

# La acción del CICR frente a los desplazamientos internos: fortalezas, desafíos y restricciones

**Jakob Kellenberger**

Jakob Kellenberger es el presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja

## Resumen

*Dada la naturaleza por lo general muy compleja y fluctuante de los desplazamientos, es difícil satisfacer las necesidades de las personas desplazadas: la respuesta debe ser flexible para poder adaptarla a los diferentes contextos. La acción humanitaria del CICR está guiada por la vulnerabilidad y las necesidades de todas las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, incluidas, por supuesto, las personas desplazadas, cuya vulnerabilidad suele ser (aunque no automáticamente) exacerbada por su situación particular. Por ello, es natural que la protección y la asistencia ofrecidas a las personas desplazadas sean centrales en las actividades del CICR. Para definir las necesidades y responder a ellas, el CICR toma en cuenta el contexto global en que se producen los desplazamientos internos, así como a todas las personas afectadas. Su objetivo es promover la capacidad de las comunidades vulnerables de satisfacer sus propias necesidades, a fin de evitar su desplazamiento, o de fortalecer su capacidad de acoger a personas desplazadas. Sin embargo, cuando es necesario, el CICR también actúa prestando ayuda de emergencia en campamentos de desplazados, en coordinación con otros organismos internacionales a fin de optimizar la respuesta.*

\*\*\*

Hoy en día, los desplazamientos internos de población tal vez sean uno de los desafíos más difíciles de enfrentar en el plano humanitario. Sus consecuencias, no sólo en los millones de personas desplazadas, sino también en las innumerables familias de acogida y las comunidades locales, es muy difícil, si no imposible, de medir. Responder a sus necesidades de protección y asistencia —a menudo en ausencia de autoridades nacionales que asuman su responsabilidad al respecto— exige un inmenso esfuerzo concertado de toda la comunidad internacional.

Frente a un desafío humanitario de semejante amplitud, el CICR es sólo uno de los múltiples actores que desempeñan, cada uno, su papel específico. En los últimos años, el CICR ha sentido cada vez más la necesidad de definir su posición frente a la problemática de las personas desplazadas en el interior de su propio país (en adelante, “desplazados internos”) y de determinar cómo se inscribe su enfoque operacional dentro del marco normativo e institucional internacional instaurado para abordar los desplazamientos internos. Antes que nada, la Institución se ha interrogado sobre lo que ese posicionamiento podría significar en la práctica o, para decirlo de otro modo, sobre las ventajas o los límites de su enfoque allí donde su acción es decisiva, es decir en el terreno.

A fin de responder a estos interrogantes, conviene considerar los diversos aspectos del problema, en especial la potencial complejidad de los diferentes tipos de desplazamiento y de retorno, el fenómeno de los campamentos en oposición a una estadía temporaria en una familia de acogida, los criterios que permiten evaluar la vulnerabilidad y orientar la acción humanitaria, así como también la coordinación y la reforma de las acciones humanitarias de las Naciones Unidas.

## El enfoque del CICR

La posición operacional del CICR respecto de las personas desplazadas se ha percibido de diversas maneras, a veces incluso muy críticas. En noviembre de 2008, en una intervención que hiciera sobre el tema de los desplazamientos internos frente a una asamblea de Estados donantes en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, uno de los participantes me preguntó con total sinceridad: “¿Desde cuándo se ocupa el CICR de los desplazados internos? Yo creía que la Institución no los reconocía como categoría aparte en el derecho humanitario”.

La realidad presenta muchos más matices. Por lo general, la acción humanitaria del CICR está guiada por el grado de vulnerabilidad y por las necesidades esenciales de todas las personas afectadas por un conflicto armado o por otras situaciones de violencia, incluidos, por supuesto, los desplazados internos. De modo que prestar protección y asistencia a las personas desplazadas es uno de los elementos centrales del cometido y las actividades del CICR.

No cabe ninguna duda de que la población civil queda en una situación de mayor vulnerabilidad si se la obliga a desplazarse. En efecto, los desplazados internos se encuentran privados, a menudo de manera brutal, de su marco de vida habitual por lo que respecta a la seguridad, el apoyo comunitario, la capacidad para asegurar su propia subsistencia, así como también al acceso a los alimentos, el agua

y la vivienda. Esas privaciones reducen considerablemente su capacidad de satisfacer sus necesidades más básicas. Asimismo, es muy frecuente que las personas desplazadas tengan necesidades particulares en materia de protección, pues corren un riesgo mayor de verse separadas de sus familiares y son particularmente vulnerables a los ataques durante el desplazamiento.

Los desplazados internos rara vez forman un grupo homogéneo y, sin lugar a dudas, el desplazamiento tiene consecuencias diferentes en hombres, mujeres, niños o niñas en función de sus papeles sociales y económicos específicos y de las razones que originan su desplazamiento.

Por lo general, las mujeres y los niños pagan el precio más alto. La vulnerabilidad de las mujeres puede verse acentuada por factores como la pérdida del sostén de la familia, un riesgo mayor de sufrir violencias sexuales o la necesidad de cuidados de salud reproductiva. Están particularmente expuestas a actos de violencia durante su huida en las rutas o en los campamentos o asentamientos improvisados y sus alrededores. Pero a menudo las mujeres dan muestra de una fuerza y una resistencia notables, alimentan a toda su familia y dirigen a su comunidad tanto en momentos de crisis aguda como durante desplazamientos prolongados. También pueden aportar una importante contribución social y económica o desempeñar un papel clave en el momento del retorno o el reasentamiento, y ese es un potencial que no se debe subestimar.

Los niños, en cambio, son particularmente vulnerables, sobre todo si, durante el desplazamiento, son separados de sus familiares.

El CICR tal vez no está de acuerdo con otras organizaciones humanitarias en lo relativo a la siguiente cuestión: si bien reconoce que el desplazamiento interno puede agravar la vulnerabilidad de las comunidades afectadas por un conflicto armado, no considera que las personas desplazadas sean automáticamente más vulnerables que los civiles que no se encuentran en situación de desplazamiento. Muchos de los que se han quedado (por lo general, personas de edad y enfermos) pueden encontrarse en una situación mucho más precaria que los que han podido huir. Sobrecargadas por la afluencia de desplazados, las familias de acogida, que a menudo comparten con ellos sus escasos recursos, también pueden ser extremadamente vulnerables y necesitar ayuda humanitaria.

