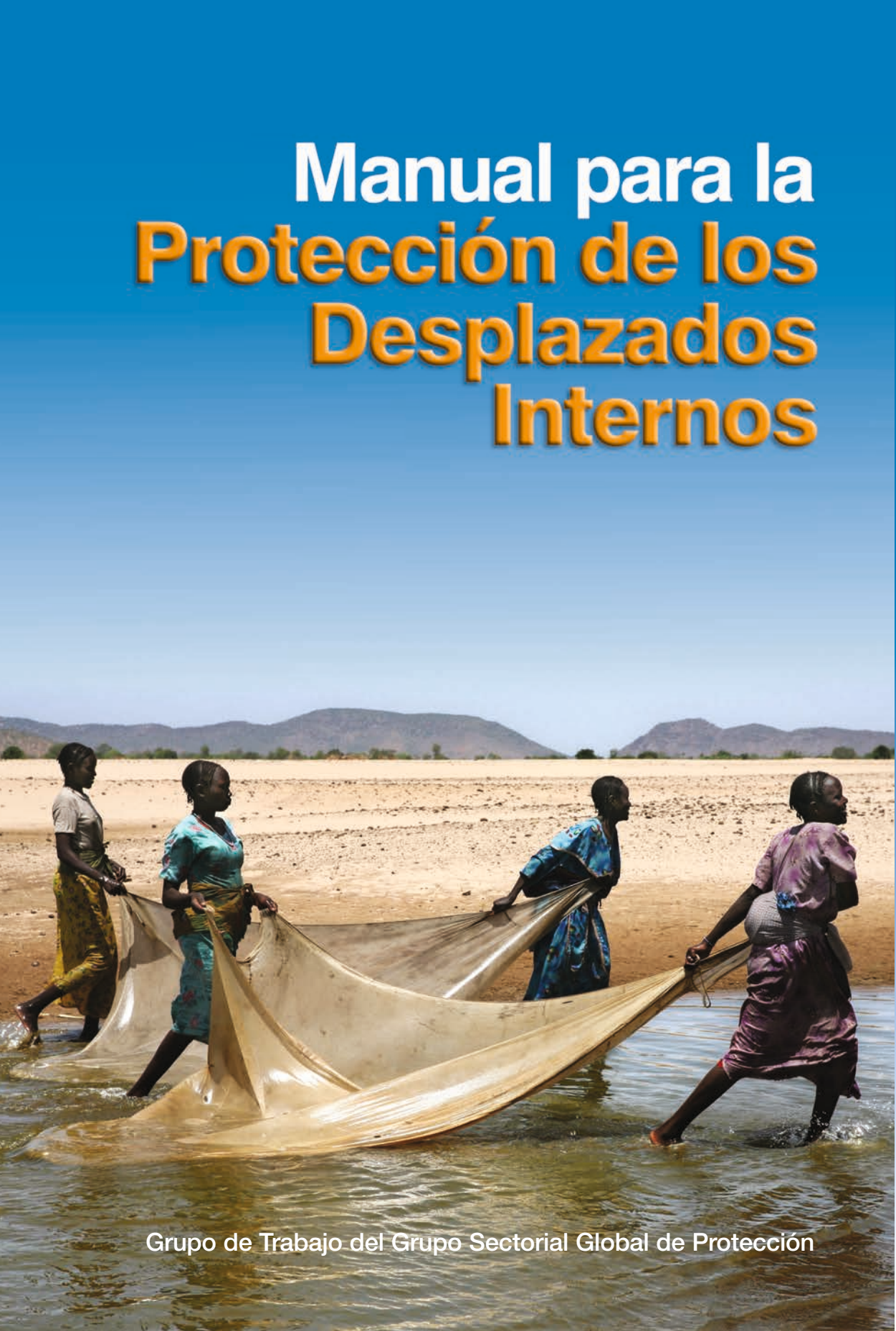
Manual para la Protección de los Desplazados Internos



Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección

Manual para la Protección de los Desplazados Internos

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección

Marzo 2010

Prefacio

El presente manual para la protección de los Desplazados Internos es una de las principales herramientas del Grupo Sectorial Global de Protección, y está basado en numerosas contribuciones de un amplio abanico de personas e instituciones que trabajan por la protección a todos los niveles. La publicación de la edición provisional del manual en 2008 tuvo una acogida muy positiva en el ámbito humanitario, en el de los derechos humanos y en el de la cooperación al desarrollo en un gran número de países que se enfrentan al desafío del desplazamiento interno. Los países donantes también valoraron positivamente esta iniciativa que ofrece una herramienta práctica que engloba las directrices, los estándares y el pensamiento actual en el área de la protección de los desplazados internos.

La eficacia de cualquier herramienta se mide sin duda por la frecuencia con la que la utilizan los que trabajan sobre el terreno. Esperamos que esta versión del manual logre su objetivo primordial, es decir, que sirva de fuente de orientación para mejorar la protección de los desplazados internos independientemente del lugar en que se encuentren o de las causas de su desplazamiento. Tras haber pasado una prueba de campo, esta versión del manual cuenta con la experiencia y la colaboración de unas 107 organizaciones y entidades en 18 países. Es un documento en constante evolución que seguirá siendo actualizado permanentemente para reflejar las políticas y el pensamiento en este ámbito.

El manual será publicado inicialmente en cuatro idiomas. La versión electrónica se actualizará constantemente en el sitio web OneResponse. Queremos invitar por lo tanto todas las agencias y a todos los que trabajan en las operaciones humanitarias a nivel nacional así como en sus respectivas sedes que estén interesados a que continúen compartiendo sus recomendaciones y contribuciones, enviándolas a **gpc@unhcr.org**.

Ruven Menikdiwela
Coordinadora del Cluster Global de Protección
Directora Adjunta, División para la Protección Internacional, ACNUR

Lista de Abreviaturas de Instrumentos de Derecho Internacional y Regional

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

CDF	Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 2007
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño, 1989
CEA	Convención sobre el estatuto de los apátridas 1954
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979
CERD	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, 1965
CPD	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006
CPSCG	Convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio, 1948
CRCA	Convención para reducir los casos de apatridia, 1961
CTM	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, 1990
CTT	Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 1984
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966
Protocolo	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y de niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)

Derecho penal internacional

Estatuto CPI/ Estatuto de Roma	Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998)
Estatuto del TPIY	Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (1994)
Estatuto del TPIR	Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (1994)

Derecho regional de los derechos humanos

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
CAfDH	Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos (1981)
CAfDN	Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, (1990)
CArDH	Carta Árabe de Derechos Humanos, Consejo de la Liga de Estados Árabes, (1994)
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950)
CSE	Carta Social Europea (revisada), Consejo de Europa (1996)
DADH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
Declaración del Cairo	Declaración del Cairo de los Derechos Humanos en el Islam (1990)
Protocolo Adicional CEDH	Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (1952)
Protocolo nº 4 CEDH	Protocolo nº 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (1963)

Derecho internacional humanitario

CCA	Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del uso de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos discriminados, (1980)
Convención IV de la Haya	Convención IV de La Haya relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre y su anexo: Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, (1907)
Reglamento de La Haya	Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anexo a la Convención II de La Haya de 1899 y la Convención IV de La Haya de 1907.

Indice

Introducción

Introducción al manual....1

Parte I Los fundamentos de la protección de los desplazados internos

Resumen 5
1. Conceptos y enfoques principales....6
2. El marco jurídico 20
3. El marco institucional internacional 45
4. Actores nacionales....71

Parte II Actitudes y habilidades

Resumen 87
1. Actitudes 88
2. Habilidades 93

Parte III Estrategia y respuesta de protección

Resumen 119
1. Análisis situacional y evaluación de las necesidades de protección..121
2. Formulación de los resultados y objetivos de protección 128
3. Diseño e implementación de las actividades de protección 131
4. Supervisión y evaluación del impacto de protección 132
5. Desarrollo e implementación de una estrategia conjunta de protección 138

Parte IV Riesgos de protección: prevención, mitigación y respuesta

Resumen 143

Amenazas a derechos y libertades fundamentales
1. Desplazamiento forzado 144
2. Amenazas a la vida y la seguridad 155
3. Minas y restos explosivos de guerra....170
4. Violencia de género 179
5. Niños y niñas asociados con fuerzas armadas o grupos armados .194
6. Amenazas a la libertad personal y la libertad de circulación 207
7. Separación familiar 216
8. Trata de personas....229
9. La pérdida del estado civil y de la nacionalidad 238

Disfrute limitado de otros derechos y servicios básicos
10. Alojamiento 250
11. Ayuda alimentaria y nutrición....264
12. Agua y saneamiento 273
13. Salud....282
14. Prevención y tratamiento del VIH 289
15. Educación 301
16. Medios de subsistencia....311
17. Tierra y propiedad....323
18. Justicia 336
19. La participación política y el derecho al voto 354

Parte V Actividades y herramientas de protección

Resumen 363
1. Elaboración del perfil de la población desplazada....364
2. Monitoreo de protección 373
3. Labor de incidencia y defensa 384
4. Acceso y presencia humanitaria....393
5. Asistencia humanitaria....403
6. Coordinación y gestión de campamentos y alojamientos colectivos ...412
7. Difusión de información 422
8. Asistencia y asesoramiento jurídico....429
9. Fortalecimiento de capacidades 436
10. Movilización comunitaria....446
11. Salud mental y apoyo psicosocial....456
12. Evacuaciones humanitarias....463
13. Coexistencia pacífica....471

Parte VI Soluciones Duraderas

Resumen 479
1. Definiciones y principios 481
2. Planificación e implementación de soluciones duraderas 482
3. El *Marco de Soluciones Duraderas* y su puesta en práctica....490

Anexos

1. Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos....503
2. Desastres naturales y la protección de los desplazados internos.511
3. Agradecimientos 521

Glosario....526

INTRODUCCIÓN

Fotografía OIM/Suni Srivastava 2006
Sesión informativa en un campamento del sur de Darfur

Introducción al manual

En más de cincuenta países del mundo, más de 26 millones de personas viven desarraigadas de sus hogares y desplazadas en sus propios países como consecuencia de conflictos armados o violaciones de derechos humanos. Además, en 2008 se registraron 36 millones de desplazados como consecuencia de desastres naturales.

Los **desplazados internos** constituyen el grupo más amplio de la **población civil** que requiere protección y asistencia como consecuencia de conflictos armados y abusos de derechos humanos, o a raíz de desastres naturales. La atención primordial que se presta en este manual a los desplazados internos no pretende promover un trato preferencial a éstos excluyendo a otras poblaciones en situación de riesgo. Lo que se propone es mejorar la calidad de la respuesta a los desplazados internos, cuyas necesidades, hasta la fecha, no han sido resueltas por la acción humanitaria a nivel internacional.

Además de verse obligados a huir de sus hogares, los desplazados internos también experimentan otras privaciones propias de su situación, como la pérdida de alojamiento, y a menudo se enfrentan a **riesgos particulares o más graves, incluso, que el resto de la población**. Éstos incluyen ataques armados y abusos durante la huida en busca de seguridad; separación familiar, con un creciente número de niños solos o separados; privación arbitraria de tierras, hogares y bienes; así como el desplazamiento a entornos inhóspitos donde sufren estigmatización, marginalización, discriminación y acoso.

Ante tales riesgos, las mujeres, los hombres, las niñas y los niños desplazados se ven obligados a desplegar un extraordinario grado de resistencia y fortaleza, y a valerse de su propia capacidad para desarrollar mecanismos básicos de sustento y protección.

La responsabilidad de prevenir el desplazamiento y de proteger a los desplazados internos y otras **poblaciones afectadas**[1] en sus propios países recae en las **autoridades nacionales**. Particularmente en situaciones de conflicto armado, los desplazados internos se pueden encontrar en territorios donde la autoridad estatal sea débil o inexistente. En tales situaciones, la responsabilidad de prevenir el desplazamiento y de proteger a los desplazados internos recae también en agentes no estatales.

En caso de que los Estados requieran apoyo o la protección nacional no esté garantizada, la **comunidad internacional** debe asumir un papel fundamental de protección. Hasta la fecha ha sido difícil solucionar esta "laguna de protección", no sólo a causa de la sensibilidad del tema de cara al país respectivo, sino también a raíz de las propias lagunas existentes a nivel internacional.

Actualmente se está llevando a cabo un esfuerzo concertado para llenar los **vacíos institucionales** en la respuesta humanitaria, lo que incluye las situaciones de desplazamiento interno. Durante la reforma del sistema humanitario, iniciada en 2005, se identificó la protección como una laguna persistente y se crearon mecanismos institucionales para transformarla en un elemento central y transversal de la respuesta humanitaria. El principal mecanismo creado para ayudar a llenar este vacío se conoce como el "enfoque de grupo sectorial" (en inglés, *cluster approach*).

Aunque la prueba de fuego de toda respuesta humanitaria es lo que ocurre sobre el terreno, hasta la fecha no ha existido una orientación integral y práctica sobre cómo garantizar de manera operativa la protección en situaciones de desplazamiento interno.

---

[1] En el ámbito del desplazamiento interno las "poblaciones afectadas" se definen como: "comunidades de acogida donde viven desplazados internos; comunidades de acogida en áreas de retorno de desplazados internos; y personas o comunidades con riesgo de desplazamiento si no se resuelven sus problemas de protección" (Informe de Progreso del Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial de Protección al IASC, 12 de diciembre de 2005). Las poblaciones afectadas también pueden incluir aquellas que no pueden huir (por ejemplo personas atrapadas por la lucha armada, o que no pueden acceder a la "zona de desplazamiento" a causa de tensiones étnicas o de otro tipo, o a causa de enfermedades, lesiones, discapacidad, etc.) La orientación práctica que se brinda a lo largo de este manual se refiere tanto a los desplazados internos como a las poblaciones afectadas en general.

Finalidad y objetivos del manual

Este manual es el resultado del **esfuerzo conjunto del personal de más de 30 organizaciones internacionales, en su mayoría miembros del Grupo Sectorial Global de Protección, que ya en 2007 contribuyeron a su edición provisional.** Ello incluye agencias de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, así como agencias y organismos gubernamentales y no gubernamentales. En el Anexo 3 se incluye la relación de países y organizaciones que han contribuido. (*Véase Anexo 3, Agradecimientos* 📖). Desde 2007, todos los colaboradores han venido compartiendo valiosas experiencias y conocimientos a la vez que llevaban a cabo su trabajo diario. El Grupo Sectorial Global de Protección quiere rendir tributo a este ejercicio de colaboración, que constituye el valor principal del documento final.

El manual ofrece **orientación y herramientas prácticas** para impulsar respuestas eficaces de protección en situaciones de desplazamiento interno.

Concretamente, el manual pretende:

- que el personal humanitario se familiarice con los conceptos, principios y estándares jurídicos internacionales fundamentales que conforman el marco del trabajo de protección;
- asistir al personal sobre el terreno en la aplicación práctica de estos conceptos, principios y estándares jurídicos, así como en el ejercicio de su responsabilidad de protección;
- brindar orientación sobre cómo prevenir y responder, a través de diversas actividades, a los riesgos de protección a los que se enfrentan los desplazados internos;
- fortalecer la capacidad del personal humanitario de llevar a cabo el trabajo de protección; y
- promover una respuesta de protección coherente y bien coordinada en las diferentes operaciones humanitarias.

Aunque el manual se centra fundamentalmente en la protección de los desplazados internos y otras **poblaciones afectadas** en situaciones de desplazamiento interno en **emergencias complejas**, gran parte de la orientación que ofrece es igualmente válida para los casos de desastres naturales, en los que con frecuencia también se produce desplazamiento interno y riesgos de protección[2]. Al final del manual se ha añadido un anexo específico sobre la Protección en Situaciones de Desastres Naturales.

¿A quién va dirigido este manual?

Este manual está principalmente dirigido a todo el personal de organismos internacionales que trabajan, particularmente sobre el terreno, en la respuesta al desplazamiento interno. Ello incluye no sólo personal de derechos humanos y protección, sino también a los trabajadores humanitarios y de cooperación al desarrollo en general.

La protección es un tema transversal en el que se deberían involucrar y que deberían promover todos los arriba mencionados.

En efecto, este manual pretende ser una fuente de información y orientación para todos los que contribuyen a la respuesta de protección, incluidas las autoridades del Estado y la sociedad civil.

[2] Véase también IASC, Protección de las personas afectadas por los desastres naturales. Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales

Cómo utilizar este manual

El manual está dividido en seis partes. Estas partes, con sus respectivos capítulos, están conectadas entre sí, aunque también se pueden consultar como módulos independientes.

- La Parte I se ocupa de los **fundamentos de la protección**. Presenta los principales conceptos, enfoques y principios humanitarios sobre los que se basa el trabajo de protección y proporciona una visión general del marco jurídico e institucional para la protección de los desplazados internos.
- La Parte II esboza las **capacidades** que se requieren, tanto a nivel profesional como interpersonal, para apoyar el trabajo de protección.
- La Parte III se centra en la **construcción de la respuesta de protección**. Ofrece orientación para llevar a cabo la evaluación y el análisis de una situación de protección; el desarrollo de estrategias de protección como respuesta; y el seguimiento y evaluación de los programas de protección.
- La Parte IV brinda orientación sobre **la prevención, mitigación y respuesta a los riesgos de protección y violaciones de derechos humanos** específicos a los que se suelen enfrentar los desplazados internos. Asimismo, propone acciones para ayudar a los desplazados internos a ejercer sus los derechos y a los Estados a cumplir con sus responsabilidades de protección.
- La Parte V proporciona información más detallada sobre aquellas **actividades** fundamentales **de protección** que contribuyen a una respuesta de protección eficaz e identifica posibles retos operacionales así como los principios que deben guiar la acción.
- La Parte VI se centra en las **soluciones duraderas** y subraya la importancia de que el trabajo de protección esté enfocado hacia el logro de soluciones. Esta parte está basada fundamentalmente en el Marco de Soluciones Duraderas del Brookings-Bern Project sobre Desplazamiento Interno, elaborado con el apoyo del Representante del Secretario General para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos. Esta parte contiene también sugerencias prácticas para la aplicación de este Marco en operaciones sobre el terreno.

El presente manual ha sido desarrollado a partir del creciente volumen de información y de las herramientas y demás materiales de orientación disponibles sobre la protección. Además, contiene referencias a otras fuentes para obtener mayor información y profundizar en cada tema.

La versión electrónica del manual dispone de hipervínculos que permiten acceder directamente a las referencias fundamentales y que conectan los capítulos entre sí.

Este manual es una herramienta en constante evolución que se irá revisando periódicamente. Se invita a los lectores, por lo tanto, a que envíen comentarios, actualizaciones y ejemplos de buenas prácticas para incorporarlas a futuras ediciones en la medida de lo posible.

Los comentarios deberán enviarse a gpc@unhcr.org.

Parte I

LOS FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

Imagen ACNUR / G.M.B. Akash / Junio 2006
Jóvenes Biharis asisten a la escuela primaria en un campamento gubernamental en Dhaka

Resumen

La Parte I del manual para la Protección de los Desplazados Internos ofrece una visión general sobre los fundamentos básicos de las respuestas de protección, que incluye los principios de la protección así como los marcos jurídico e institucional. Los cuatro capítulos que conforman esta parte abordan las cuestiones fundamentales que afrontan los que trabajan en el ámbito de la protección de los desplazados internos: ¿qué significa protección?, ¿quiénes son los desplazados internos?, ¿gozan de protección jurídica? y, si es así, ¿cuáles son los instrumentos jurídicos y las autoridades que les protegen?

El Capítulo 1 ofrece, por lo tanto, definiciones de protección así como los principios y los principales enfoques relacionados a ella. También expone las necesidades específicas de protección de los desplazados internos. El Capítulo 2 describe el marco jurídico aplicable a la protección de los desplazados internos. Aunque el marco jurídico primordial es el nacional, también hay que tener en cuenta las obligaciones estatales que emanan del derecho internacional. Este capítulo también ofrece orientación sobre la utilización de dichos marcos jurídicos para la promoción y el fortalecimiento de la protección.

El Capítulo 3 describe el rol de la comunidad internacional relativo a la protección y asistencia a los desplazados internos en aquellos casos en los que las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de garantizar una respuesta eficaz a situaciones de crisis humanitaria. El capítulo examina los mecanismos existentes de respuesta conjunta que guían la acción humanitaria, como el enfoque sectorial (en inglés, *cluster approach*), y ofrece orientación relativa a las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones integradas de las Naciones Unidas. Por último, el Capítulo 4 se ocupa del marco de protección a nivel nacional e identifica los actores fundamentales en este contexto así como su impacto sobre la protección de los desplazados internos.

Parte I.1
Conceptos y enfoques principales

Mensaje principal **7**

1. Qué es la protección **7**

2. Quiénes son los desplazados internos **8**

3. Quién tiene la responsabilidad de proteger a los desplazados internos **10**

4. La puesta en práctica de la protección **11**

4.1 La protección consiste en garantizar el disfrute de los derechos humanos (enfoque de derechos) 11

4.2 Las personas y las comunidades colaboran en pie de igualdad en el ámbito de la protección (enfoque comunitario) 12

4.3 La protección promueve el pleno respeto de los derechos humanos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna (integración del enfoque de edad, género y diversidad). 13

4.3.1 Edad 14

4.3.2 Género 14

4.3.3 Diversidad 15

5. Principios fundamentales de la acción humanitaria **16**

Referencias principales **18**

Enlaces de utilidad **19**

Mensaje principal

El objetivo de la protección es garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de toda persona en condiciones de igualdad, independientemente de su edad, género u origen étnico, social, religioso o de otro tipo. Ello requiere una visión compartida sobre qué es la protección y sobre de la forma de lograrla. El presente capítulo ofrece una definición de protección, explica quiénes son los desplazados internos así como las razones por las cuales requieren protección y asistencia, y presenta los enfoques principales y los principios fundamentales que deben guiar y sostener toda iniciativa de protección.

1. ¿Qué es la protección?

La protección se define como todas aquellas actividades destinadas a salvaguardar el pleno respeto de los derechos de cada persona de conformidad con la letra y el espíritu de la ley aplicable, es decir, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados[1].

La protección puede considerarse como:

- Un **objetivo**;
- Una **responsabilidad jurídica**; y
- Una **actividad**.

La protección es un objetivo en sí misma, ya que implica el respeto pleno y por igual de los derechos de toda persona sin discriminación alguna, de conformidad con el derecho tanto nacional como internacional. La protección no está limitada a la supervivencia y la seguridad física de las personas sino que abarca toda la gama de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la libre circulación o el derecho a la participación política así como los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la educación y a la salud.

La protección es también una responsabilidad jurídica, principalmente del Estado y sus agentes. En situaciones de conflicto armado, esta responsabilidad se extiende, de conformidad con el derecho internacional humanitario, a todas las partes en el conflicto, lo que incluye a los grupos armados de la oposición. Los actores humanitarios y de derechos humanos también juegan un rol importante, sobre todo en aquellas situaciones en que el Estado y las demás autoridades no tienen la capacidad o la voluntad de cumplir con sus obligaciones de protección[2].

La protección también puede considerarse como una actividad, ya que para garantizar el disfrute de los derechos humanos es necesario actuar. Hay tres tipos de actividades de protección que se pueden llevar a cabo al mismo tiempo:

- **Actividades de respuesta** – para evitar o acabar con violaciones de derechos humanos
- **Actividades reparadoras** – para remediar las violaciones de derechos, lo que incluye el acceso a la justicia y medidas de reparación.
- **Actividades de fortalecimiento del entorno** – para promover un entorno de respeto a los derechos humanos y al estado de derecho[3].

---

[1] Esta definición, que surgió a raíz de una serie de talleres organizados por el CICR con la participación de unas 50 organizaciones humanitarias y de derechos humanos, ha sido adoptada por el IASC. Véase Protection of Internally Displaced Persons, Policy Paper Series, No. 2, 2000, IASC y ICRC, Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards, 2001.

[2] Varias organizaciones internacionales, como la OACDH, ACNUR, UNICEF y el CICR tienen un mandato específico de protección. Sin embargo, todas las agencias de Naciones Unidas, así como sus agencias colaboradoras, tienen la responsabilidad de integrar los derechos humanos en su trabajo e incorporar una perspectiva de protección a todas sus actividades. Véase Renovación de las Naciones Unidas, un programa de reforma, Informe del Secretario General a la Asamblea General de Naciones Unidas (UN DOC A/51/950), así como IASC, *Protection of Internally Displaced Persons*, 2000. Véase también la Parte I.3. de este manual.

[3] ICRC *Strengthening Protection in War*, 2001, p.20.

En nuestro trabajo podemos:

- evitar que ocurran o que se repitan determinadas violaciones de derechos humanos;
- acabar con determinadas violaciones que se estén produciendo;
- facilitar medidas de reparación a través de la compensación y la restitución, si han ocurrido las violaciones; y
- promover un entorno favorable al respeto de los derechos de las mujeres, hombres, niñas y niños de acuerdo con la ley.

2. ¿Quiénes son los desplazados internos?

Todas las personas, incluidas las que se han visto obligadas a desplazarse dentro de su propio país, tienen el mismo derecho a la protección. Los *Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos*[4] definen a los desplazados internos como:

> "Toda persona 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."

La **salida involuntaria** y el hecho de que la persona **permanezca en el interior de su propio país** son los dos elementos fundamentales que caracterizan a los desplazados internos. El primer elemento los distingue de las personas que abandonan su hogar como resultado de una elección personal, a pesar de que podían haberse quedado en el lugar donde residían en condiciones de seguridad[5]. El segundo elemento explica la razón por la que los desplazados internos no son refugiados. Los refugiados, por definición, se encuentran fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual[6]. Sin embargo, por lo demás, ambas categorías de personas desplazadas se suelen enfrentar a los mismos riesgos y carencias.

La definición menciona las principales causas de desplazamiento interno, incluido el **conflicto armado, la violencia, las violaciones de derechos humanos** y **los desastres naturales**. Sin embargo, no se trata de una lista exhaustiva; la expresión “en particular” significa que no se excluye la posibilidad de que haya otras situaciones que cumplan las otras dos condiciones de desplazamiento forzoso en el interior del propio país.

El término “su hogar o su lugar de residencia habitual” no se refiere necesariamente a una casa u edificio, sino que también se puede entender como la tierra en la que hayan vivido tradicionalmente ciertos grupos o de la que dependa su subsistencia, como es el caso de los grupos nómadas o trashumantes [7].

Es importante comprender que la **definición de desplazado interno es de naturaleza descriptiva** y no jurídica. Simplemente describe la situación de hecho de una persona desarraigada en su propio país de residencia. No confiere un estatuto jurídico ni derechos específicos como sí ocurre en el caso de los refugiados. En el caso de los desplazados internos

---

[4] Véase el Anexo 1 del manual.

[5] Es importante recordar que las personas que permanecen en sus lugares de origen o residencia habitual se pueden enfrentar a los mismos riesgos que los que se hayan marchado, y que simplemente no pudieron viajar por razones de salud o por encontrarse atrapados en medio del conflicto. Para algunos puede ser incluso más peligroso salir de su lugar de origen por las tensiones en las comunidades vecinas o la inseguridad por el camino.

[6] El término refugiado se refiere a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Véase el art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

[7] Véase los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Principio 9. Los grupos trashumantes pueden verse desplazados cuando, por ejemplo, sus rutas migratorias se ven bloqueadas por factores de inseguridad, como minas antipersonales o conflicto armado, o cuando la presencia de campamentos de desplazados internos a lo largo de sus rutas migratorias genera una pugna por recursos limitados.

esto no es necesario porque, a diferencia de los refugiados, que requieren un estatuto jurídico especial por el hecho de encontrarse fuera de su país de origen y carecer de la protección del mismo, los desplazados internos mantienen todos sus derechos y garantías como cualquier otro ciudadano o residente habitual en su país[8].

El hecho de que se haga un mayor hincapié en la situación de los desplazados internos y en los esfuerzos por brindarles una mayor protección no implica que se desee privilegiar a los desplazados internos frente a otros grupos. En efecto, los desplazados internos tienen los mismos derechos que el resto de la población de su país y con frecuencia experimentan los mismos riesgos que la población civil en general atrapada en el conflicto, que también requiere protección. Sin embargo, el desplazamiento interno también conlleva **riesgos específicos** y más graves. Es importante comprender estos riesgos y abordarlos para proteger los derechos de los desplazados internos a la vez que los del resto de la población civil.

Los desplazados internos son personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares y a menudo no pueden regresar a causa de los riesgos a los que se enfrentarían en sus lugares de origen, frente a los cuales las autoridades del Estado no tienen la capacidad o la voluntad de protegerlos, ya sea porque les han prohibido expresamente regresar, o porque sus casas se encuentran destruidas u ocupadas por terceros. También pueden correr el riesgo de verse obligados a regresar a un área insegura.

A continuación se indican algunos de los **factores específicos del desplazamiento interno** que suelen agravar los riesgos de protección:

- Los desplazados internos han perdido sus hogares y por lo tanto necesitan alojamiento. En ocasiones pueden verse obligados a buscarlo en campamentos o asentamientos masificados que pueden dar lugar a otros riesgos de protección.
- A menudo pierden la posibilidad de acceder a su tierra y sus bienes, perdiendo por consiguiente tanto sus medios de subsistencia, como su fuente habitual de ingresos. De esta forma, pueden acabar enfrentándose a situaciones de pobreza, marginalización, explotación y abuso.
- Se complica el acceso a alimentos adecuados, agua potable y servicios públicos, como de educación o de salud, lo que hace que aumenten los niveles de hambre, malnutrición y enfermedad.
- A menudo colapsan las estructuras familiares y comunitarias y las familias se separan. Especialmente, los niños solos y separados, los hogares a cargo de una sola persona (sobre todo si están a cargo de mujeres o niños), las personas mayores y las que sufren alguna incapacidad se enfrentan a un mayor riesgo de explotación, como abuso sexual, trabajo infantil o reclutamiento forzoso por parte de fuerzas o grupos armados.
- Durante el desplazamiento, los documentos de identidad a menudo se pierden, se destruyen o se confiscan. Ello hace que los desplazados internos con frecuencia experimenten mayores dificultades para acceder a los servicios públicos, como la educación o la salud, y vean limitada su libertad de circulación. También están más expuestos al acoso y la explotación así como al arresto o la detención arbitraria.
- En muchos casos, los desplazados llegan a zonas en las que se ven sometidos a situaciones de marginalización, discriminación y hostilidad, expuestos a minas antipersonales o restos de artefactos explosivos de guerra, o en donde sufren abusos y ataques. Además, es posible que la pugna por los escasos recursos existentes aumente la tensión en estas zonas o que la presencia de asentamientos de desplazados internos incremente el riesgo de ataques.

[8] Algunos países sí conceden a los desplazados internos, o a determinados grupos de desplazados, un estatuto bajo la legislación nacional. No obstante, esto no afecta los derechos que tienen todos los desplazados internos bajo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario.

3. ¿Quién tiene la responsabilidad de proteger a los desplazados internos?

Las autoridades nacionales son las principales responsables de proteger a los desplazados internos al igual que a todos los que habitan en su país. El concepto de responsabilidad nacional es un componente esencial de toda respuesta al desplazamiento interno. Es un principio operativo fundamental de la comunidad internacional que los propios gobiernos describen a menudo como una función de la soberanía estatal. Sin embargo, a veces son los propios gobiernos responsables de proteger y asistir a su población desplazada, los que no tienen la capacidad o la voluntad de hacerlo y en algunos casos es posible que estén implicados, incluso, en el desplazamiento forzoso de grupos de población civil.

Sin embargo, incluso en estos casos, **el papel de la comunidad internacional es el de fortalecer, y no sustituir, la responsabilidad nacional**. Esto requiere un enfoque por partida doble para, por un lado, promover que los Estados y otras autoridades cumplan con sus obligaciones de protección previstas por el derecho internacional y, por otro, contribuir al desarrollo de la capacidad nacional y local para cumplir con dichas obligaciones.

En el Marco para la Acción se identifican 12 medidas que deben tomar los gobiernos para garantizar una respuesta nacional eficaz en situaciones de desplazamiento interno[9]. *A continuación se resumen dichas medidas, que se presentan de manera más detallada en la parte V.9 del manual*:

Responsabilidad nacional en situaciones de desplazamiento interno

Además de garantizar la protección de los derechos humanos, de conformidad con el derecho internacional, la responsabilidad nacional en situaciones de desplazamiento interno implica:

1. prevenir el desplazamiento y mitigar sus efectos adversos;
2. promover una mayor concientización nacional sobre el problema;
3. recopilar información sobre el número y las condiciones de los desplazados;
4. apoyar actividades de capacitación sobre los derechos de los desplazados internos;
5. elaborar un marco jurídico que recoja los derechos de los desplazados;
6. desarrollar una política nacional sobre el desplazamiento interno;
7. designar una institución específica que se ocupe de las cuestiones relativas a los desplazados internos,
8. instar a las instituciones nacionales de derechos humanos a que aborden las cuestiones de desplazamiento interno;
9. garantizar que los desplazados internos participen en la toma de decisiones;
10. apoyar soluciones duraderas;
11. asignar los recursos necesarios para abordar las cuestiones de desplazamiento interno; y
12. cooperar con la comunidad internacional si no fuera suficiente la capacidad nacional.

En situaciones de conflicto armado, todas las partes en el conflicto – tanto las autoridades estatales como los agentes no estatales – tienen la responsabilidad de respetar y garantizar el respeto del derecho internacional humanitario, lo que implica brindar protección y asistencia a la población civil.

[9] Véase el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América, 2004.* Versión en inglés con introducción del Representante del Secretario General para los Derechos de los Desplazados Internos, Walter Kälin: *Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, 2005.*

4. La puesta en práctica de la protección

Toda estrategia eficaz de protección sobre el terreno debe basarse en tres enfoques comunes e interconectados:

- **La protección debe estar basada en los derechos** de las personas (un enfoque de derechos)
- **Las personas y las comunidades son socios activos que participan en las iniciativas de protección en pie de igualdad** con los demás socios (enfoque comunitario)
- **La protección debe promover el pleno respeto de los derechos humanos de toda persona en condiciones de igualdad** y sin discriminación alguna (enfoque de edad, género y diversidad)

Es importante aplicar estos tres enfoques para incorporar un enfoque de protección a todos los sectores de la respuesta humanitaria.

4.1 La protección consiste en garantizar el respeto de los derechos humanos (enfoque de derechos)

Puesto que la protección trata del respeto de los derechos humanos, requiere un enfoque cuyo fundamento y objetivo principal sea el disfrute pleno de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

Esta manera de trabajar implica reconocer que cada persona es **sujeto de derechos**, incluidos los derechos formalmente reconocidos a la protección y asistencia. A diferencia de las “necesidades”, los derechos generan obligaciones dirigidas a garantizar la protección y el bienestar de las personas. El Estado y demás autoridades son los **garantes** del respeto y la protección de esos derechos.

Estos derechos y obligaciones están firmemente arraigados en el derecho internacional, particularmente en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario así como, en determinadas situaciones, el derecho de los refugiados [10].

Un enfoque de derechos requiere que toda política, programa y actividades:

- estén basados en derechos, de conformidad con el derecho internacional;
- promuevan el logro de derechos;
- tengan como objetivo fortalecer la capacidad de los sujetos de derechos (mujeres, hombres, niñas y niños) de reivindicar sus derechos, así como la de los garantes de dichos derechos (el estado y otras autoridades) de respetar, proteger y satisfacer el disfrute de los mismos.

El enfoque de derechos puede fortalecer nuestro trabajo anclándolo en un sistema de derechos y sus correspondientes obligaciones previstas por el derecho internacional. Al fortalecer la capacidad de toda persona de reivindicar sus derechos y la de los garantes de estos derechos de hacer que se cumplan, el enfoque de derechos también promueve y consolida la sostenibilidad de nuestras acciones.

[10] El derecho de los refugiados no abarca la protección de los desplazados internos, aunque algunos principios de derecho de los refugiados son aplicables por analogía. La Parte I.2 de este manual se ocupa del marco jurídico internacional de protección de los desplazados internos.

En nuestro trabajo, podemos…

Aplicar un enfoque de derechos en situaciones de desplazamiento interno, que implique:

- familiarizarse con los estándares jurídicos internacionales, como los derechos y obligaciones sobre los que se basa la protección;
- utilizar los derechos como punto de partida de toda actividad, incluidos los análisis situacionales y participativos, la elaboración de estrategias, las actividades de protección así como la planificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas;
- analizar las causas por las que determinadas personas o grupos no pueden ejercer sus derechos, por ejemplo, analizando los obstáculos subyacentes y estructurales así como las posibles barreras relacionadas con la edad, el género y la diversidad;
- garantizar que nuestras políticas, programas y actividades tengan como objetivo ayudar a las mujeres, hombres, niñas y niños desplazados a ejercer sus derechos; y
- fortalecer la capacidad y la responsabilidad de las autoridades nacionales y locales de cumplir con sus obligaciones de protección.

Aunque la expresión "enfoque de derechos" de la acción humanitaria es de reciente acuñación, el concepto sobre el que se basa emana de principios existentes desde hace decenas de años. Según la Carta de las Naciones Unidas, uno de sus propósitos fundamentales es promover y fomentar "el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Los derechos humanos constituyen, por tanto, una inquietud que atraviesa todas las actividades humanitarias y de cooperación para el desarrollo y que conlleva la obligación de todos los miembros de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales de integrarlos en su trabajo [11].

4.2 Las personas y las comunidades colaboran en pie de igualdad en las iniciativas de la protección (un enfoque comunitario)

Los desplazados internos, al igual que el resto de la población civil, desarrollan sus propias estrategias para reducir su exposición a riesgos de protección y mitigar sus efectos. Estas estrategias se basan en el conocimiento local así como en las capacidades y los recursos tanto de la población desplazada como de las comunidades de acogida. La experiencia ha demostrado que para que las iniciativas de protección sean eficaces y sostenibles, se tienen que diseñar de manera que reconozcan, apoyen y fortalezcan la capacidad de protección de las personas y de las comunidades.

El enfoque comunitario[12] es una forma de trabajar que implica:

- reconocer que las mujeres, hombres, niñas y niños de cualquier edad y origen pueden participar en pie de igualdad con los demás actores en todos los aspectos de nuestro trabajo e instarlos a que lo hagan;
- reconocer su capacidad de recuperarse ante la adversidad, así como sus demás capacidades y recursos;
- movilizar y fortalecer las propias capacidades de las comunidades para mejorar su protección.

Al reconocer que todos los miembros de la comunidad participan activamente en la toma de decisiones, el enfoque comunitario aumenta la dignidad y la autoestima de las personas y fomenta su capacidad de valerse por sí mismas. Ello se logra cuando las personas se implican activamente y con conocimiento de causa en la búsqueda de soluciones para su propia situación.

Esta forma de trabajar requiere una buena comprensión del contexto del desplazamiento, que incluya los factores socioeconómicos, los roles de género y las dinámicas de poder en la comunidad así como el papel de otros agentes, como por ejemplo los grupos armados o la población de

[11] Véase Renovación de las Naciones Unidas, un Programa de Reforma, 1997. Véase también OACDH, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Ginebra 2006, pág. 35.

[12] Véase Enfoque Comunitario en las operaciones del ACNUR, 2008

acogida. Asimismo, implica comprender las inquietudes y prioridades de la comunidad relativas a la protección e identificar las capacidades existentes para ejercer sus derechos humanos.

En nuestro trabajo, podemos…

Aplicar un enfoque comunitario en situaciones de desplazamiento interno, que requiera:

- comprender los roles de género, las relaciones de poder y las dinámicas comunitarias (entre diferentes generaciones, grupos heterogéneos y entre la población desplazada y la comunidad local) y su impacto sobre su situación de protección;
- reconocer las diferentes formas a través de las cuales los desplazados internos pueden mejorar su propia situación de protección y ejercer sus derechos, y trabajar para apoyar estas iniciativas; y
- desarrollar una relación de colaboración activa e igualitaria con mujeres, hombres, niñas y niños desplazados internos garantizando su participación en el análisis de riesgos y prioridades, por ejemplo mediante análisis participativos, y en la toma de decisiones en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los programas.

Nuestro papel como actores humanitarios y de derechos humanos es construir o reconstruir y fortalecer la capacidad de la comunidad de afrontar sus propios problemas y de tomar las decisiones necesarias para resolverlos de la mejor manera posible. Es fundamental que reconozcamos el carácter temporal de nuestra presencia, nuestro rol de meros facilitadores así como nuestras propias limitaciones en términos de capacidad, recursos y conocimiento de la situación local.

La adopción de un enfoque comunitario ha sido reconocida por la comunidad humanitaria internacional como un elemento esencial de la respuesta humanitaria, incluido en situaciones de desplazamiento interno[13].

4.3 La protección promueve el pleno respeto de los derechos humanos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna (integración del enfoque de edad, género y diversidad).

Los conflictos y el desplazamiento pueden afectar a cada persona de manera diferente dependiendo de factores como su edad, género u origen étnico, social religioso o de otro tipo. Determinados grupos de personas, como las mujeres, los niños, las personas mayores y las minorías, sufren una mayor marginalización en el seno de sus comunidades y cuentan con una menor representación en las instancias formales de toma de decisiones. Por consiguiente, sus problemas e inquietudes específicas a menudo no se incluyen en las evaluaciones de necesidades ni en la planificación de los programas.

El hecho de no identificar los riesgos específicos que afrontan los diversos miembros de la comunidad, no sólo hace que no se resuelvan estos problemas, sino que además puede conducir a actuaciones que agraven dichos riesgos y que exacerben la discriminación y la exclusión ya existentes.

La incorporación de un análisis de la diversidad en todos los aspectos de nuestro trabajo es, por lo tanto, fundamental para comprender y abordar los diferentes riesgos de protección en una comunidad.[14]

En la práctica, la incorporación de la perspectiva de diversidad implica:

- reconocer que los diferentes miembros de una comunidad afrontan desigualdades, riesgos y necesidades específicas dependiendo de su edad, género y origen social o de otro tipo;

---

[13] Véase la Guía del IASC sobre la Utilización del enfoque de grupo para fortalecer la ayuda humanitaria (Noviembre 2006). El enfoque comunitario también está contemplado en los Términos de Referencia de los líderes de grupo sectorial por país.

[14] El IASC ha subrayado la importancia de integrar la perspectiva de edad, género y diversidad en todos los aspectos de la respuesta humanitaria, incluidos todos los grupos sectoriales y “clusters” del enfoque de grupo sectorial. Véase la Guía del IASC sobre la Utilización del Enfoque de Grupo para Fortalecer la Ayuda Humanitaria (Noviembre 2006).

- identificar y analizar los diferentes riesgos de protección con los que se enfrentan las mujeres y los hombres de diferente edad y origen (incluidos los riesgos de protección que puedan surgir en su situación particular y el impacto de nuestra propia actuación en su protección); y
- tomar medidas concretas para eliminar y prevenir estos riesgos y desigualdades así como para fortalecer la capacidad de los diferentes grupos de la comunidad de reivindicar sus derechos.

4.3.1 Edad

El desplazamiento también afecta de manera diferente a cada persona dependiendo de su edad. Con frecuencia se excluye a los niños, adolescentes y personas mayores de las instancias formales de toma de decisiones, por lo que a menudo no se tienen en cuenta los riesgos específicos que afrontan.

- Los **niños y niñas**, por lo general definidos como toda persona menor de 18 años, al verse obligados a huir de sus hogares, quedan expuestos a todo un abanico de posibles riesgos. Especialmente si se separan de sus padres, corren el riesgo de sufrir situaciones de desamparo, abuso o explotación, reclutamiento forzoso por fuerzas o grupos armados, trabajos forzados, privación de alimentos, alojamiento, educación o servicios de salud así como otras violaciones de sus derechos. Todo ello constituye una grave amenaza para su bienestar y menoscaba su desarrollo cognitivo, emocional y social.
- Los **adolescentes**, generalmente considerados como tales, los niños y niñas a partir de 10 años, afrontan también riesgos específicos en comparación con los niños y niñas más pequeños pero a menudo se les ignora en la comunidad desplazada. Al ser considerados como jóvenes adultos, corren un alto riesgo de sufrir abusos sexuales, explotación o reclutamiento forzoso por fuerzas o grupos armados. A menudo, los que se ven forzados a separarse de sus padres u otros adultos encargados de su cuidado, se enfrentan a la tremenda responsabilidad de cuidar a sus hermanos pequeños sin disponer de los recursos ni el apoyo necesario para hacerse cargo de un hogar.
- Las **personas mayores** a menudo sufren grandes apuros sociales o económicos a raíz del desplazamiento, sobre todo en aquellos casos en que se ven forzadas a separarse de sus familias o pierden otras estructuras de apoyo. En algunos casos no pueden huir junto al resto de su familia. También pueden estar más expuestas a situaciones de violencia, explotación y abuso y a menudo pierden su rol o posición tradicional en la comunidad. Además, a estos riesgos específicos de protección se les puede añadir que tengan que asumir en solitario el cuidado de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo.

4.3.2 Género

El término "**género**" se refiere a las características, roles y responsabilidades de los hombres y las mujeres, socialmente construidas y asignadas en una determinada cultura. Estas características sociales se construyen sobre la base de la combinación del sexo de la persona con otros factores, como la edad, la religión, la nacionalidad o el origen étnico o social. El género no es algo estático; refleja los cambios de cada contexto social, político y cultural.

La **igualdad de género** se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades, trato y valoración de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños. Existe igualdad de género cuando los derechos y oportunidades de cada persona son independientes del sexo que tenga. En las situaciones en que existe la igualdad de género, los intereses, las necesidades y las preocupaciones de las mujeres y de las niñas configuran las decisiones políticas, sociales y económicas en la misma medida que los de los hombres y los niños. Todas las agencias humanitarias tienen la responsabilidad de integrar un enfoque de género en su trabajo.[15]

[15] ECOSOC, *Agreed Conclusions on Gender Mainstreaming*, 1997/2. Estas conclusiones señalan una serie de principios para la integración de la igualdad de género en todo el sistema de las Naciones Unidas y contienen acciones específicas que deben ser implementadas por las agencias de Naciones Unidas para institucionalizar el enfoque de género. La Resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000) sobre la protección de las mujeres en conflictos armados, al igual que otras resoluciones sobre la protección de niños y niñas en conflictos armados, instan a los Estados, las Naciones Unidas y otras agencias a integrar la perspectiva de género en su trabajo.

El conflicto y el desplazamiento puede afectar a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de manera diferente, lo que con frecuencia genera un cambio en los roles de género y las dinámicas de poder. El género, a menudo percibido como un asunto de "mujeres y niñas", también se refiere a los hombres ya las cuestiones de masculinidad. El análisis de género contribuye a identificar no sólo los riesgos de protección específicos que sufren las mujeres y las niñas sino también los que afrontan los hombres y los niños.

La violencia y el abuso sexual, que afectan sobre todo a las mujeres, los niños y las niñas, se han convertido en una de las características más perturbadoras y comunes de los conflictos armados contemporáneos y de las crisis de desplazamiento. Las mujeres y las niñas desplazadas a menudo se ven obligadas a asumir responsabilidades nuevas o diferentes a raíz de la separación de sus familias. Durante el desplazamiento suele haber un aumento dramático del número de mujeres, niños y niñas que están a cargo del hogar, lo que les coloca en una posición en la que están mucho más expuestas a la violación de sus derechos. Al mismo tiempo, a causa de las desigualdades existentes, o incluso exacerbadas, en el seno de la comunidad, es posible que las mujeres, los niños y niñas tengan aún menos poder social, económico y político y que estén menos representadas en las instancias formales de liderazgo que los hombres, lo que conlleva a que a menudo se ignoren sus derechos y sus necesidades particulares.

4.3.3 Diversidad

Además del género y la edad, hay otros factores que pueden generar desigualdades similares y riesgos adicionales. Entre estos factores están la etnicidad, la lengua, la cultura, la religión, la discapacidad, así como la situación familiar y el estatus socioeconómico.

También pueden surgir otras diferencias, por ejemplo, entre personas recientemente desplazadas y otras que llevan más tiempo en situación de desplazamientos; entre desplazados internos en campamentos y aquellos en asentamientos urbanos; o entre la población desplazada y la comunidad de acogida.

En nuestro trabajo, podemos…

Integrar una perspectiva de edad, género y diversidad en las situaciones de desplazamiento interno, lo que implica:

- comprender cómo el conflicto y el desplazamiento interno afectan de manera diferente a personas de diferente edad, género y origen, y cómo esto, a su vez, afecta la relación entre ellas y el logro de sus derechos;
- incorporar un análisis de edad, género y diversidad en las evaluaciones, análisis y la elaboración de estrategias así como en el diseño, implementación y monitoreo de los programas y las actividades de protección;
- trabajar en colaboración con las mujeres, los hombres, las niñas y los niños desplazados para identificar los riesgos de protección de los diferentes miembros de la comunidad y para prevenir y abordar dichos riesgos mediante acciones concretas para fortalecer la capacidad de los grupos más desfavorecidos para ejercer sus derechos;
- trabajar a favor de la eliminación de todas las formas de violencia, incluida la violencia sexual y de género, en estrecha colaboración con los desplazados internos, las comunidades locales, la sociedad civil y las autoridades nacionales;
- garantizar que nuestras estrategias, programas y actividades no causen o exacerben la discriminación o la marginalización de diferentes grupos sino que promuevan la igualdad y los derechos de todos.

Comunidades, cultura, tradición y derechos

A menudo se cuestiona la universalidad de los derechos humanos con el argumento de la prevalencia de la cultura y las tradiciones locales. Por ejemplo, ha habido personal humanitario que se ha resistido a actuar para promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas en determinadas situaciones argumentando que ello podría constituir una "intromisión en la cultura local".

Sin embargo, ni las creencias culturales son homogéneas, ni las culturas son estáticas, sino que continuamente se renuevan y remodelan. El cambio cultural es el resultado de muchos factores, entre los que se incluyen el conflicto y el desplazamiento. El cambio también es el resultado de acciones deliberadas para ejercer influencia sobre determinados valores, por ejemplo a través de reformas legislativas o cambios en las políticas gubernamentales.

El derecho internacional obliga a los Estados a tomar medidas para modificar modelos culturales de conducta siempre que sea necesario para erradicar prácticas consuetudinarias o de otro tipo basadas en la superioridad o inferioridad de uno de los sexos o en estereotipos masculinos o femeninos. En aquellos casos en que los órganos competentes de las Naciones Unidas estimen que determinada tradición o práctica atenta directamente contra determinados instrumentos o estándares internacionales de derechos humanos, el personal humanitario debe guiarse por estos últimos y promover su aplicación.

Todos los que trabajan en el ámbito humanitario tienen la obligación de respetar y promover los derechos de todos. El trabajo con la comunidad es fundamental para garantizar el respeto de los derechos de todos sus miembros. Teniendo en cuenta que muchas violaciones de derechos humanos se producen en el seno de la comunidad y que hay determinadas personas o grupos que pueden verse aislados o estigmatizados por su edad, género u otros factores relacionados con su diversidad, la única manera de garantizar su protección es trabajar con las comunidades.

5. Principios fundamentales de la acción humanitaria

La acción humanitaria se rige por una serie de principios fundamentales que el personal humanitario y sus socios deben respetar en todo momento. El respeto de estos principios es clave para garantizar la integridad de nuestro trabajo así como la credibilidad y la seguridad de las operaciones humanitarias.

- **No hacer daño** (en inglés ***Do No Harm***): toda acción, u omisión, puede tener consecuencias involuntarias negativas. Debemos cerciorarnos de que nuestras acciones o intervenciones (u omisiones) no afecten negativamente a las personas o a sus comunidades, a nuestros socios o a nuestros colegas, y que no los expongan a daño alguno. Antes de emprender una acción hemos de anticiparnos a sus posibles consecuencias, evaluar todos los factores potenciales de riesgo y adoptar las medidas necesarias para eliminar y mitigar dichos riesgos.
- **Humanidad y el imperativo humanitario**: tanto la motivación como la finalidad primordiales de nuestro trabajo deben ser salvar vidas así como evitar y paliar el sufrimiento humano. Se debe tratar a las personas con humanidad, dignidad y respeto y hacer lo posible para que tengan la plena capacidad y el derecho de recibir asistencia humanitaria en condiciones de igualdad.
- **Imparcialidad**: la acción humanitaria se debe llevar a cabo sin distinción negativa alguna por razón de nacionalidad, origen étnico, religión, clase social, opinión política o cualquier otra. Las prioridades de la acción humanitaria se deben establecer exclusivamente sobre la base de los derechos y las necesidades existentes. El principio de imparcialidad, por lo tanto, dicta dos normas claras de conducta para el trabajo humanitario: la no discriminación y la proporcionalidad según las necesidades.
- **Independencia**: la acción humanitaria debe estar libre de toda intromisión, ya sea de índole política, ideológica, económica o militar.

- **Neutralidad**: los trabajadores humanitarios han de abstenerse de cualquier acción que favorezca a una de las partes del conflicto o perjudique a otra o, incluso, que se pueda percibir como tal. Ahora bien, el principio de neutralidad, no nos obliga a permanecer inactivos ni puede esgrimirse como excusa para ello; en efecto, la falta de acción puede equipararse incluso a la falta de neutralidad. Este principio constituye una importante directriz en la ayuda humanitaria ya que obliga a tener en cuenta el modo en que se pueden interpretar nuestras acciones. Debemos, por consiguiente, ser conscientes de nuestros propios prejuicios así como de las diferentes maneras en que la ayuda humanitaria se puede manipular, desviar o explotar para fines políticos o militares. Nuestras acciones y actividades deben ser transparentes, equilibradas y basarse en criterios objetivos.

Además de regirse por estos principios fundamentales, nuestro trabajo se debe guiar también por varias consideraciones de crítica importancia:

- **Confidencialidad**: la confidencialidad, la privacidad y la seguridad de las personas, sus familias y sus comunidades en general han de ser consideraciones primordiales en todo momento. La violación de la confidencialidad o el manejo descuidado de información pueden tener graves consecuencias para las personas de las que nos ocupamos así como para nuestros socios, colegas e incluso la operación humanitaria en su totalidad. En todo momento hemos de analizar los posibles factores de riesgo y recibir autorización con conocimiento de causa por parte de los interesados para recopilar o utilizar cualquier información que les incumba. Asimismo, se deben adoptar sistemas de protección de datos para garantizar la seguridad de la información recopilada.
- **Sensibilidad**: muchos desplazados internos han sufrido violencia, abusos y otros daños personales. Hemos de ser sensibles a su sufrimiento, tratarlos con respeto y dignidad y evitar causar aún más daño haciéndoles revivir experiencias dolorosas al someterlos a repetidas entrevistas. También hemos de ejercer suma cautela para evitar crear falsas esperanzas así como expectativas poco realistas sobre la protección y la asistencia que les podemos ofrecer; de lo contrario no haremos sino aumentar su ansiedad y desesperación y podremos, incluso, aumentar su situación de riesgo al transmitirles una falsa sensación de seguridad.
- **Fortalecer las capacidades locales**: el papel de los agentes humanitarios no debe ser el de sustituir, sino de apoyar y fortalecer las capacidades locales, lo que incluye tanto la capacidad de cada persona de reivindicar sus derechos como la del Estado y otras autoridades de cumplir con sus obligaciones para garantizar la protección de estos derechos. Para tal fin, los actores humanitarios deben identificar y fortalecer las estrategias eficaces que desarrolle la población local para salir adelante así como sus mecanismos de protección.
- **Comprender el contexto,** incluida la forma en la que lo perciben los demás: para garantizar que no "hacemos daño" y que actuamos con imparcialidad, independencia y neutralidad, es fundamental que comprendamos bien el país, su cultura y las comunidades con las que trabajamos. Ello implica necesariamente ser conscientes de los intereses políticos y las percepciones de todos aquellos con los que trabajamos. La información debe provenir de un amplio abanico de fuentes y se debe verificar para garantizar una visión objetiva de la situación.
- **Profesionalidad:** nuestras acciones y actividades deben ser coherentes con los más altos estándares de integridad personal y profesional así como guiarse por éstos. Concretamente, nuestra conducta y la de nuestros colegas y colaboradores debe respetar la dignidad y la valía de todas las mujeres, hombres, niñas y niños con los que trabajamos, ser conforme al derecho y las costumbres del país y respetar los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario. Toda forma de abuso o explotación sexual, incluidas las relaciones sexuales con beneficiarios o el intercambio de ayuda humanitaria por favores sexuales, es ilegal y constituye un caso grave de mala conducta.

Referencias principales

- *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América*, 2005. Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.
- *Enfoque Comunitario en las operaciones del ACNUR*, ACNUR, 2008
- *Human Rights Guidance Note for Humanitarian Coordinators*, IASC, June 2006.
- *Directrices aplicables a las intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias*, IASC, 2005.
- *Protection of Internally Displaced Persons*, Policy Paper Series, No. 2, IASC, 2000.
- *Mujeres, niñas, niños y hombres: igualdad de oportunidades para necesidades diferentes*, Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria, IASC, 2006.
- *Strengthening Protection in War – A search for professional standards*, Ed. S. Giossi Caverzasio, ICRC, 2001.
- *Protección, Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*. Overseas Development Institute, 2005.
- *Programación de los Derechos del Niño: cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación*, Save the Children, 2002
- *Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas*, 2008
- *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, OACDH, 2006
- *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern*, por E. Mooney en Refugee Survey Quarterly, Vol. 24, Issue 3, 2005.
- *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners*, ALNAP/ODI, 2003.
- *Displaced Women and Girls at Risk: Risk Factors, Protection Solutions and Resource Tools*, WCRWC, 2006.
- *Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados*, CICR, 2004.
- *Gender Resource Package for Peace-Keeping Operations*, DPKO, 2004.
- *Las mujeres y la guerra y el derecho internacional humanitario*, CICR.
- *Humanitarian Action and Older Persons: An Essential Brief for Humanitarian Actors*, IASC, 2008.
- *Personas mayores en desastres y crisis humanitarias: líneas directrices para la mejor práctica*, HelpAge International / ACNUR.
- *Protecting and Assisting Older People in Emergencies*, HPN Paper 53, ODI, 2005.
- *Older People and Discrimination in Crisis*, World Disasters Report (Chapter 3), IFRC, 2007.
- *Strong and Fragile: Learning from Older People in Emergencies*, HelpAge International /IASC / UNFPA, 2007.
- *Discapacidad, Manual para Parlamentarios*, OACDH / UIP, 2007.
- *Disabilities among Refugees and Conflict-Affected Populations: Resource Kit for Field-Workers*, WCRWC, 2008.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.
- Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (Resolución 46/91 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1991)

Enlaces de utilidad

- Reforma del sistema humanitario:
  http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination
- Grupo Sectorial Global de Protección:
  www.globalprotectioncluster.org
- Comité Internacional de la Cruz Roja: **www.icrc.org**
- Proyecto Esfera: **www.sphereproject.org**

Parte I.2
El marco jurídico

Mensaje principal **21**

1. La relevancia del derecho internacional en nuestro trabajo **21**

2. Los derechos de los desplazados internos **22**

3. El derecho internacional de los derechos humanos **23**

3.1 Principales instrumentos de derechos humanos 23

3.2 Responsabilidad estatal 26

3.3 La Supervisión de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos 28

4. El derecho internacional humanitario **30**

4.1 Principales instrumentos de derecho internacional humanitario 30

4.2 La protección de la población civil: principios fundamentales de derecho internacional humanitario 31

4.3 El derecho internacional humanitario y el desplazamiento interno 32

4.4 La responsabilidad de respetar y de garantizar el respeto del derecho internacional humanitario 33

5. El derecho penal internacional **34**

6. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos **35**

6.1 Los Principios Rectores: visión general 36

6.2 Los Principios Rectores como herramienta de protección 37

7. El marco jurídico nacional **38**

7.1 La legislación nacional sobre desplazamiento interno 38

7.2 La garantía de los derechos bajo el derecho nacional 40

Referencias principales **41**

Enlaces de utilidad **41**

Anexo I **42**

Mensaje principal

La finalidad de la protección es garantizar que todas las mujeres, niñas, niños y hombres puedan disfrutar de sus derechos en condiciones de igualdad, seguridad y dignidad, incluso en épocas de desplazamiento interno. La legislación nacional constituye el marco jurídico primordial de las actividades de protección y debe reflejar las obligaciones jurídicas internacionales del Estado. La comprensión de los derechos de la población desplazada y las obligaciones jurídicas de los Estados y otras autoridades bajo el derecho internacional es, por lo tanto, fundamental cuando se trabaja en el marco de un sistema jurídico nacional.

Esto no significa que haya que tener la preparación técnica de un abogado; de hecho, la protección con frecuencia requiere capacidades e iniciativas prácticas no jurídicas. Aun así, el trabajo de protección debe estar anclado en el derecho nacional e internacional y basado en los derechos de las personas.

Este capítulo ofrece una visión general del marco jurídico aplicable así como orientación acerca de la utilización de dicho marco para promover y fortalecer la protección.

1. La relevancia del derecho internacional en nuestro trabajo

El derecho internacional recoge los derechos de todas las personas así como la obligación de los Estados y otras autoridades de garantizar la protección de estos derechos y tiene una importancia cardinal para las actividades de protección a nivel nacional e internacional. Cuando se trabaja en el marco de sistemas jurídicos y mecanismos de resolución de conflicto a nivel nacional, el derecho internacional proporciona unos criterios de protección claros y objetivos que pueden contribuir a:

- evaluar el grado de respeto de derechos humanos e identificar los riesgos u obstáculos a los que se enfrenta la gente en el ejercicio de sus derechos;
- clarificar la responsabilidad de las autoridades nacionales así como las acciones que se deben llevar a cabo para cumplir con ella;
- desarrollar una respuesta operacional eficaz en las crisis humanitarias, aplicando un enfoque de derechos y comunitario que fortalezca la capacidad de cada persona de protegerse a sí misma;
- crear la base de las actividades de promoción, concienciación, formación, fortalecimiento institucional y otras similares; y
- guiar nuestras propias actividades, conducta e interacción con la población afectada.

¿Qué es el derecho internacional?

El derecho internacional es la rama del derecho que rige la conducta de los Estados y las relaciones entre ellos. El derecho internacional tiene dos fuentes principales: los tratados internacionales y el derecho consuetudinario.

- **Los tratados internacionales** son acuerdos entre los Estados. Todo tratado es legalmente vinculante para aquellos Estados que han consentido en obligarse por el tratado, por ejemplo, mediante su ratificación o adhesión. Los tratados también pueden recibir otras denominaciones, como pacto, convención, carta o protocolo.
- **El derecho internacional consuetudinario** o la **costumbre internacional** surge como resultado de una práctica generalizada y constante por parte de los Estados, generalmente aceptada como jurídicamente obligatoria. Es jurídicamente vinculante para todos los Estados salvo para aquellos que se hayan opuesto a dicha práctica de manera persistente.

