



SP
CD/09/11
Original: inglés
Aprobada

CONSEJO DE DELEGADOS
DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL
DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Nairobi, Kenia
23-25 de noviembre de 2009

RESOLUCIÓN 11

Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno

RESOLUCIÓN 11

Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno

El Consejo de Delegados,

expresando su profunda inquietud por la difícil situación de decenas de millones de personas forzadas al desarraigo y de otras personas y comunidades afectadas por el desplazamiento a causa de conflictos armados, de violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, así como de desastres naturales o a causa de actividades humanas,

recordando y reafirmando el compromiso de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, el Movimiento) de mejorar la protección y la asistencia de los refugiados y los desplazados internos, como se dispone en las resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (resolución XXI, Manila, 1981; resolución XVII, Ginebra, 1986, resolución 4A, Ginebra 1995 y objetivo 2.3 del Plan de Acción de la XXVII Conferencia Internacional, Ginebra 1999), así como en las resoluciones aprobadas por el Consejo de Delegados (resolución 9, Budapest, 1991; resolución 7, Birmingham, 1993; resolución 4, Ginebra, 2001 y resolución 10, Ginebra, 2003),

recordando que en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en el respectivo ámbito de aplicación, se otorga protección a todas las personas afectadas por el desplazamiento, como los propios desplazados internos, las comunidades residentes y de acogida; y que en situaciones de conflicto armado, los civiles, incluidas las personas afectadas por el desplazamiento, están protegidos como tales, de conformidad con el derecho internacional humanitario,

destacando la importancia de respetar dichas normas para la prevención del desplazamiento,

poniendo de relieve la protección que la legislación nacional puede proporcionar y alentando a todos los componentes del Movimiento, de conformidad con el respectivo cometido, a adoptar las medidas apropiadas para apoyar a los Estados en sus esfuerzos por poner en práctica el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos en las legislaciones y prácticas nacionales aplicables a los desplazados internos, y reconociendo que los Principios Rectores de los desplazamientos internos constituyen un marco internacional importante que puede proporcionar orientaciones con esa finalidad,

reconociendo que un enfoque común que induce a reforzar la respuesta mundial del Movimiento fortalecerá su imagen y su posición en la comunidad humanitaria,

observando al respecto que, en 2009, la Asamblea General de la Federación Internacional adoptó la Política relativa a la migración, que la Junta de Gobierno había aprobado, y que la política establecida más abajo complementa esta política,

reconociendo el esfuerzo realizado por la Unión Africana para aprobar la Convención para la protección y asistencia de los desplazados internos,

1. *aprueba* la Política del Movimiento sobre el desplazamiento interno que consta de los diez principios siguientes:

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

- i) servimos a todas las personas afectadas por un desplazamiento interno –las personas efectivamente desplazadas, las comunidades de acogida y otras personas afectadas– y tomamos decisiones basándonos en las necesidades de servicios humanitarios más acuciantes,
 - ii) utilizamos plenamente nuestro acceso privilegiado a las comunidades expuestas a riesgo y a las instancias decisorias,
 - iii) nos esforzamos por prevenir el desplazamiento al tiempo que reconocemos el derecho de las personas a marcharse por voluntad propia,
 - iv) apoyamos el regreso, el reasentamiento o la integración de los desplazados internos en condiciones de seguridad, de forma voluntaria y digna, basándonos en nuestra evaluación independiente de su situación,
 - v) nos esforzamos por responsabilizar a las personas y a las comunidades, velando por que participen en el diseño y la implementación de nuestros programas ayudándolas a ejercer sus derechos y proporcionándoles el acceso a servicios existentes,
 - vi) actuamos en coordinación con las autoridades y demás partes interesadas. Cuando procede, les recordamos las obligaciones que les incumben según el marco normativo aplicable,
 - vii) las Sociedades Nacionales, como auxiliares de los respectivos poderes públicos, apoyamos a dichas autoridades, a fin de que realicen sus responsabilidades en el ámbito humanitario, en la medida en que lo permitan nuestros recursos y capacidades y siempre que podamos hacerlo en cabal cumplimiento de los Principios Fundamentales y de conformidad con la misión y los Estatutos del Movimiento,
 - viii) nos esforzamos por limitar la medida en que sustituimos a los poderes públicos en el ejercicio de su responsabilidad de atender a las necesidades y de velar por el bienestar de la población en el territorio que controlan,
 - ix) damos prioridad a la asociación operacional en el Movimiento y nos esforzamos por desempeñar funciones complementarias, asumir nuestras responsabilidades y movilizar nuestros conocimientos, y todo ello de forma cabal,
 - x) actuamos en coordinación con otras entidades sobre la base de la presencia y posibilidades que éstas tengan sobre el terreno, las necesidades que deban ser atendidas, la capacidad con que se cuenta y las posibilidades de acceso, al tiempo que velamos por permanecer (y ser considerados) fieles a nuestros Principios Fundamentales,
2. *solicita* a todos los componentes del Movimiento que apliquen esta política cuando atiendan a las necesidades de las personas afectadas por los desplazamientos, o cuando apoyen a otros componentes del Movimiento en dicha tarea,
3. *solicita* al CICR que, en coordinación con la Federación Internacional, informe al Consejo de Delegados, en 2011, sobre la aplicación de esta política,
4. *invita* al CICR y a la Federación Internacional a que consideren debidamente la inclusión de este tema como parte del orden del día general de la Conferencia Internacional de la

Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se celebrará en 2011, a fin de señalar a la atención de los Estados los problemas con que se tropieza en la labor de satisfacer las necesidades humanitarias de las personas afectadas por el desplazamiento interno.

POLÍTICA DEL MOVIMIENTO RELATIVA AL DESPLAZAMIENTO INTERNO

INTRODUCCIÓN

Durante decenios, graves crisis repentinas han causado desplazamientos masivos¹ de grupos de población en el interior de fronteras nacionales², a los que ha sido necesario dar una respuesta humanitaria de emergencia. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento) ha desarrollado un conjunto de respuestas humanitarias y, cada año, ayuda a varios millones de desplazados con diferentes necesidades y vulnerabilidades, en casos de emergencia aguda y en situaciones que se prolongan. El Movimiento solo no puede satisfacer todas las necesidades que nacen a raíz del desplazamiento, pero debe utilizar óptimamente de sus medios y capacidades combinadas. Debe concentrarse en las necesidades, tras haber considerado debidamente la situación específica de que se trata, y evitar, en lo posible, la competencia, sea entre los diferentes componentes del Movimiento, sea entre el Movimiento y otras organizaciones.

Cuando grandes grupos de personas están desplazados en el territorio de un país, es posible que haya un uso extremo de los recursos de los poderes públicos –en quienes recae la obligación primordial de prestar asistencia– y que resulten debilitados. Por lo tanto, la misión de los componentes del Movimiento, es prestar, solos o en asociación, una ayuda humanitaria esencial.

El Movimiento considera que el desplazamiento es un proceso dinámico y con frecuencia recurrente, constituido por varias fases³. El desplazamiento tiene graves consecuencias para muchos grupos diferentes. Al respecto, diferentes conjuntos de normas (derecho nacional, derecho internacional humanitario cuando éste es aplicable y derecho internacional de los derechos humanos) contienen disposiciones relativas a la protección que deben recibir los desplazados, las personas que se quedan en su lugar de domicilio y las comunidades de acogida que comparten sus recursos con el grupo de desplazados.