A la hora de determinar cuáles son las necesidades y de responder a ellas, el CICR evalúa el problema del desplazamiento interno en su conjunto, tomando en consideración todas las categorías de personas afectadas: de las que huyen de sus casas a las que regresan a su lugar de origen, sin olvidar a las que no pueden huir o las que deciden quedarse por diversas razones. Se esfuerza por responder a las necesidades más apremiantes, de manera flexible y adaptable, en función de las circunstancias particulares que prevalecen en un contexto determinado. Así pues, a veces debe proporcionar socorros en campamentos para personas desplazadas, pero, en general, sólo lo hace a corto plazo y cuando otras organizaciones humanitarias no pueden actuar por razones diversas. En sus decisiones operacionales y sus estrategias, el CICR prioriza los esfuerzos de prevención y se esfuerza por lograr que el desplazamiento no se produzca. Es por ello que, en zonas de conflicto como

Darfur, República Democrática del Congo, Sri Lanka, Filipinas y muchas otras, brinda todo un abanico de servicios a la población que se encuentra en zonas de riesgo e invita expresamente a todas las partes a respetar las obligaciones que les corresponden en virtud del derecho internacional humanitario (DIH), que también sirve para proteger a las poblaciones vulnerables si, a pesar de todo, han sido desplazadas.

El CICR se esfuerza por promover la autosuficiencia económica de las comunidades vulnerables para contribuir a evitar desplazamientos o, llegado el caso, a aumentar la capacidad de las comunidades para albergar a personas desplazadas, reforzando los mecanismos de supervivencia ya existentes. En Darfur, por ejemplo, ha brindado, desde 2004 y en distintos grados, una asistencia de emergencia en varios campamentos de desplazados internos<sup>1</sup>, en particular cuando otras organizaciones humanitarias no estaban en condiciones de hacerlo. Sin embargo, el CICR se esfuerza por ayudar, especialmente, a los habitantes de las zonas rurales y alejadas para que alcancen la mayor autosuficiencia posible. Para ello, distribuye semillas para cultivos de víveres y cultivos comerciales, así como también herramientas agrícolas, repara los sistemas de aprovisionamiento de agua y contribuye a brindar servicios veterinarios. Ese es sólo un ejemplo de las actividades que realiza el CICR en la fase de emergencia de una operación, dentro de una óptica de desarrollo a más largo plazo. Cuando hay desplazamientos de población, el CICR se esfuerza por responder a las necesidades no sólo de las poblaciones desplazadas, sino también de las comunidades de acogida, la población local, así como las personas desplazadas que regresan a sus hogares.

Esa es la teoría. Ahora bien, antes de abordar en detalle los aspectos prácticos de esta problemática, tal vez sería útil recordar que, en los últimos años, el marco internacional para la asistencia de las personas desplazadas no ha cesado de crecer y por qué el fenómeno del desplazamiento interno suscita cada vez más atención.

## El CICR en un marco internacional en expansión

Cualquiera sea la posición o la política que se adopte en materia de desplazamiento, no podemos negar que la problemática general ha alcanzado dimensiones considerables. Si bien es cierto que nadie sabe exactamente cuántas personas desplazadas hay en el mundo (según una estimación de fines de 2008<sup>2</sup>, serían 26 millones), también se sabe que su número supera ampliamente el de los refugiados. Y, pese a la envergadura de este problema a nivel mundial (o a causa de esta), la atención de la comunidad internacional por lo general se ha centrado más en los refugiados, habitualmente mucho más visibles que los desplazados internos.

1 En especial en el de Gereida (v. la sección sobre la prevención y el fenómeno de los campamentos).

2 Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC): *Global Overview of Trends and Developments in 2008*, mayo de 2009, p. 9, disponible en [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf\(httpPublications\)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf(httpPublications)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument) (consultado el 21 de agosto de 2009).

Contrariamente a los refugiados, los desplazados internos aún no están cubiertos por un convenio internacional específico, lo cual a veces lleva a pensar que existe un vacío en el marco jurídico que debe protegerlos. No obstante, si bien el derecho pertinente no hace referencia de forma explícita a los desplazados internos, siempre existen disposiciones a las que se puede recurrir para proteger a las personas desplazadas, a aquellas que no han podido partir y a otros grupos afectados.

Cuando las personas sufren un desplazamiento forzado en el interior de su país, la legislación nacional es la primera fuente de derecho y debería prever garantías relativas a la protección y la asistencia que se debe brindar a las poblaciones afectadas. No obstante, esa legislación no siempre toma en consideración las circunstancias extraordinarias que implican los desplazamientos internos.

Aunque la responsabilidad de proteger a los desplazados internos y de responder a sus necesidades esenciales corresponde, en primer lugar, al Estado o las autoridades que controlan el territorio en el que se encuentran, muy a menudo estas no quieren o no pueden cumplir con esa obligación. En consecuencia, muchos desplazados quedan expuestos a nuevos actos de violencia, a la malnutrición y a las enfermedades, y suelen verse forzados a huir repetidas veces.

El derecho internacional humanitario, que es jurídicamente vinculante para los Estados y los actores no estatales, debería ser suficiente para resolver la mayoría de los problemas de desplazamiento interno ligados a conflictos armados. De hecho, a menudo los desplazamientos son el resultado de violaciones de esa rama del derecho cometidas durante un conflicto armado, o del incumplimiento de otras normas, como las de los derechos humanos, concebidas para proteger a las personas en situaciones de violencia. En ese contexto, algunas disposiciones del derecho internacional humanitario son particularmente pertinentes, a saber: la prohibición de lanzar ataques contra los civiles y los bienes de carácter civil, la prohibición de los ataques indiscriminados, la prohibición de utilizar la hambruna contra los civiles como método de guerra y de destruir los bienes indispensables para su supervivencia, y la prohibición de ejercer represalias contra los civiles y los bienes de carácter civil. Por lo general, los civiles se ven forzados a abandonar sus hogares por violaciones de esas normas.

Cuando hay civiles que huyen de una zona de conflicto, probablemente significa que las partes en ese conflicto son indiferentes a los derechos de los que estos gozan en virtud del derecho internacional humanitario o que se sustraen deliberadamente a sus responsabilidades. El derecho humanitario prohíbe expresamente que cualquier parte en un conflicto armado fuerce a los civiles a abandonar sus hogares<sup>3</sup>. Asimismo, otorga a los desplazados internos la misma protección frente a las consecuencias de las hostilidades y la misma asistencia que al resto de la población civil<sup>4</sup>. Los Estados y cualquier otra parte en un conflicto tienen la

3 Art. 17, Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra des 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 8 de junio de 1977 (en adelante, PA II).

4 Por ejemplo: arts. 13 y 14, PA II; Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Volumen I: Normas, CICR, Buenos Aires, 2007. Normas 1, 2, 7, 11 y 15.

obligación de permitir el paso de los socorros y de autorizar la asistencia necesaria para la supervivencia de los civiles, hayan sido desplazados o no<sup>5</sup>.