Además, el derecho internacional cuenta también con **normas imperativas de derecho internacional general** (o de *ius cogens*), que son normas aceptadas y reconocidas por los Estados y que no admiten acuerdo contrario alguno. Entre éstas se encuentran, por ejemplo, la prohibición del genocidio, la tortura o la discriminación racial. Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también tienen un carácter vinculante para los Estados cuando se adoptan bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Las resoluciones y las declaraciones de los Estados, como las que se adoptan en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a pesar de no ser vinculantes, pueden constituir importantes declaraciones de carácter normativo y constituir, incluso, un indicio de una costumbre internacional emergente. También importantes, aunque sin carácter vinculante, son las fuentes secundarias del derecho internacional, es decir, la doctrina y la jurisprudencia. Al respecto, puede ser de utilidad consultar la jurisprudencia relativa a la protección de los desplazados internos por parte de cortes y tribunales, como cortes regionales o comisiones de derechos humanos, tribunales especiales o la Corte Penal Internacional establecida para juzgar los crímenes de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

2. Los derechos de los desplazados internos

Los desplazados internos tienen el derecho a disfrutar, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, los mismos derechos y libertades bajo el derecho nacional e internacional que el resto de la población de su país. El derecho internacional no aborda específicamente el problema de los desplazados internos, pero ello no significa que no estén protegidos por la ley. De hecho, las tres ramas del derecho que se enumeran a continuación proporcionan un marco jurídico completo de protección que abarca a todas las situaciones de desplazamiento interno, incluidos los conflictos armados:

- **derecho internacional de los derechos humanos;**
- **derecho internacional humanitario;** y
- **derecho penal internacional.**

Los desplazados internos deben disfrutar, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de los mismos derechos y libertades bajo el derecho internacional y nacional que el resto de la población de su país.

Como ciudadanos o residentes habituales de su país[1], los desplazados internos tienen derecho a una protección plena y en condiciones de igualdad del Estado bajo el **derecho nacional**, que debe ser compatible con las obligaciones del Estado bajo el derecho internacional.

> Los desplazados internos tienen el derecho a disfrutar, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, los mismos derechos y libertades bajo el derecho nacional e internacional que el resto de la población de su país.

[1] Los desplazados internos a menudo son ciudadanos del país en el que se encuentran desplazados, pero no siempre. También pueden ser residentes habituales, entre los que se incluyen, por ejemplo, los apátridas. Para más información acerca de la apatridia, ver la Parte IV.9.

El desafío de las agencias internacionales, las ONGs y los Estados ha sido identificar los derechos y las garantías que se encuentran dispersos por todo el derecho internacional para responder a las necesidades particulares y a los riesgos de protección que surgen durante el desplazamiento.

Los ***Principios Rectores de los Desplazamientos Internos***[2] reúnen en un solo documento las principales normas de derecho internacional, que emanan del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario[3] y que tienen relevancia para la protección en situaciones de desplazamiento interno. Los *Principios Rectores* definen los derechos de los desplazados internos y las obligaciones de los Estados y otras autoridades hacia ellos. Los *Principios Rectores* son exhaustivos y se ocupan de la protección frente al desplazamiento, la protección durante el desplazamiento, los principios relativos a la asistencia humanitaria así como las cuestiones de retorno, reasentamiento y reintegración. Aunque no son vinculantes, estos *Principios* son coherentes con el derecho internacional de derechos humanos así como el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados[4].

Para entender bien los *Principios Rectores* y utilizarlos de la manera más eficaz posible, es importante situarlos en el marco más amplio del derecho internacional.

3. El derecho internacional de los derechos humanos

Los derechos humanos son el conjunto de libertades y derechos que debe disfrutar **toda** persona.

El derecho internacional de los derechos humanos, que está formado tanto por el derecho consuetudinario como por el derecho de los tratados, garantiza estos derechos y obliga a los Estados a respetar, proteger y tomar medidas para facilitar el disfrute de los derechos humanos por todas las personas sin discriminación alguna por razones de edad, género, origen étnico, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro estatus, incluyendo las razones por las que se sea o se haya sido desplazado interno.

3.1 Principales instrumentos de derechos humanos

La ***Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*** de 1948, que fue el primer instrumento de derechos humanos adoptado por las Naciones Unidas, define los principales derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que corresponden a toda persona sin discriminación alguna. Aunque no se trata de un instrumento de carácter vinculante, muchos de sus principios han pasado a formar parte del derecho consuetudinario o han sido incorporados a tratados, lo que les ha conferido su carácter vinculante.

Junto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dos pactos constituyen la llamada "Carta Internacional de Derechos Humanos". Estos pactos son instrumentos vinculantes que, basados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incorporan sus principios y son:

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**
- **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**

Además, existen otros instrumentos que refuerzan la protección de los derechos humanos relativos a:

- **temas particulares**, como la tortura o la discriminación racial

[2] Elaborados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas así como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, UN Doc. , UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 Véase el Anexo 2 del Manual .

[3] El derecho de refugiados, que es aplicable a las personas que sufren un temor de persecución y que están desplazadas fuera de su propio país, no se puede aplicar directamente a los desplazados internos y, por lo tanto, se deben evitar las referencias al derecho internacional de refugiados "por analogía". No obstante, dado que se centra en las cuestiones que surgen durante el desplazamiento, algunos de sus principios son instructivos, concretamente el de *non-refoulement*, el principio central del derecho internacional de refugiados, que prohíbe el retorno forzoso de refugiados a cualquier lugar donde pudieran peligrar sus vidas o su libertad. De hecho, este principio está basado en el derecho internacional de los derechos humanos, concretamente en el derecho a la libre circulación, el derecho a la vida, el derecho a la libertad y la protección frente a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. Por las mismas razones, los desplazados internos tienen también el derecho de protección frente al retorno o la reubicación forzosa a un lugar donde pudiera peligrar su vida, libertad o salud.

[4] Nota de Introducción a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, por el Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Francis Deng.

- **grupos concretos de personas**, como las mujeres, las niñas y niños, o los grupos indígenas. Todos ellos se enfrentan a obstáculos particulares para disfrutar plenamente de sus derechos en condiciones de igualdad.

Aunque ninguno de estos instrumentos aborda directamente el desplazamiento interno, sí cubren una serie de riesgos a los que a menudo se enfrentan los desplazados internos y fortalecen la protección de grupos concretos de personas que suelen verse afectadas por el desplazamiento de manera desproporcionada (*como se resume en la Tabla 1*).

La protección de los derechos humanos también se ve reforzada a través de varios **instrumentos regionales de derechos humanos** (*como muestra el Anexo I al final de este capítulo*).

Muchos derechos humanos también forman parte del **derecho internacional consuetudinario**. Entre las normas de derecho internacional consuetudinario se incluyen, por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a tortura, el derecho a no ser sometido a discriminación por razones de género, raza u origen étnico, la prohibición de la esclavitud y el genocidio – todos ellos también recogidos en tratados internacionales.

Los Estados tienen la obligación de respetar el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos así como todos los tratados de derechos humanos que se hayan comprometido a implementar. Por consiguiente, deben garantizar que su legislación, política y práctica nacionales son coherentes con estas obligaciones.

¿**SABES** que puedes obtener el texto de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos en la red? Accede a este enlace para consultarlos:
http://www2.ohchr.org/spanish/law/

¿**SABES** qué instrumentos de derecho internacional se ha comprometido a respetar el Estado en el que trabajas? Puedes encontrarlo en
http://www.ohchr.org/SP/countries/

Tabla 1: Presentación general de una selección de instrumentos internacionales de derechos humanos

Nombre	Descripción
Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (DUDH)	Instrumento de vigencia a nivel mundial que define los derechos humanos básicos de toda persona sobre la base de la igualdad y la no discriminación.
Pacto Internacional sobre **Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, 1967 (PIDESC)	Recoge los derechos económicos, sociales y culturales, que incluyen el derecho a una alimentación, vivienda y vestimenta adecuadas así como a la atención sanitaria y a un nivel adecuado de vida. También incluye garantías relativas al trabajo, seguridad social, educación y participación en la vida cultural.
Pacto Internacional sobre **Derechos Civiles y Políticos**, 1967 (PIDCP)	Incluye un amplio catálogo de derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, a la integridad física, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a la libertad de circulación, a escoger el lugar de residencia y a la protección de la familia.
Convención contra la **Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, 1984 (CTT)	Define y prohíbe los actos de tortura bajo cualquier circunstancia. Estipula que los Estados no pueden trasladar a una persona a otro país si hay razones para creer que puede ser torturada (principio de non-refoulement).
Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de **discriminación racial**, 1965 (CERD)	Prohíbe la discriminación racial: cuando una persona o un grupo recibe un trato diferente por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Convención para la prevención y la sanción del crimen de **genocidio**, 1948	Define el genocidio como determinados actos perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso y confirma que constituye un delito, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra.
La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de **Discriminación contra la Mujer**, 1979 (CEDAW por sus siglas en inglés)	Establece un marco de acción nacional para garantizar que las mujeres puedan disfrutar, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas las esferas, incluida la educación y la administración de la propiedad, así como para garantizar la protección de las mujeres, especialmente contra todo tipo de amenaza a su integridad física, violación y explotación sexual.
Convención sobre los **Derechos del Niño**, 1989 (CRC por sus siglas en inglés) junto al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la **venta de niños**, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000; y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de **niños en los conflictos armados**, 2000.	Estos instrumentos constituyen un código completo de protección y defensa del interés superior de las niñas y niños (menores de 18 años). Obliga a los Estados a tomar medidas para garantizar la protección, el cuidado, la recuperación psicológica y la reintegración social de las niñas y niños afectados por los conflictos armados, incluidas las niñas y los niños solos o separados. El Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados prohíbe el reclutamiento forzoso u obligatorio y la utilización de personas menores de 18 años para su participación directa en hostilidades.
Convención sobre los derechos de **las personas con discapacidad**, 2006, (CPD)	Reafirma los derechos humanos y resalta su importancia específica en el caso de personas con discapacidad. También brinda orientación a los Estados acerca de la forma de garantizar que las personas con discapacidad, incluidos los supervivientes de minas antipersonales y otros residuos explosivos de guerra, puedan ejercer plenamente sus derechos en pie de igualdad con los demás.
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las **desapariciones forzadas**, 2007 (CDF)	Define y prohíbe las desapariciones forzadas bajo cualquier circunstancia y obliga a los Estados a prevenir tales actos, a enjuiciar, condenar o extraditar a los culpables y a adoptar medidas de reparación para las víctimas y sus familias.
Convenio sobre las **peores formas de trabajo infantil**, 1999 (Convenio Nº 182 de la OIT)	Obliga a los Estados a tomar todas las medidas que sean necesarias para eliminar las peores formas de trabajo infantil, como la esclavitud, la trata, la prostitución o los trabajos forzados, incluido el reclutamiento de niñas y niños (menores de 18 años) para utilizarlos en conflictos armados.
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los **trabajadores migratorios** y de sus familiares, 1990 (CTM)	Proporciona un marco de protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios durante todas las etapas del ciclo migratorio; antes de la salida, durante el tránsito y en el país de trabajo.
Convenio sobre **pueblos indígenas y tribales** en países independientes, 1989 (Convenio OIT Nº 169)	Establece un marco para garantizar que los pueblos indígenas y tribales puedan ejercer sus derechos en pie de igualdad con el resto de la población. Aborda específicamente la cuestión de la reubicación de grupos de personas, estableciendo los requisitos y las garantías que deben cumplirse para que pueda considerarse legítima.
El texto de estos y otros instrumentos se encuentra disponible en la red: **www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm#core**	

3.2 Responsabilidad estatal

Los Estados tienen la obligación de garantizar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción. Esta obligación se extiende a todos los agentes del Estado, incluidos el ejército y la policía, así como todas las autoridades públicas, ya sea a nivel nacional, regional o local[5].

Esta obligación tiene tres dimensiones: **respetar, proteger** y **satisfacer los derechos humanos**:

- La **obligación de respetar** implica que el Estado garantice que todos sus agentes actúen de conformidad con la normativa de derechos humanos y se abstengan de todo acto que pueda interferir con, o impedir, el ejercicio de estos derechos. Por ejemplo, el Estado no debe limitar la libertad de circulación: se debe permitir a la población huir a zonas más seguras, dentro y fuera del país, y los desplazados internos deben poder entrar y salir libremente de los campamentos y asentamientos.
- La **obligación de proteger**, requiere que el Estado tome todas las medidas necesarias para prevenir o para acabar con toda violación de derechos perpetrada por terceros, incluidas otras personas o grupos. El Estado también debe investigar, enjuiciar y castigar las violaciones de derechos así como garantizar que las víctimas o supervivientes tengan acceso a un recurso adecuado y efectivo bajo la legislación nacional. Por ejemplo, si el Estado tuviera conocimiento, o cabría razonablemente esperar que lo tuviera, de que se están perpetrando violaciones a mujeres o que se está reclutando a niños o niñas en un grupo guerrillero y no hace nada para impedirlo y acabar con este tipo de actos, se podría decir que ha incumplido su obligación de proteger.
- La **obligación de satisfacer** exige al Estado que tome todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción puedan ejercer sus derechos humanos. Esto requiere que los Estados establezcan un marco jurídico y administrativo que respete los derechos humanos y que desarrolle la capacidad institucional necesaria para facilitar la implementación de los derechos. Por ejemplo, la garantía del derecho a un juicio justo requiere que se establezca un sistema judicial eficaz; la garantía del derecho a no ser sometido a tortura requiere que la policía y los guardas de prisiones reciban una formación y supervisión adecuadas. En otras palabras, los Estados deben invertir recursos para garantizar el ejercicio de los derechos.

Muchos países con situaciones de conflicto y desplazamiento disponen de recursos extremadamente limitados. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que los Estados con graves restricciones de recursos pueden carecer de la capacidad necesaria para garantizar el pleno ejercicio de determinados derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, ningún Estado puede utilizar la escasez de recursos como excusa para permanecer inactivo. El Estado está obligado a adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad" de tales derechos[6]. Así, debe:

- como mínimo, garantizar el acceso a aquellos derechos que son esenciales para sobrevivir (como el acceso a los alimentos y al agua, a un alojamiento básico y a servicios médicos y sanitarios); y
- solicitar asistencia internacional en caso de que los recursos de que disponga el Estado resulten insuficientes.

Aunque los instrumentos de derechos humanos no son jurídicamente vinculantes para los **agentes no estatales**, cabe esperar que éstos respeten los valores sobre los que se basan estos instrumentos[7].

---

[5] Para un debate en mayor profundidad acerca de la responsabilidad estatal bajo el derecho internacional de los derechos humanos, ver por ejemplo la Observación general No. 31 _80_ del Comité de Derechos Humanos de la ONU, sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13).

[6] PIDESC, Art. 2(1). Para mayor detalle, ver por ejemplo la Observación General Nº 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una alimentación adecuada (E/C.12/1999/5) así como la Nº 14(2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (E/C.12/2000/04)

[7] Aunque el derecho de los derechos humanos vincula primordialmente a los Estados, se considera cada vez más que los agentes no estatales, especialmente cuando tienen un territorio bajo su control, tienen la responsabilidad de respetar y

¿Se pueden restringir los derechos humanos?

Algunos instrumentos de derechos humanos permiten a los Estados restringir o limitar el efecto de ciertos derechos para alguna finalidad específica, como puede ser para proteger otros derechos o libertades. Tales restricciones están rigurosamente sometidas a una serie de requisitos. Siempre deben estar previstas por la ley y ser necesarias y proporcionadas para lograr un fin legítimo, como la protección de la seguridad nacional o el orden público, la seguridad, la salud, la moralidad o los derechos y libertades de terceros. Las restricciones deben respetar el resto de los derechos humanos, como la no discriminación y, en su caso, las demás obligaciones jurídicas internacionales del Estado, por ejemplo, el derecho internacional humanitario.

¿Se pueden suspender los derechos humanos?

La obligación del Estado de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos es de **vigencia permanente**, es decir, persiste también durante los conflictos armados y los desastres naturales.

En algunas circunstancias, como puede ser durante **un estado de emergencia** declarado, el Estado puede derogar temporalmente (suspender) algunos derechos. Tales derogaciones son medidas de carácter excepcional que están rigurosamente sometidas a unos requisitos específicos. Debe existir un peligro real o inminente que amenace la seguridad física de la población, la independencia política o la integridad territorial del Estado. Toda derogación de derechos no debe ir más allá de lo estrictamente necesario para afrontar dicho peligro, no debe durar más de lo que exijan las circunstancias y no debe contradecir el resto de las obligaciones estatales bajo el derecho internacional. Además, tales medidas no podrán ser jamás discriminatorias, es decir, que se apliquen tan sólo a los miembros de una determinada raza, religión, sexo, grupo étnico, lingüístico o de otro tipo.

Sin embargo, hay **determinados derechos humanos que nunca se pueden suspender**, con independientemente de la situación, ni siquiera durante un conflicto armado. Además del principio de no discriminación, estos derechos son:

- el derecho a la vida;
- la prohibición de genocidio;
- el derecho a no ser sometido a tortura ni tratos o penas inhumanos o degradantes;
- el derecho a no ser sometido a esclavitud;
- el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión;
- el derecho a un debido proceso y
- la prohibición de condenar por actos que en el momento de cometerse no fueran delictivos según la ley[8].

En nuestro trabajo…

Como regla general, el derecho de los derechos humanos permanece vigente tanto en tiempos de paz como de guerra. Aunque un Estado puede suspender temporalmente el ejercicio de determinados derechos en tiempos de guerra o de otro tipo de emergencias de índole pública, ello sólo puede hacerlo dentro de unos límites y estrictamente bajo determinadas condiciones. Se debe instar a las autoridades nacionales a que continúen respetando los derechos humanos en todo momento. En aquellos casos en que se hayan suspendido de manera legítima ciertos derechos, puede ser oportuno continuar vigilando la situación y promover el respeto de aquellos derechos que no se pueden suspender.

proteger los derechos humanos. Ha habido casos en los que estos agentes han aceptado explícitamente someterse al derecho de los derechos humanos, por ejemplo durante la firma de acuerdos de alto el fuego y de paz. Dependiendo del contexto, podría ser posible y oportuno realizar actividades de promoción de derechos humanos para agentes no estatales.

[8] Ver, por ejemplo el Art. 4(2) del PIDCP. Algunos tratados regionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), contienen una lista más extensa de derechos inderogables que incluyen los derechos del niño, el derecho a una personalidad jurídica, el derecho a un nombre, familia, nacionalidad y a participar en el gobierno.

3.3 La supervisión de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos

Existen varios mecanismos de índole internacional, regional y nacional para supervisar y promover el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones de derechos humanos. A nivel internacional, revisten una especial importancia los órganos de supervisión de los tratados y los "Procedimientos Especiales" creados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU[9].

Los órganos de las Naciones Unidas para la supervisión de los tratados: a cada uno de los principales tratados de derechos humanos le corresponde un comité compuesto por expertos independientes, encargado de la supervisión del cumplimiento del tratado por parte de los Estados[10]. Por lo general, estos Comités cumplen con su labor de tres maneras diferentes:

- examinan informes elaborados por los Estados y emiten Observaciones Finales que resumen los problemas principales y realizan recomendaciones a los Estados;
- emiten Observaciones Generales que orientan acerca de la interpretación de determinados derechos; y
- examinan, con el consentimiento de los Estados, quejas individuales relativas a presuntas violaciones de derechos humanos[11]. Los órganos de supervisión de los tratados han venido prestando cada vez mayor atención a los obstáculos que impiden el disfrute de los derechos humanos en situaciones de desplazamiento interno.

En nuestro trabajo, podemos…

- consultar los informes de los órganos de supervisión de los tratados relativos al país en el que trabajamos, especialmente las recomendaciones para promover el respeto de los derechos humanos, incluidos los de los desplazados internos;
- promover, verificar y apoyar el seguimiento de las recomendaciones, por ejemplo mediante actividades de formación para fortalecer la capacidad del Estado de respetar los derechos humanos; y
- compartir información sobre problemas de protección cuando se revisa el informe del Estado en cuestión (para lo cual es posible que haya un punto focal en tu oficina).

Los informes de los órganos de supervisión de los tratados están disponibles en:
http://uhri.ohchr.org/es/

Los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos[12]: el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha encomendado a una red de expertos independientes de derechos humanos que examine, supervise, asesore y elabore informes públicos sobre temas específicos de derechos humanos o la situación en determinados países.

- Los **expertos temáticos** cubren toda una gama de cuestiones relevantes para la protección de los desplazados internos, como la violencia contra las mujeres; los problemas de las minorías; los derechos de los pueblos indígenas; y los derechos a la educación, a una vivienda y alimentación adecuadas así como a la salud física y mental. Uno de los mandatos se centra específicamente en la promoción de los derechos de los desplazados internos (como se indica en el cuadro a continuación);

[9] Para mayor orientación sobre la utilización de estos mecanismos en apoyo a nuestras actividades de protección de los derechos de los desplazados internos, ver el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Guide to International Human Rights Mechanisms for
Internally Displaced Persons and Their Advocates, 2006, **http://www.brookings.edu/projects/idp/2006_guidebook.aspx**

[10] Los órganos de la ONU para la supervisión de los tratados son: el Comité de Derechos Humanos (PIDCP), el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité contra la Tortura (CTT), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité de los Derechos del Niño (CRC) y el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios (CTM).

[11] Concretamente, el Comité de Derechos Humanos, el CERD, CTT y CEDAW, aunque difieren sus respectivos procedimientos. Para mayor orientación, ver **http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/complaints.htm**.
Los informes de los órganos de supervisión de los tratados están disponibles en:
http://www.universalhumanrightsindex.org/es/index.html

[12] Para más información acerca de los Procedimientos Especiales, ver
http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm

- Los **expertos por país** se ocupan de situaciones particularmente graves de violaciones de derechos humanos. Este tipo de situaciones afectan casi de manera inevitable a numerosos desplazados internos. Entre las situaciones que actualmente cubren estos expertos se encuentran la República Democrática del Congo, Myanmar, Somalia y Sudán.

Un defensor global para los desplazados internos: el Relator Especial para los derechos humanos de los desplazados internos, que depende del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU, tiene como tarea dialogar con los gobiernos y otros agentes y abogar a favor de los derechos de los desplazados internos, así como fortalecer la respuesta internacional al desplazamiento interno. Sus actividades incluyen:

- abogar a favor de los derechos de los desplazados, tal y como se articulan en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*
- promover el compromiso de los gobiernos y otros agentes con relación a situaciones específicas de desplazamiento interno y con los derechos de los desplazados internos a través de medidas como las **visitas a los países** afectados; y
- auspiciar **seminarios nacionales y regionales y el desarrollo de investigación sobre cuestiones relativas al desplazamiento interno.**

Sus informes y recomendaciones están disponibles en
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=71

En nuestro trabajo, podemos…

- consultar los informes de los órganos de los Procedimientos Especiales relativos a la situación de derechos humanos en el país en el que trabajamos (que pueden aportar una visión valiosa sobre los diferentes problemas de protección que sirva de ayuda para desarrollar una estrategia de protección).
- proporcionar información a los expertos temáticos y por país (que pudiera servirles de base para enviar una comunicación escrita al Estado en cuestión, llevar a cabo una visita al país y tratar el tema directamente con el gobierno, efectuar una declaración pública, o informar al respecto al Consejo de Derechos Humanos o a la Asamblea General de la ONU).
- obtener orientación y asesoramiento técnico por parte de los Procedimientos Especiales sobre cuestiones relativas a su mandato, por ejemplo acerca de la legislación nacional;
- sugerir una visita al país por parte de los órganos de los Procedimientos Especiales para que analicen la situación de derechos humanos y mantengan un debate al respecto con las autoridades nacionales y otros agentes relevantes, como los desplazados internos, las ONGs o las instituciones nacionales de derechos humanos;
- difundir sus recomendaciones, que pueden estar dirigidas no sólo a los Estados, sino también a los agentes no estatales y a las agencias de Naciones Unidas o a otros agentes relevantes, como el gobierno, la sociedad civil, las asociaciones de desplazados internos, las agencias internacionales o los países donantes; y
- promover, verificar y apoyar el seguimiento de dichas recomendaciones, por ejemplo a través de actividades de formación para fortalecer la capacidad del Estado de respetar los derechos humanos.

Los informes de los Procedimientos Especiales están disponibles en:
http://uhri.ohchr.org/es/

A **nivel regional**, en África, las Américas y Europa, también existen otros mecanismos de monitoreo de derechos humanos que brindan una protección importante, especialmente teniendo en cuenta que las cortes regionales de derechos humanos pueden hacer que los Estados cumplan con sus obligaciones al respecto. (*Véase el Anexo I al final de este capítulo*). Los mecanismos regionales se han implicado de manera creciente en cuestiones de derechos humanos en situaciones de desplazamiento interno y en la protección de los derechos de los desplazados internos.

A **nivel nacional**, los tribunales y las instituciones de derechos humanos juegan un papel fundamental, ya que proporcionan una vía para que cada persona pueda reivindicar sus derechos. Estas instituciones pueden asimismo contribuir a que la legislación, las políticas y los programas a nivel nacional respeten los derechos humanos, también durante situaciones de desplazamiento interno.

4. El Derecho Internacional Humanitario

En situaciones de conflicto armado, el derecho internacional entra en vigor y es de aplicación junto al derecho de los derechos humanos. También conocido como "derecho de los conflictos armados", o "derecho de la guerra", el derecho internacional humanitario tiene como finalidad limitar el sufrimiento humano durante los conflictos armados. Esta rama del derecho:

- **protege a las personas que no toman parte en las hostilidades o que han quedado fuera de combate,** lo que incluye a la población civil, los prisioneros de guerra y los combatientes enfermos, heridos o naufragados; y
- **regula los medios y métodos y de guerra** utilizados por las partes en conflicto, por ejemplo mediante la prohibición de armas o tácticas militares particularmente nocivas, como el uso de armas químicas y bacteriológicas, los ataques militares contra objetivos civiles y los "ataques indiscriminados" sin hacer distinción alguna entre objetivos militares y la población civil.

El derecho internacional humanitario es aplicable a **todas las situaciones de conflicto armado, ya sean internacionales** (entre Estados) **o no internacionales** (entre un Estado y un agente no estatal, o entre dos o más de estos últimos). Es jurídicamente vinculante **para todas las partes en conflicto**, es decir para los Estados, sus fuerzas armadas y los grupos armados no estatales, ya sean grupos insurgentes enfrentados al Estado o cualquier otro tipo de grupos que cuenten con el apoyo del Estado, como pueden ser los grupos paramilitares.

Puesto que durante los conflictos armados es posible limitar o suspender temporalmente la vigencia de determinados derechos humanos, la protección que brinda el derecho internacional humanitario reviste una especial importancia. Las normas de derecho internacional humanitario, que son más específicas, también sirven para interpretar los principios de derechos humanos aplicables en los conflictos armados. Por ejemplo, la evacuación de población civil por razones de necesidad militar, permitida bajo el derecho internacional humanitario, constituye una limitación legítima del derecho a la libre circulación bajo el derecho de los derechos humanos.

4.1 Principales instrumentos del derecho internacional humanitario

Los instrumentos clave del derecho internacional humanitario son los cuatro **Convenios de Ginebra de 1949** y sus dos **Protocolos Adicionales de 1977**[13]**.** Muchos de los principios fundamentales previstos en estos instrumentos también constituyen derecho internacional consuetudinario, lo que los hace jurídicamente vinculantes en toda situación de conflicto armado y para todas las partes en conflicto.

Tipo de Conflicto	Descripción,	Derecho internacional humanitario aplicable
Conflicto armado internacional	Conflicto armado entre dos o más Estados	• Derecho Consuetudinario • Los cuatro Convenios de Ginebra, en particular el cuarto relativo a la protección debida a las personas civiles • Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra
Conflicto armado no internacional	Conflicto armado entre un Estado y un agente no estatal o entre dos o más de éstos.	• Derecho consuetudinario • Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra • Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra

[13] El texto de estos instrumentos se encuentra disponible en **www.irc.org**. En 2006, los Convenios de Ginebra alcanzaron la ratificación universal, lo que significa que todos los Estados son parte y, por lo tanto, se han comprometido a respetarlos.

Además, existen varios tratados importantes que prohíben o regulan el uso de ciertas armas, como el **Tratado de Prohibición de Minas** y la **Convención sobre ciertas Armas Convencionales** y sus Protocolos.

4.2 La protección de la población civil: principios fundamentales de derecho internacional humanitario

La distinción entre la **población civil** por un lado, (toda persona que no participe directamente en las hostilidades), y los **combatientes** por otro, es un principio cardinal de derecho internacional humanitario. Las partes en conflicto deben distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes para preservar a la población y la propiedad civil. Los civiles no deben ser atacados; los ataques deberán dirigirse exclusivamente contra objetivos militares.

Los desplazados internos, siempre que no participen directamente en las hostilidades, tienen el mismo derecho a la protección bajo el derecho internacional humanitario que el resto de la población civil.

Principios fundamentales de derecho internacional humanitario

Las partes en conflicto deben distinguir en todo momento entre combatientes y objetivos militares, por un lado, y civiles y bienes de carácter civil por otro. Los ataques sólo podrán dirigirse contra objetivos militares y se debe hacer todo lo posible para proteger a la población civil de los efectos indiscriminados de las hostilidades.

Los siguientes actos están prohibidos en todo momento:

- ataques indiscriminados o dirigidos contra la población civil o sus bienes;
- hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra así como atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil;
- las represalias bélicas y los castigos colectivos contra personas civiles;
- utilizar a la población civil como escudos humanos o para cubrir, favorecer o impedir operaciones militares.
- los actos o las amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.
- el empleo de armas de manera indiscriminada o que sean de tal índole que causen males superfluos o un sufrimiento innecesario, o que generen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente.

Principios relativos al trato con humanidad

- las personas civiles y las personas fuera de combate, deben ser tratadas con humanidad y protegidas contra todo ataque a la vida, la salud y el bienestar físico y mental, lo que incluye los asesinatos, las mutilaciones, la tortura y los tratos crueles, humillantes o degradantes.
- se prohíben las violaciones, la prostitución forzada y toda forma de abuso así como la esclavitud, la explotación y los abusos sexuales bajo cualquier circunstancia y en todo momento.

Desplazamiento forzoso

- Salvo el caso en que sea esencial para la seguridad de la población civil o por razones imperativas de índole militar, las partes en un conflicto armado no pueden deportar o trasladar a la fuerza a la población civil de un territorio ocupado. Las partes en un conflicto armado no internacional no pueden ordenar el desplazamiento de la población civil.
- Las personas desplazadas tienen el derecho a regresar voluntariamente y en condiciones de seguridad a sus hogares o lugares de residencia habitual tan pronto como dejen de existir las razones que motivaron su desplazamiento.
- Los Estados no pueden deportar o trasladar partes de su población civil a un territorio ocupado por ellos.

Asistencia y condiciones de vida básicas

- Todas las partes en conflicto deben permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de toda la ayuda humanitaria que sea necesaria para la supervivencia de la población civil.
- En caso de desplazamiento, se deben adoptar todas las medidas posibles para que las personas afectadas sean acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad, seguridad y alimentación.

Personas y grupos con derechos o necesidades específicos

- Se deben respetar las necesidades específicas de las mujeres relativas a su protección, salud y asistencia
- Los niños y las niñas tienen derecho a un respeto y protección especiales. No se debe reclutar a niños menores de 15 años en grupos o fuerzas armadas ni se les debe permitir participar en las hostilidades, ya sea directa o indirectamente.
- Las personas mayores, con discapacidad y los enfermos tienen derecho a un respeto y protección especiales.
- Se debe proteger a los enfermos y los heridos, que deberán recibir cuanto antes, en la medida de lo posible, los cuidados médicos que exija su estado.
- Se debe proteger a la familia y tomar medidas para evitar la separación de los miembros de una misma familia. En caso de que ocurra, se debe llevar a cabo su reunificación lo antes posible.

4.3 Derecho internacional humanitario y desplazamiento interno

Puesto que con mucha frecuencia el desplazamiento interno tiene lugar en situaciones de conflicto armado, el derecho internacional humanitario reviste una importancia fundamental para la protección de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. En efecto, en muchas ocasiones el mero respeto del derecho internacional humanitario podría haber evitado el desplazamiento de la población civil.

El derecho internacional humanitario prohíbe a las partes en un conflicto armado obligar a miembros de la población civil a abandonar sus lugares de residencia. Únicamente se pueden llevar a cabo evacuaciones de carácter temporal si ello es absolutamente necesario para garantizar la seguridad de la población civil o por razones militares imperiosas, pero incluso en estos casos las evacuaciones están estrictamente sometidas a una serie de condiciones. Se debe hacer todo lo posible para evitar la separación familiar así como garantizar la acogida de la población civil en condiciones adecuadas de alojamiento, higiene, salud, seguridad y nutrición. Además, tales evacuaciones deben ser de índole temporal y las personas afectadas tienen derecho a regresar a sus hogares en condiciones de seguridad tan pronto como cesen las razones de su desplazamiento[14] .

Además de la mencionada prohibición expresa del desplazamiento, las normas de derecho internacional humanitario que tienen como objetivo proteger a la población civil de los efectos de las hostilidades también contribuyen a la prevención del desplazamiento forzado. A menudo, es precisamente la violación de estas normas lo que provoca la huída de de la población civil de sus hogares convirtiéndose en desplazados.

Si se produce un desplazamiento, los desplazados internos, al igual que el resto de la población civil, tienen derecho a protección y asistencia según sus necesidades.

> *"El hecho de que las personas civiles huyan de una zona en conflicto es un indicador de que las partes beligerantes son indiferentes a los derechos que la población civil tiene en virtud del derecho internacional humanitario (DIH) o, lo que es peor, que hacen de ella el blanco de sus ataques"*
>
> CICIR, 2007.

[14] Véase CICR, Normas 129-133 de derecho internacional humanitario consuetudinario: Volumen I, 2005. Véase también Art. 49 del IV Convenio de Ginebra y Art. 17 del Protocolo Adicional II.

Las partes en los conflictos armados tienen el deber de permitir el acceso de la ayuda y la asistencia humanitaria a todos aquellos grupos de la población civil que lo necesiten.

4.4 La obligación de respetar y garantizar el respeto del derecho internacional humanitario

Todas las partes en los conflictos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario por parte de sus fuerzas armadas y cualquier otra persona o grupos que actúen de hecho siguiendo sus instrucciones o bajo su dirección o control. En concreto, los Estados deben:

- impartir cursos de formación en derecho internacional humanitario para sus fuerzas armadas y promover la enseñanza del derecho internacional humanitario entre la población civil.
- tipificar como crimen o delito toda violación del derecho internacional humanitario y establecer estructuras jurídicas, administrativas y disciplinarias adecuadas para prevenir, monitorear e investigar dichas violaciones; y
- enjuiciar, condenar o extraditar a los que sean considerados culpables de graves violaciones del derecho internacional humanitario.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización independiente y neutral, cuya misión, que emana del derecho internacional humanitario y de su Estatuto, es brindar asistencia y protección a las víctimas de los conflictos armados y promover y supervisar el respeto del derecho internacional humanitario. Para más información, consultar **www.cicr.org**.

El derecho internacional humanitario obliga a los demás Estados (neutrales) a hacer todo lo posible para garantizar su cumplimiento por las partes en un determinado conflicto. Esto se puede lograr a través de actividades de promoción, el fortalecimiento de la capacidad institucional y el enjuiciamiento y la extradición de los culpables de las violaciones del derecho humanitario.

En una resolución sin precedentes de abril de 2000, el Consejo de Seguridad identificó por primera vez las violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos como una amenaza para la paz. Por otra parte, reafirmó su profunda preocupación por las consecuencias generalizadas y perjudiciales de los conflictos armados para los civiles. Afirmó también su propósito de velar por que se encomienden mandatos adecuados a las misiones de mantenimiento de la paz y se las dote de recursos suficientes para proteger a los civiles, la mayoría de los cuales son desplazados internos[15], mediante el despliegue rápido de personal de mantenimiento de la paz, policía civil, administradores civiles y personal humanitario[16].

Todos los Estados, sean o no partes en un conflicto determinado, tienen la obligación de enjuiciar y condenar en sus propios tribunales, o de extraditar, a las personas culpables de violaciones graves de derecho internacional humanitario, tales como crímenes de guerra u otras infracciones graves, independientemente del lugar donde fueran cometidos o de la nacionalidad de sus autores[17]. Los miembros de las fuerzas armadas o grupos armados pueden ser penalmente responsables de violaciones de derecho internacional humanitario, independientemente de su rango o de que actuaran o no en cumplimiento de la orden de un superior. Los jefes y otros mandos superiores también son penalmente responsables de los crímenes de guerra cometidos en cumplimiento de sus órdenes o de no haber tomado todas las medidas a su alcance para evitar que se cometieran este tipo de crímenes. La cuestión de la responsabilidad penal individual ha sido desarrollada en profundidad por el derecho penal internacional (como se comenta más adelante).

[15] La Resolución 1296 del Consejo de Seguridad se refiere específicamente en varias ocasiones a los desplazados internos y señala que la gran mayoría de la población desplazada está compuesta por personas civiles en conflictos armados. Consejo de Seguridad, Resolución 1296 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, 19 de abril de 2000. **http://www.un.org/es/ga/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1296(2000)&referer=/french/&Lang=S**

[16] Brookings-SAIS, *A New Challenge for Peacekeepers: The Internally Displaced,* William G. O'Neill, 2004.

[17] Las violaciones graves de DIH se definen en los cuatro Convenios de Ginebra, Arts. 50, 51, 130 y 147 respectivamente y en los Arts. 11 y 85 del Protocolo Adicional I. Incluyen el homicidio intencionado, la tortura y los tratos inhumanos, el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud y la deportación o el traslado ilegal de grupos de población.

Los principios y normas fundamentales de derecho internacional humanitario también son aplicables a las fuerzas armadas desplegadas en operaciones de paz bajo el mando de las Naciones Unidas. En caso de violaciones de derecho internacional humanitario, se debe enjuiciar al personal militar de las Naciones Unidas bajo sus respectivos sistemas nacionales de justicia. Las fuerzas armadas bajo el mando de las Naciones Unidas deben distinguir claramente entre personas civiles y combatientes y dirigir las operaciones militares exclusivamente contra los combatientes y objetivos militares[18].

5. El derecho penal internacional

Las autoridades internacionales tienen la obligación de tipificar como crímenes o delitos en su legislación nacional las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario así como enjuiciar y condenar a los culpables de tales violaciones en sus tribunales y cortes nacionales. En algunos casos, se puede encausar a las personas bajo el derecho penal internacional.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI)[19] define una serie de crímenes que se consideran de relevancia internacional y que pueden ser investigados y enjuiciados por dicha Corte siempre que el acto en concreto esté bajo su jurisdicción. Estos crímenes incluyen:

- **crímenes de guerra**, que incluyen infracciones graves de los Convenios de Ginebra y violaciones graves de derecho internacional humanitario (como el homicidio intencional; la tortura o los tratos inhumanos; los actos de violación y de esclavitud sexual, hacer padecer hambre intencionalmente a la población civil; reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos armados o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades; dirigir intencionalmente ataques contra la población civil o bienes civiles; u ordenar el desplazamiento de la población civil, a menos que así lo exija la seguridad de los propios civiles o por razones militares imperativas)[20];
- **crímenes de lesa humanidad**, que son actos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, ya sea durante la guerra o en tiempos de paz (por ejemplo, el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación o el traslado forzoso de población, la encarcelación arbitraria u otra privación grave de la libertad física, la violación y la violencia sexual, la persecución, la desaparición forzada de personas y otros actos inhumanos que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física)[21];
- **genocidio**, que consiste en actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso (incluyen por ejemplo matanzas, lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo; el sometimiento intencional del grupo a condiciones de vida calculadas para conseguir su destrucción física; medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; o traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo)[22].

El derecho penal internacional complementa al derecho nacional en el sentido de que las cortes internacionales, como la CPI, por lo general únicamente tienen jurisdicción en aquellos casos en que los tribunales nacionales no tengan la voluntad o la capacidad de enjuiciar y condenar los crímenes en cuestión. Hasta la fecha, la CPI ha abierto investigaciones en cuatro situaciones, en Norte de Uganda, la República Democrática del Congo, la República Centroafricana y Darfur.

La comunidad internacional también ha establecido una serie de tribunales penales *ad hoc*, cuyas decisiones se pueden utilizar para interpretar el derecho penal internacional. Estos tribunales son el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda,

[18] DPKO, Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping operations , December 2003

[19] Estatuto de la Corte Penal Internacional, 1998, UN Doc. A/CONF.183/9. Para más información consultar **www.icc-cpi.int**

[20] Artículo 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

[21] Artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

[22] Artículo 6 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Véase también la Convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio, de 1948.

que fueron establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y cuentan con jueces extranjeros. La ONU también ha apoyado la creación de tribunales híbridos, como el Tribunal Especial para Sierra Leona y las Cámaras Extraordinarias en los tribunales de Camboya, que cuentan con jueces extranjeros y nacionales.

6. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos

Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* recogen y proporcionan una visión general de los derechos de los desplazados internos y las obligaciones de las autoridades nacionales y los agentes no estatales hacia ellos. Aunque no constituyen un instrumento de carácter vinculante, los *Principios Rectores* **reflejan y se basan en estándares vigentes de derechos humanos** de carácter vinculante[23].

Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* han sido traducidos a 40 lenguas, entre las que se encuentran el árabe, el dinka, el georgiano, el luo, el nepalí, el pashto, el singalés, el somalí, el español, el swahili, el tamil y el turco. Están disponibles en la red en el siguiente enlace: **http://www.brookings.edu/about/projects/idp/gp-page** y su texto integral está reproducido en el *Anexo 1 del Manual.*

La autoridad de los *Principios Rectores* se ha visto reforzada por la amplia aceptación que han recibido a nivel internacional. La comunidad internacional los ha reconocido como "un marco internacional importante para la protección de los derechos de los desplazados" y ha subrayado su valor como "herramienta" y "estándar" para orientar a gobiernos, organizaciones internacionales y otros actores importantes en situaciones de desplazamiento interno[24].

Los *Principios Rectores* definen quiénes son los desplazados internos e ilustran de modo detallado lo que implica la protección en situaciones de desplazamiento interno. Cubren todas las fases del desplazamiento:

- la fase previa al desplazamiento, proporcionando protección frente al desplazamiento arbitrario;
- la protección y la asistencia que se requieren durante el desplazamiento; y
- las soluciones duraderas, es decir, el retorno, la integración local en el lugar de desplazamiento o el reasentamiento en otra parte del país y la reintegración.

Los *Principios Rectores* abordan una serie de necesidades y riesgos de protección concretos que surgen típicamente en *situaciones* de desplazamiento interno, como la separación familiar, la pérdida de documentación, la libre entrada y salida de los campamentos y la pérdida de las propiedades. También identifican los correspondientes derechos y libertades para abordar estos problemas. Los *Principios Rectores* incorporan tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, cubriendo de esta manera toda la gama de derechos, incluidos los que no suelen recibir una atención primordial en la acción humanitaria. Estos derechos son los relativos a:

- **la seguridad y la integridad física** (como el derecho a la vida, a no ser sometido a tortura ni a violación)
- **necesidades vitales básicas** (como el derecho a los alimentos, agua, vivienda, salud y servicios sanitarios);
- otras **necesidades de índole económica, social y cultural** (como el acceso a la educación, la restitución de la propiedad o la reparación); y
- otras **cuestiones de protección de índole civil y política** (como el derecho a la documentación personal y a la participación en la dirección de los asuntos públicos).

[23] El fundamento de derecho internacional de cada principio se resume en *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations,* American Society of International Law, Walter Kälin, 2000. **www.brookings.edu/reports/2008/spring_guiding_principles.aspx**.

[24] Asamblea General de las Naciones Unidas, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno, UN doc. A/RES/60/1, 15 de septiembre de 2005, párr. 132. Véase también la Resolución 2003/1, de 23 de abril de 2003 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; y la Resolución 58/177 de la Asamblea General de la ONU de 22 de diciembre de 2003.

6.1 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Visión General

Sección	Puntos principales
Introducción	• Se proporciona una definición de desplazados internos • Se afirma que los Principios reflejan el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. • Se explica la finalidad de los Principios, es decir, brindar orientación en situaciones de desplazamiento.
I. Principios Generales (Principios 1 a 4)	• Las autoridades nacionales son los principales responsables de proteger y asistir a la población desplazada dentro de su jurisdicción. • Los desplazados internos tienen el derecho de disfrutar en pie de igualdad de los mismos derechos y libertades que otras personas en su país y no podrán ser discriminados. • Hay determinadas personas o grupos de desplazados internos que pueden requerir una atención especial, especialmente los niños y niñas no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con niñas y niños pequeños, las madres solas a cargo del hogar, las personas con discapacidad y las personas mayores.
II. Protección contra el desplazamiento arbitrario (Principios 5 a 9)	• Se articula el derecho a no ser desplazado de manera arbitraria (contraria a derecho) y se enuncian las situaciones en las que el desplazamiento está absolutamente prohibido. • Los Estados tienen la obligación de evitar el desplazamiento de grupos de la población a no ser que sea absolutamente necesario y de proteger contra el desplazamiento a grupos que tienen una especial relación de dependencia con sus tierras. • En aquellos casos en los que el desplazamiento es inevitable, se deben establecer ciertas garantías para que sea legítimo.
III. Protección y Asistencia durante el desplazamiento (Principios 10 a 23)	Toda persona, incluidos los desplazados internos, debe disfrutar un amplio abanico de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos: • a la vida y la protección frente a determinados actos de violencia y tortura, violencia sexual y de género, las minas y el reclutamiento de niños y niñas en las fuerzas o grupos armados y su participación en las hostilidades; • al libre acceso a alimentos básicos, agua potable, alojamiento básico, ropas adecuadas y servicios médicos y sanitarios; • a la libre circulación, que comprende la entrada y salida de los campamentos; • a solicitar asilo en otro país; • a la documentación personal; • al respeto de la vida y la unidad familiares; • a la educación y la formación, en condiciones de igualdad para las mujeres y las niñas; • al trabajo y a participar en actividades económicas; • al voto y a participar en la dirección de los asuntos públicos.
IV. Acceso a la asistencia humanitaria (Principios 24 a 27)	• En caso de que las autoridades estatales no tengan la capacidad o la voluntad de brindar asistencia a las personas desplazadas, las organizaciones internacionales tienen el derecho de ofrecer sus servicios y de obtener un acceso rápido y sin trabas a la población desplazada. • La asistencia humanitaria se deberá proporcionar de manera coherente con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna. • Los actores humanitarios deben tener en cuenta tanto las necesidades relativas a la asistencia como los problemas de protección y hacer lo posible por ocuparse de ambas cuestiones.

V. Soluciones Duraderas (Principios 28 a 30)	• Los desplazados internos deben encontrar una solución duradera a su situación de desplazamiento, lo que implica el disfrute de los siguientes derechos: • el retorno a sus lugares de origen, la integración local en el lugar de desplazamiento o su reasentamiento en otra parte del país de manera voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad; • participar en la planificación de todo lo relativo a su retorno o asentamiento y reintegración. • la restitución de los bienes que hubieran perdido y en caso de que ello no fuera posible, medidas de reparación; y • acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad.

6.2 Los Principios Rectores como herramienta de protección

Los *Principios Rectores* son más que una simple recopilación y reafirmación de normas jurídicas. Proporcionan un marco integral para identificar problemas de protección y para la planificación, implementación y verificación de actividades de protección en situaciones de desplazamiento interno. Pueden ser utilizados por los gobiernos, las agencias internacionales, las ONGs y los propios desplazados internos para promover y proteger los derechos de la población desplazada.

En nuestro trabajo…

Podemos utilizar los *Principios Rectores* sobre los Desplazamientos Internos para apoyar nuestro trabajo de varias maneras, como por ejemplo para:

- evaluar y verificar en qué medida los desplazados internos pueden ejercer sus derechos, e identificar sus riesgos de protección;
- informar a los desplazados internos sobre sus derechos y fortalecer su capacidad de reivindicar el respeto de los mismos;
- sobre la base de un marco de referencia sistemático, recopilar información sobre los problemas de protección, las causas de desplazamiento y los grupos con vulnerabilidades particulares;
- desarrollar estrategias y determinar las prioridades de los programas para lograr una respuesta nacional e internacional coordinada a situaciones de desplazamiento interno;
- concienciar a las autoridades nacionales y otros actores y abogar a favor del respeto de los derechos de los desplazados internos.
- llevar a cabo actividades de capacitación para personas y comunidades desplazadas, autoridades nacionales, incluidos el ejército y la policía, agentes no estatales cuando sea oportuno, la sociedad civil y el personal humanitario, de cooperación al desarrollo y de operaciones de paz;
- fortalecer la capacidad de los Estados y otras autoridades de apoyar a los desplazados mediante el cumplimiento de sus obligaciones de protección (por ejemplo a través de actividades de capacitación o formación, asistencia técnica y servicios de asesoramiento);
- ofrecer asesoramiento sobre cuestiones relativas a la legislación, políticas o planes de acción a nivel nacional para garantizar que dichos instrumentos respeten los derechos de los desplazados internos (este tema se desarrolla en profundidad en la siguiente sección relativa al marco jurídico nacional).

Además de los *Principios Rectores* sobre los Desplazamientos Internos, existen otros principios y directrices relativos a cuestiones particulares de protección y modalidades específicas de desplazamiento, como por ejemplo:

- Principios sobre la Restitución de las **Viviendas y el Patrimonio** de los Refugiados y las Personas Desplazadas (2005)
- Principios y directrices básicos sobre **los desalojos y desplazamientos a consecuencia del desarrollo** (1997) y *Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-based Displacement* (2006) (Directrices Integrales sobre Derechos Humanos en el desplazamiento interno a consecuencia del desarrollo);
- Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de **desastres naturales** (2006); y
- Principios de París: "principios y directrices sobre los **niños y niñas asociados con fuerzas armadas y grupos armados** (2007).

7. El marco jurídico nacional

La legislación nacional constituye la base jurídica principal de las actividades de protección de los desplazados internos. Sin embargo, todos los Estados tienen la obligación de garantizar que su legislación y políticas nacionales reflejen y respeten sus obligaciones bajo el derecho internacional, incluidas las recogidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario. Los Estados, por lo tanto, deben actuar, utilizando todos los medios posibles, para hacer efectivas sus obligaciones jurídicas internacionales a nivel nacional.

En concreto, los marcos legislativos y administrativos a nivel nacional deben respetar los derechos y las garantías de los desplazados internos que emanan del derecho internacional y ser coherentes con las demás obligaciones internacionales del Estado. Las estrategias y actividades de protección también deben tener en cuenta los mecanismos tradicionales, consuetudinarios o religiosos existentes en el país para la resolución de conflictos (*como se comenta con más profundidad en la Parte IV.18 del Manual* 📖).

7.1 La legislación nacional sobre desplazamiento interno

En general, se insta a los Estados a fortalecer su marco jurídico para la protección de los desplazados internos y promover los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* a través de su legislación nacional[25].Ello no implica que la adopción de legislación específica relativa a los desplazados internos sea necesaria, o incluso conveniente, en todos los contextos. Los desplazados internos son ciudadanos o residentes habituales de un país y, como tales, tienen los mismos derechos y libertades que el resto de la población.

Sin embargo, el desplazamiento interno puede generar problemas y obstáculos específicos a los desplazados internos, lo que a menudo requiere la adopción de medidas específicas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos en pie de igualdad con los demás.

En toda situación de desplazamiento interno puede haber dos tipos de legislación nacional:

- **Leyes y normas de aplicación general** que, aunque probablemente no traten de manera explícita el tema del desplazamiento interno, sí aborden cuestiones que afecten a la población desplazada. Es importante tener en cuenta la jerarquía de leyes del país en cuestión, ya que los jueces y tribunales por lo general procurarán garantizar el cumplimiento de las normas de mayor rango. Tradicionalmente, la norma superior en los sistemas jurídicos nacionales es la Constitución del país. Los derechos de los desplazados están recogidos en la mayoría de las Constituciones. Las leyes y demás disposiciones normativas deben ser compatibles con la Constitución y pueden contener disposiciones de carácter administrativo

[25] Consejo Económico y Social de la ONU, Resolución 2003/5, párr. 8; en el Informe del Secretario General de la ONU "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", A/59/2005, párr.210. Las organizaciones regionales también han instado a los Estados a que adopten medidas en este sentido.

que establezcan, por ejemplo, la forma de recuperar la documentación personal en caso de pérdida; leyes de propiedad que especifiquen las normas y procedimientos para reclamar medidas de reparación; códigos electorales que determinen los criterios de elegibilidad de los votantes; o leyes relativas a la educación que definan los criterios de admisión y los idiomas de enseñanza. Las sentencias o decisiones de las cortes y tribunales relativas al desplazamiento también pueden ser fundamentales para establecer el marco jurídico o para interpretar disposiciones legales relativas a los derechos de los desplazados internos.

- **Leyes que se ocupan específicamente las situaciones de desplazamiento interno[26].** Las leyes específicas sobre desplazamiento interno pueden revestir múltiples formas. En ocasiones, los gobiernos han adoptado leyes durante una fase específica del desplazamiento para establecer los estándares mínimos que se deben cumplir durante los procesos de retorno, reasentamiento o reintegración. En otros casos, los gobiernos han adoptado legislación nacional detallada sobre el desplazamiento interno que abarca todas las fases del desplazamiento, desde su prevención hasta el logro de soluciones, y todas las causas de desplazamiento, incluidos los conflictos y los desastres naturales.

Toda legislación específica sobre desplazamiento interno debe tener como finalidad y consecuencia que la población desplazada de un país pueda disfrutar de sus derechos en pie de igualdad con el resto de los ciudadanos y residentes habituales del país. Es necesario ejercer suma cautela para garantizar que una ley específica sobre desplazamiento interno no aísle a la población desplazada como una categoría jurídica aparte, lo cual, en casos extremos, podría conducir a su marginalización del resto de la comunidad y a la violación, incluso, de sus derechos.

La necesidad de adoptar legislación específica sobre desplazamiento interno dependerá del contexto en cada caso. Con frecuencia puede ser suficiente llevar a cabo una reforma de la legislación existente para abordar los problemas de protección surgidos a raíz de la situación de desplazamiento. De hecho, incluso en aquellos casos en los que hay legislación específica sobre desplazamiento interno, suele ser imperativo llevar a cabo una reforma de la legislación general. Por ejemplo, para eliminar los obstáculos específicos a los que se enfrentan los desplazados internos para ejercer sus derechos a la propiedad, documentación, educación o participación política, no será suficiente simplemente con reafirmar su vigencia en una ley sobre desplazamiento interno; hará falta ir más allá e introducir las enmiendas oportunas en la legislación nacional, (como en la legislación sobre el estado civil, la ley sobre educación o el código electoral), ya sea para eliminar los impedimentos legislativos con que se pueden topar los desplazados internos o para establecer procedimientos simplificados.

Por ello es importante revisar y analizar la compatibilidad de la legislación nacional con los estándares jurídicos internacionales y, sobre esta base, identificar cualquier reforma legislativa que sea necesaria para garantizar el respeto de los derechos de los desplazados internos. En algunos países ha habido grupos de abogados que han llevado a cabo estudios sobre su legislación nacional y han colaborado con sus gobiernos en su reforma para lograr su conformidad con los *Principios Rectores* y los estándares internacionales sobre los que éstos se basan[27]. En efecto, la legislación y las políticas

Para contribuir a este tipo de iniciativas, el Representante del Secretario General de la ONU para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ha desarrollado un manual para parlamentarios y funcionarios de gobierno sobre los elementos fundamentales que se deben tener en cuenta para garantizar la protección de los derechos de los desplazados internos en la legislación nacional (*Protecting Internally Displaced Persons: A manual for Law and Policymakers*, octubre de 2008). *Este documento se encuentra disponible en inglés como anexo en la versión electrónica de este manual así como en el CD-Rom.*

[26] Varios países han adoptado una legislación nacional específica sobre desplazamiento interno, entre ellos Angola, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Georgia, Perú, Rusia y Turquía. Estos documentos se pueden encontrar en la base de datos llamada *Database on National and Regional Laws and Policies on Internal Displacement* en: **www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx**

[27] Véase American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement, *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Laws of the South Caucasus, Studies in Transnational Legal Policy, no. 34*, Cohen, R., Kälin, W., y Mooney, E., (eds.), 2003

nacionales son más efectivas si al desarrollarlas se consulta a la sociedad civil, incluidos los propios desplazados internos.

Las agencias internacionales humanitarias y de protección también pueden ayudar a los Estados a garantizar que su legislación y sus políticas nacionales sean coherentes con los estándares internacionales proporcionándoles asistencia y asesoramiento especializado.

En nuestro trabajo…

Es importante comprender el marco jurídico nacional y de qué manera puede contribuir a la protección de los derechos de los desplazados internos. En concreto, debemos:

- conocer la legislación y políticas nacionales, así como la jurisprudencia de los tribunales y cortes nacionales relativas al desplazamiento interno y a las cuestiones que afectan a la población desplazada;
- comprender hasta qué punto estas políticas son coherentes con las obligaciones de derecho internacional del Estado así como con los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*;
- ofrecer asesoramiento al gobierno, en la medida en que sea oportuno, sobre el fortalecimiento de la legislación nacional para garantizar que la población desplazada no se enfrente con obstáculos legislativos en el ejercicio de sus derechos;
- concientizar a la población desplazada sobre las leyes y políticas nacionales relevantes para su protección, fortaleciendo al mismo tiempo su capacidad de abogar a favor de sus derechos y reivindicarlos;
- abogar a favor de la adecuada implementación de leyes y políticas nacionales especialmente relevantes en situaciones de desplazamiento interno y monitorear su aplicación;
- apoyar la capacidad de las autoridades nacionales de implementar la legislación y las políticas nacionales que protegen los derechos de los desplazados internos, por ejemplo a través de actividades de capacitación y concientización, asesoría y asistencia técnica, apoyo programático y movilización de recursos ; y
- brindar asistencia legal a los desplazados internos para acceder a los mecanismos jurídicos existentes para proteger sus derechos.

7.2 La garantía de los derechos bajo la legislación nacional

Es posible que los Estados cuenten con una serie de mecanismos para hacer efectivas la legislación y las políticas nacionales, como por ejemplo mecanismos formales de justicia (dirigidos por el Estado), como cortes, tribunales y mecanismos cuasi-judiciales, o mecanismos alternativos, como tribunales religiosos, consejos tribales o comités de quejas. Para mayor orientación acerca del trabajo con sistemas jurídicos nacionales para defender los derechos humanos y garantizar la acción de la justicia frente a los culpables de crímenes, violencia y abusos, *consultar la Parte IV.18* .

En Jartum, se creó una Unidad Policial de Protección de la Familia y la Infancia para prevenir y responder a la violencia contra los niños, niñas y mujeres. El Grupo de Trabajo de Protección facilitó una serie de visitas a los lugares de asentamiento de los desplazados internos e instó a los desplazados a denunciar posibles casos y solicitar asistencia a esta Unidad Policial. Este diálogo abierto ha contribuido a aumentar la confianza y a reducir los temores y malentendidos existentes entre los desplazados y la policía. Para más información, ver: **www.globalprotectioncluster.org.**

Referencias principales

- *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2
- *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, por Walter Kälin, Studies in Transnational Legal Policy No. 32, American Society of International Law, 2ª edición, 2008.
- *Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- *Desplazados Internos*, CICR, 2007
- *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy Makers*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2008.
- *Guide to International Human Rights Mechanisms for Internally Displaced Persons and their Advocates*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2006.
- El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I, 2007 CICR.

Enlaces de utilidad

- Compilación de Derecho Internacional de Derechos Humanos **http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm#core**
- Base de datos del CICR sobre derecho internacional humanitario: **http://www.icrc.org/spa/resources/ihl-databases/index.jsp**
- Base de Datos de los Órganos de los Tratados de las Naciones Unidas (Ratificaciones y Reservas) **www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/Statusfrset?OpenFrameSet**
- Índice universal de los derechos humanos sobre los documentos de las Naciones Unidas, **http://uhri.ohchr.org/es/**
- Base de datos sobre legislación y políticas nacionales y regionales sobre desplazamiento interno **www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx**
- Sitios Web de los órganos de los tratados de las Naciones Unidas (órganos basados en la Carta y órganos de supervisión de los tratados) **http://www.ohchr.org/SP/HRBODIES/Pages/HumanRightsBodies.aspx**

Anexo I

Instrumentos y mecanismos de derechos humanos a nivel regional de relevancia para los desplazados internos

Hay varios **instrumentos regionales de derechos humanos** que fortalecen la protección de los derechos humanos de todas las personas en la región, incluidos los desplazados internos, y que contribuyen a fortalecer el derecho internacional de los derechos humanos. Los marcos regionales de derechos humanos de África, América Latina y Europa tienen una especial relevancia ya que permiten la posibilidad de hacer valer los derechos ante cortes o tribunales de derechos humanos.

En África

La **Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos**, reafirma toda la gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho de toda persona a la libre circulación y elección del lugar de residencia, así como el derecho a la propiedad.

La **Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño** y el **Protocolo a la Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África** complementan las disposiciones de la Carta en cuanto a la protección de los derechos de las mujeres y los niños y niñas.

Ambos instrumentos recogen disposiciones específicas relativas a las obligaciones del Estado de respetar y hacer respetar el derecho humanitario internacional, lo que incluye la protección de la población civil. La *Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar el Niño* también afirma que **no se podrá reclutar a ningún niño ni niña menor de 18 años** ni utilizarlo para que participe en las hostilidades, y hace referencia expresa a la necesidad de **proteger y asistir a los niños y niñas en situación de desplazamiento interno**, así como de garantizar **la reunificación familiar**. El Protocolo relativo a los Derechos de La Mujer en África también recoge el compromiso de:

- **proteger a las mujeres desplazadas internas frente a toda forma de violencia, violación y explotación sexual** y garantizar que se lleve a los culpables ante la justicia;
- garantizar una mayor **participación de los desplazados internos, particularmente las mujeres, en la gestión de los campamentos y asentamientos**; y
- prestar atención a los derechos de **propiedad de las viudas**, que son claves para las mujeres a cargo del hogar, cuya cifra tiende a aumentar de forma dramática durante el desplazamiento.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos verifica la implementación de los compromisos de los Estados bajo la Carta Africana. En una decisión crucial de Octubre de 2001 sobre desalojos forzosos en Nigeria, la Comisión afirmó que la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos garantiza el derecho a una vivienda adecuada, lo que incluye la prohibición de los desalojos forzosos. Sin embargo, esta importante decisión todavía no se ha reflejado en la jurisprudencia del continente ni en la práctica gubernamental.

Toda persona, incluidos los desplazados internos, puede presentar quejas individuales relativas a violaciones de derechos humanos a la Comisión para su estudio por parte de la **Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.**

La Comisión también tiene un **Relator Especial sobre Refugiados, Solicitantes de Asilo y Personas Desplazadas en África**, cuyo mandato es recopilar, recibir, examinar y actuar sobre la base de información relativa a los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos; emprender misiones de investigación en lugares de desplazamiento; establecer un diálogo con los Estados y otros agentes relevantes; desarrollar estrategias para mejorar la protección de los derechos de estos grupos; y concientizar sobre los estándares jurídicos relativos a su protección.

