/provisiones-ihl)

La falta de seguridad para acceder a las tierras tras el conflicto amenaza con producir nuevos desplazamientos en el norte de Uganda (/es/prevencion/onegi)

El enfoque del CICR en situaciones previas al desplazamiento (/es/prevencion/talviste-et-al)

Las inundaciones en Tailandia: huir, luchar o flotar
(/es/prevencion/sophonpanich)

¿Prevenir o proseguir con el desplazamiento?
(/es/prevencion/bars)

La educación como un componente esencial para prevenir que los jóvenes vuelvan a desplazarse
(/es/prevencion/anselme-zeus)

Protocolos adicionales de 1977– pretenden proteger a los particulares de los efectos de las hostilidades y limitar las técnicas bélicas empleadas por las partes del conflicto armado. Resultan especialmente importantes las provisiones del Derecho Internacional Humanitario que prohíben los ataques y las represalias a civiles, los ataques indiscriminados, provocar la inanición en civiles como método de guerra y la destrucción de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil.

El Derecho Internacional Humanitario prohíbe a cualquiera de las partes de un conflicto armado obligar a los civiles a que abandonen sus hogares y ofrece a los desplazados internos la misma protección contra los efectos de las hostilidades y el mismo derecho a recibir asistencia que al resto de la población civil. Los Estados y cualquier otra parte del conflicto están obligados a proporcionar la ayuda necesaria para la supervivencia de **todos** los civiles, independientemente de que se hallen desplazados o no, y a permitir que la ayuda humanitaria entre rápidamente y sin impedimentos.

Prevenir las infracciones del Derecho Internacional Humanitario constituye un medio indispensable para evitar que los desplazamientos se lleguen a producir. Es decir, si las partes combatientes respetaran más el Derecho Internacional Humanitario, se podrían evitar muchos de los desplazamientos y gran parte del sufrimiento de las personas desplazadas internas. Prevenir los desplazamientos –cuando proporciona a la gente mayor seguridad– es preferible a tener que ayudarles en el desplazamiento. Aunque la experiencia nos enseña que garantizar el respeto del Derecho Internacional Humanitario es un reto constante.

De acuerdo con su mandato bajo la Convención de Ginebra, el CICR recuerda a las partes sus obligaciones según el Derecho Internacional Humanitario, a través de representaciones oficiales y extraoficiales sobre presuntos incidentes e incrementando el grado de concienciación sobre el Derecho Internacional Humanitario entre las autoridades relevantes y los portadores de armas[1] (#_edn1). Además, el CICR ayuda a los Estados a incluir en su legislación nacional las obligaciones que impone el Derecho Internacional Humanitario con respecto al desplazamiento y trabaja con organizaciones internacionales y regionales para evitar que durante las épocas de conflicto armado tengan lugar los desplazamientos y para promover la

La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos humanos (*/es/prevencion/lewis*)

La gestión del desplazamiento por cuestiones climáticas (*/es/prevencion/leckie*)

La "caja de herramientas" a disposición de los Estados para prevenir el desplazamiento: una perspectiva suiza (*/es/prevencion-del-desplazamiento/isabelle-gomez-truedsson*)

El papel de las mujeres defensoras de los derechos humanos en Colombia (*/es/prevencion/candamil-duque*)

Editorial (*/es/prevencion/editores*)

Minando el desarrollo: desalojos forzados en Bangladesh (*/es/prevencion/hoshour*)

El reconocimiento del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y las comunidades rurales (*/es/prevencion/williams*)

Los detonantes del desplazamiento: explosivos en zonas pobladas (*/es/prevencion/bagshaw*)

La restitución de la propiedad en Colombia (*/es/prevencion/medina*)

La prevención del desplazamiento (*/es/prevencion/amos*)

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la prevención del desplazamiento (*/es/prevencion/weerasingheferis*)

Las intervenciones en temas de refugio previenen y mitigan el desplazamiento (*/es/prevencion/wadley*)

Predecir los desastres y proteger los derechos (*/es/prevencion/ginnetti-schrepfer*)

Los desastres naturales y el desplazamiento indígena en Bolivia (*/es/prevencion/girard*)

La historia y el estatus del derecho a no ser un desplazado (*/es/prevencion/morel-et-al*)

Prevenir el “re-desplazamiento” mediante una reintegración genuina en Burundi (*/es/prevencion/hovil*)

Artículos generales

Los programas de orientación cultural en el extranjero y las percepciones de los refugiados reasentados (*/es/prevencion/komfeld*)

De un laboratorio en Luxemburgo a satélites en Sudán

protección de los desplazados internos.

La Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (Convención de Kampala) adoptada en 2009 por la Unión Africana contiene numerosas provisiones importantes del Derecho Internacional Humanitario que son vinculantes tanto para los actores estatales como para los no estatales. Sus provisiones no sólo pretenden proteger a los desplazados internos sino también ayudar a prevenir los desplazamientos forzados y prohibir los desplazamientos arbitrarios[2] (#_edn2). El reto actual de esta convención –y para el Derecho Internacional Humanitario en general– es garantizar que los Estados Parte la integren en su propia legislación nacional y en sus sistemas de normas, y desarrollen planes para implementarla y llevar un control más efectivo.

Actividades para la protección

El número y la variedad de las perspectivas sobre el desplazamiento hacen que ofrecer respuestas adecuadas sea todo un reto. Aunque los agentes humanitarios tienden a ver el desplazamiento como un fenómeno negativo –un problema de protección– e intentan evitarlo a toda costa, aquellos a quienes afecta directamente podrían considerarlo una estrategia de autoprotección o una manera de mantener sus medios de subsistencia. Además, las fuerzas militares pueden evacuar ciertas zonas si lo consideran necesario por razones militares o para la seguridad de la población.

Prevenir los desplazamientos internos no debería ir en detrimento de la libertad de movimiento ni del derecho a buscar la propia seguridad. En determinadas situaciones y como última opción, el CICR evacua a personas que se encuentran especialmente en peligro. Sin embargo, prevenir problemas y proporcionar ayuda no son excluyentes. El CICR puede emprender una acción para ayudar a prevenir las causas del desplazamiento interno aun cuando esté trabajando con una comunidad en dar apoyo a sistemas de alerta temprana que les permitan adelantarse a un posible desplazamiento.

Identificar a los interlocutores adecuados y calibrar los mensajes transmitidos a las autoridades dependerá en gran medida de lo que las organizaciones humanitarias vean como causas especiales del desplazamiento. El desplazamiento interno causado por órdenes militares directas y el que emprende una comunidad como

del Sur (/es/prevencion/donven-hall)

Promover la seguridad en el trabajo para las mujeres desplazadas (/es/prevencion/buscher)

Las lecciones aprendidas de la movilización causada por los desahucios en las barriadas de Tanzania (/es/prevencion/hooper)

Los refugiados de África Oriental se adaptan a la vida en el Reino Unido (/es/prevencion/bekalo)

De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen (/es/prevencion/kaelin)

Los oportunamente olvidados derechos humanos de los Rohingya (/es/prevencion/brinham)

Los refugiados, ¿son una carga económica o un beneficio? (/es/prevencion/zetter)

La necesidad de protección de los norcoreanos en China (/es/prevencion/cohen)

medida de prevención basándose en rumores (falsos o verdaderos) o en el miedo provocado por acontecimientos pasados, son claramente diferentes y exigen respuestas distintas. El personal del CICR pretende utilizar diversos métodos de trabajo como, por ejemplo, persuadir a las autoridades al mismo tiempo que se moviliza a otros actores, y apoyar a la gente que lo necesite.

Es importante tener en cuenta las características de cualquier desplazamiento concreto. ¿Se traslada la gente en familia o en grupos?, ¿hacia dónde van?, ¿cuándo se van?, ¿cuál es el detonante para que se marchen?, ¿van las familias en mejor situación al mismo lugar y al mismo tiempo que las familias más pobres?, ¿estos traslados son entre núcleos urbanos o desde comunidades rurales a núcleos urbanos? Conocer los patrones resulta fundamental. Éstos no sólo proporcionan información adicional sobre las causas del desplazamiento sino que ofrecen una valiosa percepción acerca de la necesidad o no de dar apoyo a las alertas tempranas o a las evacuaciones.