El DIH y el derecho internacional de los derechos humanos apenas mencionan el regreso y el reasentamiento de las personas desplazadas u otras soluciones sostenibles al tema del desplazamiento. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>6</sup> —elaborados en 1998 por el Representante Especial del Secretario General para los desplazados internos de las Naciones Unidas, Francis Deng— subrayan que las autoridades nacionales son las responsables de crear las condiciones que permitan un regreso sin riesgos, voluntario y digno, así como proporcionar los medios para ayudar a las personas desplazadas a buscar de forma voluntaria soluciones sostenibles en un marco de total seguridad y dignidad. El CICR contribuyó a la elaboración de los Principios Rectores y presta apoyo para su difusión y su aplicación. Uno de los problemas de los Principios Rectores es que —si bien se fundan en un derecho existente (derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos)— muchos Estados aún los consideran como no vinculantes e incluso como una injerencia en una cuestión que depende de su soberanía.

Habida cuenta de la amplitud de la problemática de los desplazamientos internos, ningún actor tiene la capacidad de instaurar por sí solo una estrategia completa. A menudo, cuando se requieren actividades humanitarias a gran escala, son muchas las organizaciones humanitarias que intervienen, lo cual las obliga a coordinar sistemáticamente sus esfuerzos y a buscar la manera de explotar de la mejor manera posible sus recursos, sus capacidades y sus competencias a fin de optimizar sus efectos globales. El CICR siempre ha sido favorable a la idea de trabajar en coordinación con otros actores, pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas —y, en cambio, se ha negado a la idea de ser coordinado por estos—, a fin de aprovechar al máximo la acción humanitaria y de responder mejor a las necesidades de las personas afectadas por conflictos armados o por otras situaciones de violencia. Ese ya era el caso cuando, en 1999, a falta de una organización única autorizada a brindar protección y asistencia a los desplazados internos, el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas desarrolló un sistema de acción concertada. Cuando ese tipo de acción fue reemplazado, efectivamente, por las diversas reformas humanitarias consecutivas al Examen de las Intervenciones Humanitarias de 2005<sup>7</sup>, el CICR siguió apoyando los esfuerzos tendientes a mejorar y reforzar la acción de las distintas instituciones en favor de las personas desplazadas.

Implementado en 2006, el enfoque de “responsabilidad sectorial” (“*cluster approach*”) —por el cual el ACNUR se ha comprometido a asumir la dirección del grupo de organizaciones encargadas de la protección de las personas desplazadas,

5 Art. 18, PA II; Henckaerts y Doswald-Beck, v. nota 4 *supra*, Norma 56.

6 Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país, Doc. ONU E/CN.4/1995/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998, retomados en la *International Review of the Red Cross*, N.º 831, septiembre de 1998, pp. 585-597.

7 Naciones Unidas, Examen de las intervenciones humanitarias, Nueva York/Ginebra, agosto de 2005.

la administración y la coordinación de los campamentos y refugios de emergencia, en el marco de la reforma de las Naciones Unidas— apuntaba claramente a lograr una mayor coherencia, responsabilización y previsibilidad en el ámbito de la acción humanitaria global en favor de las personas desplazadas. Aunque el CICR considera que el hecho de adherirse formalmente a ese enfoque es incompatible con su concepción del principio de independencia, asiste a reuniones grupales en el terreno en calidad de observador.

Si bien una mejor coordinación y un mayor diálogo son absolutamente esenciales para evitar las lagunas y las duplicaciones en la determinación de las necesidades, también es muy evidente que, para lograr una coordinación real y eficaz, se ha de lograr el verdadero respeto de ciertos principios esenciales, en lugar de adoptar mecanismos y procedimientos cada vez más sofisticados. En efecto, ha habido progresos en ese sentido, pero no caben dudas de que el camino por recorrer aún es largo. La honestidad y la transparencia sobre puntos fundamentales como el número de beneficiarios, las capacidades operacionales (en especial, el acceso humanitario y la confiabilidad de los colaboradores operacionales), así como sobre las normas, son elementos esenciales si deseamos que la coordinación humanitaria sea eficaz. El CICR es absolutamente favorable a esa coordinación, a condición de poder conservar una completa autonomía en sus procesos de toma de decisiones, de que esa coordinación no opaque su identidad de actor humanitario neutral e independiente y, por último, de que la coordinación aporte un verdadero valor agregado en el plano humanitario para los beneficiarios.

## La situación en la práctica

¿Qué significan estas políticas y posiciones en la práctica para las personas afectadas por una catástrofe natural o un conflicto armado?

Uno de los factores esenciales que dificultan la implementación, en la práctica, de una acción humanitaria bien coordinada en favor de las personas desplazadas reside en la naturaleza misma, a menudo compleja y extremadamente cambiante, de todo desplazamiento de población. Una situación que ilustra bien esa complejidad, y sobre la cual me detendré un poco más en detalle, es la que prevalece en la República Democrática del Congo (RDC) —en particular en la provincia de Kivu Norte—, donde el CICR realiza una operación de gran envergadura.

En Kivu Norte, se estima que hay varios cientos de miles de personas que huyeron de sus hogares tras las operaciones militares conjuntas lanzadas en la región contra milicias hutus, a principios de 2009, por los ejércitos congolés y ruandés, principalmente en los distritos de Lubero, Walikale y Masisi. Según las Naciones Unidas, el número total de desplazados internos en Kivu Norte se elevó a unos 707.000, mientras que unas 350.000 personas regresaban a “zonas estabilizadas” de Kivu Norte y Kivu Sur. En cuanto al número total de personas desplazadas en el Congo, principalmente en Kivu Norte y Kivu Sur y la Provincia Oriental, entonces se estimaba en 1,4 millones. En 2003, se había alcanzado el récord, con cerca de 3,4

millones de personas desplazadas en el país, principalmente en esas tres mismas provincias<sup>8</sup>.

No obstante, la mayoría de las organizaciones humanitarias presentes en el este del país seguramente coincidirían en que la fiabilidad de esas cifras es muy relativa. Tal situación se explica, esencialmente, por la falta de acceso a las poblaciones desplazadas debido a la inseguridad y el mal estado de las rutas, la ausencia de control y los movimientos continuos de las personas recientemente desplazadas y de aquellas que regresan a su lugar de origen. Podemos afirmar sin equivocarnos que nadie conoce el número de desplazados internos en Kivu Norte o, de manera más general, en todo el país. Asimismo, se plantean otros interrogantes respecto del porcentaje de “antiguos desplazados”, del momento en que un desplazamiento llega realmente a su fin y en que la asistencia ya no es necesaria y de las razones exactas por las cuales los desplazados internos constituyen un grupo más vulnerable que otros (si eso es realmente así). Debates sobre los cuales los distintos organismos no logran ponerse de acuerdo y que, por lo tanto, no se traducen en un enfoque común y coherente en el terreno.

En la RDC, observamos cuatro tipos principales de desplazamiento interno, lo cual aumenta aún más la dificultad para hacerse una idea precisa del número de personas desplazadas y sus necesidades. Un desplazamiento puede ser “reactivo”, tras un ataque o cualquier otro acontecimiento particular, o “preventivo”, por temor a un ataque o a otros actos de violencia. Puede ser de naturaleza “pendular”, cuando hay personas que regresan a su región de origen, sea durante el día, sea en forma intermitente, en el momento de las siembras o según los periodos escolares (a veces ocultándose en el bosque durante una o varias noches)<sup>9</sup>, o “itinerante”, cuando las personas se desplazan de un lugar a otro, a menudo en busca de asistencia humanitaria.