El objetivo primordial para el Movimiento es proteger a las personas contra el desplazamiento arbitrario⁴ y reducir el riesgo de desplazamientos como consecuencia de peligros naturales o a raíz de la actividad humana. Si, no obstante, las personas se ven desplazadas, el Movimiento toma medidas, sobre todo cuando hay crisis agudas en las que ya no pueden satisfacerse las necesidades esenciales, sin tener en cuenta la duración, a fin de aliviar el sufrimiento de las personas. En las situaciones en que los servicios y las infraestructuras existentes cubren las necesidades básicas, pero de forma insuficiente, como en las crisis crónicas, la finalidad es facilitar el avance hacia el logro de una respuesta duradera a la difícil situación de las víctimas.

En cuanto a la forma en que el Movimiento aborda el desplazamiento interno, la Institución tiene la ventaja de estar profundamente arraigada en la comunidad y de tener un acceso privilegiado a las autoridades. Toma medidas humanitarias e imparciales para atender directamente a las necesidades urgentes de las personas a riesgo, al tiempo que apoya a las autoridades en su capacidad de auxiliar y, si es necesario, recuerda a las autoridades su obligación de velar por el cuidado de la población afectada.

Las resoluciones del Movimiento que se refieren en particular a la acción para ayudar a los refugiados y los desplazados internos sirven de base y complemento a las directrices de la política⁵. En la política se reconoce que el desplazamiento forzado puede estar relacionado con fenómenos migratorios y que es importante adoptar un enfoque coordinado para establecer posibles nexos entre los desafíos del desplazamiento y de la migración. La política de la Federación Internacional sobre la migración de 2009⁶, junto con el (proyecto de

la) política sobre el desplazamiento servirán para armonizar y fortalecer la labor del Movimiento por lo que respecta a la atención a las necesidades y las vulnerabilidades tanto de los migrantes como de los desplazados.

Las directrices de la política más abajo formuladas recuerdan el compromiso del Movimiento para con las personas y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, así como la especificidad y la fortaleza de la labor del Movimiento. Reafirman el valor de una respuesta clara y coordinada del Movimiento a las crisis de desplazamiento. Las directrices aclaran, encauzan y guían el planteamiento del Movimiento en relación con el desplazamiento. También abordan la coordinación con otros organismos que se ocupan del desplazamiento. La finalidad de estas directrices es dar una mayor coherencia a la respuesta del Movimiento al desplazamiento interno, reafirmar su papel y maximizar el impacto positivo que puede tener en las personas a riesgo.

PRINCIPIOS Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA

- 1. En el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja servimos a todas las personas afectadas por un desplazamiento interno –las personas efectivamente desplazadas, las comunidades de acogida y otras personas afectadas– y tomamos decisiones basándonos en las necesidades de servicios humanitarios más acuciantes.**

La vulnerabilidad y las necesidades de las personas o grupos afectados por las crisis tienen prioridad sobre todas las demás consideraciones. Los desplazados no son siempre las personas que corren el mayor riesgo. Las personas que permanecen en su lugar de domicilio pueden ser tan vulnerables como ellos o incluso más. Las comunidades de acogida y las comunidades residentes son a menudo tan vulnerables como los desplazados mismos.

Por consiguiente, debemos:

- velar por que todas nuestras elecciones y prioridades relacionadas con la acción obedezcan a las necesidades y reflejen nuestros Principios Fundamentales de humanidad e imparcialidad;
- velar por que nuestra respuesta atienda a las necesidades de asistencia y protección, e identifique los sectores de población especialmente vulnerables a los riesgos y a los efectos del desplazamiento y cuyos derechos específicos y necesidades deban ser reconocidos y atendidos con rapidez. Es necesario prestar especial atención a la edad, al género y a otros factores de diversidad que aumentan su vulnerabilidad;
- velar por que nuestras respuestas se basen en el concepto de salud para todos⁷, sean de índole multidisciplinaria y tengan como finalidad atender a las necesidades esenciales del grupo afectado;
- velar por que los desplazados y las comunidades afectadas puedan avanzar, por lo menos, hacia situaciones de relativa "estabilidad", en que se satisfagan sus necesidades esenciales, en espera de una solución duradera;
- aclarar que, por lo general, no se apoya una política del confinamiento forzado en los campamentos, y que se deben considerar otras opciones a los campamentos, siempre que sean factibles y funcionen satisfactoriamente;

- hacer todo lo posible para velar por que las personas afectadas por el desplazamiento interno sean informadas de la situación y del paradero de sus seres queridos, a fin de poder restablecer el contacto entre familiares y, si es posible, reunir a las personas con sus familiares.

2. Utilizamos plenamente nuestro acceso privilegiado a las comunidades a riesgo y a las instancias decisorias

Con nuestra red de empleados y voluntarios de Cruz Roja y de Media Luna Roja, estamos arraigados en la comunidad y con frecuencia tenemos un acceso privilegiado a las instancias decisorias. Es fundamental que seamos considerados pertinentes, creíbles y cumplidores de promesas para que todos los interesados nos acepten, así como para obtener acceso y prestar protección y asistencia a todas las personas que más las necesiten.

Por consiguiente, debemos:

- entablar y mantener contactos con todos los que puedan influir de forma significativa en el desarrollo de una crisis;
- lograr que las instancias decisorias, hasta donde sea factible, nos den un acceso ilimitado a las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento interno;
- facilitar un intercambio sustancial de información relativa a asuntos de seguridad, a fin de reducir los riesgos, incluidos los que pueden correr nuestro personal y nuestros voluntarios.

3. Nos esforzamos por prevenir el desplazamiento al tiempo que reconocemos el derecho de las personas a marcharse por voluntad propia.

Las causas del desplazamiento son, en general, las amenazas inminentes a la seguridad física o a la supervivencia de individuos o de comunidades enteras. Nuestra primera opción es ayudar a las personas a permanecer en sus lugares de domicilio, pero únicamente si no va en menoscabo de su seguridad, su integridad física y su dignidad y si se aviene con su voluntad.

Por consiguiente, debemos:

- promover nuestros respectivos cometidos, el derecho internacional humanitario y el papel de auxiliar de la Sociedad Nacional⁸ en relación con el Gobierno de su país, a fin de obtener un acceso especial a las comunidades y a todas las autoridades de turno; esto constituye una ventaja importante que ha de aprovecharse para apoyar tanto las medidas prácticas como el diálogo con las partes interesadas;
- fortalecer los programas de preparación para desastres y de reducción del riesgo de desastres, con el respaldo de la Federación Internacional y del CICR.

4. Apoyamos el regreso, el reasentamiento o la integración, a nivel local, de los desplazados internos en condiciones de seguridad, de forma voluntaria y digna, basándonos en nuestra evaluación independiente de su situación.

Las autoridades tienen la responsabilidad de restablecer las condiciones esenciales, incluidas las garantías de seguridad. Antes de emprender cualquier actividad que tengan como finalidad soluciones duraderas, las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación Internacional, según el respectivo cometido, así como la competencia profesional y los recursos, deben:

- cerciorarse, por medio de una evaluación independiente, de que esas iniciativas garantizarán la seguridad y protegerán la dignidad de los desplazados internos.
- cerciorarse de que la decisión de los desplazados internos de participar en esas soluciones es realmente voluntaria.

5. Nos esforzamos por responsabilizar a las personas y a las comunidades. Lo hacemos velando por que participen en el diseño y la implementación de nuestros programas, ayudándolas a ejercer sus derechos y proporcionándoles el acceso a servicios existentes.