En la mayoría de los casos la gente ha establecido sistemas de alerta temprana colectivos o individuales en sus comunidades. Entre ellos se incluyen el uso de medios de comunicación especiales para avisar a la comunidad, la preparación de alimentos u otros artículos que pudieran ser necesarios en caso de tener que huir, y el pago por información acerca de posibles ataques. El CICR puede ayudar transmitiéndoles las lecciones aprendidas por otras comunidades en situaciones similares, o asistiendo a las comunidades a la hora de realizar sus planes de contingencia, de identificar las amenazas, de analizar los riesgos y de determinar los límites del desplazamiento.

Evaluar con las comunidades los riesgos regulares y sus necesidades resulta primordial a la hora de proporcionarles una imagen de lo que sería una situación rápidamente cambiante. La evaluación de las necesidades identifican las amenazas particulares en un contexto y en un momento concretos, así como sus causas y las diversas percepciones de las mismas, mientras que la evaluación de riesgos se centra en la probabilidad de que en un futuro se produzcan amenazas. Todas estas evaluaciones juntas ayudan a revelar si las comunidades afectadas ven el desplazamiento interno como una amenaza, como una consecuencia, como una causa o como una estrategia de resolución de problemas, y pueden ayudar a los agentes humanitarios a anticipar los acontecimientos.

El objetivo central del enfoque de protección ante situaciones previas al desplazamiento establecido por el CICR es anticipar los desplazamientos internos. El enfoque ayuda a garantizar que se tienen en cuenta factores específicos de cada contexto y esto permite al CICR trabajar con las comunidades en la prevención de las causas del desplazamiento interno y, a la vez, proporcionar ayuda para establecer mejores sistemas de alerta temprana y planes de contingencia. Y por último, esto también permite al CICR emprender acciones tempranas para prevenir ciertas posibles causas del desplazamiento interno.

La asistencia previa al desplazamiento

La gente no sólo reacciona rápidamente ante la violencia y las amenazas sino que también se ve afectada por otros factores –como la pobreza, los efectos del cambio climático, la escasez de recursos y las crisis económicas–, que también pueden servir de catalizadores para los desplazamientos provocados por situaciones de conflicto. La gente puede verse forzada a desplazarse al haber perdido el empleo o el acceso a los servicios básicos, por ejemplo.

Los programas de asistencia del CICR pretenden garantizar que el acceso a los servicios de salud básicos y a las instalaciones médicas se mantengan, que se disponga de refugio, agua potable y un saneamiento adecuado, que la gente esté protegida contra los restos de explosivos de guerra, y que los ingresos y medios de producción se mantengan. Conseguir estos objetivos exige que el personal del CICR se involucre directamente y que trabaje –y contribuya– con los medios disponibles a nivel local. Puede que esto implique el promover que las autoridades y otros actores cumplan con sus responsabilidades o una combinación de ambos enfoques. La evaluación del contexto y una consulta directa a las comunidades afectadas resultan esenciales para crear una respuesta.

Al garantizar un acceso seguro al agua potable de manera directa o mediante el apoyo a otros proveedores, se puede eliminar una de las posibles causas del desplazamiento. Lo mismo ocurre con los servicios sanitarios.

Los programas de apoyo al trabajo ayudan a que los hogares sean autosuficientes y menos vulnerables al desplazamiento. Proporcionar a la gente un medio de volver a producir sus propios alimentos o de generar unos ingresos regulares mejora directamente la calidad

de vida de los hogares. Esto a su vez puede ayudar a la gente a lidiar con las distintas amenazas que suponen los conflictos armados u otros tipos de violencia.

En Colombia, para unos 2.000 niños de 14 escuelas, la renovación o la reconstrucción de sus centros educativos y el que se impartieran lecciones sobre salud e higiene fueron factores que hicieron que aumentaran las tasas de asistencia, una mejor higiene y que hubiera una menor exposición a la contaminación por armas, a los reclutamientos y a la lucha. Mientras tanto, en las comunidades del Alto Guapí disfrutaron de una mejora del agua y del saneamiento gracias al proyecto de Cruz Roja Colombia y el CICR que terminó en junio de 2011. En este sentido, impulsar la seguridad económica puede evitar el empobrecimiento que podría acabar en desplazamiento.