La **Unión Africana** (antes llamada la Organización para la Unidad Africana) también adoptó el 22 de octubre de 2009 una Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas en África.

A nivel sub-regional, existen instrumentos específicos relativos al desplazamiento interno, como:

- En el marco del Proceso de los **Grandes Lagos** destacan el **Protocolo sobre protección y asistencia de los desplazados internos y la Ley Modelo** (2006), el **Protocolo sobre los derechos de propiedad de las personas que retornan** (2006) y el **Protocolo sobre la prevención y eliminación de la violencia sexual contra mujeres y niños**. Todos ellos tienen un carácter jurídicamente vinculante para los países que los ratifiquen.
- La **Declaración de Jartum de la Conferencia Ministerial sobre los Desplazados Internos en la Subregión del IGAD**, que no tiene carácter vinculante pero recoge una serie de compromisos importantes de los Estados del Cuerno de África relativos a la protección de los derechos de los desplazados internos.

En las Américas

La Organización de los Estados Americanos (OEA) formada por los gobiernos de América Latina, el Caribe y Norteamérica, ha adoptado varios instrumentos de derechos humanos, entre los que destaca la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (1969).

La **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** y, para cuestiones judiciales, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** supervisan la implementación de la Convención Americana.

- La **Comisión**, formada por expertos de derechos humanos independientes, se ha mostrado sumamente activa a la hora de verificar y emitir informes sobre situaciones de desplazamiento interno, así como de elaborar recomendaciones dirigidas a los gobiernos para que desarrollen respuestas más eficaces. A la cabeza de estas iniciativas ha estado el Relator Especial para los Desplazados Internos (1996 -2004). Los desplazados internos pueden presentar peticiones individuales relativas a violaciones de derechos humanos directamente a la Comisión, para que ésta las someta a la jurisdicción de la Corte.
- La **Corte** ha venido considerando un número cada vez mayor de casos y ha emitido decisiones relativas al desplazamiento interno, que tienen carácter vinculante para los respectivos Estados. En dos casos de particular importancia en 2005 relativos a desplazados internos en Colombia, la Corte concluyó que el desplazamiento arbitrario viola el Art. 22 de la Convención Americana (relativo a la libre circulación) e insistió en que los gobiernos deben proteger a las personas frente al desplazamiento.

La OEA ha instado a todos los Estados de la región a abordar las causas de los desplazamientos y, si éstos tuvieran lugar, a que se comprometan a brindar protección y asistencia a los desplazados internos de conformidad con los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (Resolución de la OEA 2229 de 2006).

En Europa

El **Consejo de Europa** ha adoptado varios instrumentos de derechos humanos, entre los que destaca el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** (1950) y sus 14 Protocolos, que recogen disposiciones importantes relativas a los desplazados internos, incluido el derecho a la propiedad.

El Consejo de Europa recomienda que los Estados que afrontan situaciones de desplazamiento interno basen su legislación y prácticas nacionales en los ***Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*** además de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario. Estos Principios explican cómo se puede aplicar el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* a las necesidades específicas de los desplazados internos, incluido el carácter civil de los campamentos, la reunificación familiar y la protección frente al retorno forzoso a un lugar en el que peligre la seguridad de los desplazados internos. El Consejo de Europa ha reafirmado

expresamente los derechos de los desplazados internos a recibir toda la documentación necesaria para el ejercicio efectivo de sus derechos, a obtener reparación por la pérdida de sus bienes, a la educación y a la participación política. Véase la Recomendación 6 relativa a los Desplazados Internos adoptada por el Comité de Ministros el 5 de abril de 2006.

El **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** examina casos de presuntas violaciones del Convenio Europeo y sus Protocolos. Los desplazados internos pueden someter sus casos directamente al Tribunal Europeo. En los últimos años, el Tribunal ha pronunciado una serie de sentencias importantes relativas a violaciones de los derechos de los desplazados internos, concretamente en cuanto al derecho a la propiedad, y ha ordenado medidas de reparación de índole económica para las víctimas de tales violaciones.

Cabe también destacar los "compromisos en materia de dimensión humana" adoptados por la **Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE),** que cuenta con 56 Estados de Europa, incluidos miembros de la antigua Unión Soviética, así como Canadá y los Estados Unidos. Aunque estos compromisos no tienen carácter vinculante, sirven para fortalecer y promover los estándares internacionales de derechos humanos. La Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR por sus siglas en inglés) y su Alto Comisionado para las Minorías Nacionales llevan a cabo tareas importantes con relación a la protección de los desplazados internos.

Ver la Base de datos del CICR sobre derecho internacional humanitario:
http://www.icrc.org/spa/resources/ihl-databases/index.jsp

Parte I.3
El marco institucional internacional

Mensaje principal **46**

1. Mecanismos de respuesta conjunta **46**

2. El enfoque de grupo sectorial ("cluster approach") **47**

2.1 Grupos sectoriales y sectores de la respuesta humanitaria 47

2.2 Coordinación a nivel de cada país 51

2.2.1 Rol y responsabilidades de los líderes de grupos sectoriales / sectores por país 52

2.2.2 Protección: un área fundamental de coordinación a nivel de cada país 53

2.3 Mecanismos conjuntos de recaudación de fondos 56

2.4 Personal de protección y esquemas de emergencia para despliegue de personal 56

3. Operaciones de mantenimiento de la paz y misiones integradas de Naciones Unidas **57**

3.1 Operaciones de mantenimiento de la paz 57

3.2 Misiones integradas 57

3.3 El papel de las operaciones de mantenimiento de la paz en relación a la protección de los desplazados internos y de otras poblaciones civiles afectadas 59

3.4 El trabajo con misiones de mantenimiento de la paz: oportunidades y desafíos 60

Referencias principales **63**

Enlaces de utilidad **64**

Anexo I **65**

Anexo II **68**

Anexo III **70**

Mensaje principal

La responsabilidad de brindar protección y asistencia a los desplazados internos recae, ante todo, sobre el Estado y sus instituciones. La comunidad internacional juega un papel importante en el caso de que las autoridades nacionales no tengan la capacidad o la voluntad de garantizar una respuesta efectiva a las crisis humanitarias. Ello requiere un esfuerzo coordinado entre los diversos actores de ámbito como el de los derechos humanos, el humanitario, el del desarrollo, el político, el militar y otros. Este capítulo ofrece una visión general sobre los distintos componentes de la *respuesta conjunta* y el enfoque de grupo sectorial que guían la acción humanitaria a nivel global y de cada país. Asimismo, aborda el enfoque integral de las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz.

1. Mecanismos de respuesta conjunta

El desplazamiento interno y las crisis humanitarias a menudo se producen en el marco de emergencias complejas, que se caracterizan por el colapso total o parcial de la autoridad estatal, lo que afecta la capacidad, y en ocasiones la voluntad, del Estado de garantizar la protección de la población civil. La respuesta a tales crisis generalmente requiere una acción multidimensional – humanitaria, de derechos humanos, de desarrollo, de seguridad, y política – así como la combinación de los esfuerzos de diversos actores a nivel nacional e internacional.

La escala y la dimensión de tales crisis normalmente sobrepasan el mandato o la capacidad de una única agencia u organización y, por ello, requieren la acción de un conjunto de actores humanitarios, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Las actividades de apoyo a la población desplazada y a otros grupos de población civil afectada, requieren, por tanto, un esfuerzo conjunto de colaboración para el que se dispone de una serie de mecanismos de coordinación.

El **Coordinador del Socorro de Emergencia** (**ERC** por sus siglas en inglés), que es, a su vez, Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios, tiene la responsabilidad de coordinar la acción humanitaria a nivel interagencial, tanto en emergencias complejas como en desastres naturales. Sus funciones principales son promover las iniciativas de protección y asistencia, movilizar apoyo político y financiero, informar al Consejo de Seguridad, y mantener un diálogo con los gobiernos, las agencias humanitarias y otros agentes que se considere oportunos.

El **Comité Permanente entre Organismos** (**IASC** por sus siglas en inglés), presidido por el ERC, es la principal instancia interagencial de coordinación y toma de decisiones relativas a la acción humanitaria. Reúne aun amplio abanico de agencias de Naciones Unidas, tanto del ámbito humanitario como de los derechos humanos y del desarrollo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), tres consorcios de las principales ONGs, y el Relator Especial para los derechos humanos de los desplazados internos. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) participan como observadores.

El IASC formula políticas y herramientas humanitarias[1], promueve el respeto de los principios humanitarios, acuerda la división de responsabilidades entre las diversas acciones humanitarias y procura cubrir las posibles lagunas de respuesta humanitaria en general.

[1] Véase **http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-default**.

Las **políticas y herramientas del IASC de relevancia para la protección** incluyen,

- La Protección de los Desplazados Internos (disponible en inglés: *Protection of Internally Displaced Persons, Policy Paper*) (1999);
- La implementación de la respuesta conjunta en situaciones de desplazamiento interno: guía de orientación para los CH/CR y equipos de país (disponible en inglés *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams*) (2004);
- La Protección de los derechos mediante la acción humanitaria *(*disponible en inglés: *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights Through Humanitarian Action)* (2002);
- Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria (2008);
- Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales (2006); y
- Guía sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes, (2007).

Estas publicaciones están disponibles en varios idiomas.

Todo esfuerzo de respuesta conjunta requiere un trabajo en equipo que se nutra de los diferentes mandatos, conocimientos técnicos y capacidad operacional del amplio abanico de actores involucrados. Requiere además que todos ellos unan sus esfuerzos para garantizar una respuesta integral y predecible[2].

En la práctica, sin embargo, esto ha representado un gran desafío a causa de la falta de una definición clara de responsabilidades así como de una buena coordinación, lo que ha generado lagunas de crucial importancia, particularmente con relación a la protección de los desplazados internos[3]. Con el fin de cubrir estas lagunas, el IASC acordó, en 2005, una reforma integral del sistema de respuesta humanitaria, y adoptó el llamado "enfoque de grupo sectorial"[4], como se describe a continuación.

2. El enfoque de grupo sectorial ("cluster approach")

Este enfoque tiene como finalidad garantizar un mayor liderazgo y asunción de responsabilidades en sectores clave que presentaban lagunas en la respuesta humanitaria, así como fortalecer la colaboración entre los actores humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo, incluidas las agencias de Naciones Unidas, las ONGs y otras organizaciones. Asimismo, pretende lograr una respuesta interagencial más predecible, eficaz y responsable para garantizar la protección y la asistencia de los desplazados internos.

Los mecanismos de respuesta conjunta y el enfoque de grupo sectorial funcionan tanto a nivel global (de sede) como nacional, y se han puesto en marcha en los mayores desastres naturales y emergencias complejas de los últimos años.

2.1 Grupos sectoriales / sectores de respuesta humanitaria a nivel global

La Tabla 1, que se presenta a continuación, presenta una relación de los grupos sectoriales globales y los diferentes sectores. La protección se ha identificado como una de las áreas que claramente necesitan una mejor coordinación y respuesta.

[2] IASC, *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement* , September 2004

[3] Proyecto Brookings-SAIS sobre el Desplazamiento Interno y OCAH, *Protect or Neglect*, 2004; y OCAH, Humanitarian Response Review, 2005.

[4] IASC, Guía de orientación sobre el uso del enfoque de grupo sectorial ("Cluster Approach") para fortalecer la respuesta humanitaria, noviembre de 2006.

Los grupos sectoriales complementan los "sectores" humanitarios ya existentes – alimentos y refugiados – que ya contaban con un liderazgo claro y con responsabilidades asignadas. Los grupos sectoriales y los sectores tienen los mismos objetivos: cubrir las lagunas existentes y garantizar una preparación y respuesta adecuadas en las diferentes áreas de actividad humanitaria.

Cada grupo sectorial o sector está liderado por una agencia internacional o una organización especializada en su ámbito respectivo. Dicha agencia responde ante el ERC de su compromiso de garantizar una preparación y respuesta interagencial predecible y eficaz en el área de que se trate.

La agencia líder de un grupo sectorial también preside y coordina el grupo de trabajo del grupo sectorial, que reúne a todos los actores internacionales involucrados. Las funciones de estos grupos de trabajo son:

- **establecer y difundir estándares y políticas** e identificar buenas prácticas;
- **fortalecer la capacidad de respuesta institucional**, particularmente a través de actividades de capacitación a nivel local, nacional e internacional; el establecimiento y mantenimiento de pautas de despliegue de personal temporal y de emergencia; y el establecimiento y mantenimiento de almacenes de asistencia humanitaria; y
- **brindar apoyo operativo**, que incluya evaluaciones de la capacidad de respuesta institucional en lo relativo a recursos humanos, financieros e institucionales; mejorar la preparación para las emergencias y la planificación a largo plazo; facilitar el acceso a asesoramiento técnico; promover apoyo; movilizar y reunir recursos; y garantizar la complementariedad de los diferentes esfuerzos a través de relaciones de cooperación reforzada.

Tabla 1: relación de grupos sectoriales / sectores a nivel global

Área de actividad			Agencia líder
GRUPOS SECTORIALES			
Áreas transversales	**Protección**	Desplazados internos (conflicto)	ACNUR
		Civiles afectados por el conflicto (y que no son desplazados internos) Desastres naturales	ACNUR/OACDH/ UNICEF[5]
	Coordinación y gestión de campamentos	Desplazados internos (conflicto)	ACNUR
		Desastres naturales	OIM
	Recuperación temprana		PNUD

[5] Aunque el ACNUR lidera el grupo sectorial global de protección, en caso de desastres naturales o en emergencias complejas sin una situación significativa de desplazamiento, la agencia líder se elige entre el ACNUR, la OACDH y UNICEF bajo el liderazgo del HC/RC. En la sección 2.2 de este capítulo se ofrece más información sobre el enfoque de grupo sectorial a nivel de cada país.

Áreas técnicas	**Alojamiento de emergencia**	Desplazados internos (conflicto)	ACNUR
		Desastres naturales	IFRC[6]
	Salud		OMS
	Agua, saneamiento e higiene		UNICEF
	Nutrición		
	Educación		
	Agricultura		
Áreas comunes de servicio	**Logística**		
	Telecomunicaciones de emergencia		
SECTORES			
	Alimentos		PMA
	Refugiados		ACNUR

Los derechos humanos, la edad, el género, la diversidad, el VIH/SIDA y el medio ambiente son temas transversales *(presentados en la Tabla* 2) que deben ser integrados en el trabajo de cada grupo sectorial o sector y de cada agencia u organización. Los puntos focales brindan apoyo y orientación en este sentido.

Tabla 2: temas transversales

	Punto focal
Derechos humanos	Grupo de Referencia del IASC sobre Derechos Humanos en la Acción Humanitaria[7] (liderado por OACDH)
Edad, género y diversidad	Subgrupo de trabajo del IASC sobre Género y Acción Humanitaria (liderado por la FNUAP)
VIH/SIDA	Equipo interagencial de tareas sobre VIH/SIDA (liderado por ONUSIDA)
Medio ambiente	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El Grupo Sectorial Global para la Protección (PCWG por sus siglas en inglés) constituye la principal plataforma de coordinación de las actividades de protección en el ámbito de la acción humanitaria. Está presidido por el ACNUR e incluye agencias humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, tanto de la ONU como no gubernamentales, así como otras agencias internacionales que actúan en el ámbito de la protección[8].

[6] En situaciones de desastre natural, la FICR convoca este grupo sectorial a reunirse y brinda su liderazgo, consolida buenas prácticas, determina la capacidad y los vacíos existentes y lidera una respuesta coordinada. No obstante, la FICR no asume nuevas obligaciones aparte de las definidas en sus estatutos y políticas. Por otra parte, permanece independiente de la ONU, y por lo tanto no ha de rendir cuentas ante esta organización.

[7] Este Grupo de Referencia, que es anterior al enfoque de grupo sectorial, trabaja de cerca con el Grupo Sectorial Global de Protección para apoyar la incorporación de los aspectos de protección y derechos humanos en todas las áreas de la actividad humanitaria.

[8] Para más información sobre los participantes y el trabajo del PCWG, ver **http://www.globalprotectioncluster.org.**

La Declaración de Misión y los Términos de Referencia del Grupo Sectorial Global para la Protección, adoptados en marzo de 2007, define las funciones del PCWG: establecer estándares y políticas de protección; identificar y difundir buenas prácticas; y apoyar el fortalecimiento de las capacidades existentes de protección.

Dentro de los límites de su capacidad, el PCWG también proporciona apoyo operacional sobre el terreno, a los equipos humanitarios a nivel nacional, incluidos tanto los que trabajan bajo el enfoque de grupo sectorial como los que no. Para ello:

- lleva a cabo **misiones de apoyo** para asistir al equipo interagencial del país en la identificación de lagunas de protección y el desarrollo de estrategias de respuesta;
- brinda orientación y apoyo para la integración de las cuestiones relativas a **los derechos humanos, edad, género y diversidad,** y **VIH/SIDA**
- apoya actividades de **sensibilización** en materia de protección;
- proporciona **asesoramiento técnico y político** sobre cuestiones de protección;
- **fortalece las capacidades de protección** de los actores humanitarios y otros agentes importantes, incluidas las autoridades nacionales y locales así como las poblaciones afectadas, a través de programas de capacitación;
- apoya las iniciativas existentes para **abordar problemas concretos de protección** en un determinado país; y
- contribuye a la **movilización de recursos** para actividades de protección.

Teniendo en cuenta que la protección abarca un amplio abanico de actividades, el trabajo del PCWG está dividido en áreas de responsabilidad específicas, cada una bajo el liderazgo de una agencia que actúa de punto focal. Estas áreas se enumeran a continuación.

Tabla 3: Áreas de actividades de protección

Área de responsabilidad bajo el grupo sectorial global de protección	Punto(s) focal(es)
Estado de Derecho y justicia	PNUD / OACDH
Prevención y respuesta a la violencia de género	FNUAP / UNICEF
Protección infantil	UNICEF
Acción contra las minas	UNMAS
Derechos a la tierra, vivienda y propiedad	ONU-HABITAT

La protección también es un tema transversal que debe integrarse en el trabajo de todos los actores humanitarios, sobre la base de su responsabilidad conjunta de garantizar que su actuación no genere o perpetúe situaciones de discriminación, abuso, violencia, abandono o explotación, sino que promueva, en cambio, los derechos humanos y fortalezca la protección.

El Grupo Sectorial de Protección desempeña, por lo tanto, una función de supervisión para garantizar que los demás grupos sectoriales / sectores integren de manera efectiva las cuestiones de protección en su trabajo. Las siguientes medidas pueden contribuir a lograr este objetivo:

- instar a los demás grupos sectoriales / sectores a designar **puntos focales de protección;**
- ofrecer **asesoramiento técnico y orientación** a los demás grupos sectoriales / sectores, agencias, organizaciones y contrapartes gubernamentales;
- participar en **evaluaciones conjuntas** y análisis, así como en el desarrollo de estrategias comunes, ejercicios de monitoreo y evaluaciones;
- organizar o apoyar actividades de **capacitación** en protección y derechos humanos, que se centren específicamente en el desplazamiento interno;
- participar en las **reuniones de otros grupos sectoriales / sectores** e invitar a sus representantes a participar en las reuniones del Grupo Sectorial de Protección cuando sea oportuno;
- convocar **reuniones o talleres conjuntos** entre los diferentes grupos sectoriales / sectores sobre temas de interés común; y
- mantener un **diálogo permanente** y compartir información sobre temas de interés común.

2.2 Coordinación a nivel de cada país

El Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas (CH) tiene la responsabilidad de garantizar la coordinación de la ayuda humanitaria, que incluye la protección y la asistencia a los desplazados internos en emergencias complejas en el país en cuestión. El CH es designado por el ERC en consulta con el IASC. En algunos casos, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas (CR), el funcionario de Naciones Unidas de mayor rango en el país, también es designado como CH/CR. En aquellos países afectados por el desplazamiento, en los que no se designe ningún CH, el CR es el responsable de garantizar una respuesta internacional efectiva al desplazamiento interno.[9]

Las responsabilidades del CH, como las definía el IASC en 2009, incluyen:

- garantizar que se cubran las posibles lagunas de protección;
- promover el respeto del derecho de los derechos humanos y del derecho humanitario así como de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*;
- abogar ante las autoridades nacionales y otros actores a favor del respeto de los principios humanitarios, incluido el acceso rápido y sin trabas a las poblaciones afectadas;
- promover la integración de los aspectos de género y de los derechos de la mujer en la formulación de las políticas así como en la planificación e implementación de los programas; y
- movilizar recursos para la respuesta humanitaria[10].

En el desempeño de sus funciones, el CH y el CR deben actuar en consulta con las organizaciones que se encuentran sobre el terreno, incluidas las ONGs y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Con frecuencia se crea un equipo humanitario interagencial en el país para convocar a estas agencias y facilitar las consultas y la coordinación.

Bajo el liderazgo del CH/CR, y en consulta con las agencias colaboradoras que se considere oportuno, este equipo decide cuáles son los mecanismos de coordinación específicos que deben adoptarse a nivel nacional. Según las circunstancias de cada país, puede ser conveniente adoptar el enfoque de grupo sectorial para fortalecer la colaboración interagencial[11].

---

[9] Véase también la sección 3.2 sobre las Misiones Integradas

[10] IASC, *Revised Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator*, 2009

[11] Incluso en aquellas operaciones en las que no se adopte el enfoque de grupo sectorial, se recomienda que se apliquen sus principios básicos, sobre todo la distribución de grupos sectoriales / sectores, la designación de una agencia líder que asuma su responsabilidad como tal y el principio de colaboración interagencial. Para ello, los equipos interagenciales del país se deben guiar por IASC, *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams*, 2004.

Para aumentar la previsibilidad y la asunción de responsabilidades, las estructuras de coordinación a nivel del terreno deben ser las mismas que las existentes a nivel global. Sin embargo, este principio se debe aplicar con una cierta flexibilidad, dependiendo de la situación sobre el terreno y teniendo en cuenta el mandato, los conocimientos técnicos y la capacidad de las organizaciones que trabajan en el país o región en cuestión. En algunas ocasiones, puede que no sea necesario un determinado grupo sectorial o sector (por ejemplo, es posible que no se necesite un grupo sectorial de comunicaciones de emergencia o logística más allá de la primera fase de emergencias a gran escala), o quizás puede ser conveniente combinar varios sectores (como la nutrición y la salud o la nutrición y la agricultura). En la fase de recuperación temprana, más que el establecimiento de un grupo sectorial a nivel del país, se recomienda que todos los grupos sectoriales /sectores incorporen a su trabajo los aspectos relativos a la recuperación temprana y creen una "red de recuperación temprana" específica, si fuera necesario[12].

2.2.1 Rol y responsabilidades de los líderes de grupo sectorial / sector a nivel de cada país

Sobre el terreno, las agencias que lideran los grupos sectoriales / sectores responden ante el CH/CR de su obligación de garantizar evaluaciones y respuestas eficaces y oportunas en su respectiva área de actividad. A continuación se enumeran las responsabilidades de los líderes de grupo sectorial / sector[13].

- Garantizar una coordinación interagencial eficaz, que se puede lograr de diferentes maneras, que incluyen presidir y coordinar el trabajo del grupo sectorial; llevar a cabo ejercicios conjuntos de análisis y evaluación y necesidades, o ejercicios de planificación y de preparación para emergencias; garantizar el respeto del derecho, las políticas y los estándares internacionales pertinentes; llevar a cabo actividades de observación y elaboración de informes; apoyar actividades de capacitación y otros esfuerzos de fortalecimiento institucional.

Agencias Coordinadoras de Grupos Sectoriales
Una coordinación eficaz requiere invertir tiempo y personal con experiencia y capacidad de liderazgo y de gestión. Las agencias líderes de los grupos sectoriales tienen la responsabilidad de designar personal con la antigüedad, las capacidades y los conocimientos técnicos necesarios para asumir la coordinación del grupo sectorial. *La Parte II del presente manual* se ocupa de varias de estas capacidades, concretamente el liderazgo, así como la habilidad de forjar consenso y la diplomacia.

- Coordinar las actividades del grupo sectorial con autoridades nacionales y locales, instituciones estatales, sociedad civil a nivel local y otros actores, incluida la población desplazada y otras comunidades afectadas.
- Garantizar la utilización del enfoque participativo y el enfoque comunitario en todos los ejercicios de evaluación de necesidades, análisis, planificación, monitoreo y respuesta.
- Garantizar que los temas transversales, como la edad, el género, la diversidad, los derechos humanos, el VIH/SIDA y el medio ambiente, se integren de manera transversal en todas las actividades. Esto implica necesariamente que el diseño de los programas tenga un enfoque de género y aborde, por lo tanto, las necesidades, contribuciones y capacidades de las mujeres y las niñas así como las de los hombres y los niños.
- Actuar como "punto de entrada" (*first port of call*) para el CH y servir como "proveedor de último recurso" (*provider of last resort*) en el ámbito humanitario respectivo. Para ello, no es necesario que la agencia líder lleve a cabo todas las actividades del grupo sectorial. Sin embargo, si existieran graves lagunas, tendría la responsabilidad de cubrirlas, siempre y cuando contara con el acceso, la seguridad y los recursos necesarios para ello. Si no pudiera hacerlo a causa de tales limitaciones, la agencia líder debe colaborar con el CH y las

[12] IASC, Guía de orientación sobre el uso del enfoque de grupo sectorial ("Cluster Approach") para fortalecer la respuesta humanitaria, noviembre de 2006

[13] IASC, Términos Genéricos de Referencia para los Líderes de de los grupos sectoriales a nivel nacional, noviembre de 2006, incluidos en el Anexo I de este capítulo .

agencias oportunas para movilizar recursos, continuar abogando por la causa y hacer lo posible por cubrir las lagunas existentes[14].

La agencia líder de un grupo sectorial también debe planificar y garantizar una transición oportuna y eficaz de la fase de emergencia a la de recuperación y desarrollo a largo plazo. Ello lo puede hacer desarrollando estrategias de recuperación temprana y procedimientos para lograr una reducción gradual de las actividades y una transición sin complicaciones.

Los grupos sectoriales son plataformas que reúnen a los diferentes actores humanitarios sobre la base de la colaboración en pie de igualdad. La composición de los grupos sectoriales depende del mandato de cada agencia u organización, así como de sus conocimientos técnicos y su capacidad operacional en su ámbito respectivo. Cabe esperar que las agencias participantes compartan activamente toda la información relativa a su respuesta operacional en ese ámbito, incluido lo referente a sus evaluaciones, el desarrollo de estrategias, la implementación de proyectos y programas conjuntos, la movilización de recursos, así como lo relacionado a sus ejercicios de monitoreo y a la evaluación. También es posible invitar otras agencias u organizaciones que no formen parte del grupo sectorial a participar como observadoras para un mayor intercambio de información, como es el caso del CIRC y de la FICR, que suelen ser invitadas por el Grupo Sectorial de Protección.

Cualquier inquietud relativa a la manera en la que una agencia líder o punto focal desempeña sus funciones se puede debatir con el grupo sectorial o trasladar al HC/RC, quien puede recomendar mecanismos alternativos, si fuera necesario. Si todavía persistieran lagunas, el ERC puede tratar el problema a nivel global con el IASC.

2.2.2 La protección: un área fundamental de coordinación a nivel del país

La experiencia ha demostrado que para garantizar la eficacia de la respuesta conjunta a las necesidades de protección, independientemente de la aplicación o no del enfoque de grupo sectorial, es necesario identificar un punto focal y establecer un grupo sectorial o grupo de trabajo de protección.

➔ Primer paso: identificar un punto focal /agencia líder de protección

En emergencias complejas, como en situaciones de conflicto armado, el ACNUR suele asumir la responsabilidad principal de protección de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas[15], en línea con su papel de agencia líder para el grupo sectorial global de protección[16].

En otras situaciones, como en emergencias complejas sin que se produzcan desplazamientos significativos o en casos de desastres naturales o provocados por el ser humano, las agencias con mandato de protección (OACDH, ACNUR y UNICEF) deciden junto al CH/RC cuál es la más indicada para asumir el liderazgo en materia de protección en esa situación concreta. En caso de que ninguna de estas agencias pueda asumir el liderazgo, cabe esperar que todos los actores apoyen al CH/CR en el desempeño de su tarea de coordinación de la respuesta humanitaria[17].

El equipo interagencial del país debe decidir en qué medida se debería también designar sobre el terreno agencias responsables de determinadas áreas específicas al igual que ocurre a nivel global, como en el caso de la acción contra las minas o del Estado de Derecho y justicia. Esta decisión normalmente depende del contexto y requiere un análisis de los riesgos y lagunas de protección

[14] IASC, Guía de orientación sobre el uso del enfoque de grupo sectorial ("*Cluster Approach*") para fortalecer la respuesta humanitaria, noviembre de 2006.

[15] El PCWG ha definido la expresión "poblaciones afectadas" como las comunidades en las que viven los desplazados internos, las comunidades de acogida en zonas de retorno y las personas o comunidades en riesgo de desplazamiento si no se resuelven sus problemas de protección.

[16] La participación operativa del ACNUR también se rige por una serie de criterios. Entre ellos figuran el consentimiento del Estado y la capacidad del ACNUR de operar sin presiones de índole política o militar. Además, asumirá el papel de líder del Grupo Sectorial de Protección una vez establecido que ello no constituirá un impedimento para el desempeño de sus responsabilidades de protección según su mandato. Si existiera tal riesgo, las agencias con mandato de protección (ACNUR, OACDH y UNICEF), en consulta con el CH/CR, acordarán mecanismos alternativos.

[17] Para más información sobre la cuestión de la previsibilidad, el Grupo Sectorial Global de Protección ha finalizado los *Standard Operating Procedures for designating a protection sector/cluster lead agency in the event of a natural disaster at country level,* pendientes de su aprobación por el IASC (que debería tener lugar en 2010).

(que pueden variar con el paso del tiempo) así como de la presencia, los conocimientos técnicos y la capacidad operacional de las diferentes agencias que actúan como puntos focales.

➔ Segundo paso: establecer un grupo de trabajo de protección

La creación de un grupo de trabajo de protección (PWG por sus siglas en inglés) a nivel nacional puede ser clave para garantizar que la protección reciba una atención específica y se aborde de manera eficaz en el conjunto de la respuesta humanitaria. Independientemente del formato que tengan los PWG o de que se declaren o no oficialmente "grupo sectorial", deben procurar cubrir lagunas, establecer alianzas colaborativas y mejorar la respuesta de protección a través de una mayor asunción de responsabilidades, previsibilidad y eficacia.

Las áreas específicas de actuación de los PWG pueden incluir:

- llevar a cabo evaluaciones de necesidades y análisis situacionales con un enfoque participativo;
- lograr un consenso sobre las prioridades comunes de la respuesta operacional;
- desarrollar colectivamente estrategias y planes de protección;
- identificar las capacidades operacionales, acordar las áreas de responsabilidad cuando sea necesario, identificar lagunas y movilizar recursos;
- adaptar y aplicar las herramientas interagenciales para apoyar la operación sobre el terreno;
- concientizar sobre la situación de derechos humanos y los problemas de protección;
- abogar a favor de asuntos de protección ante los actores pertinentes, como las partes en el conflicto, las autoridades estatales, los organismos de Naciones Unidas y los donantes;
- medir el impacto de protección de la respuesta interagencial;
- comunicarse con el Grupo Sectorial Global de Protección, cuando se considere oportuno, con relación a las actividades de protección, su impacto, buenas prácticas y desafíos para contribuir a la respuesta a nivel global; e
- impulsar los esfuerzos de protección a nivel del país.

Por lo general se debe establecer al menos un PWG a nivel nacional que tenga las funciones de supervisar y coordinar la respuesta de protección en todo el país. En situaciones de emergencia que abarquen extensas zonas geográficas o en las que los problemas de protección varíen significativamente de una parte a otra del país, es posible que se requiera formar PWG en las provincias o a nivel local. Es fundamental que exista una estrecha colaboración entre el PWG a nivel nacional y el resto de los PWG a nivel regional o local.

- El *Anexo II de este capítulo* introduce una lista de aspectos a tener en cuenta en el establecimiento de los PWG y presenta sus modalidades básicas.
- El capítulo sobre la Facilitación de Reuniones de Coordinación de Protección, *de la Parte II del presente manual*, también ofrece orientación para el funcionamiento efectivo de estos grupos.

Por lo general, el PWG a nivel nacional debe estar presidido por la agencia líder de protección en el país. Lo ideal es que ocurra lo mismo con los PWG a nivel local o de provincias. No obstante, si la agencia líder no estuviera presente en el área, podría delegar este papel a otras agencias u organizaciones, incluidas las ONGs presentes en la zona que cuenten con la preparación técnica y la capacidad operacional necesarias para asumir este papel. En crisis graves de protección, la coordinación y el apoyo del trabajo del PWG a nivel nacional requiere la contratación de una persona con dedicación plena, que posea la antigüedad, las capacidades y los conocimientos técnicos adecuados.

Los PCWG deben reunir a todos los actores internacionales pertinentes del ámbito de los derechos humanos, humanitario y de la cooperación al desarrollo. Los participantes varían según el contexto,

dependiendo de la presencia y el nivel de actividad de las diferentes agencias de protección sobre el terreno. La naturaleza de su participación también suele variar, ya que algunas agencias pueden optar por participar en calidad de observadoras.

En caso de que haya misiones de paz, particularmente si tienen un mandato de protección de la población civil, puede ser conveniente involucrarlas como observadoras en el PWG. (*Véase más adelante en este capítulo, Parte I.3.3* 📖). El PWG debe, como mínimo, mantener un estrecho contacto con las mismas.

También puede resultar conveniente la participación de las autoridades nacionales, regionales o locales (*como se detalla en el cuadro a continuación*).

Autoridades nacionales y grupos de trabajo de protección

Las autoridades nacionales son las principales responsables de la protección de toda la población bajo su jurisdicción. Para abordar las causas de los problemas de protección y garantizar la sostenibilidad de las iniciativas de protección, es importante involucrar a las autoridades nacionales y hacer lo posible por fortalecer su capacidad de cumplir con sus obligaciones de protección.

¿Hasta qué punto y cómo se debería involucrar a los funcionarios gubernamentales en el trabajo del PWG?

En algunos casos, la participación de representantes del gobierno ha resultado ser un gran apoyo para los esfuerzos de protección, por ejemplo al facilitar el acceso del PWG a las poblaciones afectadas. En otros casos no puede funcionar, como ocurre cuando el propio gobierno está implicado en violaciones de derechos humanos; en estos casos, su participación puede disuadir a los miembros del grupo a debatir problemas de protección e, incluso, generar el temor de posibles represalias.

El desarrollo de una relación adecuada entre las autoridades nacionales y el PWG requiere un proceso de reflexión y debate entre los miembros del PWG. A continuación se enumeran algunos de los pasos que pueden ser necesarios para establecer este tipo de relación.

- Invitar a la **comisión nacional de derechos humanos**, allí donde exista, a participar en el trabajo del PWG. Este tipo de comisiones suelen ser reconocidas o establecidas por los propios gobiernos. Suelen tener diferentes grados de independencia y pueden incluir miembros destacados de la sociedad civil. Pueden desempeñar una función de protección sumamente valiosa y llegar a ser un socio o un contacto importante para las agencias de protección. Además, siempre que sea oportuno, las ONGs nacionales y locales de derechos humanos deben estar activamente involucradas en el trabajo del PWG.
- **Informar** a las autoridades nacionales y regionales o locales sobre la creación del PWG e instarlas a que lo consideren como un recurso para apoyar la respuesta nacional de protección.
- ofrecer **asesoría técnica** y apoyo a las autoridades nacionales y locales, por ejemplo a través de programas de formación o brindando asistencia en el desarrollo de la legislación y las políticas nacionales para mejorar la situación de protección.
- **Intercambiar información** sobre las actividades del PWG y los problemas de protección en reuniones con autoridades nacionales y otros actores pertinentes.
- Establecer una **plataforma que se reúna con regularidad** para facilitar el diálogo y la cooperación, como puede ser un “grupo de enlace” de protección.
- Invitar a las autoridades pertinentes a participar en **reuniones específicas** en las que se aborden problemas concretos de protección.
- Considerar la posibilidad de invitar a las autoridades pertinentes a **participar con regularidad en las reuniones del PWG, e incluso a co-presidirlas**, si mostraran interés en colaborar activamente con este proceso.

En todo caso, el PWG debe garantizar la confidencialidad de la información así como la independencia, neutralidad e imparcialidad de todas sus actuaciones. Esto es crucial para la seguridad de la población desplazada y otras poblaciones afectadas, así como la del personal humanitario, sobre todo el personal local. La protección de testigos y otras personas afectadas deben ser igualmente consideración primordial. (*Véase la Parte I.1.5* 📖)

2.3 Mecanismos conjuntos de financiación

Durante las emergencias complejas, el CH/CR supervisa el **Proceso de Llamamiento Consolidado** (*Consolidated Appeals Process* o *CAP*), que requiere la formulación de un Plan Conjunto de Acción Humanitaria (CHAP). Ello implica: desarrollar una estrategia conjunta para analizar la situación política, social y de seguridad del país o crisis en cuestión; elaborar una proyección de las necesidades humanitarias a corto y largo plazo; evaluar la capacidad de respuesta a estas necesidades por parte de las agencias involucradas; y proponer objetivos, acciones e indicadores de éxito comunes. El CAP, por su parte, identifica los diferentes proyectos y los recursos necesarios para cumplir con estos objetivos. El conjunto de estos documentos constituye la principal herramienta de movilización de recursos a nivel del terreno, aunque las agencias y las organizaciones respectivas también pueden buscar financiación bilateral. También se puede elaborar un llamamiento de emergencia que permita agilizar la movilización de recursos y la respuesta humanitaria.

Además, el **Fondo Central de Respuesta a Emergencias** (**CERF**) ofrece ayudas y préstamos para apoyar la respuesta rápida a emergencias o para emergencias con financiación insuficiente. El CERF está gestionado por el ERC y tiene como finalidad complementar otros mecanismos existentes de financiación proporcionando fondos semilla para facilitar el arranque de operaciones humanitarias cruciales y financiar programas de importancia vital que todavía no cuenten con suficiente financiación.

A través del *Financial Tracking Service* (FTS), administrado por OCHA, es posible acceder a los llamamientos, así como los informes relativos a necesidades de financiación y contribuciones[18].

Estos mecanismos conjuntos de financiación constituyen importantes canales de movilización de los recursos necesarios para mejorar la situación de protección. Para utilizarlos de manera eficaz es importante:

- familiarizarse con el proceso del CAP y unir esfuerzos para garantizar la presentación a tiempo de los programas y proyectos de protección que se deseen incluir;
- consultar con otros grupos sectoriales / sectores para identificar y desarrollar proyectos que contribuyan directa o indirectamente a mejorar la situación de protección y que ayuden a integrar aspectos de protección en las solicitudes de proyectos;
- preparar posibles solicitudes de financiación de proyectos concretos por el CERF en caso de emergencias que evolucionen con rapidez o que carezcan de la financiación necesaria;
- considerar la posibilidad de financiación por el sector privado.

2.4 Personal de protección y esquemas de emergencia para despliegue de personal

El trabajo de protección requiere personal con las capacidades, conocimientos y experiencia necesarios. Existen varios proyectos de dotación de personal en situaciones de crisis que permiten el despliegue rápido de personal de protección, con poca anticipación, durante períodos de tiempo limitados (de tres a once meses) con agencias de Naciones Unidas. Estos proyectos incluyen el del Comité Internacional de Rescate (IRC), el Consejo Danés para los Refugiados (DRC), el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR), Save the Children (Dinamarca, Suecia y Noruega), Canadem, RedR y ActionAid.

[18] Disponible en: **http://fts.unocha.org/**.

El *Protection Capacity Project* (ProCap) está compuesto por un equipo de Oficiales de Protección altamente cualificados, que rotan de manera permanente sobre el terreno, llevando a cabo misiones breves (de dos a nueve meses) para apoyar y fortalecer la respuesta estratégica y operativa del Equipo Humanitario del país o de las agencias de protección[19].

3. Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Misiones Integradas de la ONU

Las operaciones de mantenimiento de la paz juegan un papel importante para la protección de la población civil, que incluye a las personas desplazadas. Con frecuencia, estas misiones están presentes en países en los que se ha producido el desplazamiento de grandes grupos de personas y donde la población civil vive atemorizada por la violencia, las violaciones de derechos humanos y las amenazas a su seguridad. A finales de los años 90, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas comenzó a prestar mayor atención a las cuestiones relativas a la protección de la población civil así como al papel de las misiones de mantenimiento de la paz. Desde entonces, varias resoluciones del Consejo de Seguridad han abordado la protección de la población civil, tanto en general como en países concretos [20]. El Consejo de Seguridad ha encomendado con cada vez mayor frecuencia a las misiones internacionales y regionales de mantenimiento de la paz que contribuyan a la protección de la población civil y también les ha asignado funciones específicas con relación a las poblaciones desplazadas.

3.1 Operaciones de mantenimiento de la paz

Desde el final de la Guerra Fría, las funciones de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han evolucionado de tareas más tradicionales y de naturaleza militar a otras más complejas de índole multidimensional para ayudar a los países devastados por los conflictos a construir una paz duradera. Además de verificar acuerdos de alto el fuego, apoyar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, incluido el decomiso y la destrucción de las armas o garantizar la seguridad y la protección del personal humanitario y de sus instalaciones y material, las misiones de mantenimiento de la paz se han involucrado de manera creciente en tareas que no tienen carácter miliar, como contribuir a la construcción de instituciones democráticas, así como actividades de observación de derechos humanos y de apoyo a la reforma del sector de la seguridad[21]. Las actividades de protección que desempeñan las operaciones de mantenimiento de la paz dependen del contexto político, el mandato oficial de la misión, y las capacidades y recursos que tengan a su disposición. En algunos casos, se envían a estas misiones a oficiales de derechos humanos y especialistas de género y derechos de la niñez para monitorear y elaborar informes sobre cuestiones de protección. Las operaciones de mantenimiento de la paz también tienen un componente de policía civil para ayudar a restaurar el orden público así como un componente de justicia y correccional para ayudar a las autoridades nacionales a fortalecer el sistema judicial, legal y penitenciario.

3.2 Misiones Integradas

Desde el año 2000, el concepto de misiones integradas en las operaciones complejas en países en conflicto, o después del mismo, ha cobrado creciente importancia en el sistema de las Naciones Unidas. Este tipo de enfoque reúne bajo un solo marco estratégico los diferentes componentes de su misión en un determinado país (político, militar, de derechos humanos, de género, de desarrollo, de Estado de Derecho y actividades humanitarias). El principio de integración se ha aplicado a las misiones de mantenimiento de la paz en Afganistán, Burundi, Costa de Marfil, Haití, Kósovo, Liberia, República Centroafricana /Chad, República Democrática del Congo (RDC), Timor Oriental, y Sudán (y Darfur).

---

[19] Para mayor información sobre ProCap y otros proyectos de dotación de personal, consultar **http://www.nrc.no/?aid=9160723**

[20] Resolución 1265 (1999) del Consejo de Seguridad así como Resolución 1296 (2000) y Resolución 1674 (2006).

[21] Se puede obtener más información sobre las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas en **http://www.un.org/en/peacekeeping/**.

Las misiones integradas de mantenimiento de la paz no están dirigidas por un mando militar sino por un Representante Especial del Secretario General (SRSG), que es el funcionario de Naciones Unidas de mayor rango en el país y tiene la responsabilidad de garantizar que todos los componentes de la misión de Naciones Unidas mantengan un enfoque coordinado y coherente, teniendo en cuenta el mandato de cada agencia.

En algunos países, la función del Representante Adjunto del Secretario General (DSRSG) se combina con la de Coordinador Residente (CR), que es el responsable de los asuntos de desarrollo, así como con la de Coordinador Humanitario (CH) de las Naciones Unidas, que es el responsable de los asuntos humanitarios[22]. Esta persona con una triple función depende directamente del SRSG en aras de dotar a la operación de paz en su conjunto de una coherencia estratégica que incluya los aspectos políticos, de desarrollo, humanitarios, de derechos humanos así como los relativos a la construcción de un Estado de Derecho[23]. El Coordinador Humanitario puede recibir el apoyo de una oficina de OCHA separada (el modelo "con un pie dentro y uno fuera"), o desde el interior de la propia misión (el modelo "con los dos pies dentro").

Los enfoques de integración más recientes se han centrado en menor medida en las cuestiones de integración estructural, enfocándose más hacia la coherencia estratégica de las operaciones de Naciones Unidas. Esto implica una visión compartida de los objetivos estratégicos y la integración de las capacidades de planificación, monitoreo y evaluación (*como se detalla en el Anexo III de este capítulo*)[24]. Actualmente se da más importancia al desarrollo de mecanismos flexibles, que se adapten al contexto de cada país, que a un único modelo institucional. Este nuevo enfoque también hace hincapié en la importancia de los principios humanitarios y la protección del espacio humanitario.

Tabla 1: Formulación de Objetivos de Protección[25]

Una de las finalidades de las misiones integradas de Naciones Unidas es la formulación de objetivos en situaciones de conflicto o después de éste. La tabla a continuación ofrece ejemplos sobre la manera en que una Misión Integrada, en consulta con los miembros del Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial de Protección (PCWG), puede establecer dichos objetivos sobre la base de un análisis de los factores del conflicto.

Factor del conflicto	Objetivo Prioritario
Participación desigual en la representación política o en el acceso al poder	Promover que los acuerdos de paz prevean, como componente clave, un sistema incluyente de gobierno.
La militarización de la política perpetúa la violencia y el conflicto e impide una resolución pacífica de controversias.	Establecer un proceso integral de desarme, desmovilización y reintegración de los grupos armados tras el alto al fuego.
El alto grado de impunidad se utiliza como táctica de guerra o como un medio de desestabilizar las comunidades.	Desarrollar estrategias para el sector de la seguridad así como para el sistema de justicia y penitenciario para prevenir la violencia sexual, de conformidad con las Resoluciones 1820, 1888 y 1889 del Consejo de Seguridad.

[22] En algunas misiones (como en la RDC y Liberia), también puede haber un segundo DSRSG, responsable del fortalecimiento del Estado de Derecho.

[23] Los roles y las líneas de supervisión se especifican en *Note from the Secretary General: Guidance on Integrated Missions*,febrero 2006, (Nota de Orientación del Secretario General sobre Misiones Integradas). Véase **http://www.undg.org/docs/8483/8039-SG_s_Note_of_Guidance_on_Integrated_Missions__Feb__2006.pdf**

[24] Véase Secretary General Policy Committee, Decision No. 2008/24 – Integration, 26 June 2008, **http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf**.

[25] Véase *UN Strategic Assessment Guidelines* , mayo 2009.

Las desigualdades políticas y sociales en el ejercicio de los derechos económicos y sociales exacerban las injusticias y el conflicto.	Establecer un sistema incluyente de gobierno; proporcionar a la población acceso a los servicios y derechos en condiciones de igualdad.
El desplazamiento masivo de la población genera una mayor inestabilidad e inseguridad, así como graves problemas de protección, la necesidad de asistencia humanitaria y ejerce presión sobre los servicios y recursos locales.	Brindar protección y asistencia a las poblaciones desplazadas y buscar soluciones duraderas a sus problemas, como el retorno voluntario en condiciones de seguridad, la integración local o el asentamiento en otro lugar del país.
La debilidad de la sociedad civil frena el progreso de los esfuerzos locales de reconciliación y construcción de la paz.	Promover el fortalecimiento de la sociedad civil en el marco de iniciativas de resolución de conflictos y construcción de la paz.
Las violaciones sistemáticas de derechos humanos son una de las causas del conflicto.	Monitorear la situación de derechos humanos en el país y elaborar informes públicos al respecto; apoyar las instituciones nacionales de derechos humanos así como a activistas y organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil; brindar asistencia técnica al gobierno para que cumpla con los estándares internacionales de derechos humanos.

3.3 El papel de las operaciones de mantenimiento de la paz en relación a la protección de los desplazados internos y la población civil afectada

Las operaciones de mantenimiento de la paz de carácter integral y multidimensional pueden desempeñar esta función de protección de diversas maneras, que incluyen: proporcionar protección física a través de patrullas en torno a campamentos de desplazados internos; mejorar las condiciones de seguridad para la entrega de asistencia humanitaria; crear corredores humanitarios; facilitar el retorno voluntario y sostenible de los refugiados y los desplazados internos en condiciones de seguridad; contribuir a la creación de un entorno de seguridad para la reconstrucción económica y el desarrollo; contribuir a la promoción y el respeto de los derechos humanos, prestando especial atención a las mujeres, niñas y niños, así como a otras personas con necesidades específicas; monitorear e investigar violaciones de derechos humanos, elaborar informes públicos sobre la situación de derechos humanos en el país y contribuir a llevar ante la justicia a los culpables de dichas violaciones; y contribuir al fortalecimiento del estado de derecho, la implementación de una estrategia de justicia transicional y el desarrollo de un marco jurídico, en consulta con las autoridades pertinentes. Asimismo, se ha encomendado a las operaciones de mantenimiento de la paz brindar capacitación a la policía, fuerzas armadas y grupos armados no estatales en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario, de protección de los desplazados internos y de la infancia, y de prevención y respuesta efectiva a los casos de violencia sexual y de género.

Misiones de mantenimiento de la paz con mandato de protección

Entre las misiones de mantenimiento de la paz con mandato de protección está la MONUC en la RDC, UNAMID en Darfur, UNMIS en Sudán y UNMIL en Liberia. El mandato de estas misiones, como es el caso de otras operaciones militares de paz de índole más tradicional, incluye proteger a las personas desplazadas y a la población civil en situación de riesgo así como facilitar la prestación de asistencia humanitaria.

Por ejemplo, al prorrogar el mandato de la MONUC en diciembre de 2009[26], el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas otorgó la máxima prioridad a la protección de la población civil, del personal humanitario y de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. El mandato renovado encomienda a la MONUC la utilización de la fuerza para "a) asegurar la protección de los civiles, incluido el personal de asistencia humanitaria, que se encuentren en peligro inminente de sufrir violencia física; b) contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en que se presta la asistencia humanitaria, y apoyar el retorno voluntario de los refugiados y los desplazados internos."

En Darfur, la operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas, UNAMID, tiene el mandato de "contribuir a la protección de la población civil amenazada de violencia física y prevenir los ataques contra civiles."[27] Esto incluye específicamente el despliegue de unidades policiales en las áreas de concentración de población desplazada y contribuir al "restablecimiento de las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria" así como "a crear un entorno seguro para el regreso sostenible de los desplazados internos y de los refugiados a sus hogares"[28].

Sin embargo, las misiones de mantenimiento de la paz encuentran obstáculos a la hora de ejercer su mandato de protección. Entre ellos se ha destacado la necesidad de definir de manera más detallada el mandato de protección contra la violencia sexual, que todavía las misiones de mantenimiento de la paz no han implementado por completo[29].

Un estudio reciente sobre la protección de civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas formula recomendaciones específicas para superar estos desafíos a través de una mejor planificación, la elaboración de políticas y estrategias y la capacitación del personal de la misión, una mejor definición del papel de la policía y el personal militar así como un mayor seguimiento de los objetivos de la misión por parte del Consejo de Seguridad[30].

3.4 La cooperación con las misiones de mantenimiento de la paz: oportunidades y desafíos

Teniendo en cuenta que en la actualidad muchas operaciones de mantenimiento de la paz tienen el mandato de proteger a la población civil y emprender una amplia gama de actividades de protección y, puesto que disponen de los recursos humanos, financieros y militares necesarios para ello, existen claras oportunidades de interacción entre las agencias humanitarias o de derechos humanos y los diferentes componentes de las misiones de paz. Para ello puede ser necesario establecer mecanismos de enlace e intercambio de información. En algunos países, los componentes civiles de las misiones de paz participan en el Grupo Sectorial de Protección o PWG; el equipo de protección sobre el terreno es el más indicado para identificar la fórmula más adecuada en cada contexto.

---

[26] S/RES/1906 (2009)

[27] S/2007/307/Rev.1.

[28] Ibid.

[29] Naciones Unidas, S/2009/277, Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, 29 de mayo de 2009

[30] *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations, Successes, Setbacks and Remaining Challenges, OCHA, DPKO*, noviembre de 2009.

En la RDC, el establecimiento de Bases Operacionales Móviles permitió a las fuerzas de paz crear un acceso seguro para las agencias humanitarias y al final contribuyó a facilitar el retorno de más de 150.000 desplazados internos a sus hogares.

Las fuerzas de paz pueden trabajar estrechamente con las agencias humanitarias, de protección y de desarrollo para brindar seguridad. Su presencia puede evitar ataques de grupos armados a la población desplazada y al personal humanitario. Las misiones de paz y las agencias humanitarias también pueden cooperar en la elaboración de planes de emergencia para situaciones de desplazamiento que conduzcan al despliegue de patrullas en aquellas áreas donde haya riesgo de ataques. Por último, el personal humanitario puede brindar capacitación y asesoramiento a las fuerzas de paz sobre los principios humanitarios y de derechos humanos. En la RDC, por ejemplo, el Grupo Sectorial de Protección y la MONUC han elaborado un folleto de capacitación[31] para las fuerzas de mantenimiento de la paz que ofrece orientación sobre medidas específicas para proteger a civiles en situaciones de riesgo.

La acción humanitaria en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz también puede presentar desafíos para los trabajadores humanitarios. En situaciones de conflicto, puede ser esencial que las agencias humanitarias mantengan una identidad claramente diferenciada para mantener el acceso a las poblaciones afectadas por el conflicto. Una asociación demasiado estrecha con las fuerzas de paz puede desdibujar la línea que separa la acción humanitaria de la militar y por consiguiente, restringir el espacio humanitario generando, así, mayores riesgos para la población civil y los trabajadores humanitarios. Las agencias humanitarias deben colaborar de manera constructiva con las misiones de paz para abordar estas cuestiones, a la vez que deben hacer todo lo posible por mantener su presencia e identidad claramente diferenciadas de los componentes tanto políticos como militares de las misiones de paz, por ejemplo llevando a cabo tareas diferentes con plataformas de coordinación separadas. En este sentido, es deseable que la oficina de OCHA se sitúe en un lugar aparte de las oficinas de la misión de paz y que se mantenga separada de la estructura y las operaciones de la misión.

A continuación se ofrecen algunas sugerencias sobre la manera en que las agencias humanitarias y de derechos humanos pueden superar estos desafíos y cooperar de manera constructiva con las misiones de paz para maximizar la protección de los desplazados internos y otros civiles en situación de riesgo.

[31] Grupo sectorial de protección RDC/MONUC, *Protection in Practice*, 2008

En nuestro trabajo podemos:

- hacer que los problemas de protección se aborden adecuadamente en la etapa inicial de planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones integradas, compartiendo información y análisis sobre cuestiones de protección, incluidos los riesgos específicos de protección que afectan a los desplazados internos y demás grupos en situaciones de riesgo;
- establecer procedimientos para integrar la información o las recomendaciones que hagan los miembros del Grupo Sectorial de Protección o del PWG durante el proceso de planificación de las misiones integradas (IMPP), incluido el marco estratégico integrado;
- brindar capacitación y orientación a las fuerzas de paz sobre temas relativos a cooperación cívico-militar; principios de derechos humanos y su aplicación (derecho internacional de los derechos humanos, humanitario y de refugiados; la Carta Humanitaria y Normas Mínimas del Proyecto Esfera, o los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*); así como la utilización de recursos militares en operaciones humanitarias (*Parte II.2.8. del Manual*);
- asegurar que todo el personal de la misión de mantenimiento de la paz y de la misión integrada de las Naciones Unidas, así como el personal de otras agencias que no sean de la ONU conozca y reciba capacitación sobre el *Statement of Commitment on Eliminating Sexual Exploitation and Abuse by UN and Non-UN Personnel*[32] (Declaración de compromiso para eliminación de la explotación y el abuso sexual por parte del personal de la ONU y de fuera de ésta);
- acordar en el seno del Grupo Sectorial de Protección o el PWG modalidades eficaces de enlace e interacción con misiones de mantenimiento de la paz, incluida la posibilidad de invitar a representantes del componente civil de la misión a que participen en sus reuniones o a mantener consultas regulares separadas;
- utilizar el Grupo Sectorial de Protección o el PWG como plataforma para alertar a las fuerzas de paz sobre problemas de protección que puedan enfrentar los civiles y discutir posibles soluciones (como el despliegue de patrullas para prevenir ataques contra un determinado pueblo, etc.);
- intercambiar análisis situacionales con los componentes pertinentes de las misiones de paz para elaborar planes de emergencia y analizar señales de alerta temprana;
- establecer, a través del Grupo Sectorial de Protección o del PWG, protocolos de intercambio de información con misiones de paz con relación a cuestiones de protección y derechos humanos, en concreto las relativas a los derechos humanos y a la protección de la población civil, al estado de derecho , la policía civil y el mantenimiento de la paz, así como desarrollar procedimientos para discutir y analizar las tendencias y patrones de violaciones de derechos humanos que puedan surgir; y
- establecer un sistema entre las fuerzas de paz, autoridades nacionales y las agencias humanitarias para facilitar el intercambio de información sobre carencias de servicios esenciales que puedan observar las fuerzas de paz durante sus patrullas habituales.

[32] El texto completo, en inglés, se puede consultar en **http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/476/64/PDF/N0747664.pdf?OpenElement**

Referencias principales

Respuesta conjunta en general

- *Human Rights Guidance Note for Humanitarian Coordinators*, IASC, June 2006.
- *Humanitarian Response Review*, OCHA, 2005.
- *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams*, IASC, Sept. 2004.
- *Protect or Neglect: Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, OCHA/Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, 2004.
- *Protection of Internally Displaced Persons*, IASC, Policy Paper, 1999.
- *Revised terms of reference for the Humanitarian Coordinator*, IASC, 2003.

Enfoque de grupo sectorial

- *Cluster Working Group on Protection Progress Report, Annex 2: Responsibility-Sharing for the enhancement of protection in humanitarian emergencies*, IASC Principals Meeting, 12 December 2005.
- *Guía de orientación sobre el uso del enfoque de grupo sectorial ("Cluster Approach") para fortalecer la respuesta humanitaria*, IASC, noviembre de 2006.
- *Términos Genéricos de Referencia para los Líderes de los grupos sectoriales a nivel nacional*, IASC, noviembre de 2006
- *Protection Cluster Working Group, Mission Statement and Terms of Reference*, IASC, 21 de marzo de 2007
- *Operational Guidance on Designating Sector/Cluster Leads in Major New Emergencies*. IASC Task Team on the Cluster Approach, Ginebra, 23 de mayo de 2007.
- *Operational Guidance on the Responsibilities of Cluster/Sector Leads and OCHA in Information Management*, aprobado por el Grupo de Trabajo del IASC, 17 de octubre de 2007.
- *Guía operacional en el concepto de "proveedor de último recurso"*, 20 junio de 2008.
- *Operational Guidance for Humanitarian Country Team*, IASC, 18 November 2009.
- *Principios de Asociación, aprobados por la Plataforma Humanitaria Mundial*, julio de 2007.
- *Questions and Answers on the Cluster Approach and Cluster Implementation Issues*, OCHA, 2006.

Protección de civiles

- *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations, Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, OCHA, DPKO, November 2009.
- *Improving the Safety of Civilians: A Protection Training Pack*, Oxfam, 12 de diciembre de 2008.
- *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, Naciones Unidas, S/2009/277, 29 de mayo de 2009.

Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

- *Civil-military Guidelines & References for Complex Emergencies*, UN/IASC, OCHA, Nueva York, 2008.
- *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook*, OCHA, March 2008.
- *UNHCR and the Military: A Field Guide*, UNHCR, 1 de noviembre de 2006.

- *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*, OCHA, marzo de 2003, revisadas en 2006.
- *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies: An IASC Reference Paper*, IASC, 28 de junio de 2004.
- *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*. Documento de debate y directrices no vinculantes, IASC, 21 de septiembre de 2001.

Misiones integradas

- *Note from the Secretary General: Guidance on Integrated Missions*, Naciones Unidas, febrero de 2006.
- Decision No. 2008/24 – *Integration*, Secretary General Policy Committee, 26 de junio de 2008.
- IMPP Guidelines: Role of the Headquarters Integrated Planning for UN Field Presences, mayo de 2009.
- Strategic Assessment Guidelines, ONU, mayo de 2009.
- *Reforma Humanitaria: ¿promesas cumplidas?* Revista Migraciones Forzadas, Nº 29, diciembre de 2007.
- *United Nations Integrated Missions and Humanitarian Assistance*, Oxfam International, Policy Compendium Note, enero de 2008.
- *Report on Integrated Missions: Practical Perspective and Recommendations*, Estudio independiente por UNDG-ECHA Core Group, mayo 2005.

Enlaces de utilidad

- Grupo Sectorial Global de Protección (PCWG): **http://www.globalprotectioncluster.org**
- Llamamiento Humanitario: **ochaonline.un.org/humanitarianappeal**
- Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) **http://www.unocha.org/cerf/**
- Financial Tracking Service (FTS) (servicio de seguimiento financiero): **fts.unocha.org**
- Protection Standby Capacity Project (ProCap): **http://www.nrc.no/?aid=9160723**
- Oxfam International: **www.oxfam.org**
- ACNUR: **www.acnur.org/t3**
- Mantenimiento de la Paz Naciones Unidas: **www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko**
- OCHA: **http://unocha.org**

Mandatos de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en:

- **http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monuc/**
- **http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/**
- **http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmil/**

Anexo I

Términos Genéricos de Referencia para los Líderes de de los grupos sectoriales a nivel nacional

IASC, noviembre de 2006

El enfoque de grupo sectorial opera a dos niveles. A nivel mundial, el objetivo es fortalecer la preparación y capacidad técnica del sistema global para responder a las emergencias humanitarias mediante la designación de los líderes de los grupos sectoriales y la existencia de un liderazgo previsible y responsable en todos los sectores principales o áreas de actividad. A nivel nacional, el objetivo es asegurar una respuesta más coherente y eficaz a través de la movilización de grupos de agencias, organizaciones y ONGs para responder de manera estratégica a través de todos los principales sectores o áreas de actividad, teniendo cada sector una agencia líder claramente designada, conforme a lo acordado por el Coordinador Humanitario y el Equipo Humanitario del País. (Para una mayor previsibilidad, en la medida de lo posible, la designación de agencia líder debería corresponder a lo acordado a nivel global).

El Coordinador Humanitario – con el apoyo de OCHA – mantiene la responsabilidad de asegurar la pertinencia, coherencia y efectividad de la respuesta humanitaria en general y responde ante el Coordinador del Socorro de Emergencia.