Las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento son con frecuencia las que están en mejor posición para expresar sus necesidades y evaluar la respuesta local, nacional, regional e internacional. Comprender sus necesidades específicas es la primera etapa para lograr que éstas sean atendidas.

Por consiguiente, debemos:

- tomar en cuenta las necesidades según las expresan las comunidades mismas;
- tratar de resolver, cuando sea necesario y factible, todos los abusos, presiones o faltas, incluidos los casos en que son obra de los servicios públicos;
- tomar medidas por adelantado, a fin de no perjudicar a quienes para cuyo beneficio trabajamos;
- informar a las personas afectadas por un desplazamiento de sus derechos y remitirlas a los servicios públicos apropiados o a organizaciones especializadas.

Además, las Sociedades Nacionales operantes deberían, en lo posible, ofrecer a los miembros de las comunidades afectadas la oportunidad de adherirse al Movimiento como voluntarios y a servir en su propio entorno.

6. Actuamos en coordinación con las autoridades y con otras partes interesadas y, llegado el caso, les recordamos sus obligaciones, según lo dispuesto en la base normativa aplicable.

En caso de desplazamiento forzado, la legislación nacional es la primera fuente de derecho pertinente y debería contener garantías de asistencia y protección de la población afectada. Los desplazados internos son parte de la población civil y, como tales, tienen derecho a protección. Sin embargo, la legislación nacional no siempre contiene disposiciones relativas

al desplazamiento, ni siempre prevé siquiera las circunstancias extraordinarias en que ocurre el desplazamiento interno.

Recae sobre las autoridades pertinentes la responsabilidad de crear las condiciones necesarias para que el personal del Movimiento pueda realizar su trabajo en condiciones de seguridad y de hacer respetar la índole protectora del emblema de la cruz roja y de la media luna roja.

En los conflictos armados, el CICR tiene el cometido especial de trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario y de realizar las tareas que le asignan los Convenios de Ginebra. El CICR apoya también a los otros componentes del Movimiento al respecto.

Por consiguiente, debemos:

- promover el conocimiento de las normas pertinentes del derecho nacional, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, según proceda, en beneficio de las personas afectadas, durante todas las fases del desplazamiento;
- cuando sea necesario, hacer que las autoridades sean conscientes de la necesidad de cumplir estas normas;
- apoyar al CICR en el desempeño de sus tareas.

7. Las Sociedades Nacionales, como auxiliares de los respectivos poderes públicos, apoyamos a dichas autoridades a fin de que realicen sus responsabilidades en el ámbito humanitario, en la medida en que lo permitan nuestros recursos y capacidades y siempre que podamos hacerlo en cabal cumplimiento de los Principios Fundamentales y de conformidad con la misión y los Estatutos del Movimiento .

Por su naturaleza misma, los programas en favor de los desplazados internos son realizados a gran escala y pueden durar mucho tiempo. Estos programas benefician a personas obligadas a dejar sus lugares de origen, a menudo, bajo la amenaza contra su vida, salud y dignidad. En tales contextos, a nivel intercomunitario y político, las tensiones pueden ser altas y, por ende, es necesario que las Sociedades Nacionales mantengan un diálogo claro y constructivo con las autoridades.

Por consiguiente, debemos:

- velar por que en nuestro diálogo con las autoridades se destaquen, por una parte, la necesidad de que las Sociedades Nacionales respeten los Principios Fundamentales y los Estatutos del Movimiento;
- velar por que las autoridades conozcan las limitaciones en la capacidad de la Sociedad Nacional de realizar actividades de las que el Estado es responsable y las actividades que puedan sobrepasar las capacidades de la Sociedad;
- velar por que, desde el inicio, hablemos con las autoridades sobre las correspondientes garantías en relación con las estrategias de relevo.

8. Nos esforzamos por limitar la medida en que sustituimos a los poderes públicos en el ejercicio de su responsabilidad de atender a las necesidades y de velar por el bienestar de la población en el territorio que controlan.

Las autoridades tienen la obligación primordial de velar por el bienestar de todos los grupos de población afectados por un desplazamiento interno y por prestarles los servicios que necesiten. La labor del Movimiento se emprende de tal manera que se evita desalentar a las autoridades, como primeros responsables, de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y salvaguardar los derechos de las personas.

Por consiguiente, cuando las autoridades no cumplan o no puedan cumplir sus obligaciones, debemos velar por que toda actividad sustitutiva que emprendamos se aborde, con regularidad, con esas autoridades, a fin de que tomen medidas para cumplir sus obligaciones para con la población.

9. Damos prioridad a la asociación operacional en el Movimiento y buscamos desempeñar funciones complementarias, asumir nuestras responsabilidades y movilizar nuestros conocimientos, y todo ello de forma cabal.

Por definición las emergencias requieren una rápida respuesta. Las Sociedades Nacionales, que están arraigadas en las comunidades y tienen una estructura que generalmente se extiende a todo el territorio nacional, están a menudo en buena posición para aliviar rápida y efectivamente el sufrimiento de las personas y comunidades afectadas. Sin embargo, las emergencias causadas por desplazamientos a gran escala con frecuencia exceden las capacidades de los diferentes componentes del Movimiento, incluso cuando tienen un cometido específico en el área en cuestión. El hecho de que compartamos la misma identidad mediante los emblemas que utilizamos y los principios que aplicamos, así como las políticas y directrices en las que hemos convenido, significa que deberíamos dar prioridad a las asociaciones y a la coordinación efectiva en el Movimiento.

Por consiguiente, debemos:

- velar por que las medidas colectivas tomadas por diferentes componentes del Movimiento tengan la mayor coherencia posible, eliminen los vacíos y las superposiciones, adopten posiciones comunes y difundan mensajes comunes y maximicen el impacto que puede lograrse con los recursos disponibles;
- hacer todo lo que podamos en las situaciones en que existe un nexo entre desplazamiento interno y el hecho de huir atravesando fronteras internacionales para que la respuesta humanitaria sea coordinada mediante una estrategia transfronteriza.

10. Actuamos en coordinación con otras entidades sobre la base de la presencia y posibilidades que éstas tengan sobre el terreno, las necesidades que deban ser atendidas, la capacidad con que se cuenta y las posibilidades de acceso, al tiempo que velamos por permanecer (y ser considerados) fieles a nuestros Principios Fundamentales.

El número y la diversidad cada vez mayores de los organismos que responden al desplazamiento interno crean oportunidades y riesgos que el Movimiento aborda mediante un análisis de la situación en particular, las organizaciones presentes y el cometido respectivo de cada una.

Por consiguiente, debemos:

- aceptar la cooperación y la coordinación con todas las demás entidades y pedir que las tareas sean asignadas según la competencia profesional, las capacidades y los recursos efectivos de cada organización.
- resistir a todo intento, militar⁹, político, ideológico o económico, que nos aparte de la trayectoria de acción dictada por las exigencias de humanidad, independencia, imparcialidad y neutralidad, o que nos convenza de actuar de modo que se menoscabe la imagen del Movimiento.

¹ La definición de desplazamiento interno a la que se refiere el Movimiento es la articulada en los principios rectores de los desplazamientos internos: se entiende por desplazados internos las 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" (UN doc. E/CN.4/1998/Add.2 del 11 de febrero de 1998).

² En 2009, más de la mitad de las personas afectadas por una grave crisis repentina ha dicho que estaba desplazada porque fue obligada a dejar su lugar de domicilio para ir a vivir en otro lugar. V. Informe resumido: Afganistán, Colombia, República Democrática del Congo, Georgia, Haití, Líbano, Liberia y Filipinas. Sondeo de opinión, 2009. Nuestro mundo. Perspectivas del terreno. IPSOS/CICR, 2009.