En la República Democrática del Congo, la mayoría de las veces, las personas desplazadas son alojadas por familias de acogida y regresan a sus hogares de manera intermitente. Cerca del 70% de los desplazados internos que hay en el país aún vive en la casa de familias de acogida o en comunidades de acogida, aunque, desde hace aproximadamente un año, el porcentaje de desplazados que viven en campamentos oficiales o asentamientos “espontáneos” está aumentando de manera considerable. En abril de 2009, Kivu Norte contaba con once campamentos para desplazados internos administrados por organizaciones no gubernamentales internacionales bajo la coordinación del ACNUR y con unos ochenta refugios espontáneos instalados, por ejemplo, en edificios públicos como iglesias o escuelas y que, por lo general, sólo recibían una ayuda esporádica y limitada. Este fenómeno se explicaría, principalmente, por las siguientes razones: la creciente “saturación” de las comunidades de acogida sobrecargadas por la afluencia de desplazados internos

8 Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, 27° informe del Secretario General sobre la misión de la ONU en la República Democrática del Congo, 27 de marzo de 2009.

9 Katherine Haver, *Out of site: building better responses to displacement in the DRC by helping host families*, Oxfam International Research Report, septiembre de 2008, p. 10, disponible en: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/out-of-site-drc-0908.pdf> (consultado el 25 de agosto de 2009).



(que se traduce en un deterioro de la situación económica y, a veces, en tensiones entre las personas desplazadas y aquellas que las reciben); la prolongación de los periodos de desplazamiento y el efecto de atracción que provocan los recursos disponibles en mayor cantidad en los campamentos, por lo general abastecidos por organizaciones humanitarias, mientras que los desplazados que viven con familias de acogida, y las propias familias de acogida, no suelen recibir asistencia. En efecto, es evidente que la orientación selectiva, la distribución y el seguimiento de la asistencia son más fáciles de realizar en las estructuras controladas de los campamentos, donde la ayuda también es menos visible. En Kivu Norte, los constantes movimientos de población, combinados con los problemas de acceso, dificultan la tarea de censar y asistir a los desplazados internos que viven con familias de acogida.

Las consecuencias propiamente dichas que tiene una situación tan compleja y cambiante como el desplazamiento interno —y que examinaremos a continuación— sobre la acción humanitaria son considerables y subrayan la necesidad de un enfoque flexible adaptado a cada contexto. En efecto, resulta claro que es imposible recurrir a un enfoque “multiuso” para situaciones tan diferentes como la de la RDC, que se distingue por crisis de desplazamiento crónicas y agudas, la de Colombia, que conoce una situación de desplazamiento endémico, esencialmente urbano, la de Liberia o Uganda, ambos marcados por el regreso y la reinserción de los antiguos desplazados, o bien la del noroeste de Pakistán, golpeado desde mayo de 2009 por nuevos desplazamientos masivos de población en regiones ampliamente inaccesibles. Sin embargo, a la comunidad humanitaria en su conjunto le sigue costando proponer soluciones coherentes y adaptadas a cada situación, que permitan responder a las necesidades extremadamente diversas que surgen en los desplazamientos de población.

## ¿A quién ayudar primero?

Sin lugar a dudas, los desplazados internos —en el caso de algunos, en varias oportunidades— tienen necesidades de protección específicas, en particular las mujeres y los niños. Se exponen a actos de violencia tanto durante la huida en las rutas, como en los campamentos o los asentamientos espontáneos, así como también en las proximidades de estos. A veces, los campamentos de desplazados han sido el blanco directo de ataques o saqueos por parte de grupos armados, y algunas personas han terminado siendo asesinadas o amenazadas de muerte, en especial por combatientes desmovilizados. Allí también se han registrado secuestros y casos de violencia sexual. Asimismo, las familias desplazadas corren un riesgo mayor de verse separadas, lo cual se traduce en un aumento de la cantidad de niños separados de sus padres que, con frecuencia, quedan en situación de “niños no acompañados”.

Sin embargo, de manera global, en cualquier contexto de violencia generalizada, la cuestión de la protección abarca a todos los grupos de la población civil, no sólo a las personas desplazadas. Cuando se producen desplazamientos debido a un conflicto armado, donde las diversas fases de la crisis suelen superponerse,

puede resultar muy difícil —y francamente poco deseable— dar más prioridad a las necesidades de las personas desplazadas que a las de otros grupos muy vulnerables. En el este de la RDC, por ejemplo, la protección de todos los civiles sigue siendo una grave preocupación, en especial debido al clima de impunidad reinante. Todas las partes en el conflicto armado centrado en Kivu Norte han sido culpables de una serie de actos de violencia contra civiles.

La desastrosa situación que vive la RDC —una de las peores del mundo— afecta a gran parte de la población civil, aun en las zonas que no están afectadas por el conflicto. Esta situación se explica por la combinación de crisis agudas que vienen a sumarse a conflictos armados localizados, a la inseguridad generalizada, a catástrofes naturales y a epidemias, así como a crisis profundas debidas a problemas estructurales provocados por el derrumbe de los servicios públicos<sup>10</sup>. Es difícil delimitar con claridad las consecuencias de estos distintos problemas, pues algunas regiones del país que escapan a la guerra registran tasas de mortalidad y malnutrición más elevadas que otras regiones desgarradas por un conflicto armado<sup>11</sup>.

Según la última encuesta sobre mortalidad realizada en el país por el *International Rescue Committee*, 5,4 millones de personas habrían muerto a causa de los conflictos armados y sus efectos persistentes entre 1998 y 2007. La mayoría de los decesos fueron causados por enfermedades que pueden prevenirse o curarse fácilmente, como el paludismo, la diarrea, la neumonía, la malnutrición o por problemas de salud neonatal, consecuencias indirectas del colapso del sistema sanitario y de una economía moribunda. Sólo el 0,4% del total de muertes producidas en todo el país estaba directamente ligado a la violencia. Los niños fueron los que pagaron el precio más alto, pues ellos solos representan la mitad de los decesos debidos a estas afecciones, cuando no representan más que el 19% de la población total. La mortalidad es elevada en todo el país, donde se registra una tasa nacional casi un 60% superior a la media en África subsahariana<sup>12</sup>.