Los líderes de los grupos sectoriales a nivel nacional responden ante el Coordinador Humanitario de su tarea de facilitar un proceso a nivel sectorial que persiga los siguientes fines:

Integración de los principales actores humanitarios

- Garantizar la integración de los principales actores humanitarios del sector, respetando sus respectivos mandatos y prioridades de programa

Establecimiento y mantenimiento de mecanismos apropiados de coordinación humanitaria

- Establecer una coordinación adecuada entre todos los actores humanitarios (incluidas las ONG nacionales e internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la OIM y otros organismos internacionales), a través del establecimiento/mantenimiento de mecanismos apropiados de coordinación sectorial, incluyendo grupos de trabajo a nivel nacional y, si se requiere, a nivel local;
- Lograr el compromiso de los actores humanitarios de responder a las necesidades y cubrir los vacíos existentes, garantizando una distribución apropiada de responsabilidades dentro del grupo sectorial, con puntos focales para asuntos específicos cuando se requiera;
- Asegurar la complementariedad de las acciones de los diferentes actores humanitarios;
- Promover acciones de respuesta a emergencias teniendo en cuenta tanto la necesidad de elaborar planes de Recuperación Temprana, como las cuestiones de prevención y mitigación de riesgos;
- Desarrollar vínculos efectivos con otros grupos sectoriales;
- Adaptar paulatinamente los mecanismos de coordinación sectorial para reflejar las capacidades de los actores locales y la integración de los actores que trabajen en el área del desarrollo;
- Representar los intereses del grupo sectorial en reuniones con el Coordinador Humanitario y otros actores sobre la determinación de prioridades, la movilización de recursos y la sensibilización.

Coordinación con las autoridades nacionales/locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otras contrapartes pertinentes

- Asegurar que la respuesta humanitaria se base en las capacidades locales;

- Establecer vínculos apropiados con las autoridades nacionales y locales, las instituciones del estado, sociedad civil local y otros actores pertinentes (ej. fuerzas de mantenimiento de la paz) y garantizar la coordinación apropiada y el intercambio de información entre los mismos.

Enfoques participativos y comunitarios

- Garantizar la utilización de enfoques participativos y comunitarios en las evaluaciones de necesidades, los análisis, la planificación, el monitoreo y la respuesta de cada sector.

Atención a los temas transversales prioritarios

- Garantizar la integración de los temas transversales en las evaluaciones de necesidades, los análisis, la planificación, el monitoreo y la respuesta de cada sector (ej. edad, diversidad, medioambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos); contribuir al desarrollo de estrategias apropiadas para tratar estos asuntos; asegurar una programación que incorpore una perspectiva de género y que promueva la igualdad de género; garantizar que las necesidades, contribuciones y capacidades de las mujeres y niñas así como la de los hombres y niños reciban una atención adecuada;

Evaluaciones de necesidades y análisis

- Asegurar la efectividad y la coherencia de las evaluaciones de necesidades y los análisis llevados a cabo por cada sector, involucrando a todos los actores pertinentes.

Preparación para emergencias

- Garantizar una planificación de emergencia y preparación adecuadas en caso de nuevas emergencias;

Planificación y desarrollo de estrategias

Asegurar una actuación previsible dentro del grupo sectorial con relación a:

- Identificación de vacíos;
- Desarrollo/actualización de estrategias de respuesta y planes de acción acordados para el sector y asegurar que se reflejen adecuadamente en la estrategia general del país y en el Plan Común de Acción Humanitaria (CHAP);
- Extraer las lecciones aprendidas de actividades en el pasado y revisar las estrategias en consecuencia;
- Desarrollar una estrategia de salida o de transición para el grupo sectorial.

Aplicación de estándares

- Asegurar que los participantes del grupo sectorial conozcan las directrices políticas, los estándares técnicos y los compromisos asumidos por el Gobierno bajo el derecho internacional de los derechos humanos.
- Garantizar que las respuestas sean conformes con las orientaciones políticas existentes, estándares/normas técnicas, y las obligaciones jurídicas del gobierno en materia de derechos humanos.

Monitoreo e informes

- Asegurar que existan mecanismos de monitoreo adecuados para analizar el impacto del grupo de trabajo del sector así como el progreso realizado sobre la base de los planes de implementación;
- Asegurar la elaboración de informes adecuados y un intercambio de información eficaz (con el apoyo de OCHA), que considere debidamente grupos de edad y sexo.

Sensibilización y movilización de recursos

- Identificar los principales temas de sensibilización, como la necesidad de recursos, y contribuir con mensajes clave a las iniciativas de sensibilización más amplias del Coordinador Humanitario y otros actores;
- Abogar con los donantes a favor de la financiación de actividades humanitarias prioritarias en su respectivo sector y, a la vez, incitar a los participantes de los grupos sectoriales a movilizar recursos para sus actividades a través de sus canales habituales.

Capacitación y fortalecimiento de capacidades

- Promover/apoyar la capacitación del personal y el fortalecimiento de las capacidades de los actores humanitarios;
- Apoyar las iniciativas existentes de fortalecimiento institucional tanto de las autoridades nacionales como de la sociedad civil.

Brindar asistencia o servicios de último recurso

- Según lo acordado por los representantes oficiales de los organismos integrantes del IASC, los líderes de los grupos sectoriales tienen la responsabilidad de actuar como proveedores de último recurso (siempre que se den las condiciones necesarias de acceso, seguridad y disponibilidad de fondos) para cubrir las necesidades prioritarias acordadas. Recibirán el apoyo del Coordinador Humanitario y el Coordinador del Socorro de Emergencia en sus esfuerzos de movilización de recursos para tal fin.
- Este concepto se debe aplicar de manera apropiada y realista a las áreas transversales tales como la protección, la recuperación temprana y la coordinación de campamentos.

Se espera que los actores humanitarios que participen en el desarrollo de planes comunes de acción humanitaria colaboren activamente en la evaluación de necesidades así como en el desarrollo de estrategias y planes para el sector, y que implementen las actividades prioritarias acordadas. Los grupos sectoriales también deben facilitar la participación como observadores de los actores humanitarios que así lo deseen, fundamentalmente por motivos de intercambio de información.

Anexo II

Lista de verificación para establecer un Grupo de Trabajo de Protección

Para que los problemas de protección se aborden de manera eficaz, en su totalidad y en el seno de una respuesta coordinada de protección, puede ser crucial establecer una plataforma interagencial en la que se puedan debatir con regularidad estas cuestiones. La forma específica que adopten tales grupos dependerá del análisis del contexto respectivo y de la existencia de otras plataformas de protección a nivel local, nacional o internacional. Al establecer el grupo de trabajo, también es fundamental consultar al equipo de coordinación humanitaria o el equipo interagencial del país.

Fase inicial: establecimiento del Grupo de Trabajo de Protección

- **Identificar y evaluar los mecanismos y estructuras de coordinación existentes en materia de protección**, tanto a nivel nacional como internacional, y cerciorarse de que el nuevo grupo de trabajo de protección se complemente y coordine con estos mecanismos.
- **Identificar a todos los socios pertinentes**. Éstos deben incluir todos los actores de derechos humanos, humanitarios y de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y del equipo formado por las agencias internacionales del país. También pueden participar otros socios a nivel nacional, tanto del gobierno como de las ONGs. (Ver más abajo lo referente a la participación, así como el cuadro relativo a la relación entre las autoridades nacionales y los grupos de trabajo de protección). En los casos en que se considere oportuno, también se puede involucrar a las misiones de mantenimiento de la paz.
- **Convocar** a todos los miembros del equipo del país que se considere oportuno para debatir y llegar a un acuerdo con relación a los siguientes puntos:
  - **Términos de referencia**: deben estar basados en los *términos genéricos de referencia para los líderes de los grupos sectoriales a nivel nacional (en el Anexo I*), y se deben adaptar al contexto específico y a las prioridades comunes de los principales actores de protección. Aunque uno de los objetivos puede ser el intercambio de información, el papel del PWG no debe limitarse a ello, sino que el grupo debe ser estratégico, activo y orientado hacia una respuesta de protección coordinada e integral.
  - **Presidencia del grupo**: puede adoptar diversas modalidades; es conveniente que la agencia líder del Grupo Sectorial de Protección presida o al menos co-presida el grupo con otra agencia u ONG colaboradora. Puede optarse asimismo por la rotación periódica de la presidencia del grupo entre sus diferentes miembros, pero, también en estos casos, la agencia líder de protección continuará siendo la responsable del trabajo del grupo.
  - **Mecanismos de coordinación:** deben reflejar los mecanismos adoptados a nivel global y adaptarse al contexto local y las capacidades operacionales existentes. La creación de equipos de tareas o sub-grupos de trabajos y la designación de puntos focales para cuestiones específicas pueden facilitar el trabajo del grupo. Es importante ponderar si basta con un solo grupo de trabajo a nivel nacional o si hace falta crear grupos de trabajo a nivel local o regional, en cuyo caso, se debe asegurar una coordinación eficaz entre los diferentes niveles.
  - **Participación**: el grupo de trabajo de protección debe constituir una plataforma que incluya a todos los actores de protección. Se debe invitar a todas las agencias y ONGs internacionales que trabajan en cuestiones de protección, ya sea como participantes u observadoras. El grupo de trabajo debe debatir y decidir la naturaleza de la participación de las ONGs locales y otros grupos de la sociedad civil, así como el modo de relacionarse con las autoridades nacionales y locales.
  - **Organización de las reuniones**: se debe acordar la frecuencia de las reuniones así como quién es responsable de su convocatoria, de la elaboración de la agenda y del acta, y de tomar nota de las acciones a tomar para facilitar su seguimiento. Por lo general, lo más práctico suele ser que la agencia líder que presida el grupo de trabajo asuma estas funciones.

Actividades habituales:

- **Reunirse con frecuencia**, al menos una vez al mes; en situaciones de emergencia puede ser conveniente reunirse con mayor frecuencia, incluso semanalmente; elaborar agendas concretas.
- Asegurarse de que el debate va más allá del intercambio de información, que está **orientado a la acción** y que conduzca al acuerdo de acciones específicas. Asignar responsabilidades claras y definir un plazo para la implementación de cada acción.
- **Dar seguimiento** a las acciones acordadas y retomarlas en reuniones posteriores, especialmente si no se han implementado todavía.
- Mantener contacto regular y una estrecha **cooperación y coordinación con los demás grupos de trabajo de protección** establecidos en el país (como entre el grupo nacional y los grupos a nivel regional y local), compartir información sobre actividades y problemas de protección y desarrollar, en la medida que se considere oportuno, estrategias conjuntas de respuesta. Si es necesario, se puede solicitar el apoyo y la asistencia del grupo de trabajo de protección a nivel global.
- Cerciorarse de que el trabajo del grupo es coherente con los **estándares, la normativa, las políticas y las buenas prácticas** existentes a nivel internacional, incluidos los principios humanitarios de independencia e imparcialidad, y de que se adoptan las medidas necesarias para salvaguardar la confidencialidad de toda información de protección que pudiera poner a alguien en peligro.
- Garantizar que los **temas transversales**, como la edad, el género, la diversidad, el VIH/SIDA, el medio ambiente y las cuestiones de recuperación temprana, se integren en el trabajo del grupo así como en las actividades de cada uno de sus miembros y colaboradores.

Anexo III

Proceso de planificación de las misiones integradas

Este procedimiento es el utilizado por las nuevas misiones de naturaleza multidimensional en sus procesos de planificación. También sirve para revisar, transformar o reducir misiones existentes[33]. Requiere la formación de un grupo interagencial de tareas para la misión en cuestión, con base en la sede (en inglés *integrated mission task force* o IMTF), así como de equipos de planificación sobre el terreno (*integrated mission planning teams* IMPT). Los IMTF están dirigidos normalmente por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DPKO). El Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DPA), por su parte, dirige los grupos de tareas integrados (*Integrated Task Forces* ITFs), que están formados por representantes de todas las entidades de las Naciones Unidas que se considere oportuno. También se puede invitar a organizaciones que no sean de las Naciones Unidas, como las ONGs, a participar en reuniones específicas del IMTF, como sesiones informativas sobre la situación en países específicos. La fase de mayor actividad de los IMTF tiene lugar en el inicio de la misión, que es cuando tienen la responsabilidad de llevar a cabo análisis y visitas al terreno para preparar el establecimiento de la misión.

Una de las responsabilidades fundamentales del IMTF es la elaboración de Análisis Estratégicos en los casos en que las Naciones Unidas deben formular o modificar su estrategia o actuación en una crisis política o situación de conflicto o en una fase posterior a él. Los Análisis Estratégicos contienen recomendaciones específicas para una respuesta adecuada de las Naciones Unidas en situaciones de crisis, de conformidad con las *Strategic Assessment Guidelines* (Directrices para Análisis Estratégicos) publicadas por las Naciones Unidas en 2009. El IMTF también tiene la responsabilidad de organizar misiones de evaluación técnica para recopilar información para la elaboración del informe del Secretario General para el debate del Consejo de Seguridad, que debe contener recomendaciones detalladas sobre el mandato de una nueva operación de mantenimiento de la paz, si el Consejo de Seguridad decide establecerla.

Las misiones integradas tienen la responsabilidad de formar un equipo de planificación sobre el terreno (IMPT), que lleve a cabo ejercicios de análisis y planificación estratégica y desarrolle un marco estratégico integrado (*integrated strategic framework* ISF)[34]. El ISF identifica las áreas prioritarias en las que las Naciones Unidas pueden tener un impacto positivo en el ámbito de la consolidación de la paz en un país, así como el conjunto de plazos, responsabilidades y división de tareas para lograr estos objetivos.

[33] *United Nations, IMPP Guidelines: Role of the Headquarters Integrated Planning for UN Field Presences, approved by the UN Secretary General*, mayo de 2009.

[34] UN Secretary-General Policy Committee, Decision No. 2008/24 – Integration, 26 Junio 2008

Parte I.4
Actores nacionales

Mensaje principal **72**

1. Autoridades gubernamentales nacionales **72**

1.1 Autoridades del Poder Ejecutivo 72

1.2 Autoridades del Poder Legislativo y Poder Judicial 73

1.3 Gobiernos regionales y locales 74

1.4 Agentes del orden público y la seguridad nacional 75

1.5 Instituciones nacionales de derechos humanos 77

2. Agentes no-estatales armados **79**

3. Sociedad civil **82**

Referencias principales **84**

Enlaces de utilidad **85**

Mensaje principal

La protección de los desplazados internos involucra un amplio abanico de agentes tanto estatales como no estatales. Este capítulo introduce brevemente el papel que cumple cada uno y señala las oportunidades de interacción con ellos así como los desafíos que se deben superar, para lo que se proponen medidas prácticas. El capítulo contiene referencias cruzadas con otros capítulos que ofrecen información más detallada sobre el papel específico que desempeñan los actores nacionales en relación a la protección de los desplazados internos.

1. Autoridades gubernamentales nacionales

Los *Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos* hacen hincapié en que la responsabilidad de brindar protección y asistencia a los desplazados internos recae principalmente sobre los gobiernos nacionales (*Principio Rector* 3). Para garantizar que los desplazados internos se beneficien de una protección y asistencia eficaces, adecuadas y sostenibles es imprescindible comprender en qué consiste exactamente esta responsabilidad. Asimismo, es importante ayudar a los gobiernos a fortalecer su capacidad institucional para prevenir y responder a situaciones de desplazamiento interno, así como apoyar su labor de recuperación temprana tras las crisis humanitarias[1]. *El Marco de Responsabilidad Nacional* es un documento clave, que enumera 12 medidas que deben adoptar los gobiernos (*también abordadas en la Parte I.1 y V.9 del presente manual*)[2] para garantizar la protección y la asistencia de los desplazados internos. También hay que recordar que en ocasiones, es posible que el propio gobierno tenga parte en el conflicto que esté generando el desplazamiento interno y, por consiguiente, que sea responsable de graves violaciones de derechos humanos contra la población civil así como de derecho internacional humanitario.

1.1 Autoridades del Poder Ejecutivo

Las autoridades del Poder Ejecutivo son las principales responsables de dirigir todas las actividades de protección y asistencia a favor de los desplazados internos en su país. Esta responsabilidad consiste fundamentalmente en evitar que surjan las condiciones que provocan los desplazamientos; proteger a los ciudadanos y a los residentes habituales del país frente al desplazamiento arbitrario; mitigar los efectos negativos del desplazamiento en caso de que se produzca; y asegurar la identificación, lo antes posible, de soluciones duraderas para la población desplazada.

La responsabilidad del ejecutivo también incluye recopilar información sobre las cifras de desplazados internos, así como sobre su ubicación y sus condiciones de vida (*Véase la Parte V.1*). Esta información debe constituir la base de políticas y programas eficaces a favor de los desplazados internos, y debe servir para alertar a la opinión pública, a las autoridades pertinentes y a la comunidad internacional sobre la magnitud del problema. En algunos casos, sin embargo, es posible que los gobiernos nacionales se nieguen a reconocer la presencia de población desplazada en su territorio y que cuestionen, por ello, la información existente sobre los desplazados internos.

Las autoridades del Poder Ejecutivo a nivel nacional también tienen la responsabilidad de asegurar la existencia de un marco jurídico adecuado y de una política o estrategia nacional para abordar las cuestiones de desplazamiento interno de conformidad con los estándares internacionales. En algunos casos, los gobiernos pueden adoptar legislación específica sobre el desplazamiento interno. A veces, también puede ser necesaria la reforma de la legislación vigente para garantizar su conformidad con los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, así como para abordar los problemas específicos de protección que afronten los desplazados internos, como el acceso a la documentación o la educación (*como se señala en la Parte I. Capítulo 2*).

---

[1] Grupo Sectorial sobre Recuperación Temprana, Guidance note on Early Recovery, abril 2008, **http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Guidance%20note%20on%20Early%20Recovery.pdf**

[2] *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*, Mooney, E. Brookings -Bern Project on Internal Displacement, 2005.(Versión en español del *Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América*, 2004, disponible en: **http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/Framework_Spanish.pdf**

Para garantizar una respuesta coherente, coordinada y sostenible a la situación de desplazamiento interno a todos los niveles, las autoridades del ejecutivo deben designar un punto focal o un organismo a nivel nacional para que lidere las cuestiones de desplazamiento interno. Igualmente, debe encomendar tareas específicas a las instituciones y departamentos gubernamentales tanto a nivel nacional como local. El Poder Ejecutivo a nivel nacional tiene la obligación de movilizar y asignar recursos suficientes para responder a las necesidades de los desplazados internos y asegurar que todos los funcionarios del gobierno (incluido el personal militar y policial) así como los responsables de idear políticas gubernamentales a todo nivel reciban una capacitación adecuada sobre los derechos de los desplazados internos y la responsabilidad gubernamental hacia ellos.

Por último, las autoridades del ejecutivo a nivel nacional tienen la obligación de encontrar e implementar soluciones duraderas para la población desplazada. Es posible que ello requiera la creación de las condiciones adecuadas para el regreso voluntario, en condiciones de seguridad y dignidad a los lugares de residencia habitual o para el asentamiento en el lugar de desplazamiento (integración local) o en algún otro lugar del país (*como se aborda en mayor profundidad en la Parte VI* 📖). El logro de soluciones duraderas para la población desplazada también requiere emprender iniciativas de recuperación temprana para construir un entorno seguro, restituir las fuentes de subsistencia, evitar la reincidencia de la crisis y crear las condiciones para un desarrollo futuro.

Cuando un gobierno carece de la capacidad económica y técnica necesarias para hacerse cargo de una situación de desplazamiento interno, debe solicitar asistencia internacional o aceptar los ofrecimientos que reciba en este sentido. Las autoridades nacionales del ejecutivo tienen la obligación de cooperar con las organizaciones regionales e internacionales que ofrezcan asistencia y protección a la población desplazada y no deben considerar dichos ofrecimientos "como un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado."[3] Las autoridades nacionales también son las responsables de proteger al personal humanitario, evitar ataques en su contra y encausar a los culpables en caso de que se produzcan ataques de este tipo. Igualmente, deben facilitar el acceso libre y sin trabas de las organizaciones humanitarias internacionales a las poblaciones desplazadas.

1.2 Autoridades del Poder Legislativo y judicial

Las autoridades legislativas (el parlamento nacional) son las responsables de adoptar de leyes y emprender reformas legislativas, aprobar el presupuesto y supervisar la actuación del gobierno ante el desplazamiento interno en general. Las autoridades judiciales (cortes de justicia y tribunales) deben garantizar la aplicación efectiva de la legislación nacional, regional e internacional relativa a los desplazados internos así como el enjuiciamiento de los que violen estas leyes (*como se estudia detalladamente en la Parte IV.18* 📖). Entre las tareas específicas de las autoridades legislativas y judiciales en cuanto a los desplazados internos se encuentran las siguientes:

Autoridades legislativas a nivel nacional	Autoridades judiciales a nivel nacional
Llevar a cabo las reformas necesarias de la legislación nacional para garantizar que responda a las necesidades de protección de los desplazados internos, eliminar cualquier efecto discriminatorio que pueda tener, y asegurar su conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los instrumentos vigentes a nivel regional; en la medida que sea necesario, adoptar legislación nueva y/o introducir las enmiendas necesarias para abordar las cuestiones de desplazamiento interno	Investigar, enjuiciar, reparar y compensar los crímenes contra los desplazados internos y las violaciones de sus derechos.

[3] *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, Principio 25

Ratificar los tratados internacionales y regionales pertinentes para garantizar la protección de los desplazados internos (ej. tratados de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y de derecho penal internacional; instrumentos regionales como la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África, 2009)	Garantizar el acceso a la justicia para aquellas personas o grupos que deseen formalizar una queja contra las autoridades nacionales y que requieran una instancia de recurso por la violación de sus derechos humanos
Aprobar el presupuesto para la implementación de las leyes, políticas y estrategias relativas al desplazamiento interno	Resolver las reclamaciones relativas a la restitución o de patrimonio y bienes perdidos durante el desplazamiento o su reparación
Verificar y supervisar la respuesta del gobierno nacional a las situaciones de desplazamiento interno, por ejemplo mediante visitas a los campamentos y asentamientos de desplazados internos o la creación de grupos de trabajo o subcomités sobre desplazamiento interno	Supervisar la respuesta del gobierno a las situaciones de desplazamiento interno, en particular para garantizar su conformidad con la legislación nacional (incluida la Constitución) y el derecho internacional
Sensibilizar a la opinión pública sobre las cuestiones relativas al desplazamiento interno y al rol de las autoridades nacionales	

1.3 Gobierno regional y local

Las autoridades de gobierno a nivel regional y local tienden a mantener un contacto más estrecho con los desplazados internos que el gobierno central y, por tanto, a comprender mejor los problemas con que estos se enfrentan. Aunque la política nacional se decide a nivel central, es fundamental que las autoridades de gobierno a nivel local se involucren en la implementación y coordinación de las actividades de protección y asistencia sobre el terreno. Estas autoridades cumplen también un papel fundamental para facilitar el acceso a las poblaciones desplazadas y otras poblaciones en situaciones de riesgo. Además, en caso de estados descentralizados, o en los que las autoridades carecen de la capacidad necesaria, las autoridades a nivel regional o local pueden ser las principales interlocutoras de las agencias humanitarias. En aquellos países en los que las estructuras tradicionales de liderazgo ejercen el poder, es posible que haya que estar en contacto con sus líderes al mismo tiempo que con los funcionarios del gobierno.

En nuestro trabajo podemos…	
Conocimientos	• comprender la estructura, composición, funciones y actividades de los poderes del Estado y los diferentes niveles de gobierno
Fortalecimiento institucional y financiación (*Véase la Parte V.9*)	• contribuir a fortalecer la capacidad institucional de los agentes gubernamentales a nivel nacional para responder a las situaciones de desplazamiento interno; • contribuir a fortalecer la capacidad institucional de las autoridades del Poder Judicial y del ámbito de la seguridad para mejorar su capacidad de brindar protección y justicia a los desplazados internos, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos; y • proporcionar a las agencias gubernamentales fondos suficientes y sostenibles (a medio plazo) para contribuir a asegurar una respuesta sostenible de protección y asistencia a poblaciones desplazadas;

Capacitación (*Véase la Parte V.9* 📖)	• proporcionar a las autoridades del gobierno capacitación y orientación sobre los derechos de los desplazados internos y sobre la responsabilidad del gobierno hacia los mismos, que incluya formación relativa a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos así como al derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el que se basan dichos Principios.
Información y recopilación de datos	• proporcionar información a los gobiernos sobre el perfil de las poblaciones desplazadas (cifras y condiciones de vida), y eventualmente llevar a cabo evaluaciones conjuntas de necesidades.
Asistencia técnica	• proporcionar asistencia técnica a las instituciones de gobierno (por ej. en materia de recopilación de datos, formulación de políticas, análisis jurídico, o estándares de asistencia humanitaria).
Sensibilización (*Véase la Parte V.3* 📖)	• abogar ante las autoridades nacionales a favor de la adopción e implementación de la legislación, políticas y programas pertinentes para garantizar la protección y asistencia de los desplazados internos; y • recordar a las autoridades nacionales sus obligaciones hacia la población desplazada en caso de su incumplimiento.
Coordinación	• coordinar con las autoridades nacionales el desarrollo y la implementación de los programas para la población desplazada; y • ayudar a los gobiernos a movilizar recursos para programas de protección y asistencia a los desplazados internos.
Asistencia jurídica (*Véanse Partes IV.18 y V.8* 📖)	• colaborar con abogados, asesores legales, estudiantes de derecho y ONGs para ofrecer información, asesoría y asistencia a los desplazados internos para facilitar su acceso a los tribunales y cortes de justicia así como en el transcurso de procedimientos judiciales; y • ayudar a crear sistemas de protección de testigos para los desplazados internos y apoyar los ya existentes.

1.4 Agentes del orden público y de seguridad nacional

Las fuerzas militares y policiales cumplen un papel importante en la creación de un entorno seguro para la población civil, que incluye a los desplazados internos, así como para los trabajadores humanitarios y la entrega de la ayuda humanitaria. Sin embargo, puede darse el caso de que los propios agentes de seguridad y del orden público sean culpables de graves violaciones de los derechos humanos de la población civil, incluidos los desplazados internos, o que el ejército sea parte implicada en el conflicto y además sea responsable del desplazamiento forzoso de grupos de población civil.

La tarea principal de la policía en relación con los desplazados internos es evitar e investigar toda instancia de ataque, abuso o acoso de la población desplazada así como cualquier incidente de seguridad contra trabajadores humanitarios, colaborar con las autoridades judiciales para llevar ante la justicia a los presuntos culpables de dichos actos y hacerles cumplir las penas impuestas en caso de ser condenados. La policía puede establecer puestos en campamentos o asentamientos y patrullar estas zonas con regularidad para contribuir a salvaguardar la seguridad física de los desplazados internos. La policía también puede brindar una protección especial a aquellos grupos que estén expuestos a riesgos particulares de protección, como las mujeres y las niñas o las minorías étnicas, religiosas o políticas. Ello puede requerir el establecimiento de unidades policiales especiales o grupos de tareas para la investigación de delitos específicos, como incidentes de violencia doméstica o sexual.

Los actores humanitarios a menudo tienen que establecer contacto con fuerzas militares y relacionarse con ellas, especialmente en situaciones de conflicto armado y en emergencias complejas. La naturaleza y el alcance de tal interacción dependerán de las circunstancias del

contexto. Pueden variar desde la mera coexistencia hasta una coordinación más estrecha entre civiles y militares que contribuya a la eficacia de sus respectivos trabajos. Ello puede implicar que las fuerzas militares ofrezcan apoyo logístico, técnico o militar a las operaciones humanitarias[4] para colaborar en la creación de las condiciones de seguridad necesarias para el acceso humanitario, o que brinden apoyo militar para garantizar la seguridad física de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas, tanto durante el desplazamiento como tras el retorno. (*Véase la Parte I.3 y Parte II.*)

Desafíos y limitaciones:

Al trabajar con fuerzas armadas, o junto a estas, es importante mantener una distinción nítida entre las actividades humanitarias y las militares para evitar quebrantar la independencia, neutralidad e imparcialidad de la acción humanitaria así como poner en riesgo tanto a la población para la que se trabaja como al personal humanitario (*cuestión que se debate en la Parte II.2*). La presencia militar en los campamentos y asentamientos de desplazados internos desdibuja la línea que separa a los combatientes de los no-combatientes y constituye un grave riesgo para la población civil durante los conflictos armados. La presencia militar en los asentamientos de desplazados internos también entorpece la entrega independiente de asistencia humanitaria, que puede llegar, incluso, a ser desviada para uso militar (*cuestión abordada con mayor detalle en la Parte II del Manual*).

	En nuestro trabajo podemos…
Conocimientos	• comprender la estructura, la composición y la función de las fuerzas policiales y militares en general.
Capacitación	• proporcionar capacitación y orientación a las fuerzas militares y policiales sobre la protección de los desplazados internos, los principios humanitarios, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como el mandato y las actividades de los actores humanitarios, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo[5].
Principios Humanitarios (relaciones con el ejército)	• al interactuar con fuerzas armadas, garantizar en todo momento la observancia de los principios fundamentales de la acción humanitaria.
Monitoreo, elaboración de informes y sensibilización (*Véase las Partes V.2 y V.3*)	• verificar posibles abusos contra desplazados internos y otros civiles por parte de los militares y la policía y elaborar informes al respecto; • asegurar que las fuerzas armadas comprendan el principio de preservación del carácter humanitario de los campamentos y los asentamientos de desplazados internos y monitorear y elaborar informes sobre la posible militarización de los campamentos; • abogar ante la policía y los militares para que pongan fin a las violaciones y garanticen el respeto de la normativa pertinente, en particular de los derechos humanos y del derecho humanitario.
Coordinación y comunicación	• establecer lo antes posible mecanismos de contacto y líneas claras de comunicación entre los actores humanitarios y las fuerzas militares y policiales.
Intercambio de información (*Véase la Parte V.2*)	• establecer procedimientos claros para el intercambio de información con las fuerzas policiales y militares, por ejemplo, sobre la situación de seguridad, y dar directrices claras al personal humanitario sobre el tipo de información que resulta apropiado compartir y cuál debe ser confidencial.

[4] Este es especialmente el caso de las fuerzas internacionales de paz.

[5] La capacitación en materia de derecho internacional humanitario se debe llevar a cabo en estrecha cooperación con el CICR.

Fortalecimiento de la capacidad institucional (policía) (*Véase la Parte V.9*)	• apoyar la elaboración de programas y el fortalecimiento institucional de la policía a nivel nacional y local para aumentar su capacidad de brindar protección a los desplazados internos de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos así como de responder a los problemas y las violaciones de derechos humanos que sufran los desplazados internos (por ej. contribuir a la creación de unidades especiales para la protección de mujeres y niños o para responder a casos de violencia de género).

1.5 Instituciones nacionales de derechos humanos

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) pueden adoptar la forma de comisiones de derechos humanos, defensores del pueblo, o instituciones nacionales especializadas para la protección de un grupo con un riesgo específico. Aunque estos organismos reciben su mandato y autoridad de las autoridades gubernamentales (mediante una ley parlamentaria, la Constitución o por decreto) deben ser independientes. Los Principios de París[6] establecen seis criterios para el funcionamiento adecuado de las INDH, que se enumeran a continuación[7]:

- independencia, garantizada por ley o por la Constitución,
- autonomía frente al gobierno;
- pluralismo, también en lo referente a su composición;
- un mandato amplio basado en los estándares universales de derechos humanos para la promoción y protección de todos los derechos humanos a nivel nacional;
- recursos suficientes que debe proporcionar el Estado; y
- un puente entre la sociedad civil y el gobierno.

La posición única que gozan las INDH les brinda credibilidad y acceso a información que a menudo no se encuentra al alcance de funcionarios gubernamentales u ONGs. Aunque forman parte de las instituciones del Estado, ello no obsta a que puedan efectuar una crítica objetiva del gobierno y otros agentes estatales disfrutando del estatus de “observadores fidedignos”. Como instituciones nacionales, poseen un buen entendimiento de la realidad del país así como del entorno social y político en el que operan y de los principales agentes a nivel nacional[8].

Según su respectivo mandato, las INDH pueden ejercer una serie de funciones importantes en relación a la protección de los desplazados internos[9]. Éstas incluyen:

- monitorear las condiciones de vida de los desplazados internos para garantizar que no sufren discriminación y que pueden recibir protección y asistencia; monitorear el retorno de los desplazados internos y su asentamiento en otro lugar del país;
- supervisar la implementación de la legislación nacional y el cumplimiento de las obligaciones de los tratados por parte del gobierno, y elaboración de informes al respecto;
- investigar violaciones graves de los derechos humanos de los desplazados internos;

---

[6] Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París). Véase OACDH, Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Folleto Informativo Nº 19. **http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19sp.pdf**

[7] El Comité de Coordinación Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CCI) evalúa a las INDH en función del grado de cumplimiento con los Principios de París. Aquellas que cumplen con los seis criterios reciben una acreditación “A”.

[8] Brookings–SAIS Project on Internal Displacement, National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons, An Occasional Paper, Mario Gómez, julio de 2002. **http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/gomez2002.pdf**

[9] *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*, Mooney, E. Brookings -Bern Project on Internal Displacement, 2005.(Versión en español del *Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América*, 2004, disponible en: **http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/Framework_Spanish.pdf**; Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) *Training on the Protection of IDPs: National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons*, (Capacitación sobre la Protección de los Desplazados Internos: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Desplazados Internos). **http://www.internal-displacement.org** y los recursos sobre INDH del Proyecto Brookings Bern sobre Desplazamiento Interno, **http://www.brookings.edu/projects/idp/Article-Index-Pages/nhri.aspx**

- dar seguimiento a alertas de desplazamiento y garantizar que el gobierno adopte medidas eficaces para proteger a la población frente al desplazamiento interno;
- recibir quejas individuales de organizaciones o desplazados internos relativas a violaciones de los derechos humanos de los desplazados internos;
- colaborar con los organismos legislativos nacionales para el desarrollo de nueva legislación sobre el desplazamiento interno, garantizar que la legislación nacional vigente es conforme a los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, y ayudar al gobierno en la elaboración de políticas y planes de acción para abordar situaciones de desplazamiento interno.
- llevar a cabo programas de sensibilización pública y capacitación sobre los derechos de los desplazados internos, especialmente dirigidos a instituciones estatales, las fuerzas armadas y a las agencias del orden público;
- lanzar campañas de información pública para los desplazados internos sobre sus derechos; y
- establecer contactos con la sociedad civil e INDH en otros países.

Desafíos y limitaciones:

La eficacia de las INDH depende en gran medida de sus mandatos específicos, el grado de independencia de sus gobiernos con el que puedan funcionar y de que cuenten con personal y recursos suficientes. En algunos países, es posible que las INDH sean demasiado afines a su gobierno y carezcan de independencia y credibilidad. En los casos en las que las INDH supervisan activamente al gobierno y son críticos respeto a éste, pueden producirse casos de resentimiento y represalias, incluida la retirada de financiación de las propias INDH, el cierre de sus oficinas o actuaciones en contra de su personal. Los desplazados internos pueden enfrentarse a obstáculos para acceder a las INDH; por ejemplo, pueden desconocer su existencia o carecer de información suficiente al respecto, o pueden experimentar dificultades de índole física para llegar a la oficina de la INDH, o de índole lingüística en caso de que logren acceder a ella. En este sentido, es importante que las oficinas de las INDH tomen la iniciativa de salir al encuentro de las poblaciones desplazadas para facilitarles el acceso a sus servicios. El personal de INDH que colabora con organizaciones internacionales en cuestiones de desplazamiento puede enfrentarse a problemas de seguridad y toda relación con estas instituciones debe guiarse siempre por el principio de “no hacer daño” (*do no harm*).

	En nuestro trabajo podemos…
Conocimientos	• comprender bien el mandato, la estructura y la composición de las INDH; y • verificar su independencia y actuación conforme a los Principios de París así como evitar dar legitimidad inadvertidamente a una INDH que no sea eficaz y carezca de independencia.
Capacitación y fortalecimiento institucional (*Véase la Parte V.9*)	• proporcionar financiación y apoyo a las INDH que sean realmente independientes y que cumplan los Principios de París; • apoyar a las INDH para aumentar su profesionalidad, cobertura geográfica y capacidad de proteger a los desplazados internos; • proporcionar capacitación al personal de las INDH sobre principios y buenas prácticas relativos a la protección de los desplazados internos.
Sensibilización (*Véase la Parte V.3*)	• abogar ante las INDH a favor de que sus actividades de supervisión, información, sensibilización pública y capacitación aborden también la protección de los desplazados internos.
Actividades conjuntas de capacitación	• considerar la posibilidad de llevar a cabo actividades conjuntas de capacitación con las INDH sobre la protección de los desplazados internos dirigidas a instituciones estatales, la policía, las fuerzas armadas y las ONGs locales

Intercambio de información	• establecer procedimientos y líneas de comunicación para el intercambio de información con las INDH sobre casos de violaciones de derechos humanos de los desplazados internos así como incumplimientos graves de las obligaciones gubernamentales bajo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
Monitoreo e informes de protección (*Véase la Parte V.2* 📖)	• considerar la posibilidad de establecer proyectos de monitoreo y elaboración de informes de protección con vistas a su traspaso a las INDH tras la retirada de las organizaciones internacionales.
Evaluaciones e informes conjuntos	• considerar la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones, visitas e investigaciones de manera conjunta con las INDH en relación a las condiciones de vida de los desplazados internos; • considerar la posibilidad de emitir informes y declaraciones conjuntas con las INDH sobre la protección de los desplazados internos; y • brindar apoyo a las INDH para llevar a cabo análisis del marco jurídico nacional y su conformidad con los Principios Rectores.
Grupo Sectorial de Protección	• considerar la posibilidad de otorgar a las INDH un papel específico en el Grupo Sectorial o el Grupo de Trabajo de Protección, como por ejemplo el traspaso a las INDH de las actividades de coordinación tras la desactivación del Grupo Sectorial de Protección.

2. Agentes no-estatales armados

Según la definición de las Naciones Unidas, los grupos armados no estatales "tienen la posibilidad de utilizar armas en su uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, ideológicos o económicos; no forman parte de la estructura militar de ningún Estado, alianza interestatal u organización intergubernamental; y no están bajo el control del Estado(s) en que operan."[10] El CICR distingue a los combatientes de los civiles de la siguiente manera "En los conflictos armados no internacionales, los grupos armados organizados constituyen las fuerzas armadas de una parte no estatal que participa en el conflicto y están formados por personas que asumen una función continua de participación directa en las hostilidades ("función continua de combate")[11].

Los agentes armados no estatales actúan en muchos países donde existen poblaciones desplazadas, sobre todo si el desplazamiento ha sido causado por el conflicto. Pueden ser parte en el conflicto y ser culpables de violaciones contra civiles, como por ejemplo de forzar a personas a huir de sus hogares. Por consiguiente, los agentes armados no estatales pueden constituir una grave amenaza para la seguridad de los desplazados internos y el entorno de los trabajadores humanitarios.

Existen varios tipos de agentes armados no estatales; pueden ser grupos que ejercen funciones cuasi-estatales, controlan de hecho partes del territorio y disponen de sus propios cuerpos de policía, fuerzas armadas y órganos legislativos; grupos involucrados en el conflicto, que constan de su propia estructura formal de mando pero no controlan partes del territorio; los llamados "grupos paramilitares" que pueden ser de afiliación política gubernamental, recibir el apoyo del gobierno o estar bajo el mando de éste aunque no pertenezca a las fuerzas armadas del Estado; y grupos armados o bandas criminales menos estructuradas, sin una cadena de mando formal, que no sean parte en el conflicto pero estén involucradas en actividades de índole criminal, como asaltos a campamentos y asentamientos de desplazados internos, robos, violaciones y ataques contra el personal humanitario.

[10] OCHA, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups,* **http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/Documents/Manual.pdf**.

[11] 11 ICRC, *Interpretive Guidance on Direct Participation in Hostilities*, (Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario – disponible en español mediante pedido directo al CICR). **http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-872-reports-documents.pdf.**

El grado de implicación con agentes no estatales dependerá de su estructura y del papel que jueguen, así como del contexto en el que se produzca el desplazamiento interno. Por ejemplo, es posible que los grupos cuasi-gubernamentales que controlan partes del territorio donde habita la población desplazada sean el principal agente con el que tenga que interactuar el personal humanitario. Es posible que controlen el acceso a las poblaciones desplazadas y que tengan la responsabilidad de brindarles protección y asistencia. La implicación con estos grupos es necesaria para garantizar tanto la entrega segura de la ayuda humanitaria como la seguridad del personal humanitario. Por otro lado, es posible que exista algún tipo de interacción de carácter limitado con grupos armados no estatales poco estructurados o bandas criminales, a pesar de que puedan constituir una grave amenaza para la seguridad y el bienestar de los desplazados internos y del personal humanitario.

Los agentes no estatales que estén involucrados en un conflicto están vinculados por las obligaciones de derecho internacional humanitario, incluida la protección de los civiles, y en concreto, de los desplazados internos. (*Véase la Parte I.2* 📖). Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* constituyen una herramienta de especial relevancia para la promoción de la responsabilidad de los agentes no estatales. Estos Principios especifican las obligaciones de todos los agentes en relación a la protección de los desplazados internos, independientemente de su condición jurídica (*Principio Rector 2.1*) y son de aplicación en situaciones de "violencia generalizada", incluidas aquellas que no lleguen a constituir un conflicto armado (*Principio Rector 2*)[12].

El CICR y los agentes no estatales armados

El CICR como guardián del Derecho Internacional Humanitario (DIH), que vincula a todas las partes en los conflictos, trabaja con todas ellas y, por lo tanto, establece sistemáticamente un diálogo no sólo con los gobiernos sino también con los agentes no estatales que son parte en el conflicto. El CICR, por lo tanto, puede tener acceso exclusivo a zonas del país que se encuentren bajo el control de agentes no estatales, lo que le proporciona una visión única y crucial de la situación humanitaria en estas zonas. Aunque el CICR por lo general no puede compartir información específica, por su carácter confidencial, es conveniente consultar con ellos e informarles sobre todas las actividades que se vayan a llevar a cabo con grupos armados, especialmente si están relacionadas con la promoción de principios de DIH. El CICR, en su papel de autoridad principal de DIH que tiene encomendado por mandato, lleva a cabo actividades sistemáticas de sensibilización y promoción del respeto del DIH con todas las partes en el conflicto.

Desafíos y limitaciones:

El personal humanitario debe tener presente que todo tipo de relación con agentes no estatales puede percibirse como un acto de reconocimiento o legitimación a su causa y puede ser manipulado por estos grupos para darse publicidad[13]. Al igual que con las fuerzas armadas, la interacción con los agentes no estatales que son partes en el conflicto puede también afectar la percepción de la independencia, imparcialidad y neutralidad de los agentes humanitarios. Los agentes no estatales pueden percibir a los desplazados internos como colaboradores o simpatizantes con una de las partes en el conflicto. Al igual que con las fuerzas armadas, la presencia de agentes no estatales en los campamentos de desplazados internos o entre la población civil, especialmente si no llevan uniforme, pueden difuminar la línea que separa a los combatientes de los no combatientes y entorpecer la entrega de la asistencia humanitaria. La interacción del personal humanitario con agentes no estatales también puede suponer una amenaza para su seguridad. Los agentes no estatales pueden utilizar a los desplazados internos y a los trabajadores humanitarios en campañas militares contra el gobierno u otros grupos amados (por ej. tomándolos como rehenes o utilizándolos como escudos humanos). Por último, algunos

[12] ASIL-Brookings Project on Internal Displacement, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32, Walter Kälin, 2000, pp. 99–106. Véase también *Manual de capacitación sobre la fiscalización de los Derechos Humanos,* OACDH 2001*, Capítulo XVI sobre la fiscalización durante los períodos de conflicto armado.* Pág. 271. **http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7part3sp.pdf**

[13] El Art. 3 común a los Convenios de Ginebra establece explícitamente que la aplicación del DIH a los agentes no estatales "**no** surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en el conflicto" (énfasis añadido).

donantes o las Naciones Unidas imponen restricciones relativas a la interacción con determinados grupos que se consideran de naturaleza terrorista.

	En nuestro trabajo podemos…
Conocimientos	• comprender la estructura de mando de agentes armados no estatales para determinar quiénes son los interlocutores más fiables e influyentes y comprender su composición, su agenda y motivación políticas, afiliación étnica, el grado de control sobre el territorio y su relación con la población desplazada.
Monitoreo, informes y sensibilización (*Véase las Partes V.2 y V.3*)	• monitorear y elaborar informes relativos a los abusos contra la población desplazada y otros civiles por parte de agentes no estatales; • asegurar que los agentes no estatales comprendan el principio de la preservación del carácter humanitario de los campamentos y asentamientos de desplazados internos y verificar y transmitir información acerca de la militarización de los campamentos; • abogar ante los agentes armados no estatales a favor de la protección de los desplazados internos, el fin de las violaciones y el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y del DIH, si es de aplicación (por ej. mediante la exposición pública de las violaciones; el diálogo directo y en privado con agentes armados no estatales; o la transmisión de información a otros organismos influyentes)[14].
Conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH	• lograr el compromiso de los agentes armados no estatales de cumplir con el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH así como con los Principios Rectores a través de diversos mecanismos (por ej. "acuerdos especiales" entre las partes en el conflicto; "declaraciones unilaterales" -como declaraciones públicas-; "códigos de conducta"; o la incorporación de compromisos en materia de DIH a los acuerdos de paz o de alto al fuego[15].
Capacitación	• proporcionar información, capacitación y orientación a agentes armados no estatales sobre el derecho internacional de los derechos humanos y DIH así como los Principios Rectores; la protección de los desplazados internos y los principios humanitarios; y el rol, mandatos y actividades de las organizaciones humanitarias, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo[16]; y • proporcionar capacitación y orientación al personal humanitario sobre las reglas de actuación con agentes no estatales.
Coordinación y comunicación	• establecer mecanismos de contacto y líneas claras de comunicación entre el personal humanitario y los agentes armados no estatales, en la medida en que sea necesario.
Intercambio de información	• establecer procedimientos claros de intercambio de información con agentes armados no estatales, por ejemplo sobre la situación de seguridad, así como directrices claras para el personal humanitario sobre el intercambio de información.

[14] Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos han de ser conscientes de las posibles repercusiones y riesgos de seguridad con que podrían enfrentarse si optan por denunciar públicamente violaciones de derechos humanos perpetradas por agentes armados no estatales.

[15] Por ejemplo, el Movimiento Popular para la Liberación de Sudán (SPLM), acordó un conjunto de Normas Básicas con Operation Lifeline Sudan (OLS) sobre la entrega de asistencia humanitaria en el sur de Sudán y los principios humanitarios que regían las actividades del OLS. Véase el Manual de capacitación sobre la fiscalización de los Derechos Humanos, OACDH 2001, Capítulo XVI, Apéndice 1, en **http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7part3sp.pdf**

[16] Por ejemplo, en el sur de Sudán, UNICEF difundió información sobre DIH y la Convención de los Derechos del Niño entre líderes influyentes militares, religiosos, de las mujeres, líderes tradicionales así como funcionarios civiles y humanitarios y ONGs sudanesas. En el este de la RDC, Somaliland y Costa de Marfil, la Cruz Roja nacional incluyó a agentes armados no estatales en talleres de formación sobre la protección de los desplazados internos. El CICR también lleva a cabo actividades para promover una mayor concientización, conocimiento y respeto del DIH a través de una extensa difusión de información por medio de cursos formales de capacitación sobre IDH o combinándolos con otros cursos (por ej. cursos de primeros auxilios) en cooperación con la Sociedad Nacional de la Cruz Roja / Media Luna Roja del país en cuestión.

3. Sociedad civil

La sociedad civil también contribuye de manera importante a la respuesta nacional al desplazamiento interno. Comprende un amplio abanico de organizaciones e instituciones voluntarias de carácter cívico o social[17], que pueden desempeñar un papel importante en la protección de los desplazados internos. Estas organizaciones incluyen ONGs nacionales y locales[18], defensores de derechos humanos (individuos y organizaciones)[19], organizaciones comunitarias[20], líderes comunitarios y religiosos, los medios de comunicación a nivel nacional o local y asociaciones de desplazados internos.

Sus actividades a favor de los desplazados internos incluyen:

- investigar y documentar violaciones de derechos humanos contra los desplazados internos y elaborar informes al respecto;
- abogar ante el gobierno y otras autoridades a favor de los desplazados internos;
- verificar y elaborar informes relativos a la implementación de la legislación y las políticas en materia de desplazamiento interno por parte del gobierno así como su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH.
- participar en actividades de monitoreo de protección, recopilación de información y registro de poblaciones desplazadas;
- participar en la planificación, diseño e implementación de actividades de protección y asistencia para los desplazados internos;
- prestar servicios esenciales a los desplazados internos (como salud, educación, alojamiento, agua y saneamiento);
- proporcionar información, asesoría y asistencia jurídica a los desplazados internos;
- promover iniciativas de base para apoyar a los desplazados internos;
- sensibilizar a la opinión pública sobre las causas del desplazamiento y las condiciones de vida de los desplazados internos;
- proporcionar información a los desplazados internos sobre sus derechos y los servicios que tienen a su disposición;
- observar el trabajo de asistencia del gobierno y las organizaciones humanitarias y elaborar informes al respecto;
- llevar a cabo actividades de concientización y capacitación sobre derechos humanos y cuestiones relativas a las protección de los desplazados internos.

Desafíos y limitaciones:

El trabajo de los agentes de la sociedad civil a favor de los desplazados internos implica ciertos riesgos de seguridad, por lo que el principio de “no hacer daño” debe guiar toda interacción con ellos.

---

[17] London School of Economics Centre for Civil Society, **http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm**.

[18] Principios de Asociación, Plataforma Humanitaria Mundial, 12 de julio de 2007. **www.globalhumanitarianplatform.org/doc00002632_es.doc**

[19] OACDH, *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos.* Folleto Informativo Nº29, **http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs29_sp.pdf**

[20] Véase la Parte IV.10 y Parte I.4 del presente Manual. Véase también Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, *Moving beyond rhetoric: consultations and participation with populations displaced by conflict or natural disaster*, octubre 2008, **http://www.brookings.edu/~/media/Files/rc/reports/2008/10_internal_displacement/10_internal_displacement.pdf**.

	En nuestro trabajo podemos….
Conocimientos	• identificar las capacidades, conocimientos, alcance y afiliación de los agentes de la sociedad civil en la etapa más temprana posible de la respuesta humanitaria.
Fortalecimiento de la capacidad institucional y capacitación (*Véase la Parte V.9* 📖)	• proporcionar fortalecimiento institucional y apoyo a los agentes de la sociedad civil así como capacitación (por ej. sobre protección de desplazados internos y principios humanitarios, o monitoreo e informes de derechos humanos); y • apoyar la formación de grupos de apoyo de los derechos de los desplazados internos, particularmente asociaciones de desplazados internos, tales como asociaciones de mujeres y niños desplazados.
Monitoreo, informes y defensa de derechos (*Véase las Partes V.2 y V.3* 📖)	• abogar ante las autoridades nacionales a favor del respeto del carácter humanitario de la sociedad civil y la seguridad de los agentes de la sociedad civil; y • verificar e informar a las autoridades de cualquier abuso contra agentes de la sociedad civil, incluidos los defensores de derechos humanos.
Participación comunitaria / actividades de protección	• consultar a los desplazados internos y las organizaciones de las comunidades de acogida e instarlos a que participen en la planificación, diseño e implementación de los programas de asistencia y protección desde las primeras etapas de la respuesta humanitaria para garantizar que los programas sean adecuados y sostenibles y evitar fuentes de conflicto entre los desplazados internos y las comunidades de acogida; • involucrar a los agentes de la sociedad civil en iniciativas de protección, como por ejemplo en el monitoreo y elaboración de informes de protección; y • abogar a favor de la participación de agentes de la sociedad civil en el desarrollo de un marco jurídico y político sobre desplazamiento interno.
Resolución de conflictos y construcción de la paz	• trabajar con los desplazados internos y las comunidades de acogida, así como los líderes tradicionales y religiosos para la promoción de la coexistencia pacífica en el interior de las comunidades y entre ellas, por ejemplo mediante mecanismos de mediación y resolución de conflictos; e • instar al diálogo con los grupos excluidos de la comunidad y promover su representación.
Información pública y sensibilización	• colaborar con los medios de comunicación a nivel nacional y local para garantizar una representación precisa y objetiva de la situación de los desplazados internos, que incluya las razones y las condiciones del desplazamiento; • utilizar los medios de comunicación a nivel local para anuncios y campañas de información pública sobre los derechos de los desplazados internos y los programas de ayuda humanitaria; y • colaborar con los medios de comunicación a nivel local para transmitir una imagen positiva de los desplazados internos y para ayudar a combatir los prejuicios raciales o étnicos, así como su discriminación y estigmatización.
Coordinación y Grupo Sectorial de Protección	• involucrar en el Grupo Sectorial de Protección a los agentes locales de la sociedad civil que se considere oportuno; y • considerar la posibilidad de que las ONGs locales y otros agentes de la sociedad civil vayan asumiendo tareas del grupo sectorial en el marco de una estrategia de retirada o salida.

Referencias principales

General

- *Manual de capacitación sobre la fiscalización de los Derechos Humanos*, Serie de Capacitación Profesional Nº 7, OACDH 2001
- *Guidance note on Early Recovery*, Grupo Sectorial sobre Recuperación Temprana, abril 2008.
- *Policy on Early Recovery*, PNUD, agosto 2008.

Gobierno y poder judicial

- *Operational Guidance for Cluster Lead Agencies on Working with National Authorities*, IASC, Borrador, noviembre 2009.
- *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy Makers*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2008.
- *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América,* Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2005.
- *National Responsibility and Internal Displacement: A Framework for Action* en Revista Migraciones Forzadas, Mooney Erin, disponible en cuatro idiomas, 2005.
- *Derechos Humanos*, Manual para Parlamentarios No. 8, Unión Interparlamentaria, OACDH, 2005.
- *Access to Justice Practice Note*, UNDP, 2004.
- *Programming for Justice: Access for All - A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, UNDP Bangkok, 2005.

Militares, policía y agentes no estatales.

- *Gender Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies: Policy Briefing Paper*, October, UNIFEM, 2007.
- *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE-ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
- *Protection of IDPs: An ICRC View*, CICR, 2005.
- *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*, Naciones Unidas, enero, 2006.
- *Guidelines on Humanitarian Negotiations with Armed Groups*, Naciones Unidas, 2006.
- *Getting Non-State Actors to Protect IDPs*, Forced Migration Review, ZEENDER Greta, 2005.
- *The Role of Non-State Actors in Building Human Security. The Case of Armed Groups in Intra-State Wars*, Bruderlein Claude 2000.

Ver también la Parte II.2.8 del presente manual para referencias clave sobre el trabajo con las fuerzas armadas.

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

- *Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, Folleto Informativo 19, OACDH
- *National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons*, Brookings–SAIS Project on Internal Displacement, an Occasional Paper, Gomez Mario July 2002.
- UNDP-OHCHR *Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions*, 2010 .

Sociedad Civil

- *Moving beyond rhetoric: consultations and participation with populations displaced by conflict or natural disaster*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, octubre 2008.
- *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Folleto informativo Nº 29, OACDH
- *La Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones*, ACNUR, mayo 2006.

Enlaces de utilidad

- Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno: **www.brookings.edu/projects/idp.aspx**
- Revista Migraciones Forzadas: **http://www.migracionesforzadas.org/**
- Geneva Call: **http://www.genevacall.org/home.htm**
- London School of Economics Centre for Civil Society: **http://www2.lse.ac.uk/CCS/home.aspx**

Parte II

ACTITUDES Y HABILIDADES

Fotografía de Roald Høvring / Consejo Noruego para los Refugiados (CNR)
Miembro del personal de NRC hablando con miembros de una comunidad desplazada en Liberia

Resumen

La Parte I del presente manual presenta el marco jurídico y la base fundamental de la protección de los desplazados internos. Sin embargo, para que las acciones humanitarias y de protección sean eficaces, hace falta algo más que conocimientos teóricos.

La manera en que se lleva a cabo las actuaciones de protección es lo que determina su éxito. La protección de los desplazados internos y de otras comunidades afectadas requiere que los que trabajan en el ámbito humanitario y de los derechos humanos no sólo tengan los conocimientos necesarios, sino también la **actitud** y las **habilidades** adecuadas. Aunque no son características innatas, se pueden ir desarrollando y afinando con el tiempo, tanto a nivel personal como institucional. La Parte II del manual se centra en las actitudes y habilidades que requieren los que trabajan en el ámbito humanitario y de los derechos humanos y ofrece ideas prácticas para aplicarlas en el trabajo diario.

Las **actitudes** fundamentales incluyen:

- respetar los principios humanitarios fundamentales;
- mantenerse abierto y sin prejuicios;
- mantener el espíritu positivo y la empatía;
- saber trabajar en equipo; y
- ser conscientes de uno mismo

A continuación se presentan también ocho **habilidades** genéricas. Todas son igual de importantes y fundamentales para el trabajo de protección, por lo que no se presentan en orden de prioridad:

- análisis y resolución de problemas;
- toma de decisiones;
- comunicación;
- negociación;
- liderazgo;
- coordinación;
- facilitación de reuniones; y
- trabajo con agentes de las fuerzas armadas.

Parte II.1
Actitudes

Mensaje principal 89

1. El respeto de los principios humanitarios fundamentales 89

2. Mantener una actitud abierta 89

3. Mantener un espíritu positivo y tener iniciativa 90

4. Mantener la empatía 91

5. Saber trabajar en equipo 91

6. Ser consciente de uno mismo 92

Mensaje principal

La actitud es la manera de comportarse, sentir o pensar, que muestra el carácter o la opinión de la persona. La actitud de los trabajadores humanitarios puede beneficiar o perjudicar considerablemente una operación así como la calidad de la protección que puedan disfrutar los desplazados internos y otras comunidades afectadas.

1. El respeto de los principios humanitarios fundamentales

¿En qué consiste?	• El hecho de ser un trabajador humanitario implica respetar los principios básicos humanitarios, que incluyen el imperativo humanitario, la neutralidad, la independencia y la imparcialidad. Éstos se presentan en la *Parte I.1 del presente manual* y también se suelen recoger en los **códigos de conducta** de las organizaciones humanitarias.
¿Por qué es importante?	• Es el fundamento del mandato de toda organización humanitaria • Ayuda a garantizar que todos los trabajadores humanitarios, independientemente de la agencia a la que representen, compartan una **misma visión** y dirección. Todas las actividades, desde la contratación de personal hasta el desarrollo de una estrategia de protección o la negociación con agentes no estatales, deben estar basadas en estos principios. • Si estos principios se comprometen, resultan afectadas las agencias, la imagen de los demás trabajadores humanitarios y, por consiguiente, el impacto de la respuesta conjunta. Por ejemplo, si hay agentes que perciben que hay agencias humanitarias parciales, es posible que no les permitan acceder a los desplazados internos en zonas bajo su control. Ésto puede poner en peligro la protección de los desplazados internos y la seguridad de la comunidad humanitaria. • Si hay agencias que no logran trabajar en un país sin comprometer estos principios, se debe llevar a cabo una revisión del valor y la finalidad de la acción y la presencia humanitaria en esa situación.
¿Cómo se puede desarrollar esta actitud?	• **Evaluando** el grado de conformidad de las actividades planificadas, incluidas las de los socios operativos, con estos principios fundamentales. **Garantizando que todas las actividades** se adhieran a los principios fundamentales. • **Formando** a todos los trabajadores humanitarios, independientemente de sus funciones, en los principios fundamentales así como en la forma de ponerlos en práctica en su trabajo, como por ejemplo, a través de un código de conducta. • Teniendo presente el **entorno político** en el que se trabaja y las percepciones que nuestros interlocutores pueden tener de nosotros o de nuestro trabajo. Ésto puede ayudar a evitar percepciones equivocadas, prejuicios o manipulación política. • Siendo **transparentes y coherentes** en el ejercicio de las actividades de protección y estableciendo un diálogo con **todos** los agentes involucrados. **Informando** a los interlocutores, los socios y el público en general sobre el fundamento de nuestra actuación, los criterios de nuestras decisiones y nuestros objetivos generales.

2. Mantener una actitud abierta

¿En qué consiste?	• Para ejercer el mandato humanitario de la mejor manera posible, los trabajadores humanitarios deben mantenerse receptivos frente a ideas y opiniones nuevas y diferentes.

¿Por qué es importante?	• Las organizaciones humanitarias suelen trabajar para **apoyar** a los gobiernos o a las comunidades **por invitación** de éstos. Aunque proporcionan asistencia técnica y otros recursos esenciales, a menudo carecen de conocimiento sobre la situación local. No deben asumir que lo saben todo ni que pueden imponer su punto de vista a los gobiernos o a las comunidades con las que trabajan. • Una actitud abierta aumenta la capacidad de trabajar en **diversos entornos culturales**, con personas de distintas nacionalidades y de diferente origen étnico y socioeconómico. • Contribuye a comprender situaciones complejas, lo que permite una mejor planificación y actuaciones más apropiadas. • Ayuda a conducir **negociaciones** complejas y es fundamental para un **liderazgo** y **coordinación** efectivos (como se examina de forma más detallada en la Parte II.2, secciones 4, 5 y 6).
¿Cómo se puede desarrollar esta actitud?	• Mejorando la **capacidad de escuchar y de indagar** con integridad (como se detalla en la Parte II.2, sección 3). • Aprendiendo **a trabajar con niños** de manera adecuada en función de su edad y asegurar que sus ideas y sus opiniones se tengan en cuenta. • Comprendiendo los **valores y presunciones personales** y minimizando su impacto sobre nuestro trabajo. • **Revisando** con colegas y otros socios **debates** infructuosos que hayan generado conflictos y opiniones discordantes, para ver por qué han fracasado y de qué otro modo esas situaciones podían haberse resuelto. • Favoreciendo la **formación continua**, tanto a nivel formal como informal, ya que abre a las personas a otros intereses y cuestiones y amplía sus horizontes.

3. Mantener una actitud positiva y tener iniciativa

¿En qué consiste?	• **Mantener una actitud positiva** en este contexto, implica tener confianza en que se puede resolver la situación y se pueden encontrar soluciones. La complejidad de las operaciones no debe generar desesperación. • **Tener iniciativa** es buscar la manera de mejorar los programas y actuaciones en lugar de repetir las actividades día tras día. Ésto implica aprovechar las oportunidades que se presenten en lugar de caer en la pasividad.
¿Por qué es importante?	• Los trabajadores humanitarios deben asumir el impacto de la violencia, los conflictos o los desastres naturales, que tienen efectos devastadores sobre miles de vidas. La dimensión de la crisis, la desorganización, la falta de recursos, los problemas de seguridad, el exceso de información, las falta de directrices políticas, el fracaso de las negociaciones o las difíciles condiciones de vida pueden generar sentimientos negativos y resignación. Las emociones negativas pueden afectar a una persona y extenderse al resto de su equipo, perjudicando a toda la operación. • Teniendo en cuenta que las organizaciones humanitarias a veces representan el último resquicio de esperanza para los desplazados internos, los trabajadores humanitarios son los depositarios de esa esperanza y tienen **el deber** de hacer todo lo posible para garantizar la protección de las personas para las que trabajan. • Una actitud positiva contribuye a encontrar **el enfoque adecuado, identificar oportunidades, tener creatividad** y tomar decisiones a favor de los desplazados internos y demás personas para las que se trabaja. • Tal actitud contribuye también a llevar a **cabo intervenciones eficaces de protección, a tener éxito en las negociaciones y a desarrollar alianzas colaborativas duraderas**, así como a garantizar que el propio equipo trabaje de manera eficaz y con energía.