³ **La protección contra el desplazamiento forzado** es la fase en que las causas del desplazamiento pueden ser eliminadas o reducidas. Comprender los eventos que causan el desplazamiento es vital para poder prevenir su recurrencia. **El desplazamiento agudo** es la fase del desplazamiento que se singulariza por la huida frenética de personas que a menudo toman medidas desesperadas en busca de soluciones que con frecuencia son sumamente difíciles de lograr. **El desplazamiento estable** se distingue por un "asentamiento" relativo de los desplazados internos en espera de que termine la crisis (en campamentos, con personas que los acogen, o de forma independiente). **Las soluciones duraderas sostenibles** dependen de la solución de la crisis o pueden ser consideradas una que vez que se han logrado las condiciones que llevan al restablecimiento de la "normalidad" en las vidas de los desplazados internos.

⁴ Según el principio 6.1 de los Principios rectores de los desplazamientos internos, todo ser humano tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su lugar de residencia habitual. La evacuación y el reasentamiento permanente deberían ser utilizados como medida de última instancia por razones de absoluta necesidad, peligro inminente contra la vida, la integridad física y la salud. Éstas medidas deberían tomarse en consonancia con el DIH y los derechos humanos.

⁵ El Movimiento ha establecido diferentes políticas y reglamentos para dirigir sus operaciones de emergencia y sus actividades en conflictos prolongados y en otras catástrofes. Entre los más recientes, están el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales*, el Acuerdo de Sevilla y otros mecanismos vigentes para la coordinación en el Movimiento. En cuanto a los desplazados internos concretamente, el Consejo de Delegados aprobó, en 2001, una importante resolución sobre la acción del Movimiento en favor de los refugiados y los desplazados internos, en que insta a la adopción de una estrategia que guíe esa acción. En otra resolución de 2003 se incluye un documento titulado *Elementos mínimos para suscribir acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y sus asociados operacionales externos*, cuya finalidad es promover la imagen y la credibilidad del Movimiento.

⁶ La nueva política de la Federación Internacional, de 2009, Política relativa a la migración, reemplaza la anterior política de la Federación sobre refugiados y otras personas desplazadas.

⁷ La definición de salud de la OMS implica el bienestar físico, psicológico y social. El Movimiento ha utilizado con frecuencia esta definición.

⁸ V. resolución 2, Especificidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la acción y en las asociaciones, y función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, XXX Conferencia Internacional, Ginebra, 2007.

⁹ V. Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares (Consejo de Delegados, 2005, resolución 7).

Anexo 1

Comentario sobre los principios y la orientación de la política

- 1. En el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja servimos a todas las personas afectadas por un desplazamiento interno –las personas efectivamente desplazadas, las comunidades de acogida y otras personas afectadas– y tomamos decisiones basándonos en las necesidades de servicios humanitarios más acuciantes.**

Los desplazados internos son una gran parte de las personas a las que prestamos asistencia. Las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares son las que tienen más probabilidades de vivir situaciones difíciles, pues casi siempre se ven alejadas de su entorno habitual de forma brutal, lo que constituye una amenaza directa a su capacidad para satisfacer las necesidades más esenciales¹, especialmente cuando las comunidades o familias son separadas o cuando parientes resultan heridos, muertos² o dados por desaparecidos. De conformidad con el principio de imparcialidad, el Movimiento debe dar prioridad a las necesidades más urgentes. La finalidad del principio de humanidad es proteger la vida y la salud y velar por el respeto de la dignidad humana. El Movimiento no disocia la asistencia de la protección. Las actividades relativas a la protección son una ventaja principal para el Movimiento, el cual es considerado un actor legítimo en este ámbito. Por lo tanto, debe definir, no sólo las prioridades en el ámbito de la asistencia, sino también las relacionadas con problemas de protección. "Protección" y "asistencia" están intrínsecamente vinculadas y son elementos inseparables del cometido del CICR. El CICR define la protección como todas las actividades cuya finalidad es garantizar el respeto cabal de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de las pertinentes ramas de derecho, es decir, el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Por supuesto, las leyes nacionales son también un conjunto pertinente de leyes.

Se distinguen cuatro grupos de derechos pertinentes:

1. derechos relacionados con la seguridad física y la integridad (por ejemplo, el derecho a la vida y el derecho a no sufrir torturas, agresiones o violaciones);
2. derechos básicos relativos a las necesidades básicas de la vida (por ejemplo, el derecho a disponer de alimentos, agua potable, asistencia básica de salud y alojamiento);
3. otros derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, el derecho a trabajar, a la restitución de los bienes perdidos o a recibir compensación por ellos y el derecho a la educación);
4. otros derechos civiles y políticos (por ejemplo, el derecho a obtener documentación personal, a participar en la política, a tener acceso a los tribunales, a no sufrir discriminaciones).

Mediante sus actividades de emergencia, el Movimiento está más familiarizado con los dos primeros grupos de derechos; pero, las Sociedades Nacionales también podrían considerar, cuando sea factible, entablar debates con las autoridades pertinentes sobre los otros dos grupos de derechos, para que ello redunde en beneficio de las personas desplazadas.

El Movimiento también debe considerar las necesidades y las vulnerabilidades de los grupos que quedan aislados, por la razón que fuere, en su lugar de origen, y no puede hacer caso omiso del hecho de que la población residente es con mucha frecuencia la que primera presta apoyo a los desplazados internos. Cada familia y las comunidades locales comparten

a menudo sus propios recursos con los grupos desplazados. Por consiguiente, también se ven afectados por el desplazamiento y deberían recibir apoyo para que puedan desempeñar el importante papel que desempeñan en el alivio de los efectos del desplazamiento.

Por lo tanto, el Movimiento debe esforzarse por apoyar a las familias y comunidades de acogida en el empeño que ponen por asistir a los desplazados internos. En caso de conflicto armado, el DIH autoriza el internamiento o la residencia forzosa de civiles sólo cuando se justifica por imperiosas razones de seguridad³. En otros casos, cuando se organizan los campamentos para facilitar la entrega de ayuda humanitaria, es frecuente que surtan un efecto de "imán", a causa de los servicios y de la seguridad comparativa que proporcionan. Esto genera nuevos problemas, que pueden ser difíciles de resolver y pueden incrementar las vulnerabilidades y riesgos a los que los desplazados internos están expuestos.

Cuando se realizan programas humanitarios destinados especialmente a personas afectadas por un desplazamiento, debe prestarse especial atención a la integración de estas operaciones específicas en las estrategias generales basadas en las necesidades y vulnerabilidades.

El desplazamiento a largo plazo puede entrañar diferentes consecuencias para las personas afectadas. Además de los efectos duraderos de los traumas emocionales que ese provoca, los desplazados internos pueden desarrollar nuevos tipos de vulnerabilidades, a causa de la ruptura de su vida social y económica, la separación de los miembros de una misma familia,⁴ la dependencia de la ayuda humanitaria, la discriminación y la marginación. A menudo, los desplazados se encuentran hacinados en torno a los núcleos urbanos. En estos casos, como en el de los habitantes de barrios de viviendas precarias, lo más frecuente es que necesiten que las autoridades nacionales alivien su pobreza, les presten atención de salud y formación profesional y les ofrezcan oportunidades de empleo. También pueden acabar residiendo a largo plazo en campamentos, los cuales acaban convirtiéndose, efectivamente, en poblados improvisados y precarios.