Aunque la precisión de estas cifras es discutible, es evidente que en un entorno donde la mayoría de las personas desplazadas viven en casas de familia o en comunidades de acogida, la vulnerabilidad puede depender de una serie de factores y no está ligada únicamente al mero desplazamiento. Las personas desplazadas, así como las que están de regreso en sus hogares, tienen necesidades de subsistencia específicas, sobre todo si no tienen techo y no pueden acceder a sus tierras agrícolas. Asimismo, el gran porcentaje de desplazados que viven en casas de amigos o de miembros de su familia impone una carga suplementaria a los recursos ya limitados,

10 Por ejemplo, se estima que sólo el 20% de este vasto país es accesible por ruta. V. HIV in Humanitarian Situations, *Democratic Republic of Congo: HIV humanitarian overview*, disponible en: [http://aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=63&Itemid=132](http://aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=132) (consultado el 28 de agosto de 2009).

11 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *Plan de acción humanitaria 2009 para la República Democrática del Congo*, p. 30 (mapa de las zonas más afectadas por la malnutrición), disponible en: [http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009\\_DRC\\_HAP\\_EN\\_FINAL\\_-2.pdf](http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009_DRC_HAP_EN_FINAL_-2.pdf) (consultado el 31 de agosto de 2009).

12 International Rescue Committee/Burnet Institute, *Mortality in the DRC: an ongoing crisis*, enero de 2008, disponible en: [http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7\\_congomortalitysurvey.pdf](http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf) (consultado el 24 de agosto de 2009), pp. ii-iii.

en especial en lo referente a las reservas de comida, las tierras cultivables, el agua, el saneamiento y los servicios como los centros sanitarios y las escuelas. Con la presencia prolongada de personas desplazadas en una comunidad de acogida, los recursos disminuyen de manera inevitable y las tensiones aumentan, lo cual tiene efectos negativos en la seguridad económica y alimentaria de toda la comunidad. Aunque, por lo general, los desplazados internos prefieren vivir con familias de acogida, en especial porque allí se sienten más seguros que en los campamentos<sup>13</sup>, cada vez son más los que no han tenido otra opción más que instalarse en asentamientos espontáneos o en campamentos oficiales, a medida que la situación de las familias de acogida se deterioraba. Ahora bien, aunque muchas organizaciones humanitarias admiten que la capacidad de las comunidades anfitrionas de ayudar a los desplazados no deja de disminuir, aún no se ha instaurado ninguna estrategia global que se centre, esencialmente, en la asistencia a los desplazados que viven con familias de acogida o a las propias familias de acogida.

## Una respuesta flexible

### La prevención y el papel de los campamentos

Si bien es cierto que la política del CICR privilegia los esfuerzos tendientes a reforzar los mecanismos de supervivencia existentes en las comunidades locales —ante todo para evitar, en la medida de lo posible, que se produzca un desplazamiento y, también, para apoyar a las comunidades que reciben a personas desplazadas a fin de evitar el efecto de atracción que provocan los servicios y la seguridad relativa que ofrecen los campamentos—, en circunstancias excepcionales la Institución ha prestado (y sigue haciéndolo) una ayuda de emergencia a las personas instaladas en los campamentos. Pero la experiencia ha demostrado que, en muchos casos, dicha acción genera nuevos problemas, difíciles de resolver, y, de hecho, puede aumentar la vulnerabilidad de los desplazados internos y los riesgos a los que se exponen.

En Darfur, por ejemplo, el CICR administró el campamento de Gereida —con sus 125.000 habitantes, uno de los campamentos de desplazados más grandes del mundo— mientras que la precariedad de las condiciones de seguridad impedía que otras organizaciones humanitarias realizaran operaciones en la región. Y, aunque hoy haya confiado al Programa Alimentario Mundial y a la organización no gubernamental *Care International* la responsabilidad de distribuir los víveres en el campamento, el CICR seguirá desempeñando un papel clave hasta que otras organizaciones humanitarias estén en condiciones de asumir esa responsabilidad. También en Darfur, cuando ninguna otra solución parecía considerable, fue el CICR quien se ocupó de construir los campamentos de Abu Shok y Kassab, en 2004.

Antes de la creación del campamento de Abu Shok en El Fasher, unos 30.000 desplazados se amontonaban en condiciones deplorables en un terreno baldío de la ciudad. Las disputas políticas y los medios restringidos de los que disponían las

13 Haver, v. nota 9 *supra*, p. 24.

pocas organizaciones humanitarias presentes en el lugar habían impedido el suministro de una asistencia adecuada. Entonces, el CICR negoció con las autoridades la posibilidad de instalar un campamento en la periferia de la ciudad que respetara las prerrogativas de los jefes tradicionales y las estructuras de los clanes. El gobierno se responsabilizaba de garantizar la seguridad dentro y fuera del campamento, mientras que el CICR y la Media Luna Roja de Sudán se ocupaban de armar el campamento, registrar los datos de sus habitantes, distribuir el material necesario para la construcción de refugios y otros socorros no alimentarios, instalar sistemas de aprovisionamiento de agua y, por último, coordinar las actividades de otras organizaciones humanitarias. No obstante, se trataba de evitar toda dependencia de los desplazados y facilitar su regreso a sus hogares, en cuanto las condiciones lo permitieran, brindándoles una asistencia adaptada, pero de naturaleza tal que no creara condiciones de vida mejores que las que prevalecían en sus regiones de origen. Ello también permitía evitar el riesgo de sostener de manera indirecta planes de reasentamiento que obedecieran a motivaciones políticas.

No obstante, el proyecto finalmente se vio socavado, pues la llegada de organizaciones humanitarias a Abu Shok y a algunos otros campamentos de Darfur en el verano de 2004 generó un volumen artificialmente elevado de asistencia, desproporcionado con respecto a la realidad de la vida rural. Además, la inseguridad reinante en las regiones de origen de las personas desplazadas no incitaba a regresar. Así pues, esos campamentos terminaron convirtiéndose en prolongaciones semi permanentes de las aglomeraciones alrededor de las cuales se habían construido. Las evaluaciones realizadas en paralelo por el CICR en las regiones rurales habían señalado que, debido a los malos rendimientos de las cosechas, en los pueblos había una necesidad urgente de alimentos, lo que llevó al CICR a reorientar su acción y a concentrarse en las zonas rurales, como se mencionó más arriba, a fin de incitar a los habitantes a permanecer en sus lugares de origen y de evitar un éxodo hacia los campamentos.

Podemos citar otros ejemplos donde el CICR intervino en campamentos, mientras se producía una nueva crisis que provocaba una importante afluencia de desplazados y mientras otras organizaciones humanitarias no podían brindar con rapidez una ayuda adecuada. Ese fue especialmente el caso en los campamentos de Kibati, cerca de la ciudad de Goma, en Kivu Norte, donde, en octubre de 2008, el CICR brindó una asistencia a corto plazo consistente en víveres, socorros no alimentarios y aprovisionamiento de agua, o también en Pakistán, después de los desplazamientos masivos de personas provocados por combates de fuerte intensidad en regiones casi totalmente inaccesibles del noroeste del país. Allí, desde mayo de 2009, el CICR y la Media Luna Roja de Pakistán se han hecho cargo de la administración de un gran campamento para personas desplazadas instalado en Swabi apoyando, a su vez, a otros campos administrados por la Sociedad Nacional. Paralelamente, el CICR ha suministrado víveres y socorros no alimentarios a desplazados alojados por familias de acogida, así como a las propias comunidades anfitrionas, en especial en zonas de conflicto donde no estaba presente ninguna otra organización humanitaria.