	• Es fundamental para **dirigir** equipos, proyectos u operaciones y también es necesaria para lograr el **bienestar** de los colegas. • Puede ayudar a los trabajadores humanitarios a **controlar el entorno**, en lugar de dejar que el entorno les controle a ellos.

4. Mantener la empatía

¿En qué consiste?	• La empatía es la capacidad de **identificarse** con una situación ajena. Ésto no debe confundirse con implicarse emocionalmente en la situación, lo que puede mermar la objetividad, perjudicar los estándares de profesionalidad y ser percibido como parcialidad por las demás partes involucradas, lo que puede llegar, incluso, a comprometerla neutralidad de la operación.
¿Por qué es importante?	• Ayuda a comprender **la situación y los problemas de los desplazados internos** y de las comunidades afectadas, así como a generar confianza y a hacer que otros expresen sus opiniones e inquietudes, lo que mejora la planificación y la programación. • Ayuda a comprender las inquietudes de los **socios humanitarios, de los gobiernos y de otros colegas**, que pueden ser difíciles de expresar en público pero que, no obstante, afectan a las operaciones humanitarias. Ayuda a tener tacto en situaciones delicadas y a fortalecer las relaciones de colaboración y las negociaciones. • Ayuda a responder a **inquietudes personales y profesionales** de los colegas, y a que los equipos sean eficaces.
¿Cómo se puede desarrollar esta actitud?	• Los jefes y supervisores pueden contribuir a sensibilizar a sus equipos y a sus socios sobre las causas de los problemas de protección así como los desafíos que afrontan a diario. Ésto puede aumentar el nivel de comprensión por parte del personal así como a reforzar su compromiso de proteger a los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. • **Trabajar conjuntamente en la evaluación** y la planificación acerca a los trabajadores humanitarios a las poblaciones desplazadas y otras comunidades afectadas. Ayuda a los trabajadores humanitarios a comprender mejor la situación de los desplazados internos y, a la vez, aumenta la capacidad de estos últimos de hacerse cargo de los programas. Este proceso también contribuye a desarrollar una mayor empatía hacia los desplazados internos. • La **"escucha activa"** también puede ayudar a los trabajadores humanitarios a comprender a los demás antes de intentar que les entiendan a ellos. También genera una mayor empatía en los debates y la comunicación en general.

5. Trabajar en equipo

¿En qué consiste?	• Es la capacidad y la voluntad de **trabajar en colaboración** con otros colegas y organizaciones.
¿Por qué es importante?	• Todos tenemos un **mismo objetivo**: garantizar la protección y brindar asistencia a las comunidades afectadas. Sin embargo, no existe persona ni agencia alguna que pueda manejar en solitario todos los aspectos de una operación humanitaria. • Es importante compartir y optimizar los recursos disponibles, a menudo limitados. • El trabajo en solitario perjudica la **calidad** y el **impacto** de la actuación no sólo de las personas o las agencias sino de toda la comunidad humanitaria y, por consiguiente, la situación de los desplazados internos y otras comunidades afectadas.

¿Cómo se puede desarrollar esta actitud?	• Trabajando con otras organizaciones humanitarias y participando en **actividades conjuntas** cuando sea necesario y conveniente. Compartiendo información (es decir, siendo transparente), asegurando que los canales de comunicación se mantengan abiertos en todo momento, y evitando tener "agendas ocultas". • Buscando activamente las opiniones e ideas de los demás colegas y socios y **respetando** su aportación. Intentando comprender su posición, aunque no se esté de acuerdo con ellos. • Dejando de lado los intereses y las consideraciones personales y estando dispuesto a **adaptar** las propias prioridades a las del equipo. • Ofreciendo una **crítica constructiva** y evitando el pesimismo. Persuadiendo sin imponer las propias ideas a los demás. • Compartiendo los éxitos y fracasos con el equipo, sacando los problemas a la luz e intentando resolverlos decididamente. • Siendo **flexible**, evitando "apropiarse" de determinadas cuestiones y procurando ser lo más integrador posible. • Promoviendo las **actividades que fomenten el espíritu de equipo** y dedicando tiempo a ayudar a los que necesiten apoyo.

6. Ser consciente de uno mismo

¿En qué consiste?	• Implica **conocerse a sí mismo**, especialmente las propias fortalezas y debilidades así como las ideas preconcebidas y los prejuicios personales.
¿Por qué es importante?	• El ser consciente de uno mismo nos permite reconocer y **utilizar nuestras fortalezas** para apoyar una operación y, a la vez, hacer lo posible para mejorar nuestros puntos débiles, como **lagunas de conocimiento** u otras **carencias en nuestras actitudes o habilidades**. • Al maximizar y desarrollar las **fortalezas** personales, se aumenta la eficacia y el impacto del equipo y se mitigan las debilidades • Si no prestamos atención a nuestras **debilidades**, las perpetuaremos en perjuicio de los desplazados internos, de las demás personas para las que trabajamos y de nuestros colegas.
¿Cómo se puede desarrollar?	• **Revisando** los acontecimientos/sucesos del día o la semana y comprobando en qué se ha tenido éxito y qué se podía haber hecho mejor. • Haciendo pruebas **psicométricas** y de **inteligencia emocional**, disponibles en cursos de gestión de personal en internet, para identificar las fortalezas emocionales y las áreas en las que se debe mejorar. • Hablando con colegas, amigos y familiares y solicitando una **retroalimentación constructiva** con regularidad. El comportamiento personal a menudo se refleja en la vida profesional.

Parte II.2
Habilidades

Mensaje principal **94**

1. Análisis y resolución de problemas **94**

2. Toma de decisiones **94**

3. Comunicación **95**

4. Negociación **98**

4.1 Propuestas para una negociación eficaz 99

4.1.1 Preparación 99

4.1.2 Comunicación efectiva 100

4.2 Lista de verificación para una negociación eficaz 101

4.2.1 Antes de la negociación 101

4.2.2 Durante la negociación 103

4.2.3 Después de la negociación 104

5. Liderazgo **104**

6. Coordinación **106**

6.1 Propuestas para una coordinación eficaz 106

6.2 Lista de verificación para una coordinación eficaz 107

7. Facilitación de reuniones **110**

7.1 Propuestas para la organización y facilitación de reuniones 110

7.2 Lista de verificación para la facilitación de reuniones 111

8. El trabajo con fuerzas militares **114**

Referencias principales y Enlaces de utilidad **117**

Mensaje principal

Una habilidad es un **talento o destreza que se adquiere y se desarrolla a través de la formación o de la experiencia.** A menudo puede resultar difícil desarrollar habilidades e ir adaptándolas a operaciones humanitarias en constante evolución. Aunque los cursos de formación y las capacitaciones pueden ayudar a desarrollar y mejorar algunas de estas habilidades, también es útil tener la actitud y el enfoque adecuado y contar con una buena supervisión así como un entorno favorable.

1. Análisis y resolución de problemas

El **análisis** consiste en el estudio detallado de una cuestión para recabar más información al respecto o para comprenderla mejor. El *análisis situacional* es un tipo de análisis que llevan a cabo las organizaciones humanitarias. El análisis también es necesario en las actividades de monitoreo de derechos humanos y de las operaciones de desplazados internos así como en la planificación de una negociación o en el diseño de una actividad de protección. La **resolución de problemas** es un componente inherente a cualquier tipo de análisis y un aspecto esencial del trabajo de los trabajadores humanitarios (*Véase la Parte III.5*)

Propuestas para un análisis y resolución de problemas eficaz

- **Recopilación de información**: el primer paso de un proceso adecuado de análisis y resolución de problemas es recabar información de diversas fuentes y compilarla de manera eficaz. Las fuentes pueden ser **primarias** (por ej. relatos o declaraciones de primera mano, como entrevistas con personas afectadas o funcionarios de gobierno, documentos sobre directrices políticas, o legislación) o **secundarias** (por ej. noticias de prensa, informes de derechos humanos, o informes de otras organizaciones humanitarias).
- Puesto que la calidad y la cantidad de la información influyen en su análisis posterior, la información debe ser verosímil, relevante, suficiente y comprobable. Es importante prestar atención desde el principio a la metodología utilizada para recopilar la información, así como a los aspectos éticos de las entrevistas, la confidencialidad de la información y la seguridad tanto de los interlocutores como del personal. Antes de comenzar a recabar información, también es útil decidir la manera en que se va a procesar y evitar el solapamiento de las organizaciones humanitarias al recopilar información.
- **Pensamiento crítico**: el pensamiento crítico es la habilidad de interpretar y evaluar información, comentarios y argumentos con el objetivo de determinar lo que es verosímil y el curso de acción a seguir. El pensamiento crítico permite la correcta interpretación de la información recabada así como asegurar que las conclusiones a las que se llegue reflejen la realidad de la manera más precisa posible. También ayuda a determinar el curso de acción más adecuado para cada situación.
- **Orientarse hacia la búsqueda de soluciones**: los trabajadores humanitarios suelen analizar los problemas para ofrecer respuestas adecuadas. Al hacerlo, deben ser creativos y buscar en todo momento posibles soluciones para cada problema. La búsqueda de soluciones también es una cualidad necesaria para el liderazgo. Las ideas preconcebidas, los análisis superficiales y los razonamientos confusos o dogmáticos suelen dar lugar a soluciones ineficaces.

2. Toma de decisiones

La toma de decisiones es un proceso fundamental en la actuación de las organizaciones que está estrechamente vinculado a otros procesos, como la comunicación, la colaboración, la resolución de conflictos, la resolución de problemas y el liderazgo.

Las personas que tienen responsabilidades de gestión o supervisión suelen adoptar un enfoque estructurado para la toma de decisiones y siguen una serie de pasos, que incluyen los siguientes:

- analizar la situación y definir el problema;
- formular los objetivos;
- pensar criterios para elegir entre diferentes opciones;
- recopilar información sobre las posibles consecuencias de cada opción;
- evaluar las diversas opciones sobre la base de los criterios acordados; y
- seleccionar la mejor opción.

En ocasiones puede ser difícil aplicar este enfoque estructurado paso a paso, ya puede exigir mucho tiempo hasta encontrar una solución. Por ello, las personas que desempeñan funciones de gestión o supervisión a menudo emplean un modelo de toma de decisiones conocido como "racionalidad limitada", según el cual se opta por un curso de acción razonablemente satisfactorio, aunque no sea óptimo. Ello permite delimitar la búsqueda y optar por la primera solución que se considere "lo suficientemente buena" –que puede haber funcionado en el pasado y que no implique, en principio, mucho cambio ni trastorno.

3. Comunicación

La comunicación es la base de todo el trabajo humanitario, y se utiliza especialmente durante entrevistas, evaluaciones y negociaciones, así como para coordinar o liderar iniciativas, defender una postura determinada o forjar una relación de confianza con las personas afectadas, las autoridades y los socios humanitarios. Perfeccionar la capacidad de comunicación es, por ello, esencial.

Propuestas para una comunicación eficaz

Existen varios tipos de comunicación, que incluyen la escucha activa, la comunicación oral, la comunicación no-verbal y la visual. Al leer la guía que se presenta más abajo, se deben tener en cuenta varios factores:

- **El contexto cultural**: la manera de comunicarse suele variar de una cultura o comunidad a otra. Las diferencias culturales pueden representar dicotomías, como lo universal frente a lo particular, lo comunitario frente a lo individual, o reflejarse en la manera de expresar los sentimientos, el sentido del tiempo, etc. Para evitar malentendidos, es importante mantener una actitud abierta y dedicar tiempo a comprender el modo en que la gente se comunica en una determinada cultura así como el significado de determinadas palabras, expresiones, gestos, entonaciones y enfoques.
- **Diferencias de género**: el trabajo con hombres y mujeres de diferentes edades y culturas puede requerir la utilización de enfoques y formas de hablar diferentes.
- **Diferencias de edad**: al trabajar con niños y niñas se debe tener en cuenta la etapa de desarrollo en que se encuentran; en algunas culturas es posible que se necesiten también enfoques y formas de hablar diferentes.

***Nota**: es importante evitar utilizar estilos de comunicación intimidatorios, condescendientes o que puedan resultar inapropiados de otra cualquier forma. Se debe ser especialmente cuidadoso al trabajar con niños y niñas, o con personas con problemas específicos, como víctimas o supervivientes de tortura o violencia sexual. En casos particularmente sensibles es posible que se requiera apoyo especializado.*

Escucha activa:	**¿En qué consiste y por qué es importante?** La escucha activa consiste en escuchar haciendo lo posible por comprender a la gente sin ideas preconcebidas. Ayuda a obtener información, ampliar los horizontes y fraguar una relación de confianza y respeto con los demás. También puede ayudar a "leer entre líneas". El mero hecho de escuchar activamente no implica necesariamente que se esté de acuerdo con la otra persona; muestra, más bien, que se entiende lo que dice y que se está dispuesto a tener en cuenta lo que ha dicho. **Barreras de la escucha activa** La falta de interés sobre el tema, las ideas preconcebidas, el centrarse en la persona que habla en lugar de en la cuestión, las distracciones físicas, la falta de tiempo y las diferencias, creencias y actitudes culturales son algunas de las razones que impiden escuchar activamente. Se muestra a través de un lenguaje corporal negativo, de dejarse distraer por otras personas o cosas de alrededor, y de responder de manera inapropiada. **Sugerencias para la escucha activa** • Estar atento físicamente: situarse de cara a la persona que habla, asentir con la cabeza, mantener contacto visual, si es apropiado en ese contexto, y mantener una postura abierta (por ejemplo, evitar cruzarse de brazos). No distraerse con el entorno. • Mantenerse interesado, aunque neutral, en la discusión para que la persona que habla se sienta cómoda. • Hacer lo posible por comprender lo que dice la otra persona, incluido el modo en que lo dice, así como lo que no dice, su tono de voz y las emociones que expresa. • Hacer preguntas abiertas y pedir aclaración cuando sea necesario. Repetir lo que dice el interlocutor con otras palabras para cerciorarse de que se le ha comprendido bien. • No interrumpir ni expresar opiniones hasta que la otra persona termine de exponer su idea.
Comunicación oral	**¿En qué consiste y por qué es importante?** La comunicación oral no sólo se refiere a lo que se dice, sino también al modo en que se dice (paralenguaje). Puesto que la mayoría de la gente tiene una capacidad de escuchar y retener información muy limitada, es fundamental hacer lo posible por garantizar la eficacia de la comunicación oral. **Barreras de la comunicación oral** El hecho de hablar de cuestiones que no interesan a los demás, no abordar sus principales inquietudes, no ir al grano, así como los posibles factores culturales en una conversación, el tono de voz o la velocidad del habla, o las simples barreras del idioma pueden perjudicar la comunicación oral. **Sugerencias para una comunicación oral eficaz** • Saber exactamente a quién se dirige uno. Asegurarse de que lo que se dice es adecuado en ese entorno (laboral o privado) y para esa cultura, así como que es relevante y que se expresa en un idioma que comprenden los interlocutores. • Fomentar el debate en lugar del discurso (a no ser que realmente se esté impartiendo un discurso), escuchar activamente y utilizar un lenguaje corporal adecuado durante el debate. • Pensar antes de hablar. Si fuera necesario, escribir lo que se quiere decir. • Hablar de temas sobre los que uno se sienta cómodo. Cuando uno no sabe algo o tiene que consultarlo, es importante admitirlo abiertamente para dar credibilidad a lo que se dice.

	• Hablar con claridad y utilizar frases breves para comunicar ideas complejas. Durante las presentaciones, hacer hincapié en los mensajes principales, incluidos los cursos de acción necesarios o las principales conclusiones. • Precisar los sentimientos que uno quiere comunicar controlando el tono y el volumen de la voz así como la velocidad del habla. Las pausas, los silencios y el énfasis en determinadas palabras también pueden comunicar un sentimiento.
Comunicación no verbal	**¿En qué consiste y por qué es importante?** La comunicación no verbal se refiere al lenguaje corporal, la expresión facial y el tono de voz, que revelan lo que la persona siente o desea decir, aunque no pueda o no quiera revelarlo. Ayuda a transmitir ciertos mensajes y a hacer hincapié en lo que se dice, pero también se puede malinterpretar, por ejemplo a causa de diferencias culturales o lingüísticas. **Barreras de la comunicación no verbal** El lenguaje corporal se puede interpretar de manera diferente de una cultura a otra. Por ejemplo, según el contexto, el mirar a alguien a los ojos se puede interpretar como una señal de honestidad. Algunas personas especialmente expresivas o emotivas, pueden dejar aflorar sus sentimientos en situaciones en las que no resulte apropiado. **Sugerencias para una comunicación no verbal eficaz** • Ser conscientes de expresiones naturales faciales y corporales que se puedan malinterpretar. • Comprender las diferencias culturales que se pueden poner de relieve con la comunicación no verbal. • Al escuchar, adoptar una postura que muestre claramente que se está prestando atención. Mantener un gesto neutral, siempre que sea apropiado. • Practicar en equipos, con otros colegas y amigos, o grabarse unos a otros para observarse después. Practicar frente al espejo para asegurarse de que el lenguaje corporal transmite realmente lo que se está tratando de decir, incluido el modo en que se dice, a través del tono y el énfasis en ciertas palabras.
Comunicación escrita	**¿En qué consiste y por qué es importante?** A diferencia de la comunicación oral y la no verbal, la comunicación escrita tiene un carácter más permanente y no permite retractarse con facilidad. Por consiguiente, constituye la forma de comunicación oficial en el trabajo. En efecto, los acuerdos verbales con frecuencia se ponen por escrito para evitar posibles malentendidos en el futuro. Por otra parte, la comunicación escrita permite menos errores o equivocaciones. **Barreras de la comunicación escrita** Los correos electrónicos y la correspondencia en general no permiten transmitir una entonación o una emoción específica con la misma facilidad que la comunicación oral. Los mensajes escritos pueden resultar excesivamente formales, transmitirse a una audiencia mayor de la prevista y se pueden malinterpretar o malentender, especialmente en entornos multiculturales donde la gente tiene habilidades profesionales diferentes. Simples detalles como la ortografía, la puntuación o la gramática, también pueden ejercer influencia sobre el lector.

Sugerencias para una comunicación escrita eficaz

- Tener siempre en cuenta quiénes son los destinatarios de lo que se escribe. En la medida de lo posible, evitar escribir a diferentes destinatarios en una misma comunicación.
- Utilizar frases breves y sencillas y evitar palabras complicadas o párrafos largos (de 6 a 8 líneas como máximo). Recordar poner la fecha y, si fuera necesario, el número de referencia o de archivo del documento.
- Explicar el tema de la carta o memorándum al comienzo, así como el interés que tiene para el lector y lo que se le quiere solicitar. Más adelante se puede añadir información detallada sobre el tema.
- En los informes u otros documentos extensos, resumir las conclusiones y las recomendaciones o los puntos más relevantes al comienzo para cerciorarse de transmitir al lector los mensajes más importantes.
- Cuidar los detalles y asegurarse de que el documento no genere una sensación de vaguedad ni que transmita un tono inapropiado; la elección desafortunada de las palabras, la mala gramática y las faltas de ortografía transmiten una imagen negativa de la persona que lo ha escrito. Revisar el documento siempre antes de su circulación. Puede ser útil releer el documento pasado un tiempo o pedir a un colega que lo revise para comprobar su exactitud y contenido.
- Utilizar un lenguaje formal en las cartas y comunicaciones oficiales y cerciorarse de que la gramática, la puntuación y el tono utilizados son correctos.

El enfoque que se adopte en cada situación, determina el tipo de comunicación a utilizar. Por ejemplo:

Al defender una posición	Al averiguar lo que piensan los demás
Cuando expresamos nuestra propia perspectiva, opiniones o razonamiento y compartimos lo que pensamos. • Verbalizar las premisas de las que partimos • Exponer el propio razonamiento • Describir el contexto • Dar ejemplos • Instar a los demás a comprobar lo que se afirma • Indicar si hay algo que no se tiene del todo claro o de lo que uno no está seguro • Evitar ponerse a la defensiva	**Cuando intentamos comprender exactamente las perspectivas, opiniones o razonamientos de los demás y averiguar lo que desconocemos.** • Intentar comprender con tranquilidad • Hacer que los demás expongan sus razonamientos • Explicar la razón de la averiguación • Pedir ejemplos • Asegurarse de que se ha comprendido bien • Escuchar con una actitud abierta • Evitar prepararse para destruir los objetivos de la otra persona o promover los propios
Ejemplos: *"Ésto es lo que pienso y he llegado a esta conclusión de esta manera…"* *"Creía que…"* *"¿Crees que mi razonamiento tiene sentido?"* *"No tengo claro este punto y quizás me puedas ayudar a analizarlo".*	**Ejemplos:** *"¿Qué es lo que te lleva a decir eso?"* *"¿En qué te basas para llegar a esa conclusión?"* *"¿Me puedes ayudar a comprender tu razonamiento en este punto?"* *"¿Me puedes dar un ejemplo de…?"* *"¿Te he comprendido bien cuando dices que…?"*

4. Negociación

Una negociación es un debate entre dos o más partes con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre cuestiones específicas. Es un proceso a través del cual, por una parte, se determina lo que se quiere así como la manera de conseguirlo y, por otra, se descubre lo que quiere la otra parte, así como la manera de satisfacer sus requerimientos para llegar a un acuerdo.

En las operaciones humanitarias, a diario se emprenden negociaciones entre una gran variedad de actores: gobiernos, sociedad civil, comunidades desplazadas y demás comunidades afectadas, organizaciones humanitarias y agentes no estatales. Las organizaciones humanitarias suelen conducir negociaciones sobre los más diversos temas, desde el acceso físico a las poblaciones afectadas durante los conflictos armados – lo que también se conoce como "negociación humanitaria" (*Véase la Parte V.4*) – la asistencia de las niñas a la escuela en una determinada comunidad, la manera de sensibilizar a la opinión pública sobre la violencia de género o, incluso, el orden de prioridad de las actividades del grupo sectorial o de trabajo de protección.

Mitos e ideas equivocadas sobre la negociación

- **La negociación es una capacidad innata de algunas personas: ¡Falso!** aunque algunas personas parecen tener una mayor habilidad de negociación que otras, la mayoría de los negociadores la desarrollan a través del estudio y la experiencia.
- **Con la experiencia es suficiente: ¡Falso!** a pesar de participar en negociaciones, muchas personas cometen los mismos errores una y otra vez. Analizar la propia experiencia y aprender de ella requiere un esfuerzo considerable, pero es fundamental. Puede ser útil tener un buen mentor o participar en cursos y leer libros sobre negociación.
- **Los buenos negociadores improvisan: ¡Falso!** Las negociaciones fructíferas requieren una buena preparación para prever los posibles escenarios e introducir un cierto grado de flexibilidad. A pesar de ser la más infravalorada, la planificación es la fase más importante de todo proceso de negociación.
- **Los negociadores se guían por la intuición: ¡Falso!** Una buena negociación requiere la capacidad tanto de comprenderse a sí mismo y a las personas con las que se negocia, como de responder a sus intereses.

Una negociación sencilla puede llevarse a cabo en el transcurso de una sola reunión en la que las partes debatan un asunto en persona y lleguen a un acuerdo. Sin embargo, las negociaciones de índole más compleja, como las que preceden a los acuerdos de paz, pueden requerir varias fases, que incluyan una preparación detallada y una serie de conversaciones a lo largo de un período de tiempo entre diversas partes con intereses diferentes (que pueden transcurrir cara a cara, a través de correspondencia o de llamadas telefónicas). A pesar de la naturaleza variada de las negociaciones, existen enfoques comunes que pueden contribuir a lograr un resultado satisfactorio.

4.1. Propuestas para una negociación eficaz

4.1.1 Preparación

La preparación de las negociaciones es crucial. Los pasos que se indican a continuación pueden ayudar en este proceso.

- **Comprender la cuestión**: es importante hacer lo posible por comprender bien la cuestión y analizar cuál es la mejor forma de lograr el objetivo. Ello ayudará a determinar si realmente se necesita una negociación, si la cuestión propiamente dicha es negociable y, de ser así, qué es exactamente lo que hay que negociar, cómo y con quién.
- **Establecer unos mínimos**: decidir en qué cuestiones uno no está dispuesto a hacer concesiones (el acuerdo mínimo aceptable). Los estándares y principios humanitarios que forman la base de nuestro trabajo, como la neutralidad, no deben comprometerse, y fijan, por consiguiente, el "acuerdo mínimo aceptable" de toda negociación.
- **Identificar la mejor de las alternativas en caso de no llegar a un acuerdo o BATNA** (siglas en inglés de *Best Alternative To a Negotiated Agreement*), es decir, el curso de acción a seguir si no se logra un acuerdo sobre los mínimos previamente establecidos. Esta

alternativa no sólo constituye una especie de red de seguridad, sino que además, si se planifica cuidadosamente, también puede servir para ganar ventaja en la negociación. Por ejemplo, si se tienen dificultades para llegar a un acuerdo sobre el acceso a una zona de población desplazada, se puede ganar ventaja si se forja una alianza con otros actores importantes. No obstante, este tipo de alternativas deben planificarse con cuidado ya que pueden resultar contraproducentes si la otra parte las percibe como una amenaza.

- **Designar al representante propio, e identificar al de la parte contraria así como el canal de comunicación**: las partes en la negociación deben ser todas ellas partes afectadas o representar legítimamente a los interesados. En todo momento se deben respetar las normas del protocolo gubernamental y de la propia agencia. Si es necesario, se puede trabajar a través de **intermediarios** o junto a ellos, como ONGs nacionales o antiguos funcionarios gubernamentales, que tengan un mayor acceso a las contrapartes y una mayor credibilidad a sus ojos. El Coordinador Humanitario puede ayudar a resolver cuestiones de naturaleza sensible y representar organizaciones que deseen abordar asuntos de interés común, (negociación colectiva). Se deben determinar los canales de comunicación que se van a utilizar, como reuniones en persona, intercambio de correspondencia o ambos.
- **Comprender las otras perspectivas**: analizar, comprender y **anticipar los puntos de vista** de las otras partes antes de la negociación. A menudo, el contacto directo a lo largo del tiempo ayuda a comprender adecuadamente a las otras partes. Es importante centrarse en **áreas de interés común** y comprender cómo se pueden minimizar o eliminar las **diferencias**.
- **Comprender las relaciones de poder**: las relaciones de poder a menudo se basan en la capacidad de negociación de cada una de las partes. En ocasiones, los actores humanitarios pueden tener aparentemente una posición más débil que las contrapartes gubernamentales, las comunidades desplazadas e incluso los agentes no estatales si no les pueden aportar nada que les interese. Tener razón o hacer lo que se debe no coloca a una parte necesariamente en una posición de negociación más fuerte. Cuando se está en una posición débil, puede ser conveniente recurrir a **negociaciones colectivas**, llevándolas a cabo con un grupo de agencias en lugar de hacerlo en solitario. Por otra parte, si se está en la posición más fuerte, es importante no abusar de la situación, ya que ello puede menoscabar la posibilidad de desarrollar una relación de confianza a largo plazo.
- **El enfoque**: determinar si se va a emplear un enfoque de negociación **blanda** (entre partes que tienen confianza mutua) o **dura** (entre adversarios), o una negociación **basada en principios** (centrándose en el objeto de la negociación más que en las partes).
- **El momento y el lugar**: seleccionar un lugar y un momento que no fomenten la distracción de las partes con otros temas. Las negociaciones deben estar razonablemente limitadas en el tiempo para que las partes no se desvíen de su objetivo. Con ello, también se ejerce presión sobre las partes para llegar a un acuerdo.

4.1.2 Comunicarse de manera eficaz

Seguimiento: a menudo, como resultado de una negociación, las partes tienen que implementar el acuerdo final o emprender ciertas acciones para preparar la siguiente reunión. Estas actividades y la preparación para la siguiente reunión se deben llevar a cabo puntualmente para que las partes mantengan su credibilidad y para evitar la ruptura del acuerdo por falta de seguimiento. Es importante mantener a todas las partes informadas de las acciones emprendidas para mantener intacto el acuerdo negociado y consolidar la relación de confianza entre las partes.

Prepararse para un posible fracaso de la negociación: en caso de que la negociación fracase, además de analizar las causas del fracaso, se deben tomar las medidas necesarias para lograr el objetivo inicial a través del BATNA (la mejor de las alternativas en caso de no llegar a un acuerdo). Dependiendo de la importancia de los intereses en juego, es posible que los trabajadores

humanitarios consideren imperativo sentarse de nuevo a la mesa de negociación para resolver las cuestiones pendientes y alcanzar un acuerdo final.

En casos de incidentes de seguridad, es posible que se tenga que llevar a cabo una **negociación improvisada,** como por ejemplo ante un puesto de control imprevisto en la carretera o una emboscada. Este capítulo no cubre estas situaciones. Para obtener información sobre este tipo de negociaciones, se deben consultar las directrices de seguridad de cada agencia.

4.2. Lista de verificación para una negociación eficaz

4.2.1 Antes de la negociación

Asunto	Actividad	Verificar
El asunto	**Existe una razón clara por la que se necesita negociar sobre un asunto concreto.** **Sugerencias:** • Estudiar toda la documentación disponible sobre el tema. Hablar con personas que conozcan mejor el tema. Analizar cómo se ha abordado la cuestión en otras ocasiones, incluidos los éxitos y fracasos.	[✓]
Nuestra posición	**Se han preparado los objetivos, el acuerdo mínimo aceptable y el BATNA.** **Sugerencias:** • Asegurarse de que el objetivo es realista y resulta aceptable para todas las partes. • Estar dispuesto a considerar las opciones que puedan proponer las otras partes. • Determinar las cuestiones respecto a las que no se puede hacer concesiones (“el acuerdo mínimo aceptable”). • Preparar el BATNA y utilizarlo para medir el éxito de la negociación, como apoyo para la negociación y/o para definir el siguiente paso, si fracasa la negociación. • Considerar la posibilidad de emprender una negociación colectiva en nombre de otras partes, siempre y cuando ello contribuya a fortalecer la propia posición y no perjudique el resultado de la negociación.	[✓]
Las partes	**Se han identificado las partes de la negociación.** **Sugerencias:** • Las partes de la negociación tienen autorización para actuar en nombre de la agencia, ya sea para transmitir sus mensajes o para tomar decisiones. • Considerar la posibilidad de utilizar una persona que actúe como intermediaria antes o durante la negociación si esa persona está en mejor situación para defender nuestra posición o para comprender la situación de la otra parte. • En caso de una negociación compleja, es posible que existan varias personas o partes y se requiera la intervención del Coordinador Humanitario.	[✓]
Su posición	**Se han previsto los intereses de las otras partes** **Sugerencias:** • Antes de la negociación, determinar las posibles áreas de interés común de todas las partes. • Comprender las posibles diferencias entre las partes antes de la negociación así como sus causas, y determinar la mejor forma de solventarlas.	[✓]

Relaciones de poder	**Se han comprendido las relaciones de poder entre las partes así como la fuente de su autoridad.** **Sugerencias:** Es importante comprender cuál es la fuente de poder, que puede ser de diversa naturaleza. • El poder como organización se refiere a la autoridad que uno posee al representar una organización que goza de respeto y credibilidad. • El poder de recompensa se refiere a lo que una agencia o persona puede proporcionar a la otra parte. Los recursos financieros, los alimentos, el alojamiento y otros bienes pueden constituir fuentes de poder. • El poder de coacción se refiere a la capacidad de una parte de imponer sanciones, desprestigiar o retirar apoyo a la otra parte, como en el caso de que una organización humanitaria comunique a la comunidad internacional que se le está impidiendo el acceso a las comunidades afectadas. • El poder de información es fundamental para prever y abordar los intereses de la otra parte con el fin de lograr un acuerdo. A menudo se deniega este poder a las organizaciones humanitarias al impedir su acceso a las comunidades desplazadas. Cuando las organizaciones humanitarias prevén un BATNA eficaz, suelen ser capaces de superar este obstáculo. • El poder de legitimación es la autoridad conferida a una persona por la sociedad o la organización para que represente sus intereses. • El poder de referencia alude al que una comunidad confiere a un individuo en virtud de su prestigio o de la admiración que despierta. Las personas que poseen cualidades naturales de liderazgo, con frecuencia tienen este poder y están en una posición más fuerte para representar a su comunidad. • El poder técnico se deriva de tener unos conocimientos específicos, habilidades o capacidad técnica que otros no poseen. • El poder de conexión se refiere al hecho, real o percibido, de que una persona es conocida y puede influir en otros aliados. Los intermediarios en las negociaciones a menudo tienen este poder. • Se debe evitar abusar de una posición de fuerza ya que puede menoscabar la confianza y la posibilidad de forjar una relación a largo plazo.	[✓]
El enfoque	**Se ha determinado el enfoque que se va a utilizar durante la negociación (duro, blando o basado en principios)** **Sugerencias:** • El enfoque blando se suele utilizar cuando las partes trabajan bien juntas y existe una confianza mutua. El objetivo es llegar a un acuerdo y las dos partes hacen concesiones para cultivar la relación. Las partes son plenamente transparentes y, por lo general, se evita el conflicto. • El enfoque duro se suele utilizar entre adversarios cuando una parte sale beneficiada en perjuicio de la otra. No existe confianza entre las partes. Este enfoque no fortalece las relaciones a largo plazo y puede, incluso, generar riesgos para los desplazados internos. No se recomienda que el personal humanitario utilice este enfoque en relación con cuestiones de protección, aunque en casos extremos puede ser necesario. • El enfoque basado en principios se utiliza cuando todas las partes desean centrarse en el objeto de la negociación y resolver un problema, en lugar de adoptar posturas enfrentadas. Las partes no se centran en las personas sino en lo que se negocia y procuran comprender todas las posiciones y encontrar un terreno común. Esto fomenta una relación de confianza a largo plazo y ayuda a identificar soluciones. Ambas partes deben estar de acuerdo en la utilización de este enfoque, lo que no siempre es el caso. Sin embargo, con el paso del tiempo, es posible que la parte que haya mantenido un enfoque basado en principios logre ganarse la confianza de la otra parte, lo que permitirá utilizar este enfoque en subsiguientes negociaciones.	[✓]

El lugar y el momento	**A todas las partes les conviene el lugar y el momento elegidos, que no perjudican la negociación.** **Sugerencias:** • Asegurarse de que el lugar y el momento convienen a todas las partes y no las distrae de la negociación. • Recordar que no siempre se logra llegar a un acuerdo en una primera reunión y, por lo tanto, pueden ser necesarias más instancias de interacción.	[✓]

4.2.2 Durante la negociación

Asunto	Actividad	Verificar
Comunicación	**Se emplean las habilidades de comunicación, especialmente la de escuchar a las otras partes, para comprender mejor su posición y abordar adecuadamente la negociación en sí.** **Sugerencias:** *Ver la sección sobre la habilidad de comunicación*	[✓]
Fomento de la confianza	**Se ha hecho lo posible por cultivar una relación de confianza con las otras partes.** **Sugerencias:** • Compartir información, ser transparente con la otra parte, dar seguimiento a las cuestiones de las que se es responsable y mantener el compromiso de encontrar una solución aceptable para todas las partes.	[✓]
El asunto de la negociación y las posiciones	**Durante la negociación, se comprende bien la posición de las otras partes.** **Sugerencias:** En caso de una negociación complicada, es importante identificar y abordar los posibles factores específicos. En concreto: • **Ambiente intimidatorio:** las partes de una negociación pueden crear un ambiente intimidatorio, tanto a través la disposición física de la sala de negociación, como del tono utilizado o la naturaleza de sus comentarios. Para transformar este tipo de ambiente, puede ser útil mostrar seguridad en sí mismo o, incluso, solicitar una pausa. • **Dinámica de "el bueno y el malo":** a veces la persona que participa en una negociación puede intentar llegar a un acuerdo convenciendo a las otras de que es más fácil tratar con ella que con sus colegas. En estos casos, es conveniente resolver directamente la cuestión con la persona con el fin de convenir centrarse en el asunto y las cuestiones de fondo de la negociación. • **Amenazas y muestras de irritación:** cuando alguien amenaza a otro o muestra su irritación, es posible que fuerce a otros a hacer concesiones. La mejor forma de contrarrestar este tipo de comportamiento es ignorar la irritación de la otra parte o enfriar la situación haciendo una pausa, o hablar con la otra parte de la razón de su irritación. • **"Lo tomas o lo dejas":** es posible que uno se sienta presionado a optar entre aceptar lo que se le ofrece o quedarse sin nada. Ello se puede resolver comprobando la disposición al compromiso de la otra parte, con una ruptura temporal de las negociaciones, apelando al sentido de justicia y comparando su oferta con el BATNA.	[✓]

	• **Alegar autoridad limitada:** la persona que represente a la otra parte en la negociación puede alegar que tan sólo tiene una capacidad limitada de transformar la situación. Ello se puede resolver hablando directamente con la persona encargada de tomar las decisiones o tratando a quien participe en la negociación como un simple "mensajero". • **Imponer plazos (de manera real o artificial):** aunque por lo general puede ser útil tener un plazo para la negociación, a veces puede resultar forzado y artificial. Ésto se puede solucionar cuestionando la razón del plazo y proponiendo plazos alternativos. Si el plazo es real, se debe determinar si la negociación puede reportar algún beneficio en un tiempo tan limitado.	

4.2.3 Después de la negociación

Asunto	Actividad	Verificar
Seguimiento	**Dar seguimiento a todas las cuestiones que se hayan acordado.** **Sugerencias:** • Mantenerse en contacto con todas las otras partes y tenerlas al tanto del progreso realizado. • Si la negociación ha fracasado, dar seguimiento a las posibles alternativas (BATNA). • Analizar los motivos del éxito o el fracaso de la negociación para saber cómo mejorar en una negociación futura.	[✔]

5. Liderazgo

El liderazgo es el proceso a través del cual una persona influye en otras para lograr un objetivo y dirige una organización de manera que fortalezca su cohesión y coherencia. El liderazgo implica ejercer influencia sobre otras personas de una manera que les resulte aceptable, con relación a cuestiones fundamentales a las que se enfrente el grupo u organización. El liderazgo también es una habilidad fundamental que debe estar presente en las operaciones humanitarias, para garantizar la coordinación eficaz de todas las agencias y los miembros del grupo sectorial al objeto de dar respuesta a los problemas de la población desplazada y de las demás comunidades afectadas.

Aunque las personas con responsabilidades de gestión o supervisión poseen la autoridad necesaria para emprender determinadas tareas y lograr ciertos objetivos en su organización, el liderazgo se puede ejercer desde cualquier puesto de la organización si se tienen la actitud y las habilidades adecuadas. Al igual que otras actitudes y habilidades, es posible desarrollar el liderazgo a través de la capacitación y la experiencia.

Estilos de liderazgo:

Existen seis estilos básicos de liderazgo, muchos de los cuales se pueden utilizar de manera simultánea.

- **Coactivo**: el líder exige cumplimiento inmediato (utilizando el enfoque de "haz lo que te digo"). Actúa motivado por los resultados, tiene iniciativa propia y quiere mantener el control. Este estilo de liderazgo a veces es útil en situaciones de crisis para poner en marcha una acción o arreglar un problema, pero, en general, suele ser perjudicial para el ambiente.
- **Autoritativo**: el líder moviliza a las personas hacia una visión compartida (utilizando el enfoque de "acompáñame). Posee seguridad en sí mismo, empatía y funciona como un catalizador para los cambios. Este enfoque es adecuado cuando se necesita un cambio y una nueva visión. Este estilo suele contribuir a que haya un buen ambiente.
- **Ejemplarizante**: el líder marca la pauta de un alto estándar de rendimiento (utilizando el enfoque de "haz como yo"). Trabaja con diligencia, tiene motivación y toma la iniciativa. Este estilo contribuye a lograr resultados rápidos por parte de un equipo motivado y competente, pero es posible que se acabe creando un mal ambiente.
- **Cohesivo**: el líder fomenta la armonía y crea lazos emocionales (utilizando el enfoque de "la gente es lo primero"). Tiene empatía, forja buenas relaciones y es un excelente comunicador. Es un estilo adecuado para crear un equipo y motivar a la gente en momentos de estrés. Contribuye a crear un buen ambiente.
- **Democrático**: el líder fomenta el consenso a través de la participación (utilizando el enfoque de "¿tú qué opinas?") Se le da bien forjar alianzas y crear equipos y tiene buenas dotes de comunicación. Este enfoque es el más útil para lograr un consenso entre el personal y con frecuencia genera un buen ambiente.
- **Consejero** (*coaching*): el líder prepara a las personas para el futuro (utilizando el enfoque de "intenta ésto"). Tiene empatía, es consciente de sí mismo y se preocupa por los demás. Es un estilo útil para ayudar al personal a mejorar su rendimiento y desarrollar sus fortalezas y a menudo crea un buen ambiente.

Propuestas para un liderazgo eficaz

- **Ser consciente del propio estilo de liderazgo**: una actitud fundamental del personal humanitario es ser consciente de sí mismo (*como se indicaba en la Parte II.1 relativa a las actitudes*). El ser consciente del propio estilo de liderazgo puede ayudar a desarrollar esta actitud.
- **Conocer al equipo**: hay que **ser conscientes** de las fortalezas y debilidades de las personas con las que se trabaja y **tener empatía** con ellas, utilizando sus fortalezas en beneficio de la operación humanitaria. Se deben conocer las responsabilidades de los diferentes miembros del equipo y ver cómo pueden mejorar su colaboración. Hay que procurar formar un equipo cuyos miembros se complementen entre sí con sus habilidades y personalidades, en lugar de solaparse.
- **Apoyar al propio equipo**: hay que cuidar del **bienestar** profesional y personal de los colegas, ayudarles **a desarrollar los aspectos positivos de su carácter** y **mantener al equipo informado** de lo que ocurre para que tengan sentido de pertenencia. Ello implica que el líder debe invertir un tiempo y esfuerzo considerables en apoyar a su propio equipo, **tener excelentes dotes de comunicación** y garantizar que todos los miembros de su equipo sepan lo que tienen que hacer y el modo de hacerlo. Crear un equipo, a menudo, puede constituir un desafío y es posible que requiere llevar a cabo **actividades o prácticas que fomenten el espíritu de equipo** antes de emprender un proyecto.
- **Ser responsable y asumir responsabilidades**: se debe buscar la manera de mejorar el funcionamiento de la organización en la que se trabaja. No hay que culpar a los demás por

los fracasos, sino más bien intentar resolver los problemas relacionados con ello. Un líder debe saber tomar las **decisiones adecuadas en el momento oportuno** para avanzar en su trabajo, en lugar de pasar su responsabilidad a otro. En caso de que el trabajo sea superior a los recursos humanos y financieros de que se disponga, debe **establecer el orden de prioridad** de las actividades.

- **Tener la preparación técnica adecuada**: se deben conocer los aspectos técnicos del trabajo a realizar, el mandato de la agencia para la que se trabaja, el de las demás agencias y el del gobierno, así como el trabajo de la sociedad civil. Ello hará que la colaboración dentro del equipo y con los demás socios sea más eficaz.
- **Gestionar los recursos de manera eficaz**: es importante asignar y priorizar adecuadamente los recursos, a menudo limitados. Un buen conocimiento y utilización de los recursos adicionales con que se puede contar, tales como una mayor financiación o más personal y apoyo técnico, redundarán en beneficio de la propia agencia y, más ampliamente, de la comunidad humanitaria sobre el terreno.

6. Coordinación

La coordinación humanitaria es la "utilización sistemática de herramientas institucionales para lograr una distribución de la asistencia humanitaria cohesiva y eficaz. Estos instrumentos incluyen la planificación estratégica; la recopilación y gestión de la información; la movilización de recursos y el rendimiento de cuentas; la organización del trabajo mediante una división funcional; la negociación; el mantenimiento de un marco sólido de trabajo con las autoridades políticas de acogida; y el liderazgo."[1]

6.1 Propuestas para una coordinación efectiva

- **Determinar qué es lo que hay que coordinar**: cuando las personas y las agencias trabajan bien juntas, no es necesario crear mecanismos sofisticados de coordinación. Sin embargo, dada la complejidad de las operaciones humanitarias y la necesidad de compaginar los mandatos y los objetivos de las diferentes agencias de las Naciones Unidas, las ONGs y otras organizaciones internacionales, especialmente en lo relativo a temas de protección, a menudo se requiere una coordinación para desarrollar una visión compartida y una respuesta conjunta en las operaciones. La coordinación implica compartir evaluaciones y otros tipos de información; acordar la utilización de estándares, herramientas y políticas comunes; garantizar la integración de la protección en otros grupos sectoriales / sectores; priorizar las actividades y asignar recursos en función de las mismas; reducir o eliminar solapamientos en las actividades; representar una posición común ante los gobiernos, los medios de comunicación y otros grupos; y abordar cuestiones transversales, como la seguridad del personal.
- **Establecer quiénes se tienen que coordinar**: la coordinación debe realizarse en el seno de las agencias, entre las mismas agencias, así como con gobiernos, misiones de mantenimiento de la paz, con la sociedad civil y las propias comunidades desplazadas. Se debe incluir a todas las partes interesadas. En caso de que haya varios grupos que representen posiciones similares, se pueden reunir los representantes de esos grupos, en lugar de todos los miembros de cada grupo. Por ejemplo, los grupos sectoriales pueden coordinarse entre sí, principalmente, a través de su respectiva agencia líder. No obstante, ello no impide a los miembros de diferentes grupos sectoriales trabajar juntos sobre cuestiones concretas.

[1] *UN Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990–1992*, L. Minear, U. Chelliah, J. Crisp, J. Mackinlay y T. Weiss, Occasional Paper 13, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence, Rhode Island, 1992.

- **Establecer el mecanismo de coordinación**: los mecanismos de coordinación pueden ser formales, como los de los grupos sectoriales, o informales, como la comunicación *ad hoc* entre las partes cuando es necesario. Las partes interesadas pueden comunicarse a través de reuniones, conversaciones telefónicas, correo electrónico o actividades conjuntas. Las partes deben ponerse de acuerdo sobre el mecanismo de coordinación que vayan a utilizar.
- En algunos casos es posible que los mecanismos de coordinación existentes no sean eficaces o productivos, o que se ocupen de temas que no sean prioritarios. En estos casos puede ser suficiente llevar a cabo una simple **reorganización de los mecanismos existentes,** en lugar de crear un mecanismo de coordinación completamente nuevo.
- Los mejores mecanismos de coordinación **no exigen demasiado tiempo o recursos humanos o de otro tipo** a las diversas agencias y personas involucradas. Ello reviste una especial importancia para las agencias más pequeñas que no pueden asistir a todas las reuniones ni intercambiar correos electrónicos con frecuencia.
- **Coordinar, no controlar**: no siempre es necesario designar un coordinador; en su lugar, las partes pueden acordar mecanismos de cooperación y llegar a un consenso. En determinadas situaciones, especialmente en emergencias complejas, se designa específicamente a una persona para ocuparse de la coordinación, que contribuya a facilitar el proceso de colaboración de las diferentes partes para lograr un objetivo común. En estos casos, también es posible autorizar a la persona encargada de la coordinación a tomar ciertas decisiones en nombre del grupo o a representar el interés del grupo ante terceros. Esta persona debe tener habilidades de negociación, de gestión de reuniones y de liderazgo, mantenerse neutral, objetiva e imparcial, promover el consenso en lugar de imponerse, y brindar apoyo a las diferentes partes colaboradoras.
- **Demostrar el valor de la coordinación**: con frecuencia, las partes interesadas únicamente se coordinan si ven claramente sus ventajas. Algunas de las ventajas de la coordinación son que dinamiza las operaciones; contribuye a recaudar y compartir recursos humanos y financieros; a intercambiar de información; a aumentar el perfil público de una agencia; a reducir la cantidad de trabajo; a resolver problemas pendientes que una agencia no pueda resolver en solitario; y a proporcionar un marco para que las agencias más pequeñas puedan actuar con mayor seguridad.

6.2 Lista de verificación para una coordinación efectiva

La necesidad	**Se requiere una coordinación más efectiva para mejorar la operación.** **Sugerencias:** • Los mecanismos de coordinación de protección son fundamentales en emergencias complejas. • El marco institucional se presenta en la *Parte I.3* del presente manual	[✓]

La finalidad	**Las agencias de protección y sus socios están de acuerdo en la finalidad y los términos de referencia del mecanismo de coordinación** **Sugerencias:** Las actividades que suelen requerir coordinación incluyen: • desarrollar una respuesta conjunta de protección, por ejemplo a través de trabajos conjuntos de evaluación, planificación y programación; • acordar estándares, herramientas y políticas comunes e intercambiar información; • garantizar la integración de la protección en otros grupos sectoriales/sectores; • en caso de necesidad, compartir recursos humanos, financieros y de otro tipo (espacio para oficinas, acceso a internet, vehículos, etc.); • determinar cuáles son las actividades prioritarias, reducir posibles solapamientos y garantizar que se cubran los vacíos existentes oportunamente y de manera adecuada; • adoptar posiciones comunes ante los gobiernos, los medios de comunicación u otros actores; y • abordar cuestiones transversales, como la seguridad del personal.	[✓]
Las partes	**Se ha identificado a los principales socios humanitarios que van a participar.** **Se ha definido la participación y el posible papel del gobierno.** **Se ha decidido la participación y el posible papel de representantes de la sociedad civil, incluidos los desplazados internos y otras comunidades afectadas.** **Sugerencias:** Es importante que exista colaboración entre el gobierno, las agencias de las Naciones Unidas, las ONGs nacionales e internacionales, así como otras agencias internacionales como el CICR y la OIM. • Obtener las coordenadas de las principales agencias colaboradoras de las Naciones Unidas y ONGs, solicitándoselas a la oficina de OCHA en el país que, en situaciones de emergencia, suele tener una lista actualizada de contactos. • Se debe instar a los miembros de **otros grupos sectoriales / sectores** a participar en actividades relacionadas con la protección. • La participación de **representantes de la sociedad civil**, incluidas las organizaciones de desplazados internos y otras comunidades afectadas puede ser valiosa y se debe considerar esa posibilidad, sopesando las ventajas que ello puede tener frente a los posibles riesgos que puedan surgir. Entre los representantes debe haber tanto hombres como mujeres y deben reflejar las diferentes secciones de la comunidad. Se debe llevar a cabo un proceso participativo de análisis y evaluación para el desarrollo y la implementación de la estrategia de protección y otras actividades en este ámbito. • Es posible que la participación y el papel del **gobierno** se decidan mejor tras la constitución del mecanismo de coordinación de protección, así como después de acordar los objetivos y tras consultar al Coordinador Humanitario. • Puede ser necesario establecer estructuras de coordinación diferentes en las diversas partes del país y para los diferentes temas. Se debe procurar evitar posibles solapamientos.	[✓] [✓] [✓]

La estructura	**Se ha desarrollado la estructura de coordinación existente o se ha creado un nuevo mecanismo de coordinación.** **Sugerencias:** • Asegurarse de que la estructura de coordinación sea lo más sencilla posible. • Garantizar que todas las partes estén de acuerdo con la **estructura, la participación, el ámbito** y la **función** del mecanismo de coordinación. Dicho acuerdo se debe reflejar en los términos de referencia, que deben coincidir, en líneas generales, con los términos genéricos de referencia acordados por el IASC (*como se indica en la Parte I.3*). Se pueden revisar con regularidad para responder a las exigencias de la operación. • El marco institucional y las diferentes estructuras de coordinación, incluido el enfoque de grupo sectorial, se tratan en la *Parte I.3 del presente manual.* • Se pueden utilizar e implementar las directrices y herramientas acordadas por el IASC y otras plataformas (evitando de esta forma la necesidad de desarrollar nuevas herramientas y garantizando la coherencia de los estándares utilizados)	[✔]
El/la coordinador/a	**Se ha identificado un/a coordinador/a adecuado/a y eficaz** **Sugerencias:** • La responsabilidad de coordinar las actividades de protección en una operación puede ser asumida por una organización que tenga la capacidad que ello requiera. Si fuera necesario, se puede designar a una persona para dirigir este proceso. • Dicha organización debe estar preparada para coordinar actividades que vayan más allá de las que contemple su mandato. Por ejemplo, es posible que UNICEF tenga que abordar cuestiones que vayan más allá de la protección infantil y que el ACNUR tenga que cubrir temas diferentes a la protección de refugiados y desplazados internos. • Evitar los cambios frecuentes de coordinador/a para garantizar la coherencia de la operación. • La agencia coordinadora debe conocer bien todo lo relativo a la protección y a los derechos humanos. También es útil saber la lengua local. El perfil y la descripción de las funciones de la agencia coordinadora del grupo sectorial se pueden encontrar más adelante en la *Parte I.3.2* . También es aplicable en operaciones en las que no se aplique el enfoque de grupo sectorial. **Sugerencias para el/la coordinador/a:** • Estar disponible ante las agencias colaboradoras y brindar orientación cuando sea necesario. • Conocer bien el mandato, los conocimientos técnicos y la experiencia de cada agencia colaboradora, comprender sus inquietudes y determinar la mejor forma de abordarlas. • Disponer de un plan de trabajo, términos de referencia y normas de funcionamiento claras para garantizar la utilización eficaz del mecanismo de coordinación. • Fomentar y apoyar actividades conjuntas, como de evaluación, planificación e implementación. • Ser inclusivos y procurar crear un equipo en el que el trabajo de cada miembro apoye y complemente el de los demás. Recurrir a otros grupos sectoriales / sectores y establecer vínculos con ellos. • Poseer credibilidad mostrando compromiso, profesionalismo, sólidos conocimientos técnicos y un buen entendimiento de la situación. • Reconocer el valor y la contribución de todas las agencias colaboradoras y garantizar que todas puedan contribuir a las actividades comunes y beneficiarse de ellas.	[✔]

El resultado	**Gracias a la coordinación, las organizaciones humanitarias son más eficaces.** **Sugerencias:** • Evaluar de manera conjunta y permanente el proceso de coordinación para buscar la forma de producir resultados más eficaces. Determinar cómo se puede simplificar el proceso y, si fuera necesario, modificar los términos de referencia, la manera de trabajar y la división de responsabilidades entre los diferentes miembros.	[✓]

7. Facilitación de reuniones

Una reunión bien manejada puede constituir una herramienta útil para garantizar la coordinación de las actividades de protección. Si, por lo contrario, se maneja mal una reunión, se acaba convirtiendo en una pérdida de tiempo y puede restar credibilidad a la operación de protección.

7.1. Propuestas para la organización y facilitación eficaz de reuniones

- **Reunirse con una finalidad concreta**: las reuniones suponen una inversión de tiempo y esfuerzo considerable tanto por parte de la persona que las facilita, como de los participantes y, por lo tanto, únicamente se debe convocar cuando sea realmente necesario. En lugar de convocar una reunión numerosa, a menudo es preferible utilizar el correo electrónico, hacer llamadas telefónicas o mantener reuniones reducidas con las agencias interesadas en alguna cuestión específica.
- **Preparación, preparación, preparación**: para garantizar el mejor resultado posible, todos los participantes deben prepararse antes de la reunión. Para ello es importante proporcionar la información necesaria a todos los participantes oportunamente, poner de relieve qué es lo que se espera de cada participante y prever diversas eventualidades (por ejemplo, asegurarse de que haya traducciones y copias de los documentos sobre los que se va a trabajar).
- **Brevedad y sencillez**: para ser útil, no hace falta que una reunión sea larga. La persona que la facilite debe marcar la pauta de la reunión y asegurarse de que los participantes se centren en el asunto de la reunión. Igualmente, se deben acordar las normas básicas administrativas y de comportamiento para que transcurra sin problemas.
- **Facilitar en lugar de imponer**: la persona encargada de la facilitación (término que se deriva del latín *facere*, que significa “hacer” o “hacer más fácil”) debe fomentar un ambiente que permita a los participantes trabajar conjuntamente en pie de igualdad y sentir el proceso como suyo. Algunas de las habilidades de los facilitadores son la capacidad de fomentar la participación, escuchar activamente, poner de relieve los intereses comunes más que las diferencias, resumir las discusiones extensas y complejas, mantenerse neutral (como se explica más abajo), y tomar decisiones cuando sea necesario. Con frecuencia, como mejor contribuyen los facilitadores es interviniendo lo menos posible.
- **Mantener la neutralidad**: es posible que, durante las reuniones de coordinación, las agencias facilitadoras tengan que abordar temas que vayan más allá de su capacidad operativa y su mandato, por lo que deben mantener la neutralidad. Por ejemplo, si una agencia de Naciones Unidas está facilitando una reunión, debe asegurarse de que se aborden todas las cuestiones necesarias, aparte de las que cubre su mandato.
- **Resolver las diferencias**: es posible resolver diferencias de opinión manteniéndose neutral y centrándose en la cuestión en sí, en lugar de personalizar. Algunas cuestiones pueden requerir un debate bilateral o varias reuniones para alcanzar un consenso.
- **Resolver dinámicas de grupo difíciles**: en algunos casos se pueden experimentar dificultades, por ejemplo, si hay participantes excesivamente asertivos o repetitivos, que

hablan durante mucho tiempo sin centrarse en tema, que se oponen a todas las sugerencias e ideas ajenas, que perturban las reuniones con conversaciones paralelas, o simplemente, que les resulta difícil articular sus ideas. Los facilitadores pueden resolver muchos de estos problemas con neutralidad y sin resultar amenazadores, por ejemplo reformulando comentarios incendiarios, resumiendo intervenciones, utilizando técnicas para que todos participen en el debate, haciendo preguntas sútiles, y recurriendo a las normas básicas de funcionamiento acordadas con los participantes antes de la reunión. En casos extremos, los facilitadores pueden abordar la cuestión hablando del tema en privado con el participante en cuestión antes o después de la reunión.

- **Ser inclusivos**: las reuniones proporcionan una plataforma donde presentar y debatir diversas ideas. No se debe excluir a personas que tengan opiniones diferentes a las de la mayoría, ya que su participación puede ser muy valiosa. En algunos casos, es posible que se necesite traducción durante el debate. Dada la naturaleza transversal de la protección, se debe acoger positivamente la participación de observadores del CICR/FICR así como de agencias coordinadoras de otros grupos sectoriales / sectores.
- **Fomentar la confianza, crear un equipo**: las reuniones periódicas contribuirán a que los participantes adquieran más confianza entre sí y desarrollen mecanismos eficaces de trabajo. Los facilitadores pueden servir de catalizadores en este proceso manteniéndose neutrales y promoviendo el diálogo entre socios con opiniones diferentes.
- **Dar seguimiento a las reuniones**: una reunión no es un fin en sí misma, sino que proporciona la base para emprender una serie de acciones. Es fundamental resumir las acciones acordadas (quién habrá de hacer qué y cuándo) y, si fuera necesario, colaborar con las respectivas agencias para que logren sus objetivos. Ello también ayudará a que las siguientes reuniones sean más productivas y concretas.

7.2 Lista de verificación para la facilitación de reuniones

Momento	Asunto	Verificar
Antes de la reunión	**Invitación a la reunión** Se ha enviado oportunamente una invitación a todos los participantes **Sugerencias:** • Tener un objetivo claro y pertinente así como una expectativa concreta del resultado de la reunión. El mero hecho de celebrar una reunión nunca debe considerarse suficiente; la reunión debe tener un objetivo concreto. En situaciones de emergencia, OCHA suele tener una lista actualizada con las coordenadas de los diferentes actores humanitarios. • En toda la correspondencia se debe rellenar de manera clara y sistemática el espacio dedicado al “asunto” para facilitar un seguimiento eficaz por parte de todos los participantes. • La invitación a la reunión puede incluir los siguientes elementos: ♦ información sobre la **finalidad** de la reunión; ♦ **quién** ha de asistir, **por qué** se solicita su asistencia y **qué** es lo que se espera de ellos; ♦ la **fecha, hora, duración** y **lugar** de la reunión (como se indica más adelante); ♦ un borrador de la **agenda** (como se explica más abajo) ♦ toda la **documentación** necesaria, como documentos preparatorios, evaluaciones o el acta de la reunión anterior (como se explica más adelante); y ♦ la solicitud o el ofrecimiento a los participantes de **intercambiar toda información adicional** que pueda ser de utilidad así como la solicitud de confirmación de asistencia.	[✓]

Organización de la reunión	**Fecha, hora y lugar** Se ha establecido la hora, la fecha y el lugar y se ha informado a los participantes. **Sugerencias:** • La fecha y hora de la reunión **no deben coincidir** con otras reuniones (OCHA puede tener un calendario general de reuniones previstas) • En las oficinas de terreno puede ser preferible celebrar reuniones **al comienzo o al final de la jornada laboral**, ya que el personal puede estar en el terreno durante el día. • El **lugar** de la reunión **debe ser accesible** para todos y lo suficientemente amplio para que **quepan todos** los participantes. Debe contar con las comodidades necesarias (por ej. aseos, sillas suficientes) y es posible que se tenga que llevar más material (por ej. proyector de diapositivas o papel continuo). Los participantes también pueden agradecer algún refresco, café o té. • Puede ser útil que las reuniones se celebren siempre a la misma hora y en el mismo lugar. • La persona que vaya a facilitar la reunión debe estar presente en la sala con algo de **antelación** para preparar su acomodación y recibir a los participantes según vayan llegando. **Documentos** Se han preparado los documentos necesarios y se han distribuido a los participantes. **Sugerencias:** • En la primera reunión de grupo sectorial, puede ser conveniente adjuntar a la invitación la **documentación básica** sobre el enfoque de grupo sectorial así como las decisiones del PCWG (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial de Protección) que afecten de alguna manera el mecanismo de coordinación, las relativas a la división de responsabilidades entre las agencias, los términos genéricos de referencia de los equipos de coordinación de la protección, etc. • En las invitaciones subsiguientes, se debe adjuntar el **acta de la reunión anterior** que se hubiera circulado previamente. • Puede ser necesario distribuir copias de los documentos durante la reunión en el caso de que los participantes no hayan traído consigo sus copias. • Evitar enviar por correo electrónico documentos extensos o gran cantidad de documentos; ello puede desalentar a los participantes a estudiar la documentación antes de la reunión.	[✓]
Apertura de la reunión	**Cuestiones básicas de organización** • Los participantes se presentan • El/la facilitador/a recoge información sobre los asistentes a la reunión (por ej. nombre, organización, coordenadas), que se reflejará posteriormente en el acta de la reunión. • Todos los participantes comprenden y están de acuerdo con la finalidad y el procedimiento de la reunión. • Todos los participantes están de acuerdo con las normas básicas administrativas y de comportamiento. • Se designa a un colega (puede ser el/la facilitador/a) para tomar nota y elaborar el acta de la reunión. **Sugerencia:** • Determinar el idioma que se va a utilizar. Puede ser necesario organizar traducción para determinadas personas o grupos.	[✓]

Aprobación de la agenda de la reunión y del acta de reuniones anteriores	**La agenda** Todos los participantes han revisado la agenda, y se han acordado e introducido las modificaciones necesarias Aprobación de actas de reuniones anteriores Todos los participantes han aprobado las actas de las reuniones anteriores. **Sugerencias:** Existen distintas modalidades de agenda, pero casi todas contienen los siguientes puntos: **Adopción de la agenda** • **Fecha, hora y lugar** de la reunión (como recordatorio) • **Adopción de la agenda** • **Aprobación del acta de la reunión anterior.** No se debe corregir el acta durante la reunión, sino que cualquier modificación se debe discutir a través del correo electrónico para ganar tiempo. • Puesta al **día sobre las acciones acordadas** durante la última reunión. • **Discusión** sobre actividades y planes nuevos. • **Ruegos y preguntas**	[✓]
Puesta al día sobre actividades acordadas con anterioridad	**Puesta al día sobre las acciones acordadas durante la reunión anterior.** Los participantes se ponen al día entre sí sobre las diferentes acciones acordadas durante la última reunión. **Sugerencia:** • Puede ser útil elaborar una matriz con las acciones acordadas. Parte de esta información también se puede incluir en la herramienta de "quién hace qué y dónde" así como en el documento de la estrategia de protección.	[✓]
Debate de fondo	**Debate sobre cuestiones de fondo y acciones futuras** Durante la reunión se discuten las cuestiones de fondo en orden de prioridad **Sugerencias:** • Es posible que se tengan que discutir varias cuestiones de fondo (aunque no siempre haya que discutir todas las cuestiones en todas las reuniones). El/la facilitador/a ha de asegurarse de que se dedique la mayor parte de la reunión al debate de estas cuestiones de fondo de manera estructurada y en orden de prioridad. Como resultado del debate, se deben acordar acciones concretas. • Se pueden discutir cuestiones temáticas específicas en reuniones bilaterales o más reducidas. Sin embargo, por lo general el grupo de trabajo de protección debería ser la plataforma principal y se debería evitar dividir los asuntos o hacer que se discutan de manera separada con regularidad. **Ruegos y preguntas** Los participantes tienen la posibilidad de mencionar o debatir otras cuestiones	[✓]
Cierre de la reunión	**Resumen** Se ha hecho un resumen oral de las decisiones y acciones de seguimiento acordadas y se ha tomado una decisión respecto a la siguiente reunión.	[✓]

Después de la reunión	**Elaboración del acta** Se ha elaborado el acta y se ha enviado a todos oportunamente. **Sugerencias:** • El acta debe ser breve, aunque debe incluir los asuntos principales y las acciones acordadas. No es necesario que refleje el debate al pie de la letra. Se debe tener cuidado con la información confidencial. • Las acciones acordadas (quién debe hacer qué y cuándo) se deben reflejar con claridad al comienzo o al final del acta para facilitar su consulta. • En el transcurso de uno o dos días con posterioridad a la reunión, se debe enviar el acta a todas las personas y grupos pertinentes, incluidos los participantes, posiblemente el Coordinador Humanitario, y otros actores de protección. • Se debe invitar a los participantes a enviar por email cualquier comentario o corrección fijando un plazo razonable para ello, y hacer circular la versión final antes de la siguiente reunión. **Acciones acordadas en seguimiento de la reunión** Antes de la siguiente reunión se han emprendido las acciones acordadas en la reunión anterior. **Sugerencia:** El/la facilitador/a puede dar seguimiento a varias de las acciones acordadas o asistir a otros actores en este sentido.	[✓]

8. El trabajo con fuerzas militares

En la mayoría de las emergencias complejas hay presencia de personal militar o actores armados afiliados a fuerzas o grupos armados tanto nacionales como internacionales. En desastres naturales, a menudo se solicita al ejército que facilite la distribución de asistencia de emergencia, dada su capacidad logística. Los actores humanitarios, por tanto, interactúan con frecuencia con personal militar y necesitan desarrollar habilidades específicas para manejar adecuadamente dicha interacción.