2. Utilizamos plenamente nuestro acceso privilegiado tanto a las comunidades a riesgo como a las instancias decisorias

Con nuestra red de personal y voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, estamos arraigados en las comunidades y a menudo tenemos un acceso privilegiado a las instancias decisorias. Las Sociedades Nacionales, que están enraizadas en comunidades, están en buena posición para determinar todas las necesidades y para atenderlas cuando la respuesta del Movimiento tiene un valor añadido. Asimismo, deberíamos esforzarnos por determinar los vacíos (por ejemplo, en materia de educación o social) y encomendar las necesidades que no han sido atendidas a otros organismos especializados. Por consiguiente, las Sociedades Nacionales deberían actuar como un sistema humanitario de referencia para el Gobierno del respectivo país y para otros organismos humanitarios.

Nuestro arraigo en las comunidades puede convertirse en una debilidad si no se considera imparcial a cualquiera de los componentes del Movimiento. Temporalmente, las restricciones políticas y las consideraciones de seguridad pueden obligar a los componentes del Movimiento a suspender sus operaciones en algunas zonas. El Movimiento necesita entablar un diálogo con las autoridades y todas las demás partes implicadas. Debe granjearse su confianza mediante el cumplimiento cabal de los Principios Fundamentales, especialmente, los de imparcialidad, neutralidad e independencia, a fin de garantizar un acceso seguro y sin trabas a la población que desea proteger y asistir⁵ y recordar a las autoridades y partes sus obligaciones. Las Sociedades Nacionales también se granjean la confianza de las autoridades de su país cuando son vistas como asociados fiables cuando se desempeñan como auxiliares.

3. Nos esforzamos por prevenir el desplazamiento al tiempo que reconocemos el derecho de las personas a marcharse por voluntad propia.

Un principio esencial de nuestro enfoque en relación con el desplazamiento es que es mejor evitar ante todo el desplazamiento y que debemos prestar apoyo a la personas *in situ*. La capacidad del Movimiento de adoptar un enfoque multidisciplinario es un elemento importante en este empeño. Si, no obstante, ocurre un desplazamiento, deben tomarse medidas para encontrar soluciones duraderas tan pronto como las circunstancias lo permitan.

Es posible que las partes en un conflicto armado obliguen deliberadamente a grupos de personas a desplazarse.⁶ Estos grupos también pueden sentirse obligados a abandonar sus hogares para evitar violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario, los efectos de los conflictos armados o de otras situaciones de violencia; por ejemplo, escasez de alimentos o de agua y colapso de los servicios de salud. La prevención del desplazamiento forzado o de los flujos de refugiados es pues parte de la protección más amplia que asignan el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos a la población civil.⁷

Grupos de población también pueden verse obligados a huir ante catástrofes naturales o causadas por el hombre. El desplazamiento es también un mecanismo al que se recurre cuando ya no es posible satisfacer las necesidades básicas.

Algunas crisis que ocurren de forma repentina, como las catástrofes naturales, son recurrentes y, en cierto modo, previsibles. Pero otras no. Los componentes del Movimiento han desarrollado diferentes formas de mitigar las consecuencias de los desastres, por ejemplo mediante la reducción de los riesgos. Por consiguiente, es importante considerar los factores relacionados con el contexto que incitan al desplazamiento e identificar a los grupos de personas que podrían estar especialmente a riesgo si hubiera un desplazamiento. Debe aprovecharse la capacidad de acceso del Movimiento tanto a las comunidades a riesgo como a las instancias decisorias para prevenir, cuando proceda, el desplazamiento y a responder a los más necesitados cuando el desplazamiento es inevitable.

4. Apoyamos el regreso, el reasentamiento o la integración a nivel local de los desplazados internos en condiciones de seguridad, de forma voluntaria y digna, sobre la base de nuestra evaluación independiente de su situación

Los Principios rectores de los desplazamientos internos ponen de relieve el hecho de que las autoridades nacionales tienen la obligación de crear las condiciones para tomar medidas seguras y voluntarias, así como de proporcionar los medios para ayudar a los desplazados internos a buscar de forma voluntaria soluciones duraderas en condiciones de seguridad y con dignidad. Queda la prerrogativa de los desplazados internos de buscar de forma independiente medios sostenibles para mejorar su situación. Sin embargo, las autoridades tienen el deber de facilitar el regreso, la integración local o el reasentamiento de los desplazados internos buscando una solución a largo plazo, y ayudando a recobrar los bienes y haberes y disponiendo compensaciones por su pérdida si es imposible recuperarlos. En principio, las posibles soluciones duraderas al desplazamiento incluyen:

- el regreso y la reintegración: la persona regresa al lugar donde vivía antes de la crisis;
- la integración local: la persona se integra en la comunidad local a donde fue a parar como consecuencia de su desplazamiento;

- el reasentamiento: la persona se reasienta en otro lugar distinto del país y se integra en la comunidad de ese lugar.

Debemos apoyar la capacidad de las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento de tomar decisiones informadas sobre la base de las opciones factibles. También debemos propiciar la oportunidad de participar plenamente en la planificación e implementación de las soluciones que elijan. No deberían ser sometidas a coerción de tipo alguno, como fuerza física, vejaciones o intimidación o negativa a prestarles servicios básicos. No debemos apoyar el cierre de campamentos o centros de desplazados internos como medio sea para inducir sea para evitar el regreso, la integración local o el reasentamiento en otro lugar, si no hay alternativas aceptables.

Debemos promover soluciones duraderas basadas en elecciones voluntarias, seguras y dignas para las personas afectadas.

Antes de participar en un programa de regreso o reasentamiento, debemos cerciorarnos de que los desplazados internos conocen los pormenores del programa, especialmente en relación con las condiciones de vida y los riesgos. Los componentes del Movimiento también deben tratar de informarse apropiadamente de la situación en el lugar de regreso o reasentamiento para evitar apoyar medidas que puedan ir en menoscabo de las personas concernidas, durante y después de su regreso.

Las Sociedades Nacionales deberían preguntar a las autoridades y los servicios públicos de los respectivos países acerca de los acuerdos suscritos para saber si pueden asistir de alguna forma a los grupos concernidos.

Según las condiciones locales en el lugar de regreso, integración o reasentamiento local permanente, se pueden organizar diferentes programas y utilizar medios pensando siempre y ante todo en los grupos más vulnerables. Puede tratarse de:

- actividades para fortalecer la capacidad de la sección local de la Sociedad Nacional para prestar servicios adecuados,
- paquetes con alimentos y productos de aseo para el regreso,
- ayuda para reemprender una actividad de subsistencia (aperos agrícolas y semillas) y de generación de ingresos,
- material para construir alojamientos,
- medios para reconstruir las redes sociales,
- estrategias para recoger los restos explosivos de guerra,
- restablecimiento del contacto entre familiares,
- actividades para mejorar el desarrollo de la comunidad,
- actividades de protección para velar por el pleno respeto de la letra y del espíritu del derecho pertinente y de los derechos de las personas.

5. Nos esforzamos por responsabilizar a las personas y a las comunidades. Hacemos esto velando por que participen en el diseño y la implementación de nuestros programas, ayudándolas a ejercer sus derechos y proporcionándoles el acceso a servicios existentes.

Los desplazados internos pueden proporcionar una valiosa información sobre su desplazamiento, la causa y el alcance de éste, así como sobre los problemas a los que hacen frente. En todos los casos, los programas en beneficio de las personas afectadas por un desplazamiento tienen más posibilidades de éxito si se toman en cuenta sus opiniones.