Sin embargo, por lo general, las encargadas de satisfacer las necesidades de los campamentos oficiales que no presentan problemas particulares en el plano de la seguridad son algunas instituciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que trabajan como socios operacionales. Por su parte, el CICR sólo interviene para completar sus esfuerzos y se encarga de colmar las lagunas cuando no se han podido cubrir algunas necesidades. En el caso de Kivu Norte, la aplicación, en 2006, del enfoque de responsabilidad sectorial llevó al ACNUR no sólo a copresidir el grupo para la protección (en conjunto con la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, MONUC) y el grupo para el regreso y la reintegración (en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), sino también a asumir más responsabilidades en el ámbito de la protección y la asistencia a los desplazados. En 2007, por ejemplo, asumió la dirección del Mecanismo de Coordinación y Gestión de los Campamentos (CCCM). A mediados de 2009, en Kivu Norte había once campamentos administrados de manera oficial por dicho mecanismo, mientras que había uno solo cuando se creó el CCCM, dos años antes. Habida cuenta de las competencias y la experiencia que han adquirido con los refugiados, es natural que el ACNUR y sus socios operacionales —el Consejo Noruego para los Refugiados, entre otros— centren sus actividades en los campamentos. En su posición oficial, sin embargo, el ACNUR considera que los campamentos sólo deberían ser una solución de último recurso, a falta de otra opción, y que la asistencia debería prestarse tomando en consideración el nivel de vida de las comunidades vecinas y con miras a incrementar el apoyo a las familias de acogida. Asimismo, el ACNUR ha hecho saber claramente que, en el momento de prestarles ayuda, se fundaría más en el criterio de la vulnerabilidad de los beneficiarios que en su estatuto de desplazados. No obstante, en el este del Congo, al menos, determinadas dificultades de distintos órdenes y, en particular, la falta de fondos, impiden que la organización concrete sus objetivos.

Por su parte, UNICEF también se opone a la creación de campamentos e insiste en la necesidad de reforzar los mecanismos de supervivencia tradicionales. A semejanza del ACNUR, UNICEF ha elaborado una nueva estrategia de asistencia para el este de la RDC basada más en las vulnerabilidades específicas de los beneficiarios que en su mero estatuto de personas desplazadas o de regreso en sus hogares. Pero debe enfrentar las mismas dificultades que el ACNUR para traducir esa política en hechos. Mientras tanto, el mecanismo más importante de intervención de emergencia instaurado en Kivu Norte, tanto para los desplazados internos como para las poblaciones víctimas de catástrofes naturales, es, sin lugar a dudas, el mecanismo de intervención rápida dirigido por UNICEF en colaboración con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y aplicado por diferentes organizaciones no gubernamentales internacionales. Ese mecanismo permite satisfacer ampliamente las necesidades más urgentes de los beneficiarios, gracias a distribuciones por única vez de socorros no alimentarios, a una asistencia en los ámbitos del agua, el saneamiento y las infraestructuras escolares durante un periodo que puede extenderse hasta tres meses. Si bien el mecanismo en general se considera como un éxito, UNICEF es el primero en admitir que no necesariamente

permite responder a las necesidades según el criterio de vulnerabilidad, sino que, más bien, se basa en el estatuto de las personas (por ejemplo, desplazado interno).

## En la fase de desplazamiento

El CICR permanentemente procura adaptar sus actividades a las necesidades específicas de las poblaciones afectadas, pero no puede —y tampoco pretende hacerlo— satisfacer todas las necesidades. De modo que la coordinación con otras organizaciones humanitarias es una herramienta que utiliza para agrupar sistemáticamente los esfuerzos y trabajar fundándose en la complementariedad y la colaboración, paralelamente a sus actividades respectivas, a fin de evitar las superposiciones.

A menudo, el CICR concentra sus operaciones en “zonas prioritarias”, que se definen según criterios determinados por la delegación. Esos criterios varían de un lugar a otro, pero por lo general dependen de cuestiones relativas a la protección de la población civil, a las necesidades en materia de asistencia y a la presencia de actores armados en el marco de un conflicto armado real o potencial. De más está decir que, en un contexto de ese tipo, cualquier desplazamiento de personas tenderá a aumentar de manera considerable la vulnerabilidad y las necesidades de la población en general.

El cometido del CICR confiere a la Institución un papel muy preciso en materia de protección. El diálogo con los actores armados y otro tipo de actividades, en especial recordarles las responsabilidades que les competen en virtud del derecho internacional humanitario (por ejemplo, evitar los desplazamientos de población, así como las obligaciones para con los civiles ya desplazados o que regresan a su lugar de origen), su trabajo en el ámbito de la detención, la búsqueda de personas y el restablecimiento del contacto entre familiares son algunas de las principales actividades tradicionales de protección del CICR.

Las actividades para encontrar a personas declaradas desaparecidas y a restablecer el contacto entre familiares —que casi siempre se realizan en colaboración con las Sociedades Nacionales— benefician a muchos desplazados internos, puesto que, evidentemente, la dispersión de las familias es un efecto frecuente de todo desplazamiento, sea reactivo o forzado. Esas actividades facilitan la tarea de registrar los datos de los niños que han perdido el contacto con sus familiares, entre otros los niños soldados desmovilizados, así como a los padres que buscan a sus hijos u otros familiares. En algunos casos, el CICR recurre a las radios locales o a exhibir fotos o carteles para buscar a los familiares que han quedado separados y reunirlos. Cuando no se logra dar con el paradero de los familiares de niños no acompañados, pueden aplicarse medidas para atenderlos junto con otras organizaciones humanitarias competentes.

En el este de la RDC, las personas desplazadas también se benefician de una de las actividades de protección menos tradicionales del CICR, a saber, un programa de apoyo psicosocial para las víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia. Gracias a sus dieciocho casas de escucha en Kivu Norte (cuatro de las

cuales se encuentran en campamentos) y diecinueve en Kivu Sur, el CICR realiza actividades de protección y sensibilización de la población a la violencia sexual. También propone actividades para reforzar las capacidades y una formación para los asesores especializados en violencia sexual que, por lo general, pertenecen a redes locales de mujeres y que trabajan en las casas de escucha. Asimismo, el CICR proporciona, de acuerdo con las necesidades, una ayuda directa consistente en paquetes de artículos para bebés y víveres, o de ayuda financiera destinada a cubrir los gastos de alojamiento y transporte. Si es posible, los beneficiarios son derivados a centros de salud para que reciban tratamiento. Como el programa tiene tan solo cuatro años, este ámbito de actividad aún es nuevo para el CICR, que continúa innovando en función de las situaciones.