La acción humanitaria se debe guiar en todo momento por los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Ello requiere una clara distinción y división de trabajo entre la acción humanitaria, por un lado, y las actividades militares o de las fuerzas armadas por otra. Los grupos armados legítimos, que respetan el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, desempeñan una función vital de garantizar un entorno seguro para todos los civiles, incluida la población desplazada.

> Se puede obtener más información al respecto en el documento "Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas", IASC, 2004

Consideraciones prácticas para la coordinación cívico-militar

Independientemente del nivel de cooperación que se prevea con las fuerzas armadas, nunca se deben comprometer los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, ni deben subordinarse a objetivos militares o políticos. En todo momento, debe existir una clara distinción entre civiles y combatientes; las operaciones humanitarias deben actuar con independencia, tanto real como percibida, de las fuerzas armadas. A continuación se ofrecen algunas consideraciones prácticas para el personal humanitario involucrado en tareas que impliquen una coordinación cívico-militar.

Comprender el funcionamiento de las fuerzas y grupos armados	Averiguar el tipo de personal militar presente en la zona, así como sus objetivos y estructura, y entender cómo lo percibe la población desplazada y la comunidad de acogida. • **Tipo:** las fuerzas armadas pueden estar afiliadas a un país o grupo de países o a organismos internacionales. Los agentes o grupos armados no estatales carecen de afiliación, aunque pueden recibir el apoyo de un gobierno. • **Objetivo:** las fuerzas y grupos armados pueden ser parte en un conflicto y el personal militar puede formar parte de una operación de mantenimiento de la paz que, en determinados casos, tenga encomendado por mandato el apoyo de operaciones humanitarias. • **Estructura:** el personal humanitario y el militar tienen estructuras, culturas e, incluso, un lenguaje institucional diferentes. Las fuerzas armadas, por lo general, tienen estructuras jerárquicas claras y una línea rígida de mando, mientras que los grupos armados pueden estar más descentralizados. Comprender su estructura puede ayudar a identificar al interlocutor y el canal de comunicación más apropiado y facilitar la interacción necesaria.
Conocer los mecanismos de enlace y niveles de interacción existentes	Se deben establecer lo antes posible mecanismos de enlace y líneas claras de comunicación entre los diferentes niveles de las fuerzas armadas oficiales y la comunidad humanitaria, para garantizar un intercambio de información oportuno y regular. • Antes de interactuar con grupos armados, se debe averiguar la posición del equipo interagencial del país, tanto en general como respecto a las fuerzas armadas, en la respectiva zona de la operación. Desde el comienzo, se debe estar al tanto de la naturaleza y el alcance de los mecanismos de enlace existentes, incluido a qué nivel funcionan, si son oficiales o *ad hoc*, transparentes o confidenciales, etc. • La interacción con las fuerzas armadas puede tener lugar a varios niveles. ♦ A **alto nivel**, entre altos cargos militares y el Coordinador Humanitario o los jefes de las Agencias. Toda negociación que pueda afectar la relación o interacción entre ambas partes, incluidos los intercambios de información, los procedimientos en los puestos de control y la capacitación se debe llevar a cabo a este nivel. ♦ A **nivel operativo** (CIMIC u oficina de asuntos civiles), sobre la base de un acuerdo de alto nivel. Se refiere a la interacción diaria entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas armadas para asuntos como la notificación de traslados por carretera, las autorizaciones de seguridad, el transporte aéreo, etc. El personal humanitario que asuma las tareas de enlace debe tener un perfil adecuado para la coordinación cívico-militar. ♦ Las fuerzas de las Naciones Unidas, incluidas las misiones integradas, la UA o la OTAN, pueden designar un oficial de enlace cívico-militar (oficial CIMIC) y establecer un centro CIMIC para la colaboración cívico-militar en diferentes áreas. ♦ A **nivel del terreno**, por lo general las Naciones Unidas están representadas por el punto focal o coordinador de seguridad de la ONU para la zona. Las ONGs también pueden designar un representante para transmitir los mensajes pertinentes. ♦ A nivel de **seguridad**, los oficiales de seguridad a menudo mantienen sus propios contactos con las fuerzas armadas respecto a la situación de seguridad. ♦ En la carretera, pueden surgir situaciones que requieran una interacción con fuerzas armadas, como en puestos de control y otras instalaciones militares. A este nivel, todo el personal debe seguir los procedimientos establecidos. Por lo general, los soldados a este nivel no tienen la autoridad de tratar cuestiones de fondo, y todo desacuerdo sobre el procedimiento u otros temas se debe discutir con oficiales de alto rango. • Ante la duda, lo mejor es **solicitar aclaración** por parte del personal directivo de cada agencia, de la agencia coordinadora del grupo sectorial o de trabajo de protección, o del Coordinador Humanitario.

Intercambio de información	• Por regla general, la información recopilada por el personal humanitario no se debe compartir con personal militar, salvo en la medida en que sea necesario para proteger las vidas y el bienestar de las personas para las que se trabaja. Incluso en estos casos, se debe ejercer cautela para salvaguardar la privacidad y la confidencialidad de la información para evitar colocar a personas o comunidades en peligro o comprometer los principios de neutralidad e imparcialidad. • Sin embargo, es posible que sea necesario un cierto intercambio de información, (por ej. en lo relativo a la situación de seguridad, la localización, traslado o actividades del personal humanitario, los movimientos de población y las actividades de asistencia que lleve a cabo el personal militar). • Se debe tomar una decisión sobre qué tipo de información se debe compartir y cuál no e instruir al personal en este sentido. • Establecer una estructura de intercambio de información clara, sencilla y eficaz.
Utilización de escoltas militares en convoyes humanitarios	• La utilización de escoltas militares o armadas para convoyes u operaciones humanitarias es una medida de precaución extrema que únicamente se debe adoptar en circunstancias excepcionales, debiéndose determinar caso por caso. • Las organizaciones humanitarias, y no las autoridades políticas o militares, son las que deben tomar la decisión de solicitar o aceptar la utilización de escoltas militares o armadas. Dicha decisión debe basarse exclusivamente en criterios humanitarios. • Se puede obtener más información sobre el tema en el *Documento para debate y directrices no obligatorias sobre la utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios*, (ONU 2002)
Operaciones de asistencia conjuntas cívico-militares	• Las operaciones conjuntas de organizaciones humanitarias y fuerzas militares pueden menoscabar la imparcialidad y la neutralidad, tanto real como percibida, de la acción humanitaria. • Toda operación conjunta cívico-militar debe definirse sobre la base de un análisis exhaustivo de las necesidades existentes sobre el terreno así como de una evaluación de la capacidad humanitaria para responder a ellas de manera oportuna. • En la medida en que las operaciones conjuntas cívico-militares sean inevitables, únicamente se pueden utilizar como último recurso.
Utilización de recursos militares en operaciones humanitarias	• En general, la utilización de recursos militares para apoyar operaciones humanitarias en emergencias complejas debe tener carácter excepcional y constituir un último recurso. • Si la capacidad civil o humanitaria no fuera adecuada o no se pudiera activar a tiempo para responder a necesidades humanitarias de carácter urgente, se pueden utilizar recursos militares y de la defensa civil, como vehículos o aeronaves. Toda decisión en este sentido debe ser adoptada al más alto nivel en el seno de la respectiva organización, en consulta con el Coordinador Humanitario. • Además del principio de "último recurso", algunos criterios fundamentales son: ♦ **Capacidad única:** no existe una alternativa civil equivalente ♦ **Oportunidad:** la urgencia de la tarea en cuestión requiere acción inmediata ♦ **Gestión claramente humanitaria:** control civil de los recursos militares ♦ **Duración limitada:** se limita la duración y la escala de utilización de recursos militares para apoyar actividades humanitarias. • Para obtener mayor orientación al respecto, consultar las *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de Emergencia Complejas*, Naciones Unidas, 2003, Versión Revisada, 2006.

Operaciones militares para fines humanitarios	• Las operaciones de asistencia por parte de personal militar, incluso cuando son de naturaleza "puramente humanitaria", pueden perjudicar las intervenciones humanitarias al diluir la línea que separa la acción humanitaria de la militar. Ésto puede comprometer la neutralidad de la acción humanitaria, limitar el acceso a zonas bajo el control de otras partes en el conflicto y generar riesgos para las personas para las que se trabaja así como para el personal humanitario. • Se debe disuadir firmemente a las fuerzas militares de asumir el papel de proveedores de la ayuda humanitaria. • Las intervenciones diplomáticas pueden ser útiles en este contexto.
Conducta del personal humanitario	• El personal humanitario debe actuar con tacto en todo momento con el personal militar. • El personal humanitario debe ser capaz de transmitir con claridad la naturaleza independiente y civil de la asistencia humanitaria. • Se debe mantener una clara distinción entre las identidades, las funciones y el papel del personal humanitario, por un lado, y de las fuerzas armadas, por otro, por ejemplo, mediante la clara identificación visual de sus vehículos y oficinas y del material de la ayuda humanitaria. • No se deben permitir las armas en las instalaciones o medios de transporte de las organizaciones humanitarias. • El personal humanitario no debe de viajar en vehículos o aeronaves militares, salvo en caso de último recurso por razones de seguridad. • El personal humanitario no debe recopilar en ningún momento información de inteligencia o estrategia militar, ni tener una actitud que pueda dar esa impresión. • Los trabajadores humanitarios no deben llevar ropa de estilo militar.
Capacitación y sensibiliza-ción	• Los Estados tienen la obligación de garantizar el respeto de las ramas pertinentes del derecho, particularmente del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Ésto lo pueden hacer a través de actividades de sensibilización y capacitación sobre el derecho y los principios humanitarios para las fuerzas armadas y cualquier otro grupo armado bajo su control. • Los actores humanitarios pueden jugar un papel importante para apoyar, facilitar o incluso llevar a cabo esta capacitación. Estas iniciativas deben emprenderse en consulta con las agencias que tengan un mandato específico en esta área, especialmente el CICR.

Referencias principales y enlaces de utilidad

Análisis

- Pensamiento crítico: **www.austhink.org/critical/**

Comunicación

- Senge, P., *La quinta disciplina en la práctica: estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*, Ed. Granica S.A., Marzo 2005
- Mackay, I. *Listening Skills*, CIPD, Londres, 1995 – 2ª Ed. revisada.

Coordinación

- *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experiences*, N. Reindrop, y P. Wiles, OCHA, June 2001.
- *UN Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis, 1990–1992*, L. Minear, U. Chelliah, J. Crisp, J. Mackinlay, y T. Weiss, Occasional Paper 13, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence, Rhode Island, 1992.

Liderazgo

- "Leadership that Gets Results," N. Reindrop, y P. Wiles, en *Harvard Business Review*, OnPoint, 2000.
- *Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*, D. Goleman, R. Boyatzis, y A. McKee, Harvard Business School Press, Estados Unidos, 2002.

Negociación

- *Más allá de Maquiavelo, herramientas para afrontar conflictos*, R. Fisher, E. Kopelman, A. Kupfer, Ediciones Granica, S.A., 1999.
- *Supere el No: Cómo negociar con personas que adoptan posiciones inflexibles*, W. Ury, Ed. Gestión, 2000
- *Sí… ¡de acuerdo!: cómo negociar sin ceder.* , R. Fisher, W. Ury, y B. Patton, Ed. Norma, 2008
- *Guidelines on Negotiations with Armed Groups*, G. McHugh y M. Bessler, Naciones Unidas, enero, 2006.
- *Humanitarian Negotiations: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*, M. Mancini-Griffoli y A. Picot, Centre for Humanitarian Dialogue, Ginebra, octubre 2004.

Cooperación con grupos militares

- *Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas*, Documento de Referencia del Comité Permanente entre Organismos, IASC, 2004.
- *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en caso de desastre*, "Directrices de Oslo", OCHA, Versión Revisada, noviembre 2007.
- *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de Emergencia Complejas*, Naciones Unidas, 2003, Versión Revisada, 2006.
- *Manual para situaciones de emergencia*, ACNUR, 3ª edición, febrero 2007.
- *Note of Guidance on Integrated Missions*, Naciones Unidas, febrero, 2006.
- *UNHCR and the Military: A Field Guide*, ACNUR, 2006.

Gestión de reuniones

- "How to Manage Meetings Effectively," R. McGuire, *The Pharmaceutical Journal*, Vol. 268, junio, 2002.
- *Planning Basics, chapter IV Managing Meetings*, NC Division of Aging and Adult Services, agosto, 2004.

Parte III

ESTRATEGIA Y RESPUESTA DE PROTECCIÓN

Fotografía: Sujeewa de Silva / Consejo Noruego para los Refugiados (CNR)
Actividades de fomento del espíritu de equipo para niños en un campamento de desplazados internos en Sri Lanka.

Resumen

El conjunto de conceptos, marcos y enfoques fundamentales para la protección de los desplazados internos que se presenta en la Parte I y II del presente manual, constituye la base de la respuesta de protección en todas las situaciones. Sin embargo, las acciones que se emprendan para responder a una situación específica sólo podrán ser pertinentes, congruentes y eficaces en cuanto a su impacto de protección, si forman parte de una **estrategia de protección**.

La **estrategia** proporciona el análisis y la orientación necesarios para responder a una situación compleja; ayuda a identificar las prioridades, a definir los resultados deseados y a fijar los objetivos. De este modo, proporciona una hoja de ruta cuidadosamente diseñada y con plazos bien definidos, que ayuda a aprovechar las oportunidades, anticipar los posibles obstáculos y efectuar los reajustes necesarios para lograr los resultados deseados.

Sin una estrategia, hasta las actividades de protección emprendidas con la mejor intención resultarán improvisadas, improductivas y tendrán un impacto limitado a largo plazo, pudiendo incluso causar efectos negativos no deseados. El pensamiento y la actuación estratégicos son, por lo tanto, elementos inherentes a la aplicación del principio fundamental de la ayuda humanitaria "no hacer daño" (*do no harm*)[1].

Cada situación de desplazamiento interno es diferente, por lo que es importante desarrollar una estrategia de protección específica para cada caso. El contenido concreto de una estrategia de protección se habrá de definir, por lo tanto, en función del contexto, que indicará la causa del desplazamiento (como conflictos armados o desastres naturales), la fase de desplazamiento, los actores presentes y los problemas de protección específicos. Además de estos factores variables, toda estrategia de protección debe responder a las siguientes cuatro preguntas:

- ¿Quién necesita protección y frente a qué?
- ¿Qué se puede hacer para promover y garantizar esta protección?
- ¿Cómo se puede lograr?
- ¿Cuándo y cómo se puede medir el progreso realizado?

Para encontrar las respuestas adecuadas, se deben adoptar los siguientes cuatro pasos, que constituyen la base de una respuesta estratégica de protección.

Paso 1 – Análisis situacional y evaluación de las necesidades de protección

Paso 2 – Formulación de los resultados y objetivos de protección

Paso 3 – Diseño e implementación de las actividades de protección

Paso 4 – Supervisión y evaluación del impacto de protección

[1] Véase *la Parte I.1* .

Estos pasos constituyen la base de toda respuesta eficaz de protección. A través de ellos se garantiza que todas las actividades se fundamenten en una sólida comprensión de la situación y de los problemas de protección surgidos a raíz de ésta, que se ajusten a las características, limitaciones y oportunidades de cada situación, y que puedan reajustar a lo largo del tiempo en función de las lecciones aprendidas y de la evolución del entorno.

Por lo general, estos pasos no tienen por qué prolongarse en el tiempo ni retrasar la respuesta a los problemas de protección. Por otra parte, son fundamentales para garantizar que las acciones que se emprendan estén bien fundamentadas, sean pertinentes, y tengan un impacto positivo de protección. Los siguientes cuatro capítulos se centran en cada uno de estos pasos. El quinto y último muestra cómo se puede lograr un resultado más eficaz mediante un enfoque colaborativo, así como las distintas maneras en que los diferentes actores pueden colaborar para desarrollar e implementar una **estrategia conjunta de protección**.

Parte III.1
Análisis situacional y evaluación de las necesidades de protección (Paso 1)

1. Introducción **122**

2. El análisis situacional y la evaluación de las necesidades de protección en la práctica **124**

2.1 Estudio de la documentación disponible 124

2.2 Diagnóstico participativo 125

2.3 Consulta de las autoridades pertinentes y otros actores locales 126

2.4 Examen y análisis de la información 127

1. Introducción

Para que una actividad de protección esté bien fundamentada, debe partir de la sólida comprensión de los diferentes riesgos de protección a los que se enfrenta la población así como de un análisis de la situación basado en la verificación de la realidad. Un análisis situacional es un proceso de dos fases, que consiste en:

1) recopilar, utilizando diversos métodos y fuentes, toda la información básica necesaria para evaluar las necesidades de protección y, en la medida de lo posible, cotejar la información con otros grupos sectoriales; y

2) estudiar esta información para detectar patrones o tendencias específicas y las posibles limitaciones y oportunidades de intervención, para facilitar la formulación de los objetivos prioritarios para la acción.

Este primer paso – que constituye el soporte principal de toda estrategia eficaz de protección - da la clave para responder a la pregunta principal: **¿quién requiere protección y frente a qué?** (¿qué grupos requieren protección y frente a qué tipo de amenazas, violaciones o consecuencias de la guerra o desastres naturales?)[1], y ¿de qué forma varían los riesgos y las respuestas de protección de un grupo a otro?

La respuesta a estas preguntas requiere, en primer lugar, un buen conocimiento de los **derechos de los desplazados internos recogidos por el derecho internacional y nacional** [2], así como un **monitoreo permanente del grado de respeto de estos derechos en la práctica**[3]**.** Ello permitirá identificar las principales amenazas y violaciones que experimenten los desplazados internos, definir las circunstancias en que aparecen los riesgos de protección, identificar a los presuntos culpables y analizar la respuesta de las autoridades así como la de las poblaciones afectadas.

El análisis debe incluir otros elementos importantes como:

- **la identificación de los actores involucrados** para identificar, no sólo a las personas en riesgo y otras comunidades afectadas, sino también a los presuntos responsables de las violaciones, a las autoridades a varios niveles, a las agencias humanitarias, a las misiones de mantenimiento de la paz, etc. así como sus intereses y el nivel de influencia que puedan ejercer entre sí[4];
- **un análisis político**, que abarque el contexto en su totalidad así como la relación entre los grupos étnicos, religiosos, sociales o tribales, etc.;
- **las estrategias de protección empleadas por las comunidades en riesgo** para prevenir, eliminar y mitigar los riesgos de protección, así como su impacto;
- **el compromiso político de protección** de las autoridades nacionales y locales, así como de los agentes no-estatales, y su capacidad de llevarlo a la práctica;
- **la capacidad de protección de las agencias internacionales presentes**, desde el punto de vista de su ámbito de especialización así como de sus recursos y capacidad operacional.

El análisis del conjunto de estos factores ayuda a identificar a las poblaciones en riesgo y la naturaleza de las violaciones o amenazas con que se enfrentan, comprender qué violaciones y amenazas tienen un impacto más devastador sobre la seguridad y el bienestar de estas poblaciones en riesgo e identificar a los presuntos culpables así como las lagunas de mayor gravedad de la respuesta, tanto a nivel nacional como internacional.

---

[1] Adaptado de Hugo Slim y Andrew Bonwick, *Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*. Colección Cuadernos de Cooperación, Intermón-Oxfam.

[2] Véase la Parte *I.2.*

[3] Véase la Parte *IV.1.*

[4] Con relación a la orientación sobre la identificación de los actores involucrados, consultar **http://www.hdcentre.org**, *Proactive Presence, Humanitarian Dialogue*, L.Mahony, 2006, Cap. 4, pág. 48 y *Humanitarian Negotiation, Humanitarian Dialogue*, D. Mancini-Griffoli/A.Picot,2004 Chapt 5, p 51.

Dada la volatilidad de los contextos en los que se producen las crisis humanitarias y de las áreas con riesgo de desastres naturales, también es útil llevar a cabo un **análisis de posibles escenarios** futuros, que contemple el mejor escenario así como el peor y el más probable. Toda respuesta de protección, al igual que la respuesta humanitaria en general, debe mantener un cierto grado de flexibilidad para adaptarse a los cambios que vayan surgiendo. La anticipación de los posibles escenarios ayuda a desarrollar la flexibilidad necesaria y a corregir presunciones que hayan quedado obsoletas o invalidadas con el paso del tiempo.

El análisis situacional no debe de ser una actividad aislada, sino un proceso permanente que se actualice constantemente en función de la rápida evolución de las circunstancias, especialmente durante la fase de emergencia.

Análisis Situacional y Evaluación de las Necesidades de Protección: visión general	
¿Quién?	• **Todos los actores involucrados en las actividades de protección** deben llevar a cabo un análisis situacional y una evaluación de las necesidades de protección *antes* de emprender cualquier actividad de protección. • Se recomienda que el **ejercicio se lleve a cabo de manera conjunta** para evitar solapamientos, o evaluaciones redundantes de los mismos grupos de población por parte de organizaciones diferentes. Ésto también ayudará a alcanzar una visión compartida de las lagunas de protección y, por consiguiente, a la formulación conjunta de planes estratégicos de protección. (*Véase la Parte III.5*) • **El Grupo Sectorial de Protección**, si lo hubiera, debe dirigir y coordinar este ejercicio conjunto de análisis y evaluación y utilizar sus resultados para informar y orientar el trabajo del grupo sectorial en general. • Se debe involucrar a representantes de socios claves de protección así como de otros **ámbitos de especialización diferentes** a la protección (como protección infantil, análisis de género, gestión de campamentos, seguridad alimentaria, Estado de Derecho, etc.) • El análisis situacional y la evaluación de necesidades de protección se deben llevar a cabo **en coordinación con**: ♦ El Coordinador Humanitario, que supervisa la totalidad de la respuesta humanitaria; ♦ El Centro de Información Humanitaria de Naciones Unidas, si hubiera uno en la operación, que pueda suministrar información y ayudar a procesarla; ♦ otros actores que desempeñen un papel de protección en esa situación, como puede ser el caso de las misiones internacionales o regionales de mantenimiento de la paz. ♦ las autoridades pertinentes, en la medida de lo posible, dependiendo de la situación y su compromiso con la protección.
¿Cuándo?	• **Ante una crisis repentina o una situación emergente:** se debe intentar comprender la situación en su totalidad e identificar los problemas de protección más urgentes para planificar rápidamente una estrategia de protección y movilizar una respuesta adecuada. • En las operaciones que se desarrollen tras la fase de emergencia o en crisis **prolongadas:** se debe procurar profundizar en el conocimiento y la comprensión de la situación e identificar las lagunas más graves de la respuesta, para mejorar las actividades existentes y reorientar los esfuerzos hacia el logro de soluciones duraderas. • **De manera permanente:** se debe procurar obtener información actualizada y exacta sobre la evolución del contexto en general y los problemas específicos de protección.

¿Dónde?	• En el caso de una estrategia general de protección, el análisis situacional y la evaluación de las necesidades de protección deben abarcar todos los lugares de desplazamiento actual o inminente, así como las áreas de retorno, reubicación o integración local de los desplazados internos. • Si la estrategia se va a centrar en un aspecto concreto o una fase específica del desplazamiento, se puede delimitar el ámbito de análisis, aunque debe abarcar todas las áreas geográficas pertinentes. Por ejemplo, para una estrategia de soluciones duraderas, se deberá examinar el entorno de protección no sólo en las zonas actuales o posibles de retorno, reubicación o integración local, sino también en las zonas de desplazamiento. • En el caso de que la estrategia abarque varios factores a la vez, la utilización, en la medida de lo posible, de una misma metodología para todos ellos, facilitará un análisis comparativo y ayudará a identificar las áreas prioritarias de actuación. • Hay que tener en cuenta que, incluso en aquellos casos en que el desplazamiento se limite a una o varias zonas del país, el análisis situacional y la evaluación de las necesidades de protección deben tener una dimensión nacional desde el punto de vista del análisis del marco jurídico y político a nivel nacional, así como del rol de las autoridades nacionales.
¿A quién debe abarcar?	• El análisis no sólo debe abarcar a las comunidades afectadas en general, sino que también debe reflejar los problemas de protección de personas de diferente edad, género y origen[5], e identificar las preocupaciones y percepciones de los desplazados internos, las de las demás comunidades afectadas y la población en general, así como la relación entre las diferentes comunidades entre sí.
¿Cómo?	Se deben llevar a cabo cuatro tipos de actividades, cada una con su metodología específica (elaboradas más abajo): **i. estudio de la información disponible en la documentación existente** **ii. diagnósticos participativos con la comunidad desplazada y demás comunidades afectadas;** **iii. consultas con el gobierno y otros actores relevantes; y** **iv. estudio y análisis de la información**

2. Análisis situacional y evaluación de las necesidades de protección en la práctica

Los métodos de análisis y evaluación de la situación de protección de grupos específicos de población incluyen **evaluaciones rápidas, evaluaciones estándar,** y la **elaboración de perfiles de población**[6]**.** La elección de uno u otro método depende, por lo general, de factores específicos como la urgencia de la situación y el nivel de acceso a las zonas afectadas. No obstante, los cuatro pasos principales son aplicables a todo método de evaluación. Para obtener mayor orientación, consultar *Protección de las PDI por conflictos Evaluación para la Acción*[7], una herramienta interagencial desarrollada por los grupos sectoriales de protección y de recuperación temprana, que ofrece orientación general y listas de verificación específicas para cada paso del proceso de análisis y evaluación.

2.1 Estudio de la documentación existente

Este estudio consiste en la **compilación** de **información relevante y fidedigna de protección**, proveniente de diversas fuentes escritas, como pueden ser informes de organizaciones de

[5] Véase *la Parte I.1.*

[6] Véase *la Parte V.1.*

[7] Comité Permanente Entre Organismos, Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial de Protección y Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial de Recuperación Temprana, *Protección de las PDI por Conflictos. Evaluación para la Acción*, Versión Provisional, Noviembre 2007.

derechos humanos, informes de monitoreo de protección, perfiles de población, análisis y evaluaciones de necesidades llevados a cabo con anterioridad, etc.

2.2. Diagnóstico participativo

Los desplazados internos y las poblaciones afectadas tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre aquellos asuntos que los afecten. Su participación es fundamental para garantizar que los programas de protección respondan a sus principales problemas y que partan de su propia capacidad de crear un entorno de protección. El diagnóstico participativo implica[8]:

- **identificar a los líderes comunitarios** (tanto los líderes formales como *de facto*, o las personas más influyentes) y comprender las relaciones de poder en la comunidad;
- **llevar a cabo un análisis de la diversidad** para identificar los problemas y las capacidades de protección según la edad, el sexo u otras características personales;
- **seleccionar los temas** de especial interés para la comunidad; y
- **facilitar un debate** sobre estos temas para comprender los problemas específicos de protección e identificar las posibles soluciones. (*Véase la Parte V.10*)

En todo diagnóstico participativo se deben observar determinadas directrices éticas encaminadas a proteger los derechos, la dignidad y la seguridad de las personas consultadas, así como a salvaguardar la confidencialidad de la información.

"Lo que se debe hacer y lo que no" en un diagnóstico participativo[9]

Los diagnósticos participativos deben salvaguardar los derechos, la dignidad y el bienestar de los desplazados internos y las comunidades que participen. Las personas que lleven a cabo la evaluación deben recibir capacitación sobre la metodología de diagnóstico participativo y las directrices éticas que deben seguir. El diálogo iniciado con la comunidad a raíz de este ejercicio, debe mantenerse en lo sucesivo mediante un contacto constante con los participantes, utilizando su retroalimentación para actualizar el análisis situacional de modo permanente. Esta retroalimentación puede indicar la necesidad de reajustar la estrategia de protección en respuesta a la evolución de la situación.

LO QUE SE DEBE HACER

- **Considerar en primer lugar los posibles riesgos para la comunidad**. El hecho de distinguir entre los desplazados internos y otros grupos puede exponer a aquellos a mayores riesgos de seguridad y aumentar la posible tensión existente con la comunidad de acogida, sobre todo si dicha distinción se percibe como un trato de favor hacia la comunidad desplazada. En este caso, puede ser útil mantener conversaciones conjuntas al inicio, que incluyan tanto a los desplazados internos como a las demás comunidades afectadas, y retomarlas por separado con los desplazados internos con posterioridad.
- **Explicar la naturaleza y los objetivos del ejercicio** a los participantes, a los líderes comunitarios y a las autoridades, para evitar generar expectativas poco realistas (por ej. que las diferentes personas vayan a recibir respuesta a los problemas que expresen, o a percibir un beneficio económico directo a raíz de su participación en el diagnóstico) y, al mismo tiempo, hacer hincapié en las posibles ventajas que se desprendan de la posibilidad de conocer de primera mano la situación y las preocupaciones prioritarias de los desplazados internos.

[8] Ibíd. Para obtener orientación detallada sobre la metodología del diagnóstico participativo, consultar *Protección de las PDI por Conflictos. Evaluación para la Acción. Véase* también referencias principales al final de la Parte III.

[9] *Ibíd.* (referencias principales).

- **Obtener el consentimiento de todos los participantes,** e informarlos de que pueden optar por no participar en la evaluación sin represalia alguna. Al solicitar la participación de niños o niñas, explicar a sus padres, o a los adultos que los tengan a su cargo, la naturaleza y los objetivos del ejercicio y obtener su autorización para hablar con ellos.
- Asegurar a los participantes que no necesitan compartir información personal que les pueda hacer sentirse avergonzados o incómodos o que les haga revivir experiencias traumáticas.
- Garantizar que el grupo de participantes sea representativo de los diferentes grupos de la comunidad desde el punto de vista de la edad, el género y otras características personales, y establecer grupos separados con mujeres, niñas y niños, etc. para que se puedan expresar libremente.
- **Explicar que se va a salvaguardar la confidencialidad de toda la información compartida,** incluidos los nombres y la identidad de los participantes, y tomar las medidas necesarias para que así sea. Ésto puede resultar difícil si las autoridades locales participan en el proceso, por lo que se debe tener en cuenta a la hora de tomar una decisión sobre su participación.
- **Permitir a los participantes expresarse libremente**, sin interrupciones y sin cuestionar la credibilidad de la información que transmitan.
- **Garantizar que las mujeres que participen se entrevisten con personal femenino** (al igual que los intérpretes, en su caso).
- **Ser conscientes de** los posibles prejuicios que puedan tener los intérpretes u otras personas presentes, y tomar las medidas oportunas al respecto.
- Proporcionar a los participantes los nombres del personal de contacto para que puedan dar seguimiento a cualquier pregunta o inquietud personal que puedan tener.
- **Mantener el contacto con las comunidades y continuar el diálogo iniciado**, informándolos sobre la utilización de la información compartida así como de cualquier acción de seguimiento emprendida.

LO QUE NO SE DEBE HACER

- **Registrar los nombres** o revelar la identidad de las personas entrevistadas, ni hacer fotografías o vídeos.
- **Hacer preguntas** delante de personal armado, oficiales de seguridad o cualquier otra autoridad, especialmente preguntas relativas a cuestiones de protección.
- **Hacer preguntas impertinentes** para el contexto cultural en cuestión.
- **Solicitar información** cuando la persona dé muestras de no querer responder.
- **Comentar** una entrevista específica **con otros participantes** (violando la confidencialidad).
- **Hacer promesas** sin tener la certeza de poderlas cumplir.

2.3 Consultas con las autoridades y otros actores pertinentes a nivel local

La eficacia a largo plazo de los esfuerzos realizados para mejorar la protección de las comunidades desplazadas depende en gran medida del nivel de participación y de compromiso que tengan las **autoridades nacionales y locales** pertinentes, así como las ONGs y otros actores a nivel local (*también abordado en la Parte I.4*). Las consultas con estos actores proporcionan información clave para comprender mejor la situación y evaluar su nivel de compromiso y capacidad de protección. Según el contexto, el proceso de consultas también puede servir para fomentar la participación de estos actores en el diseño y la implementación de la estrategia de protección en respuesta a determinados problemas.

También se puede consultar, si el Coordinador Humanitario así lo recomendara, a **agentes no-estatales** que ostenten un control efectivo sobre el territorio en el que residan los desplazados internos y otras poblaciones afectadas, para comprender mejor su postura ante la crisis de desplazamiento así como su percepción de la comunidad humanitaria y las poblaciones afectadas. Aunque estos actores no representen a ningún Estado, el derecho internacional les impone ciertas obligaciones de conducta hacia la población civil (*elaboradas en la Parte I.2*).

Durante las consultas con los actores nacionales, es fundamental que los actores internacionales humanitarios y de protección mantengan la neutralidad y la imparcialidad (*abordado en la Parte I.1*).

2.4 Examen y análisis de la información

El examen y el análisis de la información recabada deben ayudar a identificar y comprender las principales lagunas de protección en una situación determinada y sus causas, así como la capacidad y las limitaciones de las comunidades locales, las autoridades y otros actores (también a nivel internacional) de cubrir estas lagunas. El análisis también debe servir para identificar las posibles barreras para obtener un mayor compromiso de protección por parte de estos actores, así como la manera de superarlas y el tipo de apoyo necesario para fortalecer las capacidades existentes[10].

El análisis se debe reflejar en un documento escrito, para lo que se puede obtener orientación en el documento titulado *Protección de las PDI por conflictos. Evaluación para la Acción.*

El documento debe ser **validado por los interesados** mediante una reunión de revisión o un taller con los representantes de la comunidad y las organizaciones colaboradoras. En la medida de lo posible, se debe debatir el análisis final con las autoridades nacionales para procurar alcanzar una visión común de los problemas de protección identificados.

Duración

El análisis situacional y la evaluación de las necesidades de protección son esenciales para imbuir de contenido la respuesta de protección y no requieren necesariamente un proceso dilatado. Se debe tener presente que su finalidad es diseñar la **respuesta**. Además, el hecho de haber emprendido este proceso, que es ineludible, en ningún caso debe constituir un impedimento para evitar o poner fin a violaciones actuales de derechos humanos que constituyan una amenaza para la vida o la seguridad de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. Lo normal es que las agencias que hayan trabajado en el país durante algún tiempo ya dispongan de gran parte de la información y el análisis requeridos. El estudio de la documentación, por ejemplo, no debería llevar más de una semana, y el diagnóstico participativo también se puede llevar a cabo en una semana o menos y en varios lugares a la vez.

Por otra parte, es conveniente que el proceso de análisis y evaluación se desarrolle en colaboración y coordinación con los demás actores involucrados para lograr un resultado más rápido y exhaustivo. (*como se elabora en Parte III.5*)

[10] *Óp. cit. Protección: Guía ALNAP,* pág. 68

Parte III.2
Formulación de resultados y objetivos de protección (Paso 2)

1. Definición de las prioridades de protección 129

2. Determinación de los resultados de protección.....129

3. Formulación de los objetivos de protección 130

Tanto el diseño como la supervisión y evaluación de un programa de protección requieren tener una visión clara de los **resultados de protección así como de los objetivos**[1] necesarios para lograrlos.

1. Definición de las prioridades de protección

Las lagunas más graves de protección que se desprendan del análisis situacional y la evaluación de las necesidades de protección deben constituir la base a partir de la cual se definan las prioridades de actuación. Para formular estas prioridades, es conveniente responder a las siguientes preguntas:

- ¿qué amenazas y qué violaciones de derechos constituyen los principales riesgos o ejercen un mayor impacto sobre las personas y las comunidades?
- ¿Qué violaciones de derechos son las más persistentes?
- ¿Es realista esperar que los actores de protección tomen medidas en respuesta a estas violaciones y amenazas y, si así fuera, pueden hacerlo adecuadamente?

Las tres prioridades más importantes en un contexto determinado podrían ser, por ejemplo, proteger a niñas y niños adolescentes desplazados frente al reclutamiento por parte de las fuerzas armadas; proteger a las mujeres y los jóvenes frente a la violencia masiva de género en el interior y en los alrededores de los campamentos y asentamientos urbanos; y lograr soluciones duraderas para las poblaciones que se encuentren en una situación prolongada de desplazamiento.

2. Determinación de los resultados de protección

Los resultados de protección deben estar basados en los problemas prioritarios y tienen la finalidad de mejorar el respeto de los derechos humanos en general, aumentar la seguridad y el bienestar de las personas en riesgo, y preservar su dignidad. El logro de los resultados implica la reducción significativa de la incidencia de violaciones, de la gravedad de las amenazas, y de los riesgos a los que están expuestos los diferentes grupos de población.

Los resultados de protección deben ser **específicos, medibles y realistas**, y han de describir de manera práctica una mejora realista de la vida diaria de la población y basada en el respeto a sus derechos. Se deben formular en forma de afirmaciones, asumiendo que se van a lograr.

El logro de resultados debe medirse sobre la base de indicadores específicos, que proporcionan una serie de parámetros para monitorear y evaluar la eficacia de las actividades (Paso 4).

Ejemplos de resultados de protección:

- Las mujeres y las niñas tienen acceso al agua y a la leña en condiciones de seguridad y pueden circular libremente para su recolección sin sufrir intimidación o abusos.
- Los desplazados internos conocen sus derechos y son progresivamente capaces de reivindicarlos ante las autoridades responsables sin sufrir intimidación alguna.
- Se adoptan medidas justas y eficaces de reparación por la violación de los derechos a la tierra y a la propiedad.
- Los desplazados internos (tanto en campamentos como en áreas urbanas) tienen acceso a suficiente ayuda alimentaria en condiciones de seguridad hasta que se garantice su libertad de circulación.

[1] Véase la Parte I.1

3. Formulación de objetivos de protección

Mientras que los resultados de protección se refieren a la mejora de determinados aspectos de la vida de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas, **los objetivos de protección** describen qué es lo que se debe lograr para alcanzar los resultados deseados.

Los objetivos pueden ser a corto, medio y largo plazo. Algunos objetivos, como distribuir asistencia humanitaria o reducir riesgos inminentes, se pueden implementar con cierta rapidez; otros, como garantizar el acceso a todas las áreas de población desplazada y otras poblaciones afectadas, o lograr soluciones duraderas en situaciones prolongadas de desplazamiento, es probable que sean a largo plazo, ya que requieren superar obstáculos importantes y desafíos de índole estructural. Para lograr los resultados deseados, suele ser necesario combinar objetivos a corto, medio y largo plazo.

Los objetivos de protección deben definir la finalidad de las actividades de protección, e introducir las diferentes acciones con un verbo activo, como "poner fin, evitar, apoyar, transformar, persuadir, movilizar, lograr, restaurar, reparar, proporcionar, verificar o transmitir información…"

Una vez formulados los objetivos, se debe comprobar que están basados en expectativas realistas, para que puedan contribuir efectivamente a lograr los resultados deseados. Ésto se puede hacer mediante preguntas como las siguientes:

- ¿Cuáles son las presunciones sobre posibles acontecimientos externos, posibilidades de acceso, recursos, o la influencia y las contribuciones de terceros? ¿son realistas los objetivos? o ¿son excesivamente optimistas?
- ¿Se puede hacer algo más, tanto a nivel individual como en colaboración con otras agencias para aumentar las posibilidades de éxito?

Ejemplos de Objetivos de Protección:

- Prevenir los casos de apatridia entre la población desplazada
- Acabar con la explotación sexual de mujeres y niñas vulnerables por parte de las fuerzas internacionales de paz.
- Reducir el número de violaciones en los campamentos de población desplazada.
- Promover la autosuficiencia económica de poblaciones en situación prolongada de desplazamiento.

Para obtener ejemplos de resultados, objetivos, actividades e indicadores de protección, se pueden consultar los anexos del presente capítulo en la versión electrónica del manual (*Estrategias del Grupo Sectorial de Protección en Uganda y la RDC).*

Parte III.3
Diseño e implementación de actividades de protección (Paso 3)

Para planificar exactamente cómo se van a lograr los objetivos y los resultados, es necesario responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué actividades específicas se deben emprender y cuándo?
- ¿Con quién?
- ¿Qué otros recursos se necesitan?

Las respuestas a estas preguntas deberían generar una lista de actividades que deben llevar a cabo las diferentes agencias tanto a nivel individual, como (preferentemente) colectivo. Estas actividades han de ser proactivas, creativas, prácticas realistas y pertinentes para el contexto del país. Deben estar basadas en el análisis situacional y la evaluación de las necesidades de protección, la capacidad de respuesta disponible (área de especialización y recursos), así como las condiciones y limitaciones vigentes en ese momento (acceso humanitario, seguridad, etc.).

Las siguientes secciones del presente manual ofrecen orientación sobre el diseño de actividades de protección en los diferentes contextos nacionales:

Parte IV: proporciona orientación sobre la prevención, mitigación y respuesta a determinados riesgos de protección y violaciones de derechos a los que a menudo se enfrentan los desplazados internos, como amenazas a su vida y a su seguridad, violencia de género, minas, etc.

Parte V: describe un abanico de actividades fundamentales de protección, como el monitoreo de protección, la incidencia y el cabildeo, la movilización comunitaria o el fortalecimiento de la capacidad institucional.

Parte VI: se centra en el logro de soluciones duraderas en situaciones de desplazamiento e identifica actividades apropiadas para lograr este objetivo.

Las actividades que se vayan a llevar a cabo deben recogerse en un **Plan de Acción**, en el que se deberán agrupar según el objetivo al que contribuyan y en orden de prioridad o secuencia. Al describir cada actividad, se debe especificar la siguiente información:

- **poblaciones meta**: para o con las que se va a implementar la actividad (desplazados internos y o comunidades de acogida, etc.);
- **plazo de implementación** de la actividad;
- **actores responsables de la implementación**, así como las responsabilidades que éstos hayan aceptado, teniendo en cuenta el mandato y área de especialización de cada agencia, así como su capacidad operacional;
- **organizaciones colaboradoras**, tanto a nivel gubernamental como ONGs nacionales, así como actores internacionales, que pueden desempeñar un papel fundamental, sobre la base de la identificación de actores que forme parte del análisis situacional (*abordado en la Parte III.1*)
- **indicadores** para medir el progreso realizado con relación a los objetivos establecidos (*como se aborda en el siguiente capítulo, Parte III.4*); y
- **costes**, concretamente la valoración del coste total de la implementación de las actividades, especialmente si se requieren más fondos (para lo que el Plan de acción puede servir de herramienta de movilización de recursos).

Parte III.4
Supervisión y evaluación del impacto de protección de las actividades (Paso 4)

1. Supervisión 133

1.1 ¿Quién lleva a cabo la supervisión? 134

1.2 ¿Cómo llevar a cabo la supervisión? 134

2. Evaluación 136

2.1 ¿Quién lleva a cabo las evaluaciones? 136

2.2 ¿De qué manera se evalúa? 136

La supervisión de la implementación de las actividades es crucial para valorar qué iniciativas funcionan bien y cuáles no tanto para proteger a los desplazados internos y otras poblaciones en riesgo. Ayuda a garantizar que las actividades se lleven a cabo según lo planeado, así como a no desviarse de los objetivos formulados. La supervisión también sirve para medir hasta qué nivel se han alcanzado los resultados de protección así como para poner de relieve cualquier posible consecuencia negativa no deseada, que pudiera agravar los riesgos a los que se enfrentan las poblaciones en cuestión. La supervisión, por lo tanto, sirve para identificar los reajustes necesarios en cuanto al diseño o la implementación de las actividades para alcanzar los objetivos acordados, observando el principio de "no hacer daño".

Aunque están estrechamente relacionadas, las actividades de supervisión y evaluación son diferentes, como se indica en el cuadro a continuación:

La **supervisión** de las actividades es un proceso permanente de revisión para determinar si las actividades se están llevando a cabo según lo planificado (por el actor designado, en el plazo fijado, dentro de los costes estimados, etc.) y si con ellas se están alcanzando los objetivos acordados y los resultados deseados. Se suele llevar a cabo a la vez que se implementan las actividades y sirve para proporcionar indicadores tempranos de progreso, o de la falta del mismo, permitiendo así que se efectúen rápidamente los reajustes necesarios.

La **evaluación**, por su parte, es un ejercicio delimitado en el tiempo que se suele llevar a cabo una vez finalizada la implementación de un programa de actividades o concluir una fase determinada de una operación (como la fase de emergencia)[1]. Mediante la evaluación, se examinan todos los aspectos de actividades determinadas o de programas en su totalidad, como su diseño, dinámicas específicas, implementación y resultados. Las conclusiones de las evaluaciones suelen tener la finalidad de informar y mejorar futuros programas.

Tanto la supervisión como la evaluación son herramientas de **planificación estratégica, gestión y rendimiento de cuentas.**

1. Supervisión

Como se indicaba más arriba, la supervisión sirve para medir con rapidez la implementación de las actividades, identificar los reajustes necesarios y garantizar que las actividades no se desvíen del logro de los objetivos y resultados de protección previamente acordados. Este tipo de ejercicios revisten una especial importancia durante las operaciones de emergencia, que requieren revisiones frecuentes en respuesta a un entorno rápidamente cambiante.

En situaciones de guerra, de violaciones generalizadas de derechos humanos y de desastres naturales, la supervisión puede ser algo extremadamente complicado. Como apunta la Guía ALNAP de la Protección:

"Cuando el acceso, la seguridad y los recursos constituyen un desafío constante, puede ser un enorme logro simplemente conseguir hacer algo. Saber cómo se hizo de bien (eficiencia), cuánto cambio ha generado (impacto) y hasta qué punto esos cambios se deben a las acciones de cada agencia (atribución), puede ser algo muy difícil de evaluar. Pero es muy importante intentar hacerlo."[2]

[1] Las evaluaciones "a tiempo real", por otra parte, se llevan a cabo en el transcurso de las operaciones.

[2] Ibíd.: Protección: Una Guía de ALNAP, pág. 111.

Existen tres modalidades principales de supervisión, como se indican a continuación:

- **Supervisión de la situación**:
  Las circunstancias en las que se desarrolla una determinada operación pueden evolucionar. Para valorar los cambios que se produzcan es necesario contar con información básica obtenida de diagnósticos participativos, diálogo con las partes interesadas e, incluso, del estudio de la documentación disponible. La información debe estar desglosada por sexo, edad y ubicación de los desplazados internos (es decir, si viven en campamentos o en otro tipo de asentamientos, o si se encuentran en áreas urbanas o rurales) y, en la medida de lo posible, por factores socioeconómicos.
- **Supervisión del rendimiento:**
  Sirve para medir el progreso realizado hacia la consecución de los resultados, sobre la base del plan de implementación. Incluye:
  - **la supervisión de los recursos aportados** (*input monitoring*): determinar si se han movilizado y asignado los recursos humanos, financieros y materiales previstos.
  - **la supervisión de la ejecución**: establecer si se han suministrado o planificado los productos o servicios necesarios; y
  - **la supervisión del proceso**: examinar el proceso de gestión de la operación.
- **Supervisión del impacto**
  Sirve para evaluar si el programa está teniendo el impacto previsto y, de lo contrario, qué se debe cambiar. También sirve para verificar si hay algún aspecto de la respuesta que haya afectado negativamente a los miembros de la comunidad o a algún otro actor.

Aunque los tres tipos de supervisión son relevantes para la protección, la supervisión del impacto es especialmente útil para determinar las consecuencias – deseadas o no, positivas o negativas – de las actividades llevadas a cabo para lograr los objetivos de protección.

1.1 ¿Quién lleva a cabo la supervisión?

La agencia encargada de financiar o llevar a cabo una determinada actividad, suele tener la responsabilidad de supervisar su implementación desde el punto de vista del rendimiento de cuentas a nivel financiero. Sin embargo, la supervisión del impacto de protección de las actividades es un ejercicio que va más allá de un proceso genérico de supervisión como herramienta de gestión. Además de comprender la metodología de supervisión en general, requiere poseer conocimientos, actitudes y habilidades en el ámbito de la protección y por tanto, exige que la lleven a cabo personas especializadas en protección.

1.2 ¿Cómo llevar a cabo la supervisión?

La supervisión no ha de ser un proceso inquisitorial ni unidireccional, ni debe ser percibido como tal, sino que debe ser un proceso de comunicación permanente, orientado hacia la búsqueda de soluciones entre las diferentes partes, para medir y mejorar el impacto de las operaciones.

La supervisión se puede llevar a cabo a través de varias actividades, que incluyen:

- visitas planificadas o aleatorias a las comunidades locales;
- discusiones con grupos de desplazados internos y otras poblaciones afectadas;
- consultas regulares con las autoridades pertinentes;
- análisis periódico de la información recopilada durante estas visitas y consultas, así como de los informes de monitoreo de organizaciones de derechos humanos, humanitarias , y de cooperación al desarrollo (tanto locales como internacionales); y
- estudio de programas e informes financieros que indiquen el grado de implementación de las actividades planificadas.

Los **indicadores** juegan un papel decisivo en el proceso de supervisión, ya que constituyen los puntos de referencia a partir de los cuales se debe medir tanto el progreso realizado en relación al logro de los objetivos, como la eficacia de la implementación de las actividades para alcanzarlos.

Aunque únicamente se vayan a utilizar durante el proceso de supervisión, los indicadores se deben especificar ***antes* de emprender las actividades**, es decir, **en el momento** de formular los objetivos y diseñar las actividades (Pasos 2 y 3). Con ello se garantiza que los objetivos y las actividades planificadas sean lo suficientemente específicas, realistas y que estén bien definidas.

Los indicadores pueden ser:

- **Cualitativos**, si reflejan opiniones, valoraciones o actitudes con relación a una situación o tema determinado;
- **Cuantitativos**, si miden niveles específicos como, por ejemplo, el porcentaje de niñas y niños desplazados que asisten a la escuela primaria en relación a la media.

Algunas agencias distinguen entre indicadores de impacto y de rendimiento.

- Los **indicadores de impacto** reflejan posibles signos de cambio de las circunstancias o de la práctica institucional que tienen un impacto sobre la población o al bienestar de la misma. Se formulan en relación con los **objetivos**.

Ejemplos de indicadores de impacto:

- El 90% de los niños y niñas están inscritos en escuelas primarias y hay un 80% de asistencia escolar, tanto de niños como de niñas.
- Las detenciones arbitrarias disminuyen en un 75%.
- El 100% de los desplazados internos cuyos hogares quedaron destruidos por los terremotos en los Distritos X e Y tienen acceso a una vivienda permanente y adecuada.

- Los **indicadores de rendimiento** son metas establecidas para medir el nivel de rendimiento alcanzado respecto a los objetivos planificados. Se formulan en relación con las **actividades** y se cuantifican o evalúan desde el punto de vista de la calidad y la oportunidad de las mismas.

Ejemplos de indicadores de rendimiento:

- Entre abril y septiembre de 2010, se emite un programa radiofónico de diez minutos a la semana en el 70% de los distritos de la población para fomentar la escolarización de las niñas.
- Se abren centros de asesoría jurídica en tres ciudades importantes, con suficiente personal para recibir y documentar las quejas de 100 desplazados internos o personas afectadas al mes.
- En cada campamento y centro colectivo de desplazados reconocido de forma oficial, se establece un comité de desplazados compuesto en un 50% por mujeres.
- El comité parlamentario correspondiente revisa el primer borrador de proyecto de ley sobre desplazados internos antes del 30 de junio.

Es importante asegurar que los diferentes tipos de indicadores (ya sean cualitativos o cuantitativos; de impacto o de rendimiento) integren de manera específica los diferentes factores de diversidad, como la edad o el género.

2. Evaluación

2.1 ¿Quién lleva a cabo las evaluaciones?

Las evaluaciones deben ser conducidas por personas o equipos que posean los conocimientos y la experiencia propia del ámbito en cuestión, como puede ser la protección de los desplazados internos, la cooperación cívico-militar, etc. Las personas que lleven a cabo la evaluación pueden trabajar en el seno de la operación o ser ajenas a la misma, como puede ser el caso de personas que trabajen para otra agencia que no esté involucrada en la operación que se va a evaluar. Esta relación indirecta con la operación contribuye a apaciguar cualquier posible inquietud relativa a la objetividad de la evaluación y puede resultar especialmente útil en aquellos casos en que la evaluación esté dirigida a valorar el grado de cumplimiento con los procedimientos y políticas administrativas internas de un determinado programa. Por otra parte, si el objetivo principal es evaluar el impacto de protección de un programa determinado, por lo general no es recomendable que la propia agencia se autoevalúe, ya que ello podría suponer una cierta parcialidad institucional así como un conflicto de intereses. Lo mejor es que este tipo de evaluaciones se lleven a cabo por personas que conozcan la organización en cuestión, pero que sean independientes de ella.

Las evaluaciones que se llevan a cabo en equipo, a diferencia de las que se efectúan a nivel individual, comportan ciertas ventajas ya que aglutinan diferentes perspectivas y áreas de especialización.

2.2. ¿De qué manera se evalúa?

Para que una evaluación sea lo más rigurosa y objetiva posible, se deben fijar los criterios de antemano. Éstos vienen determinados por el objetivo y el ámbito de la evaluación y deben incorporar los siguientes aspectos:

- **Inclusión y representatividad**: ¿se han incluido los intereses y la perspectiva de las mujeres, hombres, niñas y niños de diferente edad, tanto entre los desplazados internos como las otras comunidades afectadas?
- **Pertinencia**: ¿hay una coherencia entre la actividad/programa y las prioridades de protección de las propias comunidades?
- **Eficacia**: ¿se han alcanzado los objetivos y resultados previstos a través de las actividades implementadas?
- **Eficiencia**: ¿se han implementado las actividades con puntualidad y sobre la base de una buena relación coste/eficiencia?
- **Impacto**: ¿ha tenido el programa consecuencias directas o indirectas, positivas o negativas, deseadas o no, a largo plazo sobre los desplazados internos y demás comunidades afectadas?
- **Sostenibilidad**: ¿perdurarán los resultados obtenidos una vez cese la actividad? y ¿qué grado de compromiso tiene el Gobierno, los desplazados internos y las demás comunidades afectadas de asumir la responsabilidad de alcanzar los objetivos y resultados de manera permanente?

A continuación se indican posibles métodos de evaluación:

- **Evaluaciones participativas o comunitarias**: ayudan a comprender la manera en que los desplazados internos y otras comunidades afectadas perciben y valoran la operación humanitaria. Para que estas evaluaciones sean eficaces, las debe llevar a cabo una persona o un equipo con habilidades de investigación sociológica y durante un periodo de tiempo prolongado.
- **Evaluaciones en tiempo real:** normalmente se llevan a cabo en el punto álgido de las emergencias, alrededor de la cuarta o sexta semana tras el comienzo de la crisis. Este tipo de evaluaciones se suelen centrar en aspectos generales del rendimiento y generan conclusiones y recomendaciones susceptibles de ser aplicadas directamente, tanto por las personas al mando de la operación, como por el personal que trabaja sobre el terreno.
- **Autoevaluaciones:** llevadas a cabo por equipos que forman parte de la operación de un país determinado para evaluar el impacto de su trabajo y planificar actividades futuras. Deben participar todos los interesados, incluidos los desplazados internos y otras poblaciones afectadas.
- **Evaluaciones para generar lecciones aprendidas**: se llevan a cabo tras la finalización de grandes operaciones humanitarias. Proporcionan una relación de los logros y los problemas surgidos, que se pueden utilizar más adelanta para planificar e implementar actividades y programas similares en otros países o regiones.
- **Evaluaciones de fin de proyecto**: se llevan a cabo al final de un programa o año fiscal. Proporcionan un análisis completo de los logros y el impacto logrado y contribuyen a una mejor planificación para el año siguiente.

Al llevar a cabo actividades de supervisión o evaluación, es clave documentar los resultados obtenidos, tanto positivos como negativos, e identificar sus causas con precisión para mejorar la actividad o el programa de protección evaluado, así como para diseñar adecuadamente otras actividades en el mismo contexto. Como muestra *el diagrama del resumen de la Parte III,* el diseño de una estrategia de protección es un proceso dinámico. El análisis y las conclusiones que arrojen los procesos de supervisión y evaluación deben alimentar de manera permanente el análisis situacional y la evaluación de necesidades de protección. Ello permitirá valorar, en su caso, la necesidad de modificar las previsiones relativas a los resultados y objetivos de protección, conduciendo a la revisión del diseño e implementación de los programas de protección en su totalidad.

También es importante documentar y difundir los resultados de la supervisión y la evaluación (previo acuerdo de la agencia en cuestión) es importante, ya que puede contribuir a un intercambio de prácticas y lecciones aprendidas que también puede servir para operaciones de desplazamiento interno y protección en otros lugares.

Parte III.5
Desarrollo e implementación de una estrategia conjunta de protección

Los pasos definidos en los capítulos anteriores son de aplicación tanto para las agencias como para las personas que trabajan solas en ciertas zonas, así como para situaciones en las que hay diversos actores trabajando juntos.

La colaboración de varios actores en el desarrollo de una estrategia de protección presenta ventajas evidentes. Un enfoque conjunto puede fortalecer la respuesta de protección, ya que contribuye a:

- **Adquirir un conocimiento más profundo de la situación**: el hecho de recopilar información de varias fuentes y compartir conocimientos especializados sobre cuestiones específicas de protección (como protección infantil, violencia de género, Estado de Derecho, etc.) ayuda a comprender mejor las diferentes cuestiones, a lograr un análisis situacional más completo (*abordado en el Capítulo 1*) y, por consiguiente, a fundamentar mejor la respuesta de protección.
- **Ampliar el ámbito de la respuesta:** tanto la magnitud de las crisis de desplazamiento, como el conjunto de los riesgos y problemas a los que se enfrentan los desplazados internos y otras poblaciones afectadas (como las comunidades de acogida), con frecuencia requieren que se combinen los esfuerzos de los diferentes actores, desde la especialidad de cada uno, así como que todos colaboren hacia un mismo objetivo. Por lo general, resulta difícil abordar la totalidad de los problemas de protección; sin embargo, si se adopta una estrategia común de protección, se reduce la posibilidad de que aparezcan lagunas graves en la respuesta, como, por ejemplo, de cobertura geográfica.
- **Incrementar la eficacia de los esfuerzos**: el trabajo conjunto conduce a una respuesta más coherente y mutuamente edificante, y ayuda a evitar solapamientos y actuaciones contradictorias.
- **Desarrollar respuestas innovadoras**: la combinación de diversas experiencias, conocimientos, enfoques e ideas puede ayudar a desarrollar actividades y maneras innovadoras y creativas de superar posibles obstáculos.
- **Movilizar recursos**: un enfoque común ante los donantes, que muestre objetivos compartidos, puede facilitar la movilización de recursos para las actividades de protección. Determinados procesos interagenciales, como el Plan Común de Acción Humanitaria (CHAP) o el Proceso de Llamamiento Consolidado (CAP), a menudo requieren estrategias comunes de protección.
- **Medir el impacto:** la combinación de diversas perspectivas de protección y áreas de especialización contribuye a mejorar la calidad de los procesos de supervisión y la evaluación del progreso realizado a través de las actividades de protección (*abordado en la parte III.4*).
- **Dar continuidad y sostenibilidad a las acciones:** una estrategia conjunta puede ayudar a dar una mayor continuidad a la operación, especialmente en situaciones en que la seguridad o la falta de financiación obliguen a reducir o suspender temporalmente determinadas actividades, o en aquellos casos en los que haya gran rotación de personal. También aumenta el impacto de las actividades a largo plazo.

Una **estrategia conjunta de protección** sirve para desarrollar una visión compartida y diseñar una respuesta de protección colectiva e integral. Sobre la base de un análisis común de los problemas de protección y del entorno operacional, se definen objetivos comunes y se desarrolla un plan coherente para lograrlos. Para ello, es importante apoyarse en las fortalezas de los diferentes actores de protección, asignar a cada uno roles y responsabilidades bien definidas y facilitar su coordinación para reforzar el impacto de protección de la respuesta combinada.