En nuestro esfuerzo por proteger la dignidad de las personas, buscamos de forma proactiva, la contribución, el análisis y las recomendaciones de los afectados por lo que respecta a su vida y a las circunstancias que atraviesan. Sin embargo, el respeto a la persona implica que cada persona es considerada autónoma (es decir, tiene el derecho a hacer su propia elección).

El respeto a una persona que da información a las organizaciones humanitarias exige que, en lo posible, se le dé la oportunidad de tomar una decisión informada sobre procurar o no datos de índole personal o sensible. La persona en cuestión debería ser informada acerca de las circunstancias en que los datos que proporciona pueden ser transmitidos a las autoridades o a otra parte.

Tomamos medidas para que las personas tengan acceso a información exacta y tengan oportunidades de participar e influir en las decisiones que se tomen en su nombre, así como para que se les ofrezcan elecciones significativas en circunstancias que son a menudo desastrosas.

Consideramos que debemos dar cuenta en primer lugar a las personas a riesgo y, en lo posible, entablaremos sistemas para que nuestras responsabilidades sean visibles y puedan ser supervisadas. Tomamos medidas proactivas para evitar causar daños a las personas que se benefician de nuestra labor. Nos guía el deseo de hacer, en todo momento, lo que redunde en el mayor interés de las personas a riesgo. Por consiguiente, atribuimos importancia al diálogo directo con esas personas.

Los programas en favor de las personas afectadas por el desplazamiento deben ser diseñados de modo que responsabilicen a los beneficiarios, promuevan la capacidad para que se valgan por sí mismos y fortalezcan su resiliencia. Cuando se tracen planes de emergencia, los componentes del Movimiento deben tener presente las posibles consecuencias a largo plazo que esos planes puedan tener y crear con los grupos afectados mecanismos que ayuden a garantizar la autonomía.

6. Actuamos en coordinación con las autoridades y demás partes interesadas. Cuando procede, les recordamos las obligaciones que les incumben según el marco normativo aplicable.

A diferencia de los refugiados, no hay un convenio internacional que se refiera específicamente a los desplazados internos. Esto da a veces pie para que se presuma que hay un vacío en las normas jurídicas relativas a la protección y la asistencia de los desplazados internos. Sin embargo, a pesar de que es posible que el derecho pertinente no contenga referencias específicas a los desplazados internos, siempre es posible referirse a una base jurídica para la protección de las personas que han sido desplazadas, las personas que no se marchan de sus lugares de domicilio y otros grupos de personas afectadas por los acontecimientos en cuestión. Deben recordarse a las autoridades y, en caso de conflicto, a las partes contendientes, las obligaciones que tienen para con las

personas afectadas por un desplazamiento, y las personas afectadas deben ser conscientes de los derechos que pueden protegerlas.

El Movimiento necesita entablar un diálogo con las autoridades y todas las demás partes implicadas. Debe granjearse su confianza mediante el cumplimiento cabal de los Principios Fundamentales, especialmente los de imparcialidad, neutralidad e independencia, a fin de garantizar un acceso seguro y sin trabas a la población que desea proteger y asistir. Debe granjearse y recordar a las autoridades sus obligaciones. Las Sociedades Nacionales también se granjean la confianza de las autoridades de su país cuando son vistas como asociados fiables cuando se desempeñan como auxiliares.

El Movimiento debe conocer las normas del derecho internacional que han de cumplirse en todas las fases de un desplazamiento, en especial el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en beneficio de las personas afectadas. Además, debe tomarse en cuenta el derecho nacional, el cual debe ser interpretado de modo que se ajuste al derecho internacional que el Estado debe cumplir. El Movimiento nunca debe desacatar las normas del derecho internacional. El derecho internacional aplicable al desplazamiento está contenido en muchos tratados. Entre éstos los siguientes: los tratados regionales y universales de derechos humanos, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, así como el derecho internacional consuetudinario. También hay nuevos instrumentos por lo que respecta el desplazamiento, como el Protocolo de los Grandes Lagos sobre los desplazados internos. Éstos y otros posibles desarrollos normativos pueden complementar y fortalecer la base jurídica internacional existente.

Todos los componentes del Movimiento deben conocer la base jurídica aplicable cuando emprenden actividades relacionadas con el desplazamiento porque la protección que asigna el derecho internacional (y el derecho nacional cuando éste es aplicable) debe constituir una base mínima para toda nuestra labor (véase Anexo 2 sobre la base jurídica).

El CICR tiene un cometido especial en hacer respetar el derecho internacional humanitario y debería prestar apoyo a otros componentes del Movimiento al respecto.

7. Las Sociedades Nacionales, como auxiliares de los respectivos poderes públicos, apoyamos a dichas autoridades, a fin de que realicen sus responsabilidades en el ámbito humanitario, en la medida en que lo permitan nuestros recursos y capacidades y siempre que podamos hacerlo en cabal cumplimiento de los Principios Fundamentales y de conformidad con la misión y los Estatutos del Movimiento.

En todas las emergencias en que hacen un uso extremo de sus recursos, las autoridades buscarán asociados fiables. Mientras más confíen en las Sociedades Nacionales, mejor disposición mostrarán en confiarles asuntos cuya responsabilidad recae sobre el Estado. A veces, la confianza del Gobierno se basará más en la fiabilidad de la Sociedad Nacional como proveedora de servicios que en su respeto a los Principios Fundamentales del Movimiento. El papel auxiliar a menudo supone una ventaja operacional, pero es esencial que la Sociedad Nacional respete los Principios Fundamentales y preserve su independencia en la toma de decisiones y en la acción, especialmente cuando la autoridad estatal es una parte en un conflicto en el país donde se realiza la operación.

En su calidad de auxiliares de los poderes públicos del respectivo país, las Sociedades Nacionales deben tratar de entablar una relación equilibrada con responsabilidades claras y recíprocas y trabajar para mantener y dar realce a un diálogo constante en todos los niveles en relación con el marco convenido para la acción humanitaria⁸.

8. Nos esforzamos por limitar la medida en que sustituimos a los poderes públicos en el ejercicio de su responsabilidad de atender a las necesidades y de velar por el bienestar de la población en el territorio que controlan.

La población residente y las comunidades locales son con frecuencia las que primero ayudan a los desplazados internos. Sin embargo, la obligación de prestar un apoyo coordinado y sostenible a las personas afectadas recae, en primer lugar, sobre las autoridades locales, regionales y nacionales.

El Movimiento debería evitar sustituir mediante sus actividades una labor que pueda ser realizada por las autoridades en los casos en que ello pueda desalentar a las autoridades de cumplir plenamente sus obligaciones y responsabilidades. En países en que las estructuras estatales son débiles, puede tenderse a solicitar a las Sociedades Nacionales a que asuman una amplia serie de responsabilidades que no han sido cumplidas. Puede ser útil distinguir entre los casos en que un Estado trabaja con una reducida capacidad de aquellos en que falta la voluntad política. Cuando los Estados carezcan de voluntad política para desempeñar sus obligaciones, las Sociedades Nacionales deberían resistir a la presión de convertirse en sustitutos y deberían examinar el apoyo con que cuentan basándose en sus propias capacidades. Las Sociedades Nacionales deberían tener sumo cuidado en aceptar sustituir a las autoridades sin antes preconizar alternativas que estén en consonancia con los Principios Fundamentales y los Estatutos del Movimiento.