El CICR recurre a un enfoque integrado para satisfacer las necesidades en materia de protección y asistencia de las personas desplazadas, de aquellas que están de regreso en sus hogares y de las comunidades locales en las regiones a las que puede acceder y donde no hay suficiente estabilidad. Realiza actividades en los ámbitos de la seguridad económica, la salud, el agua y el hábitat. En Kivu Norte, por ejemplo, las actividades de la Institución en materia de seguridad económica se han concentrado en regiones adonde regresaban grupos de desplazados internos. En esos casos, el CICR proporciona a los beneficiarios víveres y socorros no alimentarios para tres meses. Además, procura semillas y herramientas a los antiguos desplazados que pueden acceder a sus campos y también les distribuye raciones alimentarias a fin de proteger las semillas. Los que no tienen acceso a tierras agrícolas sólo reciben una asistencia alimentaria. En función de las circunstancias, también se puede proveer semillas y raciones alimentarias a las familias de acogida. Tal fue el caso, en diciembre de 2008 y enero de 2009, cuando se descubrió que las familias que acogían desplazados en la región de Kibati no podían acceder a sus campos y los víveres comenzaban a escasear cruelmente, provocando tensiones manifiestas entre las personas desplazadas y sus anfitriones. Una situación similar se produjo en el centro de Mindanao (sur de Filipinas), donde los desplazamientos masivos de personas provocados por los combates que tuvieron lugar en octubre de 2008 añadieron una nueva carga a una población local ya vulnerable. Por ejemplo, familias que estaban en una situación de suma pobreza llegaron a alojar hasta a 20 personas desplazadas. El CICR debió adaptar su asistencia en consecuencia y distribuir víveres y artículos domésticos de primera necesidad a los desplazados y los habitantes.

Las actividades que el CICR ha desplegado en Kivu Norte en materia de agua y hábitat son otro ejemplo de su enfoque, que apunta a atenuar las tensiones entre los desplazados y sus anfitriones. Aunque el CICR aporta, según las necesidades, una ayuda de emergencia a corto plazo en los campamentos (por ejemplo, aprovisionamiento de agua y construcción de letrinas), en general se esfuerza por privilegiar los proyectos sostenibles y de “recuperación precoz”, como la reparación de los sistemas de distribución de agua, a menudo en regiones donde la afluencia masiva de desplazados o de personas de regreso en sus hogares han puesto duramente a prueba las redes de distribución ya dañadas o destruidas. En Kichanga, por ejemplo, 35.000 personas —la población entera de un campamento, grupos

de desplazados alojados por familias de acogida y habitantes— se beneficiaron de la reparación de la red de agua, que consistió en volver más segura la fuente y en construir una red de distribución y reservorios. Se lanzó un proyecto similar en la región de Sake, donde se prevé el regreso de antiguos desplazados y donde la capacidad de aprovisionamiento de agua es insuficiente desde hace al menos tres años. Además, el CICR ha comenzado un estudio de viabilidad para un proyecto de envergadura destinado a adaptar el sistema de aprovisionamiento de agua de la ciudad de Goma, cuya población no ha dejado de aumentar con la llegada de desplazados, hasta alcanzar los 750.000 habitantes, es decir, más del triple de la población estimada en 2004.

El CICR aplica el mismo modo operativo —concentrándose en proyectos sostenibles que benefician tanto a las comunidades anfitrionas como a las personas desplazadas— en muchas otras situaciones. Es lo que realiza particularmente en Colombia, donde varias décadas de conflicto armado han provocado desplazamientos crónicos de población en el interior del país, la mayoría de las veces en regiones urbanas. Allí también el CICR aporta una ayuda de emergencia a las personas desplazadas y a las otras víctimas del conflicto, en particular a través de programas de salud pública y de proyectos de rehabilitación de infraestructuras a pequeña escala en regiones afectadas por el conflicto.

## En la fase de regreso, de integración en el lugar o de reasentamiento en otro lugar

Prestar una asistencia humanitaria coherente y sistemática a las personas desplazadas que regresan a su lugar de origen, se instalan en la comunidad que las ha recibido o se establecen en otra parte es tan esencial como complejo. Pueden surgir problemas cuando las autoridades de un país alientan el regreso para hacer creer en la existencia de cierta estabilidad política mientras que, en realidad, las condiciones de seguridad en el lugar no son realmente propicias. En efecto, suele suceder que la población civil recibe información insuficiente, o incluso engañosa, tanto sobre las condiciones de seguridad como sobre el apoyo con el que podrán contar en las zonas de regreso, y las organizaciones humanitarias son inducidas erróneamente, o bien son forzadas, a prestar una ayuda para el regreso, aunque sea evidente que esa situación no es sostenible a largo plazo. Y cuando los desplazados regresan efectivamente a su lugar de origen o se reasientan en otro lado, pueden surgir tensiones respecto de las tierras, las cuestiones de propiedad y otros recursos.

Las discusiones para determinar a partir de qué momento un conflicto ha terminado realmente y a partir de qué momento se pasa de la fase de emergencia a la de la recuperación siguen siendo muy teóricas. Y, si bien abundan las definiciones que explican el concepto de transición con el apoyo de gráficos, la realidad en el terreno suele ser vaga y difícil de aprehender, y la imprecisión que rodea el paso de la fase de los socorros a la de la recuperación sigue siendo problemática.

En países que han conocido regresos masivos de desplazados y refugiados y donde la fase posterior al conflicto se ha consolidado con un periodo lo



suficientemente largo de (relativa) estabilidad —como en Liberia o Uganda—, la respuesta humanitaria es, en consecuencia, más previsible y coherente.

No obstante, en muchos contextos, no podemos considerar el regreso de desplazados, la firma de un acuerdo de paz o el despliegue de tropas para el mantenimiento de la paz como la señal de que se ha pasado a una fase de “posconflicto”. El este de la RDC es sólo un ejemplo entre otros que muestra que, pese a la existencia de muchos acuerdos de paz y al despliegue, por parte de las Naciones Unidas, de su mayor misión para el mantenimiento de la paz (MONUC), los desplazamientos de civiles y los regresos de antiguos desplazados han continuado de manera incesante. El Plan de Acción Humanitaria para la República Democrática del Congo, adoptado en 2009 por las Naciones Unidas (el Plan de Acción), reconoce que la operación de asistencia humanitaria realizada en el país es eficaz para hacer frente a la emergencia, pero es inadaptaada en caso de crisis crónicas. Por consiguiente, es necesario sostener y reforzar los mecanismos tradicionales de supervivencia, en especial en las comunidades que reciben a personas desplazadas, y encontrar soluciones sostenibles. Asimismo, el Plan de Acción insiste en la necesidad de trabajar sobre las causas profundas de las crisis —conflictos, epidemias, malnutrición, inseguridad alimentaria, para citar sólo algunas— y no únicamente los síntomas. Con ese fin, el Plan de Acción ha establecido dos nuevos objetivos fundados en principios propios a la recuperación precoz: el refuerzo de la seguridad alimentaria y el desarrollo microeconómico<sup>14</sup>. Sin embargo, la aplicación coherente y sistemática de esas estrategias de ese tipo sigue tropezando con numerosas dificultades, principalmente porque no se dan las condiciones necesarias para implementar soluciones sostenibles. El regreso definitivo de los desplazados, así como la recuperación y la reconstrucción sostenibles, sólo serán posibles, en las regiones de conflicto, cuando hayan mejorado las condiciones de seguridad y se haya restablecido y reforzado el funcionamiento de los poderes públicos.