La formulación conjunta de una respuesta de protección no sólo es algo lógico, sino que también es una actividad prevista; el Coordinador Humanitario tiene la responsabilidad de promover la coordinación interagencial para la protección de los desplazados internos mediante, entre otros, el "desarrollo de un plan de acción integral para responder a... las necesidades de protección de los desplazados internos" [1]. El Grupo Sectorial de Protección (o cualesquiera otros mecanismos de coordinación establecidos ante la falta de éste) es el que está mejor situado para facilitar y apoyar estos esfuerzos. Efectivamente, el desarrollo de una estrategia común de protección es una de las actividades fundamentales que cabe esperar de los grupos sectoriales o grupos de trabajo de protección, donde los haya[2]. La estrategia conjunta de protección debe constituir la hoja de ruta que guíe su trabajo.

ESTRATEGIA CONJUNTA DE PROTECCIÓN	
¿Cuándo?	**Lo antes posible** para poder beneficiarse de las ventajas descritas más arriba. El proceso no ha de requerir demasiado tiempo. (*Ver la sección final más abajo.*)
¿Cómo?	Los mismos cuatro **pasos** que se requieren para cualquier estrategia de protección: 1. Análisis situacional y evaluación de las necesidades de protección (*Véase la Parte III.1*) 2. Formulación de resultados y objetivos de protección (*Véase la Parte III.2*) 3. Diseño e implementación de las actividades de protección (*Véase la Parte III.3*) 4. Supervisión y evaluación del impacto de protección (*Véase la Parte III.4*)
¿Quién?	• Entre los deberes principales del **Grupo Sectorial de Protección**, figura el de dirigir y coordinar el proceso: ♦ informando al **Coordinador Humanitario de Naciones Unidas**; y ♦ en ausencia de un grupo sectorial o un grupo de trabajo de protección, el Coordinador Humanitario y el equipo interagencial del país deberán identificar un punto focal competente para dirigir este proceso. • **Las consultas deben abarcar a todos los actores directamente involucrados en las actividades de protección**, incluidos todos los miembros del Grupo Sectorial de Protección y otros interesados, como: ♦ **las comunidades desplazadas y otras comunidades afectadas**; ♦ **los grupos de la sociedad civil** que trabajen en el ámbito de la protección y asistencia a los desplazados internos; ♦ **expertos de otros ámbitos y otros grupos sectoriales** (como el de gestión de campamentos, seguridad alimentaria, recuperación temprana, etc.) ya que la protección es una cuestión transversal; ♦ **misiones internacionales o regionales de mantenimiento de la paz**; y ♦ **las autoridades pertinentes**, siempre que sea posible, dependiendo de la situación y de su grado de compromiso con la protección.

[1] IASC, Revised Terms of Reference of Humanitarian Coordinators, 2003.

[2] La planificación y elaboración de estrategias es una función central de los grupos sectoriales creados en virtud del "enfoque de grupo sectorial" para la respuesta humanitaria. (*Véase la Parte I.3*). IASC, *Términos Genéricos de Referencia para los Líderes de los Grupos Sectoriales a nivel nacional*, Noviembre, 2006.

	Aunque las consultas deberían ser amplias en relación al análisis situacional así como al contenido y la implementación de la estrategia, **la redacción del documento estratégico** propiamente dicha, **se debe llevar a cabo por un grupo limitado de personas**. Éstas deben actuar en calidad de secretariado para el resto del grupo, bajo la dirección de la agencia líder del Grupo Sectorial de Protección, con el posible apoyo de las agencias que lideren los otros sub-grupos sectoriales establecidos a nivel del terreno (como protección infantil, violencia de género, Estado de Derecho, vivienda, tierra y propiedad, etc.).
¿Cómo organizar el proceso?	Se recomienda seguir la secuencia que se indica a continuación: 1. **Consultas iniciales:** para acordar el proceso, su gestión, quiénes van a redactar el documento estratégico, así como el plazo para completarlo. 2. **Intercambio de ideas:** para identificar los elementos fundamentales de la estrategia (preferiblemente mediante un taller). 3. **Redacción:** por la agencia líder de protección, posiblemente con la asistencia de un pequeño equipo de redacción formado por representantes de otras agencias. 4. **Revisión del borrador:** por todos los socios pertinentes (también se puede llevar a cabo a través de un taller). 5. **Finalización del documento:** para incorporar los comentarios de todos los socios que hayan participado en el proceso de revisión. 6. **Adopción** del documento por el Grupo Sectorial de Protección. 7. **Aprobación** por el Coordinador Humanitario y el equipo interagencial del país. Los siguientes pasos son: la movilización de recursos y la implementación, supervisión y evaluación de la estrategia, así como su revisión en la medida en que sea necesaria.
¿Qué formato ha de tener la estrategia?	Es fundamental que exista un **documento escrito** que refleje el consenso sobre la visión general de la situación, el análisis de los problemas de protección, así como los objetivos marcados y los compromisos alcanzados para lograr los resultados de protección deseados. Este documento también sirve para dotar la respuesta de una mayor previsibilidad y transparencia así como para facilitar el posterior rendimiento de cuentas, proporcionar una hoja de ruta para las actividades, y evitar malentendidos o errores de interpretación. La estrategia debe ser **clara, concreta, fácil de comprender y orientada hacia la acción**. Aunque no existe un formato específico de documento estratégico de protección, es útil incluir elementos, como: • **Resumen ejecutivo:** una presentación clara y concisa de los resultados de protección esperados así como de los principales objetivos de la estrategia. • **Declaración de principios básicos** (como introducción a la estrategia): ♦ los principios fundamentales de la acción humanitaria (humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad) (*Véase la Parte I.1*) ♦ el principio fundamental de responsabilidad nacional así como el derecho de los desplazados internos a participar en la toma de las decisiones que les afecten, a través de la participación comunitaria (*Véase la Parte I.1*). ♦ los derechos de los desplazados internos, como los recogen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el derecho internacional de los derechos humanos y, en situaciones de conflicto armado, el derecho internacional humanitario así como la legislación nacional vigente (*Véase la Parte I.2*).

	• **Visión general de la situación de desplazamiento interno:** que incluya el número de personas afectadas; las causas del desplazamiento; la fecha o el período en el que se produjo el desplazamiento; si todavía se está produciendo; las regiones afectadas, incluidas las zonas de origen de los desplazados así como las zonas en las que se encuentren en la actualidad; y en qué medida se empiezan a alcanzar soluciones duraderas. Esta información debe proceder del análisis situacional (*Véase la Parte III.1*). • **Evaluación y análisis de la situación de protección:** un resumen del análisis situacional y del resultado de la evaluación de las necesidades de protección, que ponga de relieve los principales problemas de protección, las poblaciones en riesgo y sus causas, así como las capacidades de protección y de respuesta por parte de los principales actores y partes interesadas, incluidas las comunidades desplazadas, las autoridades nacionales, los agentes no estatales y la comunidad internacional (*Véase la Parte III.1*). • **Resultados previstos y objetivos acordados:** sobre la base del análisis situacional y de la evaluación de las necesidades de protección, especialmente los problemas prioritarios de protección, la estrategia debe especificar los resultados deseados y los objetivos dirigidos a prevenir, frenar o mitigar las violaciones de derechos humanos y las posibles amenazas (*Véase la Parte III.2*) • **Actividades:** deben ser realistas, prácticas y apropiadas para el contexto del país, teniendo en cuenta las posibles limitaciones del entorno operacional, como el acceso humanitario o la situación de seguridad. Por lo general, las actividades se suelen elaborar en detalle en el **Plan de Acción** adjunto a la estrategia. • **Supervisión y evaluación:** se debe especificar el mecanismo de supervisión y fijar los plazos para revisar periódicamente la implementación de la estrategia y efectuar los reajustes necesarios.
¿Plazo?	El desarrollo de una estrategia de protección puede requerir un plazo que varíe de una semana a un mes o, en determinadas circunstancias, algo más de tiempo, dependiendo de factores como el contexto operacional; la urgencia de los riesgos de protección; la disponibilidad de información y análisis sobre la situación y los problemas de protección; el número de actores que se debe consultar y el nivel de formalidad del proceso de desarrollo de la estrategia (el trabajo con las autoridades nacionales en ocasiones puede requerir la adopción de la estrategia por parte del Gobierno como documento de política oficial). **Se deben fijar plazos claros y realistas para cada etapa del proceso y se deben respetar.** Una vez finalizado el documento estratégico, es fundamental **supervisar y evaluar, a intervalos regulares**, su pertinencia así como el progreso de implementación. Para ello se pueden utilizar las revisiones a mitad de año del CAP, u otros plazos más frecuentes.

Estas recomendaciones para el desarrollo de una estrategia conjunta de protección para los desplazados internos también son de aplicación para las estrategias o políticas nacionales sobre desplazamiento interno que desarrollen los gobiernos en cumplimiento de su responsabilidad de proteger y asistir a los desplazados internos, así como de lograr soluciones duraderas[3]. Como se ha subrayado anteriormente, las autoridades nacionales son las principales responsables de proteger a los desplazados internos con el objetivo de garantizar su acceso efectivo a la protección nacional. Más de una docena de países han adoptado estrategias o políticas nacionales sobre

[3] *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*, Mooney, E. Brookings -Bern Project on Internal Displacement, 2005. (Versión en español del *Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América, 2004*, disponible en: **http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/Framework_Spanish.pdf**
Ver también el art. 3 de la *Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África*, (Convención de Kampala), 2009.

desplazamiento interno[4]. Es importante que los actores internacionales de protección apoyen y promuevan estos esfuerzos. En efecto, en muchos casos, la comunidad internacional ha proporcionado asistencia técnica a las autoridades nacionales para la formulación de legislación, políticas y estrategias nacionales sobre desplazamiento interno. Estas estrategias, especialmente las desarrolladas en colaboración con la comunidad internacional, son un modelo de respuesta internacional sumamente valioso y contribuyen a una mejor coordinación de los esfuerzos realizados, tanto a nivel nacional como internacional.

Referencias principales

- *Protección, Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*, Hugo Slim y Andrew Bonwick, Intermón Oxfam / Overseas Development Institute, 2005.
- *Protección de las PDI por conflictos, Evaluación para la acción*, IASC/PCWG, febrero, 2008.
- *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América,* Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2005.
- *La Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones*, ACNUR, 2006.

[4] Por ejemplo, en Angola, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Irak, Nepal y Uganda, se han desarrollado estrategias nacionales sobre desplazamiento interno, a menudo con el apoyo de la comunidad internacional, y han sido adoptadas por los gobiernos. Los documentos están disponibles en los perfiles nacionales elaborados por el Centro de Observación del Desplazamiento Interno (IDMC) **http://www.internal-displacement.org/**. Véase también el índice de legislación y políticas regionales y nacionales sobre desplazamiento interno, en **www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx#MidEast**.

Parte IV

RIESGOS DE PROTECCIÓN: PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y RESPUESTA

Fotografía de Katharina Rohl, cortesía del Prof. Walter Kälin, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos /OACDH Azerbaiyán, Centro colectivo de población desplazada en Sumgayit

Resumen

La parte IV del presente manual pretende orientar al personal humanitario y de derechos humanos que trabaja en emergencias complejas sobre la manera de prevenir y responder a riesgos específicos de protección en situaciones de desplazamiento interno.

La parte IV se compone de 19 capítulos, cada uno de los cuales aborda un riesgo específico de protección al que se suelen enfrentar los desplazados internos y las poblaciones afectadas. Cada capítulo, por lo tanto:

- describe el riesgo en cuestión, analiza su impacto sobre la vida y el bienestar de los desplazados e identifica las personas y los grupos que corren mayor riesgo;
- contiene una lista de propuestas de actividades que pueden emprender los actores humanitarios, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo para prevenir o responder al riesgo en cuestión (si bien muchas de las actividades genéricas se describen con mayor detalle en los capítulos correspondientes a la Parte V del manual);
- proporciona una visión general de los principios jurídicos y la normativa internacional (y regional) de los derechos humanos, de derecho internacional humanitario y de derecho penal internacional vigente, y subraya el deber de los Estados de respetar y garantizar el respeto de estos principios (un deber que, como se pone de relieve en la Parte I.2, también incumbe a los agentes no estatales en situaciones de conflicto armado);
- identifica a los principales actores nacionales, regionales e internacionales que pueden desempeñar un papel importante en la respuesta; y
- ofrece una relación de referencias, herramientas y enlaces de utilidad para obtener más información.

Los equipos sobre el terreno deben adaptar la orientación general ofrecida a lo largo de estos capítulos, incluido lo relativo al papel y las responsabilidades de los diferentes actores de protección, a cada contexto y a la realidad de las operaciones.

Parte IV.1
Desplazamiento forzado

Mensaje principal **145**

1. ¿Qué es el desplazamiento forzado? **145**

2. ¿Qué dice el derecho sobre el desplazamiento forzado? **146**

2.1 Derecho internacional (y regional) de los derechos humanos 146

2.2 Derecho internacional humanitario 147

2.3 Legislación nacional 148

3. La responsabilidad del Estado **148**

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **149**

4.1 Abordar las causas del desplazamiento 149

4.2 Mitigar los efectos perjudiciales del desplazamiento interno 151

5. Actores principales **153**

Referencias principales y enlaces de utilidad **154**

Mensaje principal

El desplazamiento forzado puede provocar consecuencias muy perjudiciales para la vida, la salud y el bienestar de las personas y las comunidades. Puede surgir en circunstancias muy variadas y a consecuencia de diversos factores. El desplazamiento forzado suele ser contrario a derecho, pero no siempre lo es. Aunque el derecho internacional prevé numerosas salvaguardas frente al desplazamiento forzado, en determinadas circunstancias éste puede perseguir un objetivo legítimo. Pero, incluso en estos casos, el desplazamiento debe cumplir ciertas condiciones y debe tener lugar en condiciones de seguridad y dignidad.

Toda persona tiene el derecho a circular libremente en condiciones de seguridad. Esto implica el derecho a no verse obligado a desplazarse ni a permanecer en un lugar determinado, salvo en los casos previstos por la ley, así como el derecho a buscar la seguridad en otro lugar dentro del propio país, o de solicitar asilo en cualquier momento en otro país. Los garantes de estos derechos, por su parte, en especial las autoridades estatales, tienen la obligación de abstenerse de provocar desplazamientos arbitrarios así como de prevenir todo desplazamiento ilícito a la vez que protegen el derecho de las personas a la libre circulación. En caso de que se produzca un desplazamiento, las autoridades responsables deben hacer lo posible por paliar y mitigar los efectos perjudiciales que pueda tener sobre las personas y comunidades, y garantizar una solución duradera para todos los afectados.

Quienes trabajan en el ámbito humanitario y de los derechos humanos pueden desempeñar un papel importante para prevenir o paliar los desplazamientos forzosos. Por lo general, estos esfuerzos se inscriben en el marco más amplio de una estrategia de protección para población desplazada, comunidades en riesgo de desplazamiento o población afectada en general, en una región o situación determinada.

¡Atención! *Los esfuerzos de prevención o reducción del desplazamiento interno así como de mitigación de sus efectos negativos, no deben restringir o limitar en modo alguno la libre circulación de las personas, ni impedir su posibilidad de desplazarse, o influir en su decisión de hacerlo.*

1. ¿Qué es el desplazamiento forzado?

El desplazamiento forzado es un fenómeno complejo. Puede considerarse como un riesgo de protección y, además, como una fuente de riesgos adicionales. En algunos casos, el desplazamiento forzado también es un mecanismo de supervivencia de las poblaciones afectadas por el conflicto armado. Este capítulo trata el desplazamiento principalmente como un riesgo de protección que requiere un tratamiento específico. Aunque las partes IV a VI del presente manual elaboran las diferentes maneras de mitigar sus consecuencias, este capítulo también ofrece algunas consideraciones concretas al respecto. (*Véase la Parte IV.2*).

Como recogen los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, el desplazamiento forzado se produce en aquellos casos en que determinadas personas y o grupos de personas *se ven 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*.

En muchos casos, el desplazamiento forzado se produce como consecuencia de la combinación de varios factores. En ocasiones, es difícil distinguir entre la “opción” de escapar y la obligación de hacerlo. El desplazamiento abarca situaciones en que la gente huye de manera preventiva o como mecanismo de supervivencia, con independencia de que el riesgo al que se enfrentan sea directo o indirecto. También cubre aquellas situaciones en las que las personas han sido expulsadas o desalojadas de sus hogares, o reubicadas en algún otro lugar que no es de su elección, ya sea por el Estado o por agentes no estatales. El desplazamiento interno también puede incluir situaciones en las que las personas desplazadas se han visto obligadas a retornar a sus lugares de origen o a asentarse en otro lugar del país en contra de su voluntad. En todos estos casos, el factor determinante es la ausencia de voluntad o consentimiento.

2. ¿Qué dice el derecho sobre el desplazamiento forzado?

El derecho internacional, en general, prohíbe a las autoridades y a los grupos armados ordenar o provocar voluntariamente cualquier forma de desplazamiento forzado, excepto en determinadas situaciones excepcionales:

2.1 Derecho internacional (y regional) de los derechos humanos

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos incorpora varias salvaguardas frente al desplazamiento forzado. Aunque no existe un derecho específico a la protección frente al desplazamiento forzado, éste es un derecho inherente a varios derechos humanos, incluido el derecho a la libre circulación y a escoger el lugar de residencia[1], el derecho a la protección frente a toda injerencia en el domicilio y la vida privada[2], el derecho a un nivel adecuado de vida, incluida la alimentación y la vivienda[3], y el derecho al respeto de la familia[4].

*Véase también los Principios **5, 6, 7** y **9** de los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**. Véase el Anexo 1 del Manual.*

¿En qué casos es ilícito el desplazamiento forzado?

El desplazamiento forzado únicamente se permite de manera excepcional y por causas limitadas. El desplazamiento forzado **es siempre ilícito**:

- si se basa en políticas de segregación racial, limpieza étnica o prácticas similares dirigidas a alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada o a consecuencia de ello;
- en situaciones de conflicto armado, salvo que así lo requiera la seguridad de la población civil o que constituya un imperativo militar;
- en caso de proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por razones imperiosas o primordiales de interés público;
- en caso de desastres, salvo en aquellos casos en los que la seguridad y la salud de las personas afectadas requiera su evacuación; y
- si se utiliza como castigo colectivo.

Además, el desplazamiento forzado **podría ser ilícito:**

- si no se respetan las garantías procesales mínimas;
- si el modo en que se lleva a cabo viola otros derechos u obligaciones concernientes al Estado o a las partes en el conflicto, como los derechos a la libertad y a la seguridad, y la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes; y
- si afecta negativamente el disfrute a largo plazo de los derechos humanos.

Hay que señalar que, cuando se debate la legalidad del desplazamiento, lo que se cuestiona, en todo caso, es la legalidad del acto de ordenar o provocar el desplazamiento (normalmente por parte de una autoridad o grupo armado), pero no la huida, en sí, por parte de los desplazados, acto que jamás podría ser ilícito.

---

[1] Ver, a nivel internacional, art. 13 DUDH; art. 12 PIDCP; art. 5(d), (i) y (f) PIDESC; art. 15 CEDAW; y art. 16 Convenio OIT 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; y a nivel regional, art. 12 CAfDH; art. 22 CADH; arts. 20 y 21 CArDH; y art. 2 del Protocolo nº 4 CEDH. Véase también el Principio 14 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*.

[2] Ver, a nivel internacional, art. 12 DUDH; art. 17 PIDCP; art. 8(16)CRC; y a nivel regional, art. 10 CAFDN; art. 11 CADH; y art. 8 CEDH.

[3] Ver, por ejemplo, art. 25 DUDH; art. 11 PIDESC; art 5(e)(iii) CERD; y art. 14(2)(h) CEDAW; y art. 27 CDN; y a nivel regional, arts. 15 y 16 del Protocolo de la CAfDH sobre los derechos de las mujeres en Africa. Véase también la Observación General Nº 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada y la Nº 7 (1997) sobre desalojos forzosos; así como el Principio 18 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.*

[4] Véase art. 16 DUDH; art. 10 PIDESC; arts. 17 y 23 PIDCP; arts. 16 y 18 CDN y, a nivel regional, art 18 CAfDH; art. 17 CADH; art. 38 CArDH; art. 5 de la Declaración del Cairo; arts. 8 y 12 del CEDH; y art. 16 de la CSE revisada. Véase también Principio 17 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.*

El desplazamiento forzado de la población por parte de las autoridades, únicamente se puede justificar de modo excepcional en virtud del derecho de los derechos humanos y bajo condiciones estrictas. **Debe estar previsto por la ley** y ser necesario y proporcionado en relación a la consecución de un objetivo legítimo, como puede ser la protección de la seguridad nacional o el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de terceros (*como se trata en la Parte V.12*). El desplazamiento no debe ser discriminatorio y debe ajustarse al resto de los derechos humanos y obligaciones jurídicas internacionales del Estado.

Incluso en aquellos casos en los que el desplazamiento interno fuera justificable, debe cumplir determinadas garantías sustantivas y procesales y debe realizarse en condiciones de seguridad y dignidad. Por ejemplo, toda decisión de desplazar a personas o comunidades ha de ser tomada por las autoridades competentes. Antes de iniciar el traslado, las autoridades deben garantizar condiciones básicas de seguridad y bienestar en el lugar de destino (incluso en caso de retorno). Las personas afectadas deben ser previamente informadas de las razones y los procedimientos del desplazamiento y se les debe brindar la oportunidad de impugnar la decisión, incluso a través de un proceso judicial independiente. En la medida de lo posible, se debe obtener su consentimiento informado, garantizar su participación en la planificación e implementación de la decisión y otorgarles medidas adecuadas de reparación[5]. El desplazamiento nunca se debe llevar a cabo de un modo en que viole los derechos a la vida, la libertad o la seguridad de las personas afectadas.

Se debe prestar especial atención a la protección frente al desplazamiento de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastoralistas y otros grupos con una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

En casos de emergencia pública, como puede ser durante un conflicto armado, las autoridades nacionales pueden suspender temporalmente ciertos derechos humanos, como el de libre circulación[6]. Las situaciones de conflicto armado se rigen por el derecho internacional humanitario.

2.2 Derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario exhorta a las partes en el conflicto armado a que hagan lo posible por salvaguardar a la población civil de los efectos de las hostilidades y tratar con humanidad a todas las personas bajo su control. (*Véase la Parte I.2.2*). En concreto, se prohíbe a las partes en conflicto ordenar el desplazamiento de la población civil, ya sea en parte o en su totalidad, a no ser que así lo requiera la seguridad de los civiles o por razones imperativas de índole militar, y les pide que permitan el regreso voluntario de las personas desplazadas en condiciones de seguridad tan pronto como dejen de existir las razones que motivaron su desplazamiento.

El derecho internacional humanitario también requiere que se tomen todas las medidas necesarias para proteger todas las propiedades que se hubieran tenido que abandonar; generar condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad, seguridad y alimentación durante el desplazamiento; y evitar la separación de los miembros de una misma familia[7].

---

[5] En relación a la cuestión de la justa reparación, ver los *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, disponible en **http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_sp.pdf**. Debe proporcionarse indemnización por cualquier daño económicamente evaluable, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso. Véanse también los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, disponible en **http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm**.

[6] Ver, por ejemplo, art. 4 PIDCP. La suspensión de las obligaciones del pacto son medidas de carácter excepcional, sometidas a estrictas condiciones. Véase la Parte *I.2.1* .

[7] Véase CICR, Normas 129-132 de derecho internacional humanitario consuetudinario: Volumen I, 2005. Véase también art. 49 y 147 del IV Convenio de Ginebra; art. 85(4)(a) y art. 4(3)(b) del Protocolo Adicional I; y art. 17 del Protocolo Adicional II.

Dependiendo del contexto, el desplazamiento forzado de civiles puede constituir un crimen de guerra y/o un crimen de lesa humanidad[8].

2.3 Legislación nacional

Muchos textos constitucionales a nivel nacional reafirman los derechos relacionados con el desplazamiento, como el derecho a la libre circulación y elección del lugar de residencia. Además, un número creciente de gobiernos ha fortalecido su legislación sobre desplazamiento interno para lograr su conformidad con los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*[9] y, especialmente, para codificar como delito bajo el derecho nacional aquellos actos de desplazamiento que constituyen crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra[10]. También puede haber otros tipos de normativa estatal sobre el desplazamiento arbitrario, como por ejemplo, la que se recoge en manuales militares y en la legislación relativa a la gestión civil de las crisis.

3. La responsabilidad del Estado

El Estado y sus instituciones tienen el deber de cumplir con sus obligaciones de derechos humanos en todo momento, así como de garantizar su respecto. En tiempos de conflicto armado, las partes en conflicto están igualmente obligadas a respetar y garantizar el respeto a las normas de derecho internacional humanitario. La mejor forma de reducir el riesgo de desplazamiento es evitar las condiciones que puedan obligar a las personas a abandonar sus hogares en contra de su voluntad. En la mayoría de los casos, el desplazamiento forzado se podría evitar o reducir considerablemente si se respetara la normativa del derecho internacional humanitario. Las autoridades nacionales deben garantizar la adopción de las medidas específicas indicadas a continuación:

- Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y evitar los factores que causen el desplazamiento forzado o contribuyan al mismo. Esto podría incluir, por ejemplo, garantizar el respeto del Estado de Derecho, combatir la impunidad y crear las condiciones necesarias para el disfrute de los derechos.
- Abstenerse de forzar a personas o comunidades a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual y protegerlas frente al desplazamiento arbitrario por parte de terceros. Las autoridades deben buscar todas las alternativas posibles antes de recurrir al desplazamiento.
- En aquellos casos en que el desplazamiento sea necesario y se justifique, las autoridades deben hacer lo posible por reducir la magnitud del desplazamiento y paliar sus consecuencias negativas. En particular, las autoridades deben procurar garantizar que el desplazamiento tenga lugar en condiciones satisfactorias de seguridad, alojamiento, alimentación, salubridad e higiene y que no se separen los miembros de una misma familia.
- Garantizar que el desplazamiento no tenga una duración superior a la que exijan las circunstancias y que se logren soluciones duraderas para todos los afectados. Las autoridades deben procurar crear las condiciones necesarias para el retorno voluntario, la reintegración o el asentamiento en otro lugar del país, así como facilitar estos procesos. Los desplazados internos no deben sufrir discriminación alguna a causa de su desplazamiento y deben lograr la restitución de las propiedades de que hubieran sido privados de manera arbitraria u obtener compensación por las mismas.

---

[8] Véase art. 147 del IV Convenio de Ginebra y art. 85(4)(a) del Protocolo Adicional I. Véase también art. 7(1)(d) y art. 8(2)(e)(viii) del Estatuto CPI.

[9] Por ejemplo, Angola, Burundi, Colombia, Georgia y Perú. En 1997, Colombia adoptó la Ley 387 sobre “medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, la protección y la consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos en la República de Colombia”. Aunque la ley es conforme a los Principios Rectores de los desplazamientos internos, de la ONU, su aplicación es problemática.

[10] Ver, por ejemplo, el Código Penal de Colombia, artículo 284A.

- Brindar protección y asistencia a los desplazados internos. En aquellos casos en los que las autoridades nacionales no tengan la capacidad o la voluntad de hacerlo, deberán garantizar el acceso rápido y sin trabas de las agencias humanitarias a las poblaciones necesitadas y facilitar el paso sin obstáculos de la asistencia humanitaria.
- Abogar ante las partes en los conflictos armados, independientemente del país o países de que se trate, en contra del desplazamiento de civiles salvo en aquellos casos en que sea necesario para su protección o se justifique por razones imperativas de índole militar[11].

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los actores humanitarios y de derechos humanos pueden jugar un papel importante para prevenir o mitigar el desplazamiento forzado, así como para paliar sus efectos negativos en caso de que se produzca. Estos esfuerzos deben basarse en una buena comprensión del marco jurídico nacional e internacional y llevarse a cabo en estrecha coordinación con otros actores relevantes del ámbito humanitario, de derechos humanos, de la cooperación al desarrollo y de la política. La acción humanitaria en ningún caso ha de menoscabar el derecho de toda persona a circular libremente por el interior o fuera de su país así como de solicitar asilo en otro país.

4.1 Abordar las causas del desplazamiento

El desplazamiento forzado a menudo se produce como consecuencia de violaciones de derechos humanos, o en casos de conflicto armado, de la violación del derecho internacional humanitario. Por consiguiente, para abordar las cuestiones relacionadas con el desplazamiento, a menudo es necesario prevenir estas violaciones. Sin embargo, puede resultar difícil distinguir las violaciones de derechos que hayan podido provocar los desplazamientos, de otras violaciones de derechos en general que se produzcan en un lugar determinado. El hecho de seleccionar comunidades en riesgo de desplazamiento para una acción específica de protección, en lugar de desarrollar estrategias de protección para toda la población afectada, puede hacer que se pase por alto la situación de comunidades que sufren graves violaciones de derechos, aunque no se enfrenten a un riesgo específico de desplazamiento. Por ello, por lo general, es más importante que las estrategias generales de protección aborden las amenazas y los riesgos específicos a los que se enfrente la población en función de su magnitud y gravedad, que en función del grado en que dichas amenazas o riesgos constituyan una causa de desplazamiento. En cualquier caso, estas estrategias pueden contener elementos relacionados específicamente con el desplazamiento, como por ejemplo, planes de contingencia. En todo caso, se debe coordinar cualquier actuación con las agencias que tienen un mandato específico de derechos humanos o de derecho internacional humanitario.

Para prevenir o mitigar los desplazamientos ilícitos, se suele emplear un conjunto de estrategias de fortalecimiento del Estado de Derecho y de prevención y respuesta a violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Esto puede incluir medidas de fortalecimiento de la capacidad institucional para mantener el orden público y combatir la impunidad, o medidas para garantizar el acceso a la justicia y promover la resolución pacífica de conflictos y controversias. En tiempos de conflicto armado, se deben redoblar los esfuerzos para garantizar que todas las partes en el conflicto respeten el derecho internacional humanitario, incluidas las disposiciones relativas a la protección de civiles (*elaboradas en la Parte I.2.2*).

[11] En virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional I, de 1977, los Estados han asumido específicamente la obligación jurídica de garantizar el respeto del derecho internacional humanitario en todo conflicto o situación de ocupación. Esta obligación es de naturaleza consuetudinaria y también es aplicable a situaciones de conflicto armado no internacional. La obligación de "garantizar el respeto" no se limita al comportamiento de las partes en el conflicto, sino que incluye el requisito de que los Estados hagan todo lo posible por garantizar el respeto del derecho internacional humanitario a nivel universal.

	En nuestro trabajo, podemos…
Evaluación (*Véase la Parte III.I*)	• Garantizar que las evaluaciones y los análisis de protección que se lleven a cabo contengan información sobre los posibles factores o incidentes que puedan generar desplazamiento interno. Prestar especial atención a factores específicos, como tensiones políticas o étnicas en el país, disputas sobre la tierra u otros recursos, incidentes de violencia, violaciones de derechos humanos, movimientos migratorios que pudieran generar enfrentamientos (por ejemplo entre comunidades residentes de agricultores y pastores nómadas), proyectos de desarrollo a gran escala y áreas propensas a los desastres naturales. • Compartir esta información con los actores pertinentes para que se tenga en cuenta en los mecanismos de alerta temprana y los planes de contingencia.
Alerta temprana y elaboración de planes de contingencia	• Trabajar con otros actores humanitarios o de derechos humanos para establecer mecanismos de alerta temprana y desarrollar planes de contingencia para responder a incidentes de desplazamiento forzado. En dichos planes se debe identificar a los actores clave, sus roles y responsabilidades, así como las estrategias y/o actividades que se deben llevar a cabo en caso de desplazamiento. Todo el personal y las agencias colaboradoras deben familiarizarse con los planes de contingencia y los protocolos de actuación existentes. • Si fuera apropiado, ayudar a fortalecer la capacidad de las autoridades competentes de mantener mecanismos de alerta temprana y desarrollar e implementar planes de contingencia en caso de desplazamiento, o de que éste sea inminente.
Coordinación	• Asegurar la coordinación de los actores humanitarios, de derechos humanos, de desarrollo, políticos y militares, como fuerzas de mantenimiento de la paz, allí donde estén presentes, en todo lo relativo a las iniciativas de prevención. Ello incluye a los grupos de trabajo de protección a los diferentes niveles, el equipo interagencial del país y el Coordinador Humanitario.
Presencia (*Véase las Partes V.2 y 4*)	• Mantener una presencia altamente visible en zonas en riesgo de desplazamiento, siempre que las circunstancias lo permitan. En ocasiones, la presencia humanitaria puede tener un efecto disuasorio de posibles violaciones de derechos humanos. No obstante, es importante evaluar cuidadosamente dicha presencia, ya que puede ser percibida como una manera de condonar o aprobar graves violaciones de derechos humanos, incluido el desplazamiento forzoso.
Incidencia y cabildeo (*Véase la Parte V.3*)	• Interceder ante las autoridades relevantes y, en caso de conflicto armado, con las partes en el mismo, para instarlas a que respeten y promuevan el respeto de los derechos humanos y los principios humanitarios, de conformidad con el derecho internacional vigente. Hacer hincapié en su obligación de abstenerse de crear condiciones que pudieran generar desplazamientos o de desplazar forzosamente a la población, así como su deber de protegerla de desplazamientos provocados por terceros. Garantizar que los desplazamientos que se produzcan tengan lugar en condiciones satisfactorias de seguridad, salubridad, alojamiento y nutrición, y que no se separen los miembros de una misma familia. • En la medida que se considere oportuno, establecer un diálogo con agentes influyentes, como organizaciones regionales o internacionales o con determinados Estados, para fomentar y apoyar su participación con el fin de reducir el riesgo de desplazamiento.

Mediación y diálogo	• Fomentar un diálogo abierto y apoyar iniciativas de mediación, prevención y resolución de conflictos a nivel local, regional y nacional. • Fortalecer la capacidad de la sociedad civil, las comunidades en riesgo de desplazamiento, las autoridades nacionales y otros actores relevantes para contribuir a estas iniciativas. Para ello, se pueden llevar a cabo, por ejemplo, actividades de capacitación en mediación y negociación para la resolución pacífica de controversias.
Información (*Véase la Parte V.7* 📖)	• Apoyar campañas de información para concientizar al público en general sobre los derechos humanos y los principios humanitarios y difundir información sobre el desplazamiento forzado. • En caso de desplazamiento inminente, colaborar con la comunidad para garantizar que sus miembros sean conscientes de su derecho a circular libremente por el país, así como de su derecho a abandonarlo, por ejemplo, para solicitar asilo en el extranjero.
Fortalecimiento de la capacidad institucional y capacitación (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Colaborar con los actores de derechos humanos y humanitarios para fortalecer la capacidad del Estado, las autoridades locales y otras entidades no estatales para respetar y garantizar el respeto de los derechos humanos y los principios humanitarios. Ello puede implicar, por ejemplo, contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y fortalecer la capacidad del poder legislativo, judicial y ejecutivo del Estado. • En coordinación con el CICR y otros actores pertinentes, apoyar actividades de capacitación de los miembros de las fuerzas armadas y grupos armados a todo nivel, incluidos los agentes no estatales, para el cumplimiento de sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario. • Colaborar con grupos comunitarios y de la sociedad civil en el fortalecimiento de su capacidad para plantear sus preocupaciones ante las autoridades nacionales y dialogar con éstas para prevenir el desplazamiento. Para ello se pueden llevar a cabo actividades de capacitación, o brindar asesoramiento técnico o asistencia material. Apoyar su participación en foros regionales o internacionales relevantes y tomar las medidas necesarias para fortalecer su mensaje y aumentar la seguridad personal de sus miembros.
Movilización comunitaria *(Véase la Parte V.10* 📖*)*	• Garantizar que las personas y las comunidades estén informadas y puedan participar en procesos públicos de toma de decisiones sobre cuestiones que les afecten, incluidas las relativas a alternativas al desplazamiento. • Apoyar iniciativas dirigidas a fomentar la autosuficiencia y el acceso a servicios básicos, como educación o atención sanitaria, así como medios de subsistencia, para que disminuya la necesidad de buscar apoyo en otros lugares.

4.2 Mitigar el impacto negativo del desplazamiento forzado

La *Parte V.12* 📖 *del presente manual ofrece orientación detallada sobre la participación de los actores humanitarios en reubicaciones o evacuaciones legales.*

En todo momento, se deben llevar a cabo esfuerzos por evitar el desplazamiento *ilícito*. Si estos esfuerzos fracasaran y se produjera un desplazamiento, el imperativo humanitario puede exigir brindar asistencia y servicios vitales de manera urgente. Sin embargo, tales situaciones pueden representar un dilema para los actores humanitarios y de derechos humanos, ya que su participación puede ser interpretada o percibida como una manera de condonar o aprobar el desplazamiento ilícito y constituir, por consiguiente, una grave amenaza para la neutralidad y la

imparcialidad de la acción humanitaria. A la luz de la complejidad de este tipo de situaciones, así como de las posibles implicaciones políticas, legales y de seguridad, toda **participación de este tipo debe ser aprobada al más alto nivel, en consulta con el Coordinador Humanitario**.

El tema de la percepción es central en este tipo de dilemas. Es posible que el principio de imparcialidad por el que se debe guiar la acción humanitaria, no resulte tan evidente para muchas de las partes involucradas. Por ello, además de someter toda decisión a la más estricta consideración, es necesario gestionar de manera proactiva, a través de estrategias de comunicación o similares, los riesgos que puedan surgir a consecuencia de percepciones de falta de neutralidad o de parcialidad de los actores humanitarios.

	En nuestro trabajo, podemos…
Evaluación (*Véase la Parte III.I*)	• Promover la pronta evaluación de las necesidades humanitarias más urgentes que surjan a raíz del desplazamiento. Este tipo de evaluación se puede llevar a cabo antes del desplazamiento o durante el mismo. • Identificar los problemas que requieren conocimientos técnicos especializados, y abogar a favor del rápido despliegue de expertos.
Asistencia humanitaria (*Véase la Parte V.5*)	• Proporcionar asistencia y servicios vitales, como alojamiento, alimentos, agua y asistencia sanitaria. Tan pronto como lo permitan las circunstancias, garantizar que se lleven a cabo ejercicios de evaluación, planificación y programación en las áreas de asentamiento para facilitar una respuesta humanitaria sostenible. • Tan pronto como sea posible, reorientar las actividades de asistencia de manera que se permita a la población desplazada retomar sus actividades sociales y económicas y limitar su dependencia de la ayuda humanitaria. Esto puede requerir facilitar el acceso a recursos vitales (como tierras, agua, etc.), o el acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad que el resto de la población, etc. En estas situaciones, existe un alto riesgo de explotación, exclusión y marginalización y se debe hacer lo posible por evitarlo, teniendo presente que los desplazados internos son nacionales o residentes habituales en su país y tienen, por tanto, los mismos derechos que el resto de nacionales y residentes habituales en el país.
Presencia y monitoreo (*Véase las Partes V.2 y 4*)	• Negociar el acceso humanitario a las comunidades desplazadas. Si no se aceptara una presencia genérica de protección, como de observadores de derechos humanos, se debe intentar llegar a un acuerdo que, al menos, permita el acceso de asistencia humanitaria. • En la medida de lo posible, y si lo permitieran las condiciones de seguridad, monitorear el desplazamiento forzado de personas y comunidades y garantizar que los actores pertinentes reciban información exacta al respecto (como el grupo de trabajo de protección, el equipo interagencial del país y el Coordinador Humanitario).
Incidencia y cabildeo (*Véase la Parte V.3*)	• Interceder con todos los actores relevantes de manera permanente para reducir y mitigar el impacto del desplazamiento. Se debe instar a los responsables del desplazamiento a que traten a la población desplazada con humanidad en todo momento y que respondan a sus necesidades de seguridad, alojamiento, alimentación, agua y saneamiento. Se deben adoptar medidas especiales para responder a las necesidades de personas con necesidades específicas.

	• Recordar continuamente a las autoridades su deber de restaurar las condiciones que permitan a la población desplazada considerar la posibilidad de retornar y que promuevan la resolución de la crisis de desplazamiento. Es importante tener presente que, aunque se den las condiciones necesarias para el retorno, las opciones de soluciones duraderas deben incluir por igual la posibilidad de regresar, asentarse en un tercer lugar y/o integrarse a nivel local.
Unidad familiar (*Véase la Parte IV.7* 📖)	• Apoyar e implementar medidas para evitar la separación familiar, prestando particular atención a los niños y niñas, a las personas mayores y las personas con discapacidad. Garantizar que las actividades de localización y reunificación de familiares se lleven a cabo tan pronto como sea posible.
Acceso a la justicia	• Fortalecer la capacidad de las personas y las comunidades desplazadas de acceder a la justicia y obtener una reparación efectiva por la violación de sus derechos a raíz del desplazamiento ilícito. Esto puede incluir el ofrecimiento de asesoramiento jurídico u otro tipo de asistencia para acceder al sistema de justicia, que incluya los sistemas tradicionales.
Tierra y propiedades	• Para mitigar el impacto de la pérdida de la tierra y las propiedades, informar a las personas y las comunidades afectadas, en la medida de lo posible, de la importancia de conservar la documentación personal o de otro tipo, incluida la relativa a la propiedad o uso de la tierra y otros bienes. Instar a las comunidades locales a denunciar o señalar cualquier pérdida de documentación y propiedad e informarlas sobre los procedimientos a seguir para reclamar la documentación o la propiedad perdida. • En el momento de la huída, o lo antes posible a partir de ese momento, asistir a la comunidad para recopilar y conservar toda la información de que se disponga sobre la propiedad o el uso de la tierra y otros bienes. Esta información puede incluir: copias de páginas de registros o bases de datos oficiales, documentos relativos a hipotecas, impuestos sobre la propiedad o el patrimonio; facturas de teléfono o de servicios públicos; facturas de alquiler y fotografías.

5. Actores principales

Los esfuerzos para prevenir, reducir y mitigar los efectos del desplazamiento forzado requieren un esfuerzo coordinado por parte de un abanico de actores.

- A **nivel nacional**, los actores principales incluyen: personas y comunidades desplazadas; todos los niveles del Gobierno, especialmente el ministerio del interior, defensa, vivienda y bienestar social, el poder judicial, las instituciones del orden público, y las fuerzas armadas; las instituciones o comisiones de derechos humanos; la sociedad civil y las ONGs. Incluso en aquellos casos en que su actuación sea, en parte, la causa del desplazamiento forzado, las autoridades estatales mantienen la obligación de proteger y asistir a la población en riesgo en su territorio. Por lo tanto, se debe instar a las estructuras del Estado a nivel local, regional y nacional, a que cumplan con dichas obligaciones. En el caso de que la actuación de agentes no estatales contribuya al riesgo de desplazamiento, también se les debe incluir, como actores fundamentales, en los esfuerzos que se realicen para prevenir, reducir o mitigar los efectos del desplazamiento forzado.
- A **nivel regional**, los actores principales incluyen: organizaciones regionales, como la Unión Africana; cortes regionales de derechos humanos, comisiones y relatores especiales; fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, allí donde estén presentes; y países donantes o vecinos influyentes.

- A **nivel internacional**, los actores principales incluyen: varios actores políticos, de desarrollo, de derechos humanos y humanitarios, así como fuerzas de mantenimiento de la paz, allí donde estén presentes. Otros actores importantes son la Comunidad Internacional de los Estados, el Coordinador Humanitario/Residente, OCHA, PNUD, OACDH, ACNUR, UNICEF, UNIFEM, FNUAP, OIM, CICR y las ONGs colaboradoras.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América,* Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2005.
- *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos,* Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, 1999.
- *Manual on Field Practice in Internal Displacement: Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field-based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons,* IASC Policy Paper Series, No. 1, 1999. (Manual sobre la Práctica de Campo en el Desplazamiento Interno)
- Protection of Internally Displaced Persons, IASC Policy Paper Series, No. 2, 2000

Parte IV.2
Amenazas a la vida y la seguridad

Mensaje principal **156**

1. Protección frente al crimen, la violencia y los abusos **156**

1.1 Marco jurídico internacional y responsabilidad estatal 157

1.2 El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos 158

2. Protección frente a los efectos de los conflictos armados y la actuación de las partes en el conflicto **161**

2.1 Marco jurídico internacional y responsabilidades de las partes en el conflicto 162

2.2 El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos 163

3. Actores principales **166**

Referencias principales y Enlaces de utilidad **167**

Anexo I **168**

Mensaje principal

En cada una de las etapas del ciclo de desplazamiento, las personas y las comunidades desplazadas pueden enfrentarse a diversas amenazas a su vida o a su seguridad. Estas amenazas pueden provenir de varias fuentes e incluir diversos actores, según el contexto. Las autoridades nacionales son las principales responsables de brindar protección frente a tales amenazas y evitar que se cree un clima de impunidad en torno a los actos criminales, de violencia o de abuso que puedan producirse.

Los actores humanitarios y de derechos humanos no suelen tener el mandato, la capacidad ni los recursos necesarios para proteger físicamente a las personas o comunidades desplazadas frente a este tipo de amenazas. Sin embargo, es posible contribuir a su protección ayudando a reducir su exposición a este tipo de violencia y procurando paliar su devastadores efectos.

Este capítulo se debe leer conjuntamente con la *Parte IV.4* sobre la violencia de género así como la *Parte IV.5* sobre los niños y niñas asociados con fuerzas o grupos armados. El capítulo ofrece orientación sobre el modo de abordar tres tipos de amenazas a la vida y la seguridad diferentes, pero relacionados entre sí:

- amenazas a raíz del **colapso del orden público**, incluidos los actos delictivos individuales o colectivos, o los actos de violencia[1] o abuso.
- amenazas a raíz del contexto del **conflicto armado**, por ej. a manos de fuerzas o grupos armados que sean partes en el conflicto, o como resultado de su actuación; y
- amenazas a raíz de las **tensiones comunitarias o en el seno del propio grupo**, ya sea entre la propia población desplazada o entre ésta y la comunidad de acogida, por ejemplo, como resultado de la pugna por recursos limitados, como la tierra, el agua o la leña[2].

Consideraciones fundamentales

- La **responsabilidad** de garantizar la seguridad de la población recae sobre el **Estado** y sus instituciones. Por lo tanto, es fundamental entablar un diálogo con las autoridades nacionales y locales, en la medida de lo posible, para identificar, prevenir y responder a las amenazas de seguridad de manera eficaz y sostenible.
- **Las personas y comunidades desplazadas** son actores clave de protección; comprenden el contexto local y tienen acceso a información y conocimientos que otros normalmente no poseen. Se les debe consultar y se deben apoyar sus mecanismos y estrategias de adaptación y supervivencia.
- **A veces, la huida es la mejor estrategia de protección de que dispone la población**. Incluso cuando se adoptan medidas para mejorar la seguridad de la población, toda persona ha de conservar su derecho a desplazarse a otro lugar del país o a abandonarlo y solicitar asilo en el extranjero.

1. Protección frente al crimen, la violencia y los abusos

El desplazamiento forzado a menudo se produce en situaciones caracterizadas por el hundimiento del Estado de Derecho, en las que las autoridades pueden carecer de la capacidad o la voluntad de mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y comunidades desplazadas. Todo ello, combinado con otros factores – como el conflicto armado, el desmoronamiento de las

[1] Por lo general, un acto de violencia, tenga lugar o no durante un conflicto armado, se puede definir como todo acto que inflija un daño físico, mental, sexual, o de otra índole, a un individuo o un grupo, incluida la amenaza de cometer dicho acto, y que cause, o que sea susceptible de causar, daño, la muerte, discapacidad física o mental o privaciones.

[2] Ésta no es una lista exhaustiva y puede ser necesario identificar y abordar otros tipos de amenazas. Esto incluye, por ejemplo, amenazas surgidas en el contexto de catástrofes naturales, como incendios, sequía, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierra y contaminación.

instituciones y de la infraestructura, la pobreza, la falta de educación y de oportunidades de desarrollar medios de subsistencia, o el colapso de las normas y los valores sociales –puede provocar un aumento considerable de los niveles de criminalidad, explotación y abuso, tanto en la esfera pública como en la privada.

Los desplazados internos a menudo se ven obligados a soportar el peso de este tipo de violencia. Con frecuencia sufren la pérdida del entorno de protección que les ofrecía su hogar, su familia y su comunidad y no tienen acceso a la asistencia y prestaciones vitales, como los alimentos, el alojamiento y los servicios básicos de salud. Como resultado, pueden enfrentarse a amenazas de violencia aún mayores, a la vez que ven mermada su capacidad de recuperarse de sus efectos nocivos.

Aunque este tipo de amenazas son comunes tanto en entornos urbanos como rurales, pueden ser especialmente pronunciadas en campamentos o asentamientos extensos y masificados. Estos entornos, en los que se combinan diversos factores, como la densidad de la población, la pobreza y las deficientes condiciones de vida, el mantenimiento ineficaz del orden público y la falta de acceso a la justicia, pueden constituir un caldo de cultivo para la criminalidad, la violencia y el abuso a manos de actores internos y externos. Las amenazas que pueden surgir, varían así desde hurtos, robos y actos de vandalismo, en general, hasta graves violaciones de derechos humanos, como violaciones, agresiones físicas y asesinatos.

El ambiente cerrado de los campamentos y asentamientos, unido a la ansiedad y la desesperación como consecuencia de los traumas sufridos, así como la marginalización y la falta de esperanza de las personas y las comunidades, pueden contribuir, por su parte, a incrementar la frecuencia y la gravedad de tales actos y a menoscabar sus mecanismos de adaptación y supervivencia de la población así como su propia capacidad de protección.

Tabla 1: Ejemplos de amenazas frecuentes a la vida y la seguridad

- Homicidios; asesinatos; desapariciones forzadas; ejecuciones sumarias o arbitrarias; agresiones y palizas físicas.
- Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes y otros ataques a la dignidad personal; mutilaciones y lesiones; castigos corporales.
- Violencia sexual y de género, como violaciones, agresiones o humillación sexual; explotación sexual, como la prostitución forzada y la entrega de ayuda humanitaria a cambio de sexo; prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital femenina, los embarazos forzados y precoces; o los asesinatos de honor.
- Raptos; secuestros; esclavitud; reclutamiento forzado; trabajos forzados; trata de personas; esclavitud sexual.
- Desplazamiento forzado, retorno o reubicación forzados.
- Acoso, intimidación y coacción.
- Destrucción de los medios de subsistencia y la propiedad, incluida la tierra, los cultivos, la cosecha, el ganado y otros bienes indispensables para la supervivencia de la población; vandalismo e incendios provocados.
- Hurtos; robos, incluido el de ganado; saqueo; y la apropiación o adquisición fraudulenta de tierra o propiedades.
- Extorsión; fraude; falsificaciones; cobro ilegal de impuestos; y cobro de dinero a cambio de “protección”.
- Explotación, bloqueo y desviación de la asistencia humanitaria.

1.1 Marco jurídico internacional y responsabilidad estatal

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos contiene disposiciones especialmente relevantes para los desplazados internos, como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad; el derecho a no ser sometido a tortura o tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a no ser sometido a esclavitud; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la protección de la ley en condiciones de igualdad; así como el derecho a acceder a la justicia.

El Estado debe garantizar el respeto de estos derechos por parte de todas las autoridades y agentes públicos, brindar protección frente a toda violación de los mismos por terceros, y garantizar a toda persona el acceso a medidas adecuadas de reparación en caso de que se produzcan tales violaciones. Para ello, las autoridades deben adoptar las medidas oportunas en el plano legislativo, administrativo y ejecutivo para:

- mantener el orden público y fortalecer las instituciones civiles responsables, por ejemplo mediante la capacitación y el despliegue de un número suficiente de policías civiles, tanto mujeres como hombres, en el interior y los alrededores de los campamentos y los asentamientos, así como otras áreas de población desplazada.
- mejorar el acceso a la justicia y fortalecer las instituciones y los mecanismos de justicia tanto formales como informales para combatir la impunidad, por ejemplo mediante la investigación rápida y minuciosa de los delitos y el enjuiciamiento de los presuntos responsables; y
- fortalecer la capacidad de las personas y las comunidades de protegerse a sí mismas y de sobreponerse a las consecuencias de los crímenes, violencia y abusos que hayan podido sufrir, por ejemplo facilitando su acceso a asistencia y a servicios vitales que puedan minimizar su exposición a este tipo de amenazas, como un alojamiento adecuado, medios de subsistencia y asistencia sanitaria.

Hay que señalar que el empleo de la fuerza y de armas para fines de orden público está estrictamente regulado por la normativa de derechos humanos. Su utilización debe ser necesaria y proporcional para lograr un fin legítimo, como efectuar un arresto o proteger la vida de civiles y, si ello causara heridas o la pérdida de vidas, se debe llevar a cabo una investigación oficial. Ésta y otras normas se describen con detalle en el ***Código de Conducta de las Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*** así como en los ***Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley***[3].

1.2 El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los actores humanitarios y de derechos humanos, por lo general, no poseen ni el mandato, ni la capacidad, ni los recursos necesarios para garantizar la protección frente a la criminalidad, la violencia y los abusos. No obstante, pueden ayudar a las autoridades nacionales y a las personas afectadas a minimizar su exposición a estos actos así como a paliar sus efectos negativos. Estos esfuerzos deben abordar tanto las causas políticas y socio-económicas de la criminalidad y sus consecuencias, como la criminalidad en sí. Para garantizar la sostenibilidad de estos esfuerzos se requiere la estrecha coordinación de las autoridades nacionales y las comunidades, tanto desplazadas como residentes.

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Asegurar que las evaluaciones de protección tengan en cuenta las diversas amenazas a la vida y la seguridad de los desplazados internos a consecuencia del crimen, la violencia y el abuso. En la medida de lo posible, dichas evaluaciones se deben llevar a cabo con la cooperación de expertos en seguridad y/u orden público. En ellas, se deben abordar factores tales como (i) los tipos de amenazas; (ii) las personas o grupos en mayor situación de riesgo; (iii) los actores involucrados y su motivación; (iv) cualquier factor o circunstancia agravante; (V) la capacidad del Estado de abordar estos riesgos; cualquier obstáculo existente y el tipo de apoyo necesario; (vi) el impacto de dichas amenazas o riesgos sobre las personas para las que se trabaja, estrategias de adaptación o supervivencia y el tipo de apoyo que necesitan para contrarrestar la situación; y (vii) las posibles consecuencias negativas no deseadas que puedan desprenderse de nuestra intervención.

[3] Estos documentos se encuentran disponibles en **http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm**

Incidencia (*Véase la Parte V.3* 📖)	• Interceder ante los actores relevantes, como las agencias del orden público y las autoridades del ministerio de justicia y del interior, a favor del despliegue en los campamentos, asentamientos y otras áreas de población civil, de un número adecuado de policías civiles profesionales con la capacitación adecuada, que incluya a mujeres.
Actividades de información y comunicación (*Véase la Parte V.7* 📖)	• Apoyar campañas/redes de información y educación, ya sea a través de la radio, el teatro o medios de comunicación escritos (folletos, posters o afiches, etc.) para brindar información y asesoramiento en materia de seguridad de una manera neutral. Por lo general, estas redes deben ser gestionadas por la comunidad, nutrirse de más de una fuente de información, tener en cuenta los diferentes grados de alfabetización y discapacidad existentes, y prever salvaguardas en caso de que sean manipuladas con fines políticos o militares.
Apoyo material, técnico y financiero	• Considerar la posibilidad de brindar apoyo material, técnico o financiero a las agencias del orden público y a los ministerios relevantes, siempre que sea apropiado. Esto puede incluir apoyo material (por ejemplo, espacio para oficinas o material, telecomunicaciones, vehículos o combustible), de gestión (por ejemplo, planificación o coordinación), o financiero (por ejemplo incentivos para el personal).
Capacitación	• Ofrecer o apoyar actividades de formación y capacitación en derechos humanos, códigos de conducta para agentes del orden público, y los principios fundamentales para el mantenimiento eficaz del orden público, dirigidas a fuerzas de policía y de seguridad en general. Explorar la posibilidad de que otros actores se beneficien también de este tipo de actividades de capacitación.
Mecanismos de denuncia	• Apoyar el establecimiento de mecanismos adecuados para la denuncia o referencia de casos a raíz de incidentes delictivos, violentos y relacionados con violaciones de derechos humanos. Por lo general, tales mecanismos deberían estar gestionados por las autoridades del orden público. En algunos casos, no obstante, es posible que tales mecanismos tengan que ser establecidos por parte de actores humanitarios o de derechos humanos, por ejemplo, para los incidentes que se produzcan en el interior de los campamentos y asentamientos. Dichos mecanismos deben respetar los principios de privacidad y confidencialidad y deben ser adecuadamente supervisados y monitoreados. También se debe obtener el consentimiento informado de las víctimas o testigos antes de compartir la información y garantizar su seguridad. Se les debe referir a los actores apropiados para que puedan obtener toda la asistencia necesaria a nivel jurídico, médico o de otro tipo.
Acceso a la justicia (*Véase las Partes IV.18 y V.8* 📖)	• Mejorar el acceso a la administración de justicia mediante el fortalecimiento de la capacidad de los mecanismos de justicia, tanto formales como informales, y la posibilidad de las personas y las comunidades de acceder a dichos mecanismos y beneficiarse de ellos. Para tal efecto, se puede brindar apoyo material (por ejemplo, espacio para oficinas o material; telecomunicaciones; vehículos, combustible o incentivos para el personal), de gestión (por ejemplo, planificación o coordinación), o de capacitación (por ejemplo, en temas de derechos humanos o estándares de conducta profesional).

Movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10* 📖)	• En cooperación con la comunidad, identificar el modo de fortalecer la capacidad de las personas, las comunidades y la sociedad civil, de prevenir la violencia y de responder a ella, así como la capacidad de recuperarse de sus efectos. Para tal fin, se pueden llevar a cabo, por ejemplo, actividades de capacitación, asesoramiento y/o apoyo material en el ámbito de los derechos humanos y los principios humanitarios, o primeros auxilios, prevención del delito, lucha anti-incendios, concienciación sobre la existencia y peligrosidad de las minas, resolución de conflictos, y relaciones comunitarias. Se debe prestar especial atención a las personas y grupos con necesidades específicas, como pueden ser las mujeres solas, las niñas, las personas mayores y las minorías.
Unidad familiar (*Véase la Parte IV.7* 📖)	• Garantizar la identificación de las personas separadas de sus familias, la creación de mecanismos de localización de familiares y de reunificación familiar, así como la adopción de medidas para responder a las necesidades más urgentes de protección y asistencia. En el caso de niños separados y no acompañados, es posible que se tengan que poner en marcha procedimientos para la determinación de su interés superior, y que se tengan que identificar mecanismos alternativos para su cuidado.
Gestión de campamentos o comunidades de desplazados (*Véase las Partes V.5 y V.6* 📖)	• Garantizar que los comités comunitarios, los comités de los campamentos y los de distribución de ayuda humanitaria, no sean discriminatorios y tomar las medidas necesarias para que sean participativos y representativos. Adoptar las salvaguardas necesarias para prevenir la posible manipulación o la mala utilización de la ayuda humanitaria así como su desvío por fuerzas o grupos políticos o militares. Promover la redacción de reglamentos en los campamentos, así como su difusión posterior por los comités, en cooperación con las autoridades responsables de la gestión del campamento.
Mecanismos de vigilancia comunitaria (*Véase Anexo I al presente capítulo* 📖)	• Asistir a la comunidad, en cooperación con la policía en la medida de lo posible, en la organización y gestión de mecanismos de vigilancia comunitaria, como se describe en el Anexo I del presente capítulo. Tales mecanismos deben ser de naturaleza civil y deben incluir tanto a mujeres como a hombres, que deben recibir la capacitación necesaria sobre los principios básicos del mantenimiento del orden público. Asimismo, deben estar adecuadamente supervisados, monitoreados y equipados.
Presencia (*Véase la Parte V.4* 📖)	• Mantener una presencia claramente visible en el interior y en los alrededores de los campamentos, asentamientos y áreas de acogida de población desplazada, en la medida en que lo permitan las condiciones de seguridad. Se debe tener presente, sin embargo, que en algunos casos, este tipo de presencia puede infundir un falso sentido de seguridad a las personas para las que se trabaja y atraer la atención hacia ellas de manera involuntaria.
Planificación física basada en la protección (*Véase la Parte IV.10* 📖)	• Garantizar que los campamentos, asentamientos y demás áreas de acogida de población desplazada, cumplan, en la medida de lo posible, con los principios de protección relativos a la planificación física relativos a la selección del lugar, su disposición y el diseño de los lugares para la distribución de la ayuda humanitaria y la prestación de servicios; Estos principios incluyen, por ejemplo, la necesidad de garantizar una distancia adecuada de las zonas de conflicto u otros focos de violencia; la instalación de iluminación de seguridad; la participación comunitaria en la distribución y disposición de los lotes familiares; la asignación de un espacio adecuado a cada familia; el acceso en condiciones de seguridad a recursos, como alimentos, agua y leña; el acceso en condiciones de seguridad a servicios, como los de policía, oficinas de gestión de campamento, instalaciones sanitarias, escuelas, mercados y centros comunitarios; y el establecimiento de lugares aptos para niñas y niños. Colaborar con los demás socios para garantizar que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género, la edad y la discapacidad.

Asistencia Humanitaria (*Véase la Parte V.5* 📖)	• Brindar asistencia y servicios, o abogar a favor de que otros lo hagan, para reducir el nivel de exposición de la comunidad desplazada al crimen, la violencia y los abusos, o para mitigar sus efectos. Para tal fin, se pueden suministrar alimentos, leña, hornos de bajo consumo y diversos artículos de primera necesidad, particularmente si los desplazados se enfrentan a algún riesgo particular al intentar adquirir dichos bienes por otros medios. • Garantizar que la distribución de la asistencia no genere riesgos adicionales para las comunidades desplazadas. Para ello, se debe llevar a cabo en condiciones de seguridad y de manera equitativa y no discriminatoria. También se deben tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, las niñas y los niños, las personas mayores y las que sufren discapacidad, así como las necesidades de las comunidades vecinas.
Educación y actividades socioeconómicas (*Véanse Partes IV. 15 y IV.16* 📖)	• Apoyar iniciativas socioeconómicas, como actividades educativas o de formación profesional, o proyectos culturales, religiosos y deportivos. De esta forma, se puede contribuir a minimizar el grado de exposición a diversas amenazas, reducir el grado de violencia intracomunitaria, ayudar a las personas a superar los efectos de la violencia y promover el desarrollo de medios de subsistencia sostenibles.
Evacuación o reubicación (*Véase la Parte V.12* 📖)	• Siempre que sea necesario, facilitar la evacuación o la reubicación de determinadas personas o grupos (como víctimas, testigos u otras personas en riesgo) a un lugar en el que se pueda garantizar su seguridad física. Por lo general, la evacuación y la reubicación son medidas de última instancia y deben cumplir con unos estándares mínimos de seguridad, alimentación, salud y alojamiento, tanto en el momento en que se lleven a cabo, como después. Estas dos medidas de seguridad son de carácter temporal y no deben demorar la búsqueda de una solución a largo plazo.
Apoyo sanitario y psicosocial (*Véanse Partes IV.14 y V.11* 📖)	• Garantizar el acceso de las víctimas o supervivientes de delitos, actos violentos o abusos a servicios de salud y otros, como atención médica, psicológica y salud reproductiva, así como apoyo psicosocial para las personas que sufran las secuelas de la violencia, incluidos los traumas y el síndrome de estrés post-traumático.