Los componentes del Movimiento deben apoyar a las comunidades afectadas en su deseo de apoyarse en los mecanismos a que recurren habitualmente para hacer frente a las dificultades y deben desarrollar programas que se centren en el restablecimiento de la autonomía.

9. Damos prioridad a la asociación operacional en el Movimiento y buscamos desempeñar funciones complementarias, asumir nuestras responsabilidades y movilizar nuestros conocimientos, y todo ello de forma cabal.

El Movimiento despliega actividades desde hace mucho tiempo por lo que respecta a la atención de las necesidades y la disminución de las vulnerabilidades de los desplazados internos, los refugiados, los solicitantes de asilo y otros migrantes, y ha desarrollado una serie de políticas⁹ al respecto.

Gracias a los cometidos diferentes pero complementarios de los distintos componentes del Movimiento, sus esfuerzos combinados dan una respuesta completa al desplazamiento. En los conflictos armados y en otras situaciones de violencia, dos componentes distintos del Movimiento, la Sociedad Nacional operante y el CICR, tienen cometidos concomitantes.¹⁰ En todos los demás casos, la Sociedad Nacional operante está en buena posición para desempeñar un papel vital, especialmente en la fase de alerta temprana y en las primeras etapas de una crisis, así como en la última fase, cuando casi todos los demás organismos se retiran. Durante la mayor parte de la crisis, se combinan las distintas competencias de los componentes del Movimiento para dar una respuesta sustancial. El Movimiento tiene experiencia práctica en el uso de mecanismos para la planificación de contingencias, la cual tiene un papel significativo en una respuesta humanitaria eficaz. Además, ha desarrollado un sistema eficaz para el rápido despliegue de su personal humanitario.

Para favorecer el uso óptimo de recursos, las Sociedades Nacionales y, en caso de operaciones internacionales de socorro, el CICR y la Federación Internacional deben tratar de establecer y adoptar un marco de coordinación para el Movimiento y compartirlo con todos sus asociados. En los casos en que pueda hacerlo sobre la base de una evaluación realista de sus capacidades, la Sociedad Nacional operante coordina la respuesta del

Movimiento en el territorio de su país. Si no, esa Sociedad es el asociado principal del organismo al que se atribuya esa responsabilidad de coordinación. Para fortalecer su identidad común y el respeto por los Principios Fundamentales, los componentes deberían dar prioridad a la asociación (operacional) en el Movimiento. Deben considerarse con detenimiento el mantenimiento o el fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional del país concernido. Su capacidad y cometido general no deberían verse socavados por operaciones a gran escala en favor de grupos desplazados.

La Federación Internacional asume la función directiva cuando se trate de que la Sociedad Nacional reciba de los otros componentes del Movimiento el apoyo apropiado para fortalecer su capacidad. El CICR contribuye al desarrollo y la preparación de las Sociedades Nacionales en los ámbitos relacionados con su cometido y sus competencias esenciales. En especial, apoyará el empeño de las Sociedades Nacionales por fortalecer su capacidad operacional en los ámbitos de la búsqueda y el restablecimiento del contacto entre familiares, lo que incluye la gestión de los restos humanos y la identificación forense, la difusión del conocimiento de los Principios Fundamentales del Movimiento, y las actividades para reducir los efectos de una contaminación por armas. Con este fin, el CICR hará cuanto pueda para proporcionar asesoramiento técnico y recursos.

Para que aquellos que proporcionan recursos y apoyo puedan hacerlo como parte de una respuesta bien organizada, los diferentes componentes del Movimiento deben coordinar sus estrategias y llamamientos de movilización de recursos, en especial durante la fase inicial de una emergencia.

De conformidad con la política existente, las Sociedades Nacionales deben encauzar sus llamamientos internacionales principalmente por medio del CICR o de la Federación Internacional, según corresponda.

10. Actuamos en coordinación con otras entidades sobre la base de la presencia y posibilidades que éstas tengan sobre el terreno, las necesidades que deban ser atendidas, la capacidad con que se cuenta y las posibilidades de acceso, al tiempo que velamos por permanecer (y ser considerados) fieles a nuestros Principios Fundamentales.

Dada la magnitud de un desplazamiento interno, una respuesta cabal sobrepasa, por lo general, los poderes de cualquier organización humanitaria.

En muchos lugares donde se necesitan operaciones humanitarias a gran escala, ha aumentado el número de organismos que intervienen. Por consiguiente, todas éstas necesitan coordinar sistemáticamente sus esfuerzos en lo mayor medida posible y encontrar formas de obtener el mejor provecho de sus recursos, capacidades y competencia para maximizar el efecto general.

Se considera cada vez más a los desplazados internos como un grupo vulnerable específico que necesita una protección especial y un estatuto especial. Es un tema esencial del orden del día de los organismos de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno.

Son muchas las ventajas de cooperar con los organismos de las Naciones Unidas, especialmente en ámbitos complementarios en que pueden proporcionar competencias especiales (OMS, UNFPA, FAO, entre otros) y asistencia (PMA, UNICEF, ACNUR, entre otros) en favor de los desplazados internos y en que, por ejemplo, las Sociedades Nacionales pueden poner a disposición su extensa red nacional y su acceso directo a las autoridades.

Nuestras relaciones con los organismos de las Naciones Unidas deben guiarse por los mismos principios generales que inspiran a todos los componentes del Movimiento en sus relaciones con cualquier otra entidad humanitaria. Esto es especialmente válido en los casos de conflicto armado o en otra situación de violencia, cuando es fundamental que todos los componentes del Movimiento mantengan, y que los demás consideren que mantienen, un enfoque estrictamente neutral e independiente en relación con todos los actores, aunque las Sociedades Nacionales pueden actuar simultáneamente como auxiliares de las respectivas autoridades.

En los conflictos armados y otras situaciones de violencia, debe hacerse una clara distinción entre las Naciones Unidas como un todo (mantenimiento de la paz, construcción de la paz y órganos políticos) y sus organismos especializados. Al tiempo que cooperamos con organismos especializados, debemos prestar especial atención a preservar la identidad del Movimiento y velar por el respeto de los Principios Fundamentales.

Los acuerdos de cooperación con organizaciones no gubernamentales internacionales o locales son posibles, siempre que se comprenda su trabajo, que ellas se suscriban a valores semejantes a los nuestros y que la cooperación con ellas no deforme la percepción que las comunidades y las autoridades tienen de la labor del Movimiento.

Cuando se negocien o reexaminen acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y organizaciones externas, los componentes deben referirse a la guía existente sobre las relaciones con las organizaciones ajenas al Movimiento.¹¹

¹ Amenazas comunes a la seguridad de los desplazados internos:

- ataques directos y malos tratos;
- incremento del riesgo de que las familias se vean separadas y de que los niños en especial sean separados de sus padres o de otros parientes.
- riesgo cada vez mayor de la violencia de género, por ejemplo, violación o violencia sexual contra las mujeres y las niñas;
- creciente exposición a las amenazas contra la salud;
- privación de la propiedad;
- acceso restringido a los bienes y servicios esenciales, incluida la atención sanitaria;
- exposición a riesgos colaterales al tratar de satisfacer sus necesidades esenciales;
- riesgo de tensión entre comunidades de acogida y personas desplazadas;
- presencia de portadores de armas en los campamentos;
- reclutamiento forzado;
- movimiento a través de zonas inseguras y asentamientos en lugares desprotegidos e inapropiados.

² V. en especial, la Estrategia del Movimiento sobre las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, que será actualizado por el Consejo de Delegados de 2009.

³ Según el principio 12 de los Principios rectores "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias".