El CICR recomienda la adopción de medidas que favorezcan el regreso voluntario, en un marco de total seguridad y dignidad, de las personas desplazadas a su lugar de origen o su reasentamiento en otra parte. Estas comprenderían, en especial, el reconocimiento por parte de las autoridades del derecho a la propiedad, a los servicios públicos y, a veces, a compensaciones. También podrían consistir en alentar a las autoridades competentes a limpiar las zonas contaminadas por minas y restos explosivos de guerra, a renunciar al empleo de tales armas y a realizar programas de educación sobre los riesgos de las minas para sensibilizar a la población sobre los peligros que esos dispositivos representan. Como ya hemos mencionado respecto de Kivu Norte, la asistencia también puede comprender programas de apoyo de los medios de subsistencia destinados a reforzar la seguridad económica de las personas de regreso en sus hogares y de las comunidades locales, así como garantizar un aprovisionamiento suficiente de agua potable y el acceso a la atención médica.

Sin embargo, en la práctica, las actividades del CICR sólo benefician a un número limitado de personas y no representan sino una parte de la acción huma-

14 OCHA, v. nota 11 *supra*.

nitaria global. Según las circunstancias que prevalezcan en los lugares adonde los desplazados regresan, se integran o se reasientan, también pueden aplicar diversos programas otros componentes del Movimiento —dirigidos sobre todo a los grupos más vulnerables— a fin de ayudar a esas personas a recuperar una vida normal. Colmar las lagunas de la asistencia a fin de permitir el regreso y la reintegración de los desplazados —en contextos tan variados como la RDC, Sri Lanka, Chad y Pakistán— es el desafío que debe afrontar cada día la comunidad humanitaria en su conjunto.

## Conclusión

La acción humanitaria del CICR se basa en evaluaciones regulares de la vulnerabilidad y las necesidades esenciales de todas las personas afectadas por un conflicto armado o por otra situación de violencia, de las cuales los desplazados internos siempre han formado parte. Si bien, sin duda, estos tienen necesidades específicas en materia de protección y asistencia, y si bien el desplazamiento interno es un indicador confiable de potencial vulnerabilidad, el CICR, no considera que el simple hecho de ser desplazado implique automáticamente necesidades más importantes que las de otros civiles, en especial las familias de acogida sobrecargadas por la afluencia de desplazados. A fin de establecer las necesidades y responder a ellas, el CICR suele tomar en consideración todos los tipos de desplazamiento interno y todas las categorías de personas afectadas.

El CICR considera que el derecho internacional humanitario es apropiado para resolver la mayor parte de los problemas de desplazamientos internos ligados a situaciones de conflicto armado. Entre otras cosas, el respeto del derecho podría evitar, ante todo, el desplazamiento de grupos de personas y proteger a las poblaciones vulnerables en caso de desplazamiento. De todos modos, la voluntad política de aplicar y respetar el derecho internacional humanitario a escala nacional e internacional aún suele distar de ser suficiente. El CICR también está convencido de que los Principios Rectores son pertinentes y merecen todo nuestro apoyo. Son pertinentes porque, en determinadas circunstancias, aportan indicaciones más precisas que el DIH. Por ejemplo, en el DIH, no encontramos ninguna disposición específica que exija que las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares de manera segura y digna. Los Principios Rectores también abordan cuestiones ligadas al desplazamiento forzado, independientemente de la categoría dentro de la cual el derecho clasifica una situación determinada. Así pues, son aplicables tanto durante y después de un conflicto armado como en caso de tensiones internas, en una situación de emergencia compleja o en caso de catástrofe natural.

El CICR ha recibido de manera favorable las distintas iniciativas que han conducido a la reforma humanitaria de las Naciones Unidas, en especial la adopción de un enfoque sectorial con el fin de mejorar la acción humanitaria global en favor de los desplazados internos. Sin embargo, una coordinación real y eficaz debe basarse más en el respeto de determinados principios esenciales que en la adopción de mecanismos y procedimientos cada vez más sofisticados. Para el CICR, es esencial

que esa coordinación no termine opacando su identidad de actor humanitario neutral e independiente.

Uno de los principales obstáculos para la buena coordinación de una acción en favor de las personas desplazadas reside, principalmente, en la naturaleza a menudo compleja y cambiante de todo desplazamiento, en particular cuando la mayoría de los desplazados vive con familias de acogida. Y, cuando a esa complejidad natural se suma un acceso restringido a los beneficiarios —lo que suele ocurrir en el caso de las organizaciones humanitarias, debido a la inseguridad o a infraestructuras deficientes— se vuelve prácticamente imposible hacerse una idea precisa del número de personas desplazadas y de sus necesidades. Esa situación con frecuencia se complica por la falta de claridad o transparencia en cuanto a los recursos de que disponen los diversos actores humanitarios y a su capacidad de acceder a los beneficiarios.

El CICR privilegia los esfuerzos destinados a reforzar los mecanismos de supervivencia ya instaurados en las comunidades locales, ante todo para prevenir el desplazamiento de la población (en la mayor medida posible) y para apoyar a las comunidades que reciben a personas desplazadas, a fin de evitar la creación de campamentos. También trabaja para reducir la vulnerabilidad de los habitantes y las familias de acogida. Si bien, en ocasiones el CICR debe brindar una ayuda humanitaria en algunos campamentos (en general, sólo de manera puntual), en la gran mayoría de los casos las necesidades de los campamentos de desplazados oficiales son cubiertas por instituciones que pertenecen al sistema de las Naciones Unidas y sus socios operacionales. El CICR sólo interviene para complementar sus esfuerzos y suplir las falencias cuando no se han podido satisfacer las necesidades de las personas desplazadas, de aquellas que han regresado a sus hogares y de las familias de acogida, principalmente en materia de seguridad económica, agua, hábitat y salud, además de sus actividades de protección. Dado que sus recursos son limitados, el CICR debe establecer prioridades y se ve en la imposibilidad de responder a todas las carencias identificadas en materia de asistencia. Esto es particularmente cierto en lo que respecta al regreso de los desplazados, su reinserción en la sociedad y el periodo de transición prolongado entre los socorros y la recuperación, situaciones a las que actualmente no se suele prestar suficiente atención.