Más allá de los “factores de expulsión” descritos con anterioridad, una importante causa del desplazamiento interno en situaciones de crisis son los “factores de atracción” creados por la concentración local de servicios ofrecidos por las organizaciones humanitarias –como en los campamentos– a un nivel significativamente mayor que en los alrededores. Esto resulta especialmente común en regiones subdesarrolladas donde una grave ausencia de oportunidades económicas y de servicios caracteriza al entorno en que se desarrolla la violencia armada. El nivel de vida básico, incluso para aquellos a los que la violencia no les afecta directamente, a menudo es estrepitosamente bajo. La ayuda que se le proporciona a las personas que sufren los efectos de la violencia de acuerdo con los criterios aceptados a nivel internacional a menudo excede lo que está disponible para gran parte de la población residente y, como consecuencia, los campos de desplazados suelen suponer un importante factor de atracción.

La ayuda humanitaria a menudo pretende satisfacer las necesidades derivadas de una crisis humanitaria inmediata sin abordar las necesidades que se originan a raíz de una crisis de subdesarrollo. Aunque este dilema extremadamente complejo exige soluciones que vayan más allá de la esfera humanitaria, las acciones emprendidas para contrarrestar el “factor de atracción” de la ayuda humanitaria –especialmente en los campos de desplazados– debería sin embargo tenerse en cuenta en el diseño de un proyecto. Aunque los actores humanitarios tienden a ser más conscientes de los potenciales factores de atracción de su asistencia,

podrían existir razones de seguridad, retos logísticos o decisiones políticas que les impidieran acceder a las comunidades afectadas. Los centros de ayuda pueden, por tanto, establecerse en zonas más accesibles. Resulta esencial proporcionar asistencia humanitaria lo más cerca posible de las regiones de origen de las poblaciones afectadas y, si es posible, brindarles apoyo mediante una ayuda que sea lo suficientemente flexible como para facilitarles el retorno y el reinicio de sus actividades económicas. Restaurar el acceso a los servicios básicos como el agua, la electricidad, la educación y los servicios médicos podría también evitar los desplazamientos a largo plazo.

Conseguir afianzarse en las comunidades vulnerables – en las que los planes de preparación en caso de desastre o conflicto a menudo son débiles, y en las que los actores locales disponen de poco recursos– resulta primordial para evitar los desplazamientos. En su informe sobre la implementación de su política sobre desplazamiento interno, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja reconoció que sus diversos integrantes se enfrentaron a diferentes retos a la hora de evitar los desplazamientos de acuerdo con su mandato. La falta de interpretación e implementación de las normas que rigen la protección de las poblaciones civiles, las lagunas en el conocimiento de las leyes y políticas nacionales adaptadas a cuestiones de desplazamiento, la falta de análisis del impacto a largo plazo de medidas discriminatorias que afectan a la vivienda, las oportunidades laborales o la tenencia de tierras, son todos elementos que se complican la previsión de los desplazamientos. Todos los integrantes del Movimiento han reconocido que necesitan realizar esfuerzos sustanciales para familiarizarse con documentos como la política del Movimiento sobre el desplazamiento interno que aborda estas cuestiones. La necesidad de traducir los principios para que se conviertan en acuerdos operativos o referirse a ellos en los diálogos operativos a todos los niveles con todos los actores también resulta esencial. Trabajar juntos de una forma más estratégica y establecer mejores alianzas servirá para atender mejor a las comunidades en situación de riesgo.

Veronika Talviste (vtalviste@icrc.org
(<mailto:vtalviste@icrc.org>)) es asesora de protección de
poblaciones civiles, Anne Zeidan
(annezeidan@bluewin.ch (<mailto:annezeidan@bluewin.ch>)),

actualmente consultora, fue jefa del Proyecto de Desplazados Internos y Jamie A. Williamson (jwilliamson@icrc.org (mailto:jwilliamson@icrc.org)) es asesor legal del CICR especializado en países de la Common Law. www.icrc.org (http://www.icrc.org/)

[1] (#_ednref1) Véase Olivier Bangerter, “Hablar con los grupos armados”, RMF 37

www.fmreview.org/es/no-estatales/Bangerter.htm
([/es/www.fmreview.org/es/no-estatales/Bangerter.htm](http://es/www.fmreview.org/es/no-estatales/Bangerter.htm))

[2] (#_ednref2) Véase Maria Stavropoulou, “La Convención de Kampala y la protección contra el desplazamiento arbitrario”, RMF 36, p.62-63.

www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF36.pdf
(<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF36.pdf>)

([/es/node/231](#))

Disclaimer

Opinions in FMR do not necessarily reflect the views of the Editors, the Refugee Studies Centre or the University of Oxford.