⁴ V. la actual Estrategia para el Restablecimiento del Contacto entre Familiares (y el plan de aplicación) para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008-2018), y su Anexo, 2007, del Consejo de Delegados, resolución 4.

⁵ V. el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales*, aprobado por el Consejo de Delegados en 1993, resolución 6. V. también *Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección*, XXVI Conferencia Internacional, 1995, Resolución 4.E.

⁶ El DIH contiene una prohibición específica en relación con el desplazamiento a menos que esté justificado por la seguridad de la población o por imperiosas razones de seguridad (véase anexo sobre la base jurídica).

⁷ El Movimiento ha aprobado varias resoluciones sobre la difusión y la implementación del derecho internacional humanitario. V., en especial, la resolución 7 del Consejo de Delegados de 1993, resolución 16 de la XXIII Conferencia Internacional, 1977, y la resolución 14 de la XXIV Conferencia Internacional, 1981.

⁸ V. resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional, 2007.

⁹ En los últimas décadas, el Movimiento ha establecido varias políticas y reglamentos por los que se rigen sus operaciones de emergencia y sus actividades en conflictos y situaciones de desastre prolongados. En 2001, el

Consejo de Delegados aprobó una importante resolución sobre la labor del Movimiento para ayudar a los refugiados y los desplazados internos. La resolución instaba a la preparación de una estrategia para guiar esa labor. En 2003, el Consejo de Delegados aprobó un documento titulado "*Elementos mínimos para suscribir acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y sus asociados operacionales externos*", cuya finalidad es fortalecer la imagen del Movimiento y su credibilidad. El Movimiento también ha desarrollado un importante conjunto de políticas, reglamentos y directrices sobre la coordinación y la cooperación en el Movimiento (refrendados mediante resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional, el Consejo de Delegados y la Asamblea General de la Federación) que se basan principalmente en los Convenios de Ginebra, los Principios Fundamentales y los Estatutos del Movimiento.

¹⁰ De conformidad con los artículos 4 y 5 de los Estatutos del Movimiento, las Sociedades Nacionales en el respectivo país y el CICR tienen cometidos complementarios y concomitantes en los conflictos armados y de otra índole o en caso de disturbios interiores.

¹¹ V. "Elementos mínimos para ser incluidos en la legislación sobre las relaciones entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los poderes públicos", 2003 Consejo de Delegados, Documento adjunto a la resolución 10 y "Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares" Consejo de Delegados, 2005, resolución 7.

Anexo 2

Base jurídica

Todos los componentes del Movimiento deberían ser conscientes de la base jurídica aplicable cuando emprenden actividades relativas al desplazamiento porque la protección que asigna el derecho internacional (y el derecho nacional si es aplicable) debe proporcionar una base mínima de referencia para todas las actividades. El CICR desempeña un papel especial en cuanto al cumplimiento del derecho internacional humanitario y debería apoyar a los otros componentes al respecto.

En términos generales, la base jurídica internacional aplicable al desplazamiento incluye los siguientes conjuntos de normas jurídicas y principios:

a) Derecho nacional: el derecho nacional es la base jurídica para cada situación específica. Como los desplazados son, en su mayoría, ciudadanos del Estado en que están, tienen derecho a la total protección que ofrece el derecho nacional y a los derechos que otorga a los ciudadanos del Estado, sin distinciones desfavorables debidas al desplazamiento. Algunas personas desplazadas, sin embargo, no son del país. Sin embargo, están protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos, y deben poder gozar de casi todos los derechos sin discriminación. El derecho nacional debe estar en armonía con las normas mínimas que dimanar del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Cuando no sea el caso, el hecho de promover el conocimiento del derecho puede ayudar a armonizar la legislación nacional y las políticas con el derecho y los principios internacionales.

b) Derecho internacional humanitario: durante los conflictos armados, los desplazados internos son civiles y tienen derecho a la misma protección contra los efectos de las hostilidades y a recibir el mismo socorro que el resto de la población civil.

El respeto de las normas básicas del DIH debería prevenir casi todos los desplazamientos dado que ocurren, en su mayoría, como consecuencia de violaciones de esas normas, tales como la obligación de hacer una distinción, en todo momento, entre personas civiles y combatientes y entre bienes civiles y objetivos militares; la prohibición de hacer objeto de ataques a las personas civiles y a los bienes civiles; la prohibición de los ataques indiscriminados; la obligación de tomar precauciones en los ataques para preservar a la población civil; la prohibición de los actos o las amenazas de de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil; la prohibición de hacer padecer hambre como método de combate; la prohibición de la destrucción de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil; la prohibición de las represalias contra la población civil y los bienes civiles; las garantías fundamentales tales como la prohibición de los malos tratos y la prohibición de los castigos colectivos.

Además, el DIH contiene una prohibición específica del desplazamiento a menos que esté justificado por la seguridad de la población o por imperiosas razones de seguridad. También dispone que, si están desplazadas, las personas civiles deben ser acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, seguridad y alimentación, y que los miembros de una misma familia no deben ser separados. Además, dispone que las personas desplazadas tienen el derecho al retorno en condiciones de seguridad y de forma voluntaria y que sus bienes deben ser respetados. Por último, el DIH dispone que las partes en un conflicto deben permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria (para los civiles necesitados), que es de carácter imparcial y se presta sin distinciones desfavorables, y está supeditada a su derecho de control.

c) Derecho internacional de los derechos humanos: Los derechos plasmados en el derecho internacional de los derechos humanos deben ser otorgados a todos sin discriminación, incluidas las personas que, como los desplazados internos, tienen que dejar su lugar habitual de domicilio. Los derechos humanos son universales e inalienables y los Estados deben respetar y garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todo tiempo. El derecho internacional de los derechos humanos se refleja en especial en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en los tratados de derechos humanos regionales y universales. Estos pueden estar complementados por otros instrumentos de derechos humanos, como declaraciones de principios de derechos humanos u otras declaraciones, entre las cuales destacan los Principios rectores de los desplazamientos internos mencionado más adelante (párrafo d). El derecho internacional de los derechos humanos en especial garantiza el respeto al derecho a la vida, a no sufrir torturas y otras formas de malos tratos, respeto a la vida privada y familiar, respeto a la propiedad, libertad de expresión, creencia, conciencia y religión, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica. Un derecho importante es que todos los que vivan legalmente en el territorio de un país tienen derecho a circular libremente y a elegir su lugar de residencia.

El respeto por estos derechos humanos fundamentales evitaría, ante todo, el desplazamiento. Pero este derecho también protege a las personas una vez que están desplazadas. Por ejemplo, la vida de familia y sus bienes deben ser respetados.

Si bien estos derechos humanos no son, por supuesto, ilimitados, las autoridades no pueden restringirlos a menos que sea necesario por razones legítimas y mientras la limitación no sea excesiva en comparación con la finalidad que buscan alcanzar.

d) Los Principios rectores de los desplazamientos internos: los Principios rectores guían a los Estados y a las organizaciones internacionales. Son una compilación de recomendaciones, tomadas del derecho internacional público, del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos y de los refugiados, que tienen como finalidad reiterar la protección fundamental a la que tienen derecho los desplazados internos. Los Principios rectores no son de obligatorio cumplimiento como tales pero son un útil instrumento. Reúnen una serie de normas aplicables que ya existen pero que pueden estar un poco "olvidadas" dado que figuran en diferentes conjuntos de normas jurídicas. Enuncian detalladamente normas que pueden ser poco claras en los instrumentos obligatorios, como las normas que rigen el retorno.