2. Protección frente a los efectos de los conflictos armados y la actuación de las partes en conflicto

El desplazamiento forzado no sólo es una consecuencia lamentable del conflicto armado. Con frecuencia es también el resultado de estrategias deliberadas dirigidas a aterrorizar, humillar y destruir tanto a las personas como a sus comunidades. Como tal, ha llegado a convertirse en un método de guerra y, en algunos casos, en el objetivo del conflicto propiamente dicho. Sus efectos sobre las personas y las comunidades son devastadores. Actualmente hay 25 millones de personas desplazadas en sus países a consecuencia de conflictos armados. Además, el número de víctimas civiles en los conflictos armados es cuatro veces mayor al de las víctimas militares.

La violencia de las fuerzas armadas y grupos armados contra la población civil es un fenómeno extendido, sistemático y rodeado de un clima de impunidad. Algunos ejemplos de este tipo de violencia son:

- **Ataques directos o indiscriminados contra civiles o propiedad civil** y otros medios y métodos ilícitos de guerra, como el desplazamiento forzado o las violaciones masivas, actos para aterrorizar a la población o hacerla padecer hambre, o la destrucción de tierras, hogares y otros bienes, como cosechas y ganado.

- **Diferentes formas de maltrato de la población civil o de personas que hayan quedado fuera de combate** en poder de las partes en el conflicto, entre las que cabe citar los asesinatos, la tortura y otros malos tratos, el abuso sexual, la violación, las humillaciones de carácter sexual, el arresto y la detención arbitraria, las ejecuciones y desapariciones extrajudiciales y la extorsión, el acoso, la confiscación de documentos y la apropiación indebida de tierras y propiedad. Este tipo de actos pueden producirse en zonas de refugio o de tránsito, lo que incluye el interior y los alrededores de los campamentos y asentamientos, en centros de detención o privación de libertad, en puestos de control en carretera o en puntos de entrada o salida de ciudades o pueblos.
- **La presencia de actores o grupos armados en campamentos, asentamientos y áreas de acogida de población desplazada**, así como su utilización para fines de descanso, reclutamiento o aprovisionamiento. Este tipo de presencia está en clara contradicción con el carácter humanitario de estas zonas y supone una grave amenaza para los que allí residen, así como para las comunidades de acogida y los trabajadores humanitarios. La presencia de actores armados a menudo causa el aumento del reclutamiento forzoso, de los abusos sexuales, el acoso, la extorsión, los robos y la destrucción de propiedades y del desvío de la ayuda humanitaria. También puede exponer a la población civil a más ataques así como a un abanico de medidas de castigo por las otras partes en conflicto, como la restricción de su libertad de circulación y del acceso a la ayuda humanitaria.
- **El reclutamiento forzoso por las fuerzas armadas y grupos armados**, particularmente de niños, niñas y adolescentes forzados a participar en las hostilidades o servir como esclavos sexuales, espías, portadores, limpiadores o cocineros. Estos niños y niñas a menudo se ven obligados a presenciar o cometer actos que les generan traumas y dificultan su reintegración en la sociedad tras su liberación (*Véase la Parte IV.5* 📖).

2.1 El marco jurídico internacional y las responsabilidades de las partes en conflicto

El derecho internacional humanitario y de los derechos humanos proporciona, junto a la legislación nacional, un marco jurídico integral que rige la conducta durante las hostilidades así como el tratamiento de la población civil en tiempos de conflicto armado.

> Ver los **Principios 10 y 11 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*,** disponibles en el anexo 1 del presente Manual. Para mayor información, véase también la *Parte I.2* 📖.

En tiempos de conflicto armado, entra en vigor el **derecho internacional humanitario**, que vincula por igual tanto a los agentes estatales como a los no estatales. Aunque en los conflictos de carácter internacional (entre Estados) se aplican disposiciones jurídicas diferentes a las aplicables en conflictos de carácter no internacional (entre un Estado y agentes no estatales, o entre éstos últimos), los principios básicos relativos a la protección de la población civil son los mismos en ambos casos[4]. El derecho internacional humanitario contiene dos grupos de normas de particular relevancia para los civiles, entre los que se encuentran los desplazados internos:

- **normas para limitar los medios y métodos de guerra**, que prohíben ataques directos o indiscriminados sobre la población civil y objetivos civiles, y que piden a las partes en el conflicto que distingan en todo momento entre combatientes y civiles[5] (*Véase la Parte I.2* 📖); y

[4] Éstos están basados principalmente en el derecho consuetudinario así como en los cuatro Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional I, de aplicación en conflictos internacionales, así como su Protocolo Adicional II que, junto al artículo 3 común a los Convenios, es de aplicación en conflictos no internacionales.

[5] Entre los actos prohibidos cabe destacar los ataques directos e indiscriminados contra población civil o sus asentamientos; la utilización de civiles como escudos humanos de objetivos militares para prevenir posibles ataques o para favorecer o impedir operaciones militares; el desplazamiento de la población civil; actos de violencia

- **normas que prevén garantías fundamentales relativas al trato con humanidad**, que obligan a las partes en un conflicto a tratar con humanidad a toda persona que no tome parte en las hostilidades, o que haya dejado de hacerlo, así como a protegerlas frente a todo tipo de violencia que atente contra su vida, salud y su bienestar físico y mental[6].

Todas las partes en un conflicto, tanto los agentes estatales como los no estatales, tienen la obligación de distinguir en todo momento entre civiles y combatientes, así como la de respetar el carácter humanitario de los campamentos, asentamientos y otras áreas de acogida de población desplazada. Esto implica que deben hacer todo lo posible para proteger estas zonas frente a ataques directos, así como frente a las consecuencias indiscriminadas de las operaciones militares, y tratar con humanidad a todas las personas que cada parte tenga bajo su control. El Estado, lo que incluye a sus fuerzas armadas y a los grupos armados afiliados a él, tiene la obligación de garantizar que las actividades militares, así como las de los miembros de las fuerzas armadas, se encuentren o no en situación de servicio activo, respeten el derecho y los principios humanitarios relativos a la protección de la población civil, mediante, por ejemplo:

- La formación y capacitación de las fuerzas armadas en derecho humanitario;
- La tipificación como delito de toda violación de derecho humanitario y la creación de las estructuras adecuadas de carácter jurídico, administrativo y disciplinario para prevenir, verificar y castigar dichas violaciones; y
- El procesamiento y castigo de quienes cometieran infracciones graves de derecho humanitario (que se ha visto reforzado por el derecho penal internacional, e incluye delitos como crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio), o su extradición, a solicitud del Estado en cuestión. (*Véase la Parte I.2.5*)

En tiempos de conflicto armado, se mantiene **vigente el derecho internacional (y regional) de los derechos humanos** y las autoridades nacionales tienen el deber de continuar respetando los derechos enumerados más arriba, en la sección 1.2. Aunque en situaciones de conflicto armado o de emergencia pública el Estado puede suspender legítimamente algunos derechos de manera temporal, esto está sometido a condiciones estrictas. Además, los derechos arriba mencionados no son susceptibles de suspensión alguna, es decir, deben ser respetados en todo momento, incluso en situaciones de conflicto armado. El deber de respetar los derechos humanos también incumbe a los grupos armados que tengan territorio bajo su control, particularmente si ejercen funciones propias del Estado. En ocasiones, tales grupos se han comprometido de manera expresa a respetar los derechos humanos.

2.2 El papel de los actores humanitarios y de los derechos humanos

Los conflictos armados representan un gran desafío para las operaciones humanitarias. En la mayoría de los casos, para que la respuesta humanitaria sea efectiva, se requiere un enfoque coordinado, que involucre no sólo a los actores humanitarios, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo, sino también a los actores políticos a nivel nacional, regional e internacional. Por lo general, es conveniente coordinar las estrategias y actividades de protección con el personal de seguridad y otros actores relevantes, como el Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas del país así como con las misiones de mantenimiento de la paz, allí donde estén presentes.

perpetrados con el fin de atemorizar o hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra así como atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para su supervivencia; las represalias bélicas y los castigos colectivos contra la población civil que, con frecuencia, se producen en forma de destrucción de sus bienes, conduciendo al desplazamiento. El derecho también prohíbe el uso y los métodos de guerra que causen males superfluos o un sufrimiento innecesario, que generen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente, o que menoscaben la salud o la supervivencia de la población. Entre estos métodos cabe citar las balas explosivas, las armas químicas y biológicas, las armas láser cegadoras y las minas antipersonales.

[6] Como los asesinatos, las mutilaciones, la tortura y los tratos crueles, humillantes o degradantes; la violación, la prostitución forzada y toda forma de ataque indecente; y el reclutamiento forzoso de niños y niñas así como toda forma de esclavitud, incluida la sexual, explotación y abuso.

Al principio, los esfuerzos de protección deben centrarse principalmente en el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades nacionales así como de las personas y comunidades desplazadas (*como se indica en la siguiente tabla*). En caso de que tales esfuerzos resulten insuficientes, es posible que se tengan que considerar otras opciones. Entre éstas figuran la promoción y el apoyo a procesos de negociación y de acuerdos de paz, el despliegue de observadores civiles o policiales regionales o internacionales, o la derivación del caso a otros organismos políticos, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas[7].

	En nuestro trabajo, podemos…
Alerta temprana y planificación de emergencia	• Trabajar con el personal de seguridad para crear mecanismos de preparación y alerta temprana dirigidos a identificar posibles amenazas de seguridad y responder a ellas, entre las que se incluyen operaciones militares o la infiltración de elementos armados en campamentos, asentamientos u otras zonas de acogida de población desplazada.
Incidencia e intermediación (*Véanse partes II.2 y V.3*)	• Trabajar con oficiales de coordinación cívico-militar para establecer líneas de comunicación con las fuerzas armadas y grupos armados así como para explicar el mandato humanitario y la necesidad de mantener una distinción clara entre la acción civil y humanitaria, por un lado, y las operaciones militares, por otro. Hacer hincapié en la importancia de que no se produzcan infiltraciones en los campamentos y asentamientos de desplazados internos y que éstos no se utilicen con fines de reclutamiento ni para recabar apoyo político o material.
Evitar la militarización de las zonas civiles	• Trabajar con la comunidad y los demás socios para evitar la militarización de los campamentos, asentamientos y otras zonas de acogida de población desplazada. Para tal efecto, se pueden adoptar diferentes medidas como (i) realizar campañas y otras actividades de información y comunicación para crear conciencia en la comunidad sobre los efectos perjudiciales de la militarización; (ii) hablar con la comunidad acerca de las posibles medidas que se pueden adoptar para mejorar su seguridad; y (iii) asegurarse de que los campamentos y asentamientos se instalen lejos de zonas de conflicto o de zonas manifiestamente inestables o que padezcan situaciones de violencia endémica.
Acceso a la justicia (*Véase la Parte IV.18*)	• Abogar ante el Estado y, en la medida de lo posible, los agentes no estatales, a favor de la adopción de medidas que pongan fin a la impunidad, como la pronta investigación de las violaciones de derechos humanos y de derecho humanitario o de los códigos militares nacionales, o el enjuiciamiento y castigo de los responsables de dichas violaciones. Se debe prestar especial atención a los actos que constituyan crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio, así como a otras violaciones graves del derecho internacional humanitario.

[7] En el contexto de su labor con los refugiados, el ACNUR ha desarrollado la llamada “escala de opciones”, que contempla opciones “suaves”, “intermedias” y “blandas”. Las opciones “suaves” abarcan medidas de carácter preventivo, a través de las cuales las organizaciones internacionales brindan apoyo al Estado para el mantenimiento de la seguridad; las opciones “intermedias” entrañan el despliegue de observadores civiles o de policía que brindan asesoramiento y apoyo técnico a las autoridades locales a través de actividades de formación, asesoramiento individual y observación; y las opciones “blandas”, que implican la utilización directa de fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz o de construcción de la paz, autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para el mantenimiento de la seguridad.

Identificación, neutralización y separación de elementos armados	• Si fuera apropiado, promover la adopción de medidas de seguridad para evitar la infiltración de fuerzas o grupos armados en los campamentos o asentamientos de población civil. Dependiendo de las circunstancias, estas medidas pueden incluir (i) controles a la entrada y en el interior de los campamentos y asentamientos o durante la distribución de asistencia o prestación de servicios; (ii) fomentar la auto-identificación de los combatientes o elementos armados así como su separación voluntaria de la población civil; y (iii) llevar a cabo controles aleatorios, ejercicios de localización de armamento y, a título excepcional, la separación física de estas personas frente al resto de la población civil. • La posible participación de los actores humanitarios y de derechos humanos en tales actividades debe evaluarse con sumo cuidado y debe ser autorizada al más alto nivel.
Reclutamiento forzoso	• Interceder contra el reclutamiento forzoso y la utilización de niños y niñas por grupos armados, y adoptar medidas para prevenir o evitar que ello ocurra. • Si se hubiera reclutado a niños o niñas, o si ello estuviera ocurriendo en la actualidad, trabajar con agencias especializadas para lograr su liberación por parte de las fuerzas armadas o los grupos armados en cuestión. Este tipo de actividades no tiene que formar parte necesariamente de un proceso formal de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), sino que se deben implementar en todo momento.
Desmovilización, desarme y reintegración (*Véase la Parte IV.5* 📖)	• Los programas de DDR deben ser coordinados e implementados por actores con la experiencia, los conocimientos y los recursos adecuados. No obstante, los actores humanitarios y de derechos humanos pueden apoyar estos programas de diversas maneras, como, por ejemplo, (i) abogando a favor del establecimiento y la financiación adecuada de programas de DDR si fuera necesario; (ii) abogando a favor de que de este tipo de programas abarquen tanto a mujeres y niñas como a hombres y niños, y que respondan por igual a las necesidades de cada grupo; (iii) trabajando con las familias y las comunidades que acepten y se preparen para el retorno y la reintegración de los antiguos combatientes, especialmente de los niños que hubieran estado asociados con grupos armados; (iv) asistir en el proceso de reunificación de familias de excombatientes; y (v) garantizar el acceso de excombatientes a programas de apoyo psicosocial, educación, formación profesional o micro-créditos.
Acción contra las minas (*Véase la Parte IV.3* 📖)	• Promover y apoyar proyectos de acción contra las minas en todas las áreas afectadas. Tales actividades deben ser coordinadas e implementadas por actores especializados, como UNMAS, que posean los conocimientos técnicos y los recursos necesarios. No obstante, todos los actores humanitarios y de derechos humanos pueden apoyar este tipo de actividades de diversas maneras, como, por ejemplo, (i) colaborando con los actores especializados en la identificación de las áreas afectadas por las minas, como los campamentos y asentamientos de desplazados internos, construcciones o espacios públicos, terrenos, puntos de agua, escuelas y guarderías; (ii) proporcionando apoyo financiero o logístico – en forma de combustible, vehículos u otra forma de equipamiento – a programas de acción contra las minas o a las personas que trabajen en este ámbito; y (iii) incorporando aspectos de concientización y educación sobre las minas en el currículum escolar así como en otras actividades educativas y de capacitación.

Colaboración con las fuerzas armadas (*Véase la Parte II.2.8* 📖)	• Las fuerzas de mantenimiento de la paz y/o las fuerzas armadas a nivel nacional pueden, en última instancia y a título excepcional, velar por la seguridad de las operaciones humanitarias, por ejemplo, brindando apoyo logístico o técnico o escoltando a convoyes de ayuda humanitaria. Este tipo de apoyo se debe evaluar con sumo cuidado y debe ser autorizado al más alto nivel, ya que se puede correr el riesgo de borrar la línea que separa la acción humanitaria de la militar, menoscabando así la independencia, la imparcialidad y la neutralidad, tanto real como percibida, de los actores humanitarios. La presencia de fuerzas armadas también puede exponer a las comunidades a posibles ataques o generar nuevos riesgos de seguridad, como el abuso sexual.
Días y rutas seguros y zonas humanitarias (*Véase la Parte V.4* 📖)	• En última instancia y a título excepcional, considerar la posibilidad de invitar a los actores pertinentes a negociar “rutas seguras” o “días seguros” para facilitar la llegada de asistencia o de servicios humanitarios vitales a los grupos necesitados de la población. En situaciones extremas, también se pueden establecer “zonas humanitarias” (a través de negociaciones humanitarias con las partes en conflicto o mediante un acuerdo entre las mismas). Este tipo de negociaciones únicamente se deben llevar a cabo al más alto nivel, tras una cuidadosa evaluación y autorización del personal de seguridad que tenga la experiencia necesaria, así como con el acuerdo del Coordinador Humanitario. En el pasado, este tipo de mecanismos no sólo no han logrado proteger a la población civil, sino que la han expuesto a graves peligros. Por consiguiente, cualquier opción de este tipo requiere extrema cautela.

3. Actores principales

- A **nivel nacional**: los desplazados internos y las comunidades de acogida; los ministerios de justicia, defensa e interior; las agencias de orden público; las cortes o tribunales y otras instituciones de justicia; las autoridades penitenciarias; las fuerzas armadas; comisiones de derechos humanos y el defensor del pueblo (u oficinas de defensoría de los habitantes).
- A **nivel regional**: las fuerzas civiles y militares de mantenimiento de la paz; las organizaciones regionales, como la Unión Africana, la Unión europea, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental; la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa; comisiones y cortes regionales de derechos humanos; los gobiernos de países vecinos, países influyentes en la región y países donantes.
- A **nivel internacional**: las fuerzas armadas o civiles de mantenimiento de la paz; el personal de seguridad del sistema de Naciones Unidas; el personal de seguridad y de protección de las distintas organizaciones y ONGs; el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; CICR; UNICEF (particularmente en lo relativo al desarme, desmovilización y reintegración de niñas y niños soldados); el Servicio de Naciones Unidas de Acción contra las Minas; la Corte Penal Internacional (CPI); los órganos de supervisión de los tratados y los procedimientos especiales de Naciones Unidas.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Kit para la Gestión de Campamentos, Consejo Noruego para Refugiados,* 2ª Edición, 2008.
- *Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas, Documento de Referencia del Comité Permanente entre Organismos* (IASC), 2004
- *Field Security Handbook, United Nations,* 1995.
- *Directrices sobre La utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*, IASC, 2003
- *Inter-organizational Security Measure: Framework for Accountability for the United Nations Security Management System*, 2002.
- *Utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios, Documento para debate y directrices no obligatorias,* Comité Permanente entre Organismos, (IASC), 2001.
- *Working with the Military*, UNHCR, 2007.

Anexo I

Mecanismos de vigilancia comunitaria

Introducción	Aunque el Estado es el principal responsable de mejorar las condiciones de seguridad de la población, las personas y las comunidades también pueden jugar un papel importante en este sentido. Si reciben la formación y capacitación, el equipamiento y la supervisión adecuados, los mecanismos de vigilancia comunitaria (MVC) pueden ayudar a reducir los niveles de crimen, violencia y abuso en la comunidad. El presente documento pretende resumir las buenas prácticas existentes con relación al establecimiento y la gestión de MVC. Hay que señalar, sin embargo, que los MVC no deben ser utilizados en contextos altamente politizados o militarizados, dados los riesgos que pueden generar tales mecanismos para las personas o las comunidades que participan en ellos.
Definición y finalidad	Los MVC se pueden definir como mecanismos organizados por las comunidades y formados por sus miembros con el fin de apoyar los organismos civiles para el mantenimiento del orden público a través de una asociación policial-comunitaria. Este tipo de mecanismos revisten especial relevancia en aquellas situaciones en las no hay presencia de fuerzas policiales o militares, o en las que dichas fuerzas se encuentran sobrepasadas o carecen de la capacidad de mantener el orden público. Además, pueden jugar un papel importante para identificar los factores de riesgo y resolver disputas menores, tensiones y conflictos de índole intracomunitaria, especialmente en los campamentos de población desplazada.
Roles y responsabilidades	Según el contexto, los MCV pueden asumir diferentes roles y responsabilidades. Aunque no existe un modelo de aplicación general, entre las funciones más comunes de los MCV cabe citar el patrullaje; la protección mediante la presencia física; el monitoreo y elaboración de informes; la ayuda a las víctimas y a los supervivientes para obtener asistencia y denunciar los delitos; el registro de quejas y la mediación en caso de disputas de baja escala; la protección de la propiedad comunitaria frente a robos, sabotajes o incendios; la asistencia con el control de masas, como durante la distribución de la asistencia; y el enlace entre la comunidad y la policía o las autoridades del campamento.
No son fuerzas policiales	Es importante señalar que los MVC no forman parte de los órganos estatales para el mantenimiento del orden público y tampoco deben reemplazarlos. Sus miembros no deben llevar armas bajo ninguna circunstancia, ni recibir autorización para desempeñar funciones de índole policial, como arrestos, detenciones, interrogación de sospechosos o entrevistas a víctimas o testigos. Los MCV deben tener un carácter exclusivamente civil, no pueden tener vínculo alguno con fuerzas o grupos armados y deben estar sujetos a la estrecha supervisión de las autoridades correspondientes así como de la propia comunidad.

Consideraciones principales y lecciones aprendidas	A continuación se indican algunas de las lecciones aprendidas a raíz de la experiencia acumulada con proyectos de MVC. • Se debe **consultar y cooperar con las autoridades locales y demás autoridades** que se considere oportuno, como la policía, las fuerzas armadas y las autoridades responsables de la gestión de campamentos. Los MVC se deben establecer con el consentimiento y bajo la supervisión de las autoridades correspondientes, que deben retener la responsabilidad principal en materia de seguridad. • Los MVC deben ser **participativos, representativos e incluir entre sus miembros a hombres y mujeres** de diferente edad y origen étnico o religioso, que deben ser elegidos por la comunidad a través de procesos justos, abiertos y transparentes. • **El papel, las responsabilidades y las líneas de supervisión de los MVC deben quedar claramente definidos** y reflejados por escrito en un memorándum de entendimiento entre los actores correspondientes. Se debe acordar un código de conducta. • Se deben establecer **sistemas adecuados de supervisión y monitoreo así como un régimen disciplinario**, que incluyan salvaguardas frente a instancias de corrupción y el abuso de poder, como el desvío de ayuda humanitaria y la explotación y el abuso sexual. • Se les debe **equipar adecuadamente**, por ejemplo proporcionándoles documentos de identidad; espacio y material de oficina, material para telecomunicaciones como teléfonos o radios; ropa y calzado, como uniformes, chubasqueros y botas de patrullaje; linternas; silbatos; bicicletas o vehículos / combustible; y en algunos casos, pequeños incentivos financieros. • Se les debe ofrecer **formación** en derechos humanos y derecho humanitario así como con relación a cuestiones de conducta personal y principios básicos de mantenimiento del orden a nivel comunitario. • Aunque sea la comunidad la que nombre a los miembros de los MVC, es posible que se requiera **el visto bueno de autoridades correspondientes**. Para mitigar el riesgo de corrupción y permitir que un mayor número de personas se puedan beneficiar del proyecto, su servicio debe limitarse a periodos de 12 a 18 meses y deben estar sujetos a un sistema de rotación periódica, aunque no demasiado frecuente. Se puede retener a participantes especialmente dotados para actividades de capacitación o funciones de supervisión. • Los MVC deben tener una **naturaleza plenamente civil y se les debe prohibir llevar armas**. Se debe hacer todo lo posible para garantizar que los miembros de estos mecanismos no asuman funciones propias de los agentes de orden público ni se presenten como tales, así como que no se militaricen ni establezcan vínculo alguno con grupos militares o milicias.
Información adicional	*A Comparative Review of Refugee Security Mechanisms*, UNHCR, ESS/EPAU, December 2004; *Preserving the Civilian Character of Refugee Camps: Lessons from the Kigoma Refugee Programme in Tanzania*, Jean-François Durieux, Track Two, Vol. 9, No. 3, Nov. 2000.

Parte IV.3
Minas y restos explosivos de guerra

Mensaje principal **171**

1. ¿Qué son las minas y los restos explosivos de guerra? **171**

2. Los efectos de las minas y de los restos explosivos de guerra **171**

3. Acción contra las minas **172**

4. Responsabilidad estatal **173**

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **173**

6. Actores principales **176**

7. El marco jurídico internacional **177**

Referencias principales **178**

Enlaces de utilidad **178**

Mensaje principal

Las minas y los restos explosivos de guerra mutilan y matan a más civiles que cualquier otro arma en los conflictos armados. Con frecuencia, afectan a un mayor número de civiles que de personal militar y sus efectos nocivos persisten tras el final del conflicto. Las minas y los restos explosivos de guerra también representan una grave amenaza para las poblaciones desplazadas, tanto durante su huida, como durante el desplazamiento en sí, o en el proceso de retorno o de búsqueda de otras soluciones duraderas. En aquellos lugares en los que se piense que puede haber minas o restos explosivos de guerra, es imperativo que la acción contra las minas forme parte integral de la respuesta humanitaria.

1. ¿Qué son las minas y los restos explosivos de guerra?

Una **mina** es un artefacto explosivo que se coloca bajo el suelo u otra superficie, o cerca de ella, y que está diseñado para explotar en presencia o en la proximidad de una persona o vehículo, o al entrar en contacto con ellos[1]. Las minas también se pueden activar mediante cuerdas de trampa, mandos a distancia u otros mecanismos, o se pueden auto-detonar a consecuencia del paso del tiempo. A veces, se transforman en trampas mediante dispositivos antimanipulación que hacen su eliminación aún más peligrosa.

Las minas suelen estar camufladas y puede resultar difícil identificarlas y evitarlas. A menudo se colocan de manera sistemática, creando barreras de seguridad a lo largo de las carreteras o de zonas o bases estratégicas militares. En muchos casos, sin embargo, se colocan de manera aleatoria y sin registrar en zonas utilizadas en su mayoría por civiles.

Los **restos explosivos de guerra** se refieren a municiones que se han utilizado o disparado pero que no han estallado como estaba previsto (municiones sin estallar o MUSE) o que se han quedado abandonadas (municiones abandonadas sin estallar)[2]. Pueden resultar difíciles de detectar, su forma suele variar, a menudo son inestables y se pueden detonar si se tocan o se alteran, o a consecuencia del paso del tiempo. Dentro de este tipo de municiones, cabe destacar las municiones en racimo, que dispersan o liberan sub-municiones explosivas durante su trayectoria que se extienden por zonas de gran amplitud y, si no estallan, pueden convertir el área afectada en un eficaz “campo de minas”.

2. Los efectos de las minas y los restos explosivos de guerra

La fabricación de las minas es relativamente barata y su utilización es sencilla, pero pueden tener consecuencias devastadoras sobre la población civil y, en muchos casos, sobre los trabajadores humanitarios. Las minas son indiscriminadas, en el sentido de que no tienen un objetivo concreto ni distinguen entre la pisada de un niño o niña y la de un soldado. De hecho, gran parte de las víctimas de las minas y los restos explosivos de guerra son civiles, muchos de los cuales viven en países que han disfrutado de largos periodos de paz.

Las minas y los restos explosivos de guerra no sólo matan, sino que también causan lesiones graves y discapacidad permanente. Las personas que sobreviven a la explosión inicial a menudo requieren amputaciones, periodos extensos de hospitalización y rehabilitación así como asistencia socioeconómica para reintegrarse en la sociedad. Los supervivientes y sus familias a menudo

[1] Existen más de 600 tipos diferentes de minas, divididos en dos categorías principales: minas antipersonal y minas anti-vehículos, también conocidas como minas anti-tanque.

[2] Las municiones sin estallar (MUSE) incluyen artefactos (como bombas, obuses, morteros y granadas) que han sido utilizados pero que no han explotado como estaba previsto. El índice de fallo puede ser tan bajo como un 1% o tan elevado como un 40%, dependiendo de un abanico de factores, como la antigüedad del arma, las condiciones de almacenamiento, el método de utilización y las condiciones medioambientales. Los MUSE se pueden encontrar en más de 80 países y a menudo se utilizan con más frecuencia que las minas.

carecen de asistencia sanitaria, y tienen un acceso restringido a la educación y a los servicios públicos. Asimismo, experimentan un alto índice de desempleo, discriminación y estigmatización a consecuencia de la posible discapacidad o desfiguración causada por las minas o los restos explosivos de guerra.

La presencia de minas y restos explosivos de guerra, o el simple riesgo de su presencia, también puede restringir la libertad de circulación e impedir acceder a tierras de cultivo, carreteras, puntos de agua, escuelas, centros de salud y otros servicios públicos. Las minas, por lo tanto, pueden frenar el desarrollo social y económico y tienen un efecto paralizador sobre la vida de la población civil y de las operaciones humanitarias. En aquellos casos en los que se sobrevalora el riesgo, la ayuda humanitaria se puede frenar y ser de índole más provisional, mientras que en aquellos casos en los que se minusvalora, puede generar muchas víctimas y retrasos. Por consiguiente, es fundamental integrar la acción contra las minas en todas las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz para garantizar la utilización de información exacta así como una respuesta eficiente, eficaz y oportuna.

3. Acción contra las minas

El término "acción contra las minas" engloba todas las actividades dirigidas a abordar los riesgos y las consecuencias de las minas y los restos explosivos de guerra. El objetivo principal de la acción contra las minas es crear las condiciones para que la población pueda vivir con seguridad, para eliminar los obstáculos al desarrollo económico y social y para responder a las necesidades médicas y socioeconómicas de las víctimas.

La acción contra las minas tiene **cinco componentes principales**:

Las Normas Internacionales de Acción contra las Minas (IMAS), administradas por el Servicio de Naciones Unidas de Acción Contra las Minas (UNMAS), brindan orientación para la planificación, implementación y gestión de los programas de acción contra las minas. Los Estándares están disponibles en **http://www.mineactionstandards.org/international-standards/imas-in-spanish/list-of-imas/**

- **Las actividades encaminadas hacia la eliminación de minas y restos explosivos de guerra**, que incluyen el análisis general, técnico y socioeconómico de su impacto, la ubicación, la eliminación, la documentación tras la eliminación, la comunicación con las comunidades con relación a la acción contra las minas, y el traspaso de terrenos despejados, así como de las evaluaciones posteriores al despeje.
- **La "educación sobre los riesgos de las minas"**, que está dirigida a las personas y las comunidades e incluye campañas de información pública, educación y capacitación sobre los peligros de las minas. Es una tarea fundamental en todas las áreas que tengan de minas o las que se sospecha que la tengan. La educación en el riesgo de las minas brinda información sobre los riesgos asociados con las minas y enseña a las personas y a las comunidades a minimizar dichos riesgos al llevar a cabo actividades de la vida diaria como trabajar en el campo, recoger alimentos, agua, o leña, o al acudir a las escuelas, centros de salud u otros servicios públicos. El enlace comunitario juega un papel importante en la acción contra las minas.
- **La asistencia a las víctimas** abarca actividades de cuidado y rehabilitación para responder a las necesidades de los supervivientes de las minas a corto y largo plazo, así como las de sus familias y las comunidades afectadas.
- **La destrucción de minas almacenadas**, para ayudar a los Estados a destruir sus depósitos de minas antipersonal, y garantizar una destrucción segura y sostenible, así como apoyar la movilización de recursos para ello.
- **La incidencia y el cabildeo**, dirigidos a promover el desarrollo y el respeto de los estándares jurídicos internacionales relativos a las minas y restos explosivos de guerra y la ratificación de instrumentos como la ***Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal***; a

prevenir el uso de minas; a fomentar "buenas prácticas en la donación humanitaria" en el ámbito de acción contra las minas; y a promover el respeto de los derechos humanos de las personas y las comunidades afectadas por las minas. También se debe promover el procesamiento por crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad de las personas responsables de la utilización de estas armas contra la población civil.

4. Responsabilidad estatal

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de la población civil y velar por el respeto de sus vidas e integridad física. Esto implica la obligación de garantizar el pleno respeto de la normativa y los estándares internacionales relativos a las minas y los restos explosivos de guerra por parte de sus fuerzas armadas. El Estado debe jugar un papel central y de coordinación para proteger a la población civil de los efectos de estas armas y proporcionar a todas las víctimas/supervivientes y sus familias la asistencia necesaria, como atención sanitaria y servicios de rehabilitación.

El Estado también debe garantizar el cumplimiento de las ***Normas Internacionales de Acción contra las Minas (IMAS).*** Ello implica facilitar el acceso de proyectos de acción contra las minas, así como apoyar y contribuir a su gestión efectiva, tanto si son implementados por actores locales como internacionales. Con frecuencia, estas actividades se encuentran bajo la supervisión de una autoridad nacional de acción contra las minas.

La acción contra las minas en situaciones de conflicto armado suele ser una actividad políticamente delicada ya que está relacionada con información militar. Las agencias de desminado a menudo tratan directamente con explosivos, lo que puede representar un gran desafío. Este es el caso, por ejemplo, de situaciones en las que se tienen que transportar explosivos entre áreas controladas por las diferentes facciones políticas o militares, o cuando el personal reclutado proviene de grupos étnicos asociados con "el otro lado".

En virtud del derecho internacional humanitario, las partes en conflicto, incluidos los agentes no estatales, deben respetar los estándares relativos al uso de minas y otra munición explosiva. En muchos conflictos, los agentes no estatales, como grupos guerrilleros, también utilizan minas indiscriminadamente o lanzan intencionadamente ataques directos contra la población civil. En la medida de lo posible, se debe recordar sus obligaciones a los agentes no estatales. Se les debe instar a abandonar el uso de estas armas así como a revelar los lugares de colocación de las minas y cooperar en su remoción y eliminación.

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

La acción contra las minas requiere unos conocimientos específicos y debe estar coordinada por actores especializados en la materia. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el United Nations Mine Action Service (UNMAS) es el responsable de coordinar todos los aspectos de la acción contra las minas y de brindar asistencia en situaciones de emergencia humanitaria[3]. UNMAS organiza y dirige las labores de coordinación de acción contra las minas en operaciones de paz, así como en emergencias y crisis humanitarias. También supervisa y gestiona los programas de acción contra las minas en varios países. En aquellos lugares en que UNMAS no dirige los programas, las agencias de desminado, así como otras agencias de Naciones Unidas, como PNUD, UNICEF y ACNUR, y actores humanitarios y de derechos humanos, también juegan un papel importante para ayudar a los Estados a resolver cuestiones relativas a las minas.

[3] El *Framework for Mine Action Planning and Rapid Response*, (Marco para la Planificación y la Respuesta Rápida en relación con las minas) forma parte de la Estrategia interinstitucional de las naciones Unidas de actividades relativas a las minas, que facilita el despliegue rápido de recursos para la acción contra las minas en operaciones de emergencia. El marco está disponible en **http://www.mineaction.org/doc.asp?d=558**

	En nuestro trabajo, y en la medida en que sea apropiado, podemos…
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones de protección identifiquen los riesgos asociados a las minas y los restos explosivos de guerra. Para ello, se debe consultar a expertos en asuntos de seguridad, así como a las organizaciones nacionales o internacionales de acción contra las minas y, en la medida de lo posible, a las fuerzas armadas u otros actores armados. • Garantizar un enfoque participativo en las evaluaciones y los análisis de zonas afectadas por las minas. Las poblaciones de acogida y la población desplazada con frecuencia conocen bien las zonas afectadas. • Si se sospechara la presencia de minas, notificar a UNMAS y otras agencias especializadas para garantizar un análisis exhaustivo de los posibles riesgos, así como la implementación de un programa de acción contra las minas.
Coordinación	• Trabajar con los actores relevantes de desminado, en particular UNMAS, para garantizar que la acción contra las minas, así como las tareas de educación y concienciación se aborden y coordinen de manera adecuada. • Si se considera apropiado, se puede invitar a participar en el grupo de trabajo de protección a las agencias especializadas en acción contra las minas, como UNMAS, así como a los centros de acción contra las minas y a agencias y socios nacionales especializados en este ámbito. También se pueden establecer mecanismos alternativos de cooperación e intercambio de información.
Alojamiento (*Véase la Parte IV.10*)	• Garantizar la inspección y, si fuera necesario, el desminado y la eliminación de restos explosivos de guerra de todas las áreas públicas, construcciones comunitarias, campamentos, asentamientos y otras áreas en las que se alojen desplazados internos o se les brinde asistencia o servicios. La inspección y el desminado también deben abarcar las carreteras y caminos de acceso a estas zonas, los campos de cultivo cercanos, los puntos de agua, las zonas de juego y cualesquiera otras áreas utilizadas por la población civil, incluidas las niñas y niños.
Monitoreo de protección (*Véase la Parte V.2*)	• En las áreas afectadas por las minas, colaborar con agencias especializadas en la coordinación de actividades de monitoreo y otras actividades relacionadas con minas y restos explosivos de guerra. Para ello, se puede contribuir con el seguimiento a los movimientos de población para facilitar la planificación temprana de actividades de acción contra las minas y de monitoreo, para colocar señales de aviso, carteles y vallas en lugares prominentes y asegurarse de que permanezcan intactos, así como transmitir información sobre cualquier posible incidencia o accidente provocado por minas. • Monitorear las zonas controladas por las diferentes facciones enfrentadas para promover, a través del diálogo con las comunidades y una presencia regular, el respeto del carácter civil de los asentamientos de población desplazada, y garantizar que no se fuerce a la población desplazada a esconder depósitos o alijos de armas, ni se le acuse de hacerlo.
Salud (*Véase la Parte IV.13*)	• Interceder para lograr el acceso de las víctimas/supervivientes y sus familias a toda la atención sanitaria, medicinas, apoyo psicológico y asistencia que requieran para su reintegración.

Medios de subsistencia (*Véase la Parte IV.16* 📖)	• Garantizar el acceso de las víctimas/supervivientes y sus familias a medios de subsistencia o a ayudas para desarrollar estos, en pie de igualdad con el resto de la población. Para ello, se puede brindar asistencia material o económica, por ejemplo en forma de alimentos, artículos no alimentarios, micro-créditos, etc.
Incidencia (*Véase la Parte V.3* 📖)	• Abogar a favor de la ratificación y el cumplimiento de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y otros instrumentos relevantes, como los Protocolos I y II de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales, en aquellos casos en que no se hayan ratificado o implementado. • Abogar con las autoridades nacionales relevantes y, si fuera apropiado, con agentes no estatales, a favor de la destrucción de minas antipersonal almacenadas para promover el desarrollo y el respeto de los instrumentos jurídicos internacionales relativos a los problemas de las minas y los restos explosivos de guerra. • Abogar ante las autoridades relevantes a favor de que, tanto las víctimas/supervivientes de las minas y los restos explosivos de guerra, como sus familias, reciban toda la asistencia sanitaria, de rehabilitación y reintegración así como el apoyo socioeconómico que puedan necesitar.
Educación	• Garantizar que los currículos escolares así como otras actividades de educación y capacitación en áreas afectadas por las minas incluyan componentes de educación y sensibilización en el riesgo de las minas.
Información (*Véase la Parte V.7* 📖)	• Apoyar campañas de información pública, así como actividades de educación y capacitación para informar a la población desplazada y a la de acogida sobre los riesgos de las minas y el modo de afrontarlos o evitarlos. También se pueden incluir aspectos de educación y sensibilización con relación a las minas en otras campañas de información y actividades de capacitación existentes. Para ello se puede difundir información sobre el reconocimiento de minas y restos explosivos de guerra y sobre precauciones de seguridad. Este tipo de actividades se pueden llevar a cabo a través de folletos sencillos, anuncios en vallas y espacios publicitarios, en envases, botellas de agua, etc. • Los mensajes principales deben ir acompañados de ilustraciones aclaratorias para niños y niñas además de otras personas con bajo nivel de alfabetización o que no hablen el idioma local. • Apoyar a las autoridades locales en el diseño de un organismo de referencia para la difusión de información a las comunidades desplazadas sobre la inspección o el desminado de zonas específicas. • Cerciorarse que la población desplazada está al tanto de las instituciones de contacto y su localización, en caso de que encuentren minas o restos explosivos de guerra en su zona. • Proporcionar información a la población desplazada sobre el proceso de acción contra las minas, incluido el plazo previsto para la limpieza de las tierras y su traspaso, una vez finalizada.

Soluciones Duraderas (*Véase la Parte VI* 📖)	• Recopilar información sobre el estado de las áreas de retorno o reubicación para que los desplazados internos puedan tomar una decisión con conocimiento de causa sobre si regresar o no. • Antes de una operación de retorno o reubicación, asegurar que se dispone de tiempo suficiente para llevar a cabo una evaluación de la existencia de posibles minas y restos explosivos de guerra en los lugares de destino. • En situaciones de retorno o reubicación de la población desplazada a un lugar afectado por minas y restos explosivos de guerra, interceder ante las autoridades oportunas para garantizar su limpieza antes de que se inicie el movimiento. • Si los desplazados comenzaran a regresar de manera espontánea, asegurarse de que las agencias de acción contra las minas estén informadas para que puedan actuar con rapidez, por ejemplo con actividades de educación para la población retornada sobre los riesgos de las minas. • La acción contra las minas debe centrarse prioritariamente en las vías de acceso, hogares, escuelas, servicios públicos y los alrededores. Para garantizar la sostenibilidad de la reintegración, también se debe despejar un radio suficiente de las tierras colindantes de cultivo necesarias para la subsistencia de la población.
Cooperación y asistencia técnica (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Apoyar y facilitar el trabajo de las agencias nacionales e internacionales de desminado. Para tal fin, se puede compartir información, brindar apoyo técnico o de oficina, suministrar vehículos y en algunos casos, prestar apoyo financiero y asistencia para llevar a cabo evacuaciones médicas.
Seguridad del personal humanitario	• Garantizar que todo el personal y las agencias colaboradoras, incluidas las nacionales, que trabajen en zonas afectadas por minas , reciban formación en cuestiones de seguridad relativas a las minas y restos explosivos de guerras. En este sentido, puede ser de utilidad el Landmine and Explosive Remnants of War Safety Handbook and Training Programme (Manual y Programa de Capacitación para la Seguridad en relación con las Minas y Restos Explosivos de Guerra) (en un CD), que se puede obtener de manera gratuita mediante su solicitud a UNMAS. (ver http://www.mineaction.org/)

6. Actores principales

La acción contra las minas debe ser implementada y coordinada por agencias especializadas, como UNMAS, con el apoyo de otros actores humanitarios y de derechos humanos, según sea necesario.

- **A nivel nacional**: ministerios de defensa, interior, salud, educación y bienestar social; la autoridad nacional responsable de la acción contra las minas, las ONGs y las empresas de desminado locales, la sociedad civil y las organizaciones benéficas religiosas.
- **A nivel internacional**: UNMAS y UNICEF (para educación y sensibilización). Entre otros actores importantes, cabe citar al ACNUR, PNUD, CICR, PMA, OMS, el Geneva International Centre for Humanitarian De-mining (GICHD), ONGs como The Halo Trust, Handicap International, Swiss Foundation for Mine Action, Mines Advisory Group, DanChurchAid, Norwegian People's Aid, Danish De-mining Group, RONCO, Landmine Action UK y las empresas involucradas en la acción contra las minas.

7. El marco jurídico internacional

El **derecho internacional consuetudinario** y los Convenios de Ginebra insisten en la distinción entre combatientes y no combatientes, y prohíben todos los medios y métodos de guerra de carácter indiscriminado dirigidos contra la población o la propiedad civil, y /o que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos *(Véase el Anexo 1 al presente manual).*

"Principio Rector 10.2: los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: (e) el uso de minas antipersonal".

Estas normas consuetudinarias no prohíben el uso de minas y restos explosivos de guerra en todos los casos sino que introducen restricciones sobre su utilización por las partes en conflicto. Varios instrumentos jurídicos internacionales que se indican a continuación, tratan específicamente sobre minas y los restos explosivos de guerra, ya sea regulando o prohibiendo su utilización.

- ***La Convención sobre ciertas armas convencionales***[4] y sus protocolos reafirman las normas consuetudinarias mencionadas más arriba. ***El Protocolo II enmendado*** sobre minas, armas trampa y otros artefactos, también exige a las partes en conflicto el mantenimiento de registros sobre la utilización de dichos artefactos y la eliminación de éstos tras el fin de las hostilidades activas, así como la adopción de todas las precauciones necesarias para proteger de sus efectos a la población civil y a las misiones y organizaciones humanitarias. ***El Protocolo V*** sobre los restos explosivos de guerra también exige a las partes en el conflicto armado el mantenimiento de registros sobre la utilización de municiones explosivas durante las hostilidades, la señalización y la remoción de todos los restos explosivos de guerra en las áreas bajo su control. También deben proporcionar asistencia para facilitar la remoción de restos explosivos de guerra en las áreas que no estén bajo su control tras el fin de las hostilidades. Las partes se comprometen igualmente a tomar todas las precauciones necesarias para proteger a la población civil y a los actores humanitarios frente a los efectos de los restos explosivos de guerra.
- La ***Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal***[5] pretende poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal. Esta convención, que ha sido ratificada por más de 150 Estados, prohíbe el uso, la producción y el intercambio comercial de minas antipersonales, y compromete a los Estados a destruir sus almacenes, a despejar las zonas minadas, a proporcionar educación sobre los riesgos de las minas y a garantizar una asistencia adecuada, que incluya el cuidado, la rehabilitación y la reintegración socioeconómica de los supervivientes de las minas.
- El ***Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional***, ratificado por 108 Estados, prevé el enjuiciamiento de los presuntos autores de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. Por lo tanto, en virtud del Estatuto de Roma, los agentes estatales y no estatales que dirijan ataques contra la población civil utilizando minas antipersonal pueden ser enjuiciados por crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad.
- ***El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos*** contiene varias disposiciones de relevancia para las personas en riesgo de sufrir los efectos de las minas así como para los supervivientes y sus familias. Estas disposiciones recogen, entre otros, su

[4] Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW), 1980.

[5] Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (también conocida como la "Convención de Ottawa), 1997.

derechos (y las correspondientes obligaciones del estado para garantizarlos) a la vida, a la integridad personal y física, a la libre circulación, a un nivel de vida adecuado, al nivel más alto posible de salud, a la atención sanitaria y a la educación.

- La ***Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*** reafirma estos y otros derechos y brinda orientación de utilidad sobre el modo de garantizar que las personas con discapacidad, como las víctimas/supervivientes de las minas y restos explosivos de guerra, puedan ejercer plenamente sus derechos en pie de igualdad con el resto de la población.

Referencias principales

- *A Guide to Mine Action and Explosive Remnants of War,* Centro Internacional de Desminado Humanitario (GICHD), 2007.
- *A Guide to the International Mine Action Standards,* Centro Internacional de Desminado Humanitario (GICHD), April 2006.
- *Directrices en materia de género para los programas de actividades relativas a las minas*, UNMAS, 2005 (disponible en cinco idiomas).
- *Framework for Mine Action Planning and Rapid Response,* UNMAS, 2004.
- *Landmine and Explosive Remnants of War Safety Handbook and Training Programme: A Manual for People Working in Environments Contaminated by Landmines and other Explosive Remnants of War*, UNMAS, 2005.

Enlaces de utilidad

- Red de información sobre las minas: **http://www.mineaction.org/**
- Estándares nacionales e internacionales sobre Acción contra las Minas: **http://www.mineactionstandards.org/**
- Centro Internacional de Desminado Humanitario: **http://www.gichd.org/es/**
- International Campaign to Ban Landmines (ICBL) (Campaña internacional para la prohibición de minas terrestres) **http://www.icbl.org/index.php/icbl/Languages/es**
- Landmine Monitor: **http://www.the-monitor.org/index.php**
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): **http://www.icrc.org/spa**

Parte IV.4
Violencia de género

Mensaje principal **180**

1. La violencia de género en situaciones de desplazamiento interno **180**

1.1 ¿Qué es la violencia de género? 180

1.2 Violencia de género y desplazamiento interno 181

1.3 Cuáles son las causas principales de la violencia de género 181

1.4 Qué consecuencias tiene la violencia de género 183

1.5 ¿Quiénes son las principales víctimas / supervivientes de la violencia de género? 184

1.6 ¿Quiénes son los principales autores de la violencia de género? 184

2. Responsabilidad estatal **184**

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **185**

4. Actores principales **190**

5. El marco jurídico internacional **191**

5.1 Derecho internacional (y regional) de los derechos humanos 191

5.2 Derecho internacional humanitario y derecho penal internacional 191

Referencias principales **192**

Enlaces de utilidad **193**

Mensaje principal

La violencia de género[1] es un serio problema de derechos humanos que puede provocar daños y traumas graves y permanentes a las víctimas/supervivientes. Todos los actores humanitarios y de derechos humanos deben tomar medidas desde las etapas iniciales de una situación de emergencia, para prevenir la violencia sexual y brindar la asistencia apropiada a las víctimas/supervivientes. *Este capítulo se debe leer en combinación con la Parte IV.2 y la Parte IV.8* .

Las **Directrices aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias** proporcionan orientación sobre la prevención y la respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia. El documento está disponible en **http://www.humanitarianinfo.org/**. Aunque el presente capítulo ofrece orientación básica en la materia, no pretende sustituir ni duplicar las directrices mencionadas, que se deben utilizar e implementar en todas las emergencias.

1. La violencia de género en situaciones de desplazamiento interno

Los actos de violencia de género constituyen una de las formas más frecuentes de violencia en muchos países y se estima que afectan a la vida, la salud y el bienestar de millones de mujeres, niñas, niños y hombres en todo el mundo. La violencia de género se produce en todas las sociedades y en todas las culturas.

1.1 ¿Qué es la violencia de género?

La violencia de género se define como la violencia dirigida contra una persona por razón de su género o sexo[2], e incluye actos dirigidos a infligir un daño físico, mental o sexual, así como la amenaza de cometer tales actos, y otras formas de privación arbitraria de libertad. Incluye actos de violencia física, sexual y psicológica perpetrados o condonados en el seno de la familia, la comunidad en general o el Estado y sus instituciones[3]. Esta violencia se puede manifestar de diversas maneras, como se indica en la siguiente tabla.

Tipos de violencia de género	
Violencia sexual	Incluye casos de violación (vaginal, anal u oral) en grado de consumación, tentativa, o amenaza, también dentro del matrimonio; abuso y explotación sexual; prostitución forzada; sexo transaccional o con fines de supervivencia; acoso, intimidación y humillación sexual por razones de sexo, género u orientación sexual.
Violencia física	Incluye agresiones o palizas, en grado de consumación, tentativa o amenaza; esclavitud y prácticas similares; reclutamiento forzoso y tráfico de personas.

[1] En el presente manual se utiliza el término violencia de género. En otros contextos también se utilizan los términos violencia sexual y violencia contra las mujeres. A pesar de las diferencias terminológicas, las estrategias y actividades utilizadas para la prevención y respuesta a este tipo de violencia son similares.

[2] El término “sexo” se refiere a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, mientras que el de “género” se refiere a las diferencias sociales aprendidas, que pueden cambiar con el paso del tiempo y que pueden variar ampliamente tanto en el seno de una misma cultura como de una cultura a otra. El género constituye una variable socioeconómica, cultural y política que se puede utilizar para analizar los roles, las responsabilidades, las limitaciones, las oportunidades y las necesidades de las mujeres y los hombres en diferentes contextos.

[3] Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, arts. 1 y 2, A/RES/48/104 de 23 de febrero de 1994

Violencia emocional y psicológica	Incluye casos de abusos y humillaciones, como insultos, tratos crueles y degradantes, obligar a una persona a realizar actos humillantes y restringir su libertad de circulación.
Prácticas tradicionales nocivas	Incluyen casos de mutilación genital femenina; matrimonios forzados; matrimonios precoces; asesinatos o mutilaciones de honor y por motivos relacionados con la dote; infanticidio, prácticas abortivas para la selección del sexo; abandono y abuso por ser de uno u otro sexo; así como denegación de oportunidades educativas y económicas a mujeres y niñas.
Violencia socioeconómica	Incluye casos de discriminación y denegación de oportunidades o de servicios por razones de sexo, género u orientación sexual; exclusión social; obstrucción de la justicia, como la denegación del disfrute de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos, particularmente a mujeres y niñas.

1.2 La violencia de género y el desplazamiento interno

Las circunstancias que suelen rodear a las situaciones de desplazamiento interno, como el conflicto armado, la quiebra del Estado de Derecho y el desmantelamiento de las estructuras de apoyo familiar y comunitario, conducen a un aumento de la violencia de género, tanto de la frecuencia como del grado de brutalidad. La impunidad que rodea a los actos de violencia que son cometidos a lo largo de todo el ciclo de desplazamiento, tanto por agentes estatales como no estatales, hace que las víctimas sean reacias a denunciarlos. Al comienzo del desplazamiento, cuando se producen los primeros trastornos y se eclipsan los mecanismos de protección, la mayoría de las víctimas de los incidentes de violencia sexual son mujeres, mientras que los perpetradores suelen ser hombres. Por otra parte, durante los conflictos armados, la violencia sexual es también con frecuencia una táctica militar – un arma de guerra utilizada para humillar y desmoralizar a las personas, así como para destrozar a las familias y asolar a las comunidades.

Más adelante, durante fases más estables así como durante los períodos de rehabilitación y recuperación, se pueden producir otras formas de violencia sexual, y/o se pueden denunciar con mayor frecuencia (violencia doméstica, matrimonios forzados, mutilación genital, asesinatos de honor, etc.)[4].

1.3 ¿Cuáles son las causas más frecuentes de la violencia de género?

La violencia de género está firmemente anclada en creencias y actitudes culturales discriminatorias que perpetúan la desigualdad y la impotencia, particularmente de las mujeres y las niñas. Otros factores, como la pobreza, la falta de educación y de oportunidades socioeconómicas, o la impunidad que rodea a este tipo de delitos y abusos también pueden favorecer y reforzar una cultura de violencia y discriminación por razón de género.

Estos factores, con frecuencia se ven agravados en tiempos de conflicto armado y desplazamientos, en los que el Estado de Derecho se debilita y las familias y la sociedad se desmoronan. El resultado suele ser un aumento de la frecuencia y el grado de brutalidad de la violencia de género. En su peor forma, la violencia de género se ha transformado en un arma de guerra, dirigida intencionadamente contra determinadas comunidades o grupos étnicos para aterrorizarlos, desplazarlos y destruirlos.

La lucha contra la violencia de género requiere conocer bien sus causas y los factores que contribuyen a ella, que a menudo obstruyen las posibles actuaciones de prevención y respuesta, como se muestra a continuación.

[4] Véase las *Directrices del IASC aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias*, septiembre de 2005.

Causas	Obstáculos para posibles actuaciones de prevención y respuesta
Factores físicos	• **La inseguridad física** a consecuencia de graves alteraciones del orden público, de la presencia de fuerzas o grupos armados, o del desmoronamiento de las instituciones de seguridad y de justicia y de las estructuras familiares, sociales o comunitarias. Las mujeres y las niñas se vuelven particularmente vulnerables al verse obligadas a abandonar sus comunidades para buscar trabajo, alimentos, agua o leña. • **La pobreza**, la falta de oportunidades educativas y socioeconómicas, así como los problemas de acceso al alojamiento, los alimentos, el agua, el combustible y posibles fuentes de ingresos pueden aumentar el nivel de exposición a la violencia de género, como ocurre con los casos de prostitución forzada o el sexo transaccional para sobrevivir.
Factores sociales, culturales y políticos	• **Las leyes, normas y prácticas sociales, culturales o religiosas discriminatorias, (incluida la brujería)** que marginan a las mujeres y a las niñas y no respetan sus derechos. • **El hundimiento de las estructuras familiares, sociales y comunitarias**, y la alteración de los roles familiares a menudo aumentan el nivel de riesgo que corren las mujeres y las niñas, y limitan sus mecanismos de adaptación y supervivencia, así como las posibilidades de protección y de obtener reparación. • **La falta de confianza** en las instituciones sociales o públicas, incluidos los órganos judiciales y las fuerzas del orden público, disuade a las víctimas de solicitar reparación. • **La falta de preparación y conocimientos técnicos sobre la manera de tratar a las víctimas de violencia de género por parte de los proveedores de servicios.**
Barreras legales y judiciales	• **La falta de acceso a la justicia**, lo que da lugar a una cultura de impunidad ante la violencia y los abusos (*Véase la Parte IV.18*) • **La falta de mecanismos adecuados para la protección** de víctimas/supervivientes y testigos. • **Marcos jurídicos inadecuados**, como normas de derecho nacional, tradicional, consuetudinario y religioso, que discriminan a las mujeres y a las niñas, que no garantizan sus derechos o las exponen a un mayor grado de daño y abuso. Por ejemplo, puede darse el caso de que la normativa nacional **no garantice** un derecho determinado (como la no discriminación) o que determinados actos no estén tipificados como delito (como la violación) o que sean **interpretados de manera restrictiva** (como en el caso de que la definición de la violación no contemple que se pueda producir dentro del matrimonio). En algunos casos, el derecho nacional también **criminaliza a la víctima** (como en el caso de que se defina la violación como una forma de adulterio), o tipifica como delitos actos que, en principio, se asocian fundamentalmente con mujeres (como la brujería o la hechicería). En algunos casos, las víctimas/supervivientes se enfrentan a situaciones de acoso, intimidación o castigos severos.
Barreras de índole personal	• **La amenaza o el temor de ser sometido a estigmatización, aislamiento y exclusión social.** • **El riesgo de enfrentarse a más actos de violencia** en manos del perpetrador, la comunidad o las autoridades, como detención, privación de libertad, malos tratos y castigos. • **Falta de información** sobre asuntos relacionados con la violencia de género, los derechos humanos y las instancias a las que acudir para obtener reparación.

Obstáculos de los programas humanitarios	• Las evaluaciones, las estrategias y los programas **no abordan o priorizan la violencia de género** debido a la falta de información o de comprensión de la dimensión y la naturaleza del problema. • Los **programas, servicios e instalaciones se diseñan sin enfoque de género**, y las prácticas de registro de la población y de distribución de alimentos y productos de primera necesidad son inadecuadas. • La existencia de casos de **explotación y abuso sexual** por parte de miembros de fuerzas de mantenimiento de la paz, así como de trabajadores humanitarios y de derechos humanos. • Otros desafíos, como la **fragilidad de los vínculos con otros programas de asistencia y protección**, la falta de confidencialidad, la existencia de mecanismos confusos para la denuncia y derivación de casos, la existencia de comités de violencia de género aislados, débiles y con pocos recursos, y la falta de apoyo por parte de la comunidad en general.

1.4 ¿Cuáles son las consecuencias de la violencia de género?

La violencia de género puede tener graves y fatales consecuencias a largo plazo para las víctimas/supervivientes. Estas consecuencias pueden ir desde la discapacidad permanente o la muerte, hasta toda una gama de problemas físicos, psicosociales y de salud que con frecuencia destruyen la autoestima y la calidad de vida de las personas que logran sobrevivir, y las exponen a más abusos. La violencia de género también puede dar lugar a una espiral de violencia y abuso como consecuencia del posible rechazo familiar de los supervivientes, su exclusión y aislamiento por parte de la sociedad e incluso su detención, arresto o castigo – o mayores abusos – por solicitar protección, asistencia o acceso a la justicia.

Consecuencias frecuentemente asociadas a la violencia de género (ejemplos)		
Fatales	**Físicas de gravedad**	**Físicas crónicas**
• Homicidio • Suicidio • Mortalidad materna • Mortalidad infantil	• Lesiones, como fístulas • Shock • Enfermedades • Infecciones	• VIH/SIDA • Discapacidad • Dolores o infecciones crónicas • Problemas gastrointestinales • Trastornos alimenticios y del sueño • Abuso del alcohol / drogas
Reproductivas	**Emocionales y psicológicas**	**Sociales y económicas**
• Abortos espontáneos • Embarazos no deseados • Abortos mediante métodos inseguros • Enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA • Trastornos de la menstruación • Complicaciones durante el embarazo • Trastornos ginecológicos • Trastornos sexuales	• Estrés postraumático • Depresión • Ira, ansiedad y temor • Vergüenza, baja autoestima y sentimientos de culpa • Enfermedades mentales • Pensamientos y comportamiento suicida	• Atribución de la culpa a la víctima/superviviente • Pérdida del rol o función social • Estigmatización, rechazo y aislamiento social • Feminización de la pobreza • Aumento de las desigualdades de género • Pérdida de los medios de subsistencia y dependencia económica • Arresto, detención y/o castigo

En algunas culturas el hecho de hablar de cuestiones de sexo o género puede resultar inapropiado y puede poner en riesgo a las víctimas/supervivientes. Éstas también pueden haber sufrido graves lesiones o traumas, que pueden resurgir al hablar de ello. Por lo general, no se debe entrevistar o preguntar a las víctimas/supervivientes acerca de sus experiencias, salvo que lo hagan psicólogos especializados en este ámbito, que posean las habilidades, la experiencia y los conocimientos necesarios sobre los mecanismos de respuesta y derivación de casos. En todo momento debe prevalecer la seguridad y el interés superior de la víctima/superviviente y se debe obtener su autorización con conocimiento de causa para toda posible actuación o revelación de información personal.

1.5 ¿Quiénes son las principales víctimas/supervivientes de la violencia de género?

La violencia de género afecta a mujeres y hombres de todas las edades y orígenes. Las mujeres y las niñas suelen ser las víctimas/supervivientes principales, pero los hombres y los niños también sufren con frecuencia de este tipo de violencia. Por ejemplo, las mujeres y las niñas pueden estar más expuestas a la violación y otras formas de violencia sexual, mientras que los hombres y los niños tienen mayores posibilidades de sufrir el reclutamiento forzoso por parte de las fuerzas armadas u otros grupos armados (*Véase la Parte IV.5* 📖).

Entre las personas más expuestas a la violencia de género figuran aquellas que se han visto obligadas a separarse de sus familias y comunidades y/o que no tienen acceso a alojamiento, educación o medios de subsistencia. Ello incluye a niñas y niños no acompañados o separados, mujeres, niñas y niños a cargo del hogar, niñas y niños en familias de acogida u otras modalidades de tutela, personas con discapacidad, personas en detención, niñas trabajadoras, niñas madres, y niñas y niños nacidos como fruto de una violación. Las personas expuestas a este tipo de violencia se conocen como “víctimas/supervivientes”.

1.6 ¿Quiénes son los principales autores de la violencia de género?

La violencia de género suele ser obra de personas que ostentan una posición de poder o de control sobre otras, ya sea en la esfera pública o en la privada. En la mayoría de los casos, las víctimas/supervivientes conocen a los autores, que suelen ser su pareja, miembros de la familia (extendida), amigos, profesores o líderes comunitarios. Entre los responsables más frecuentes de tales actos, particularmente en tiempos de conflicto armado, se encuentran también los funcionarios de policía o de prisiones, o los miembros de fuerzas o grupos armados, que se encuentran, por lo general, en una posición de autoridad. En algunos casos, entre los perpetradores también figuran trabajadores humanitarios y miembros de misiones de mantenimiento de la paz.

2. La responsabilidad del Estado

El Estado es el principal responsable de prevenir y responder a la violencia de género.[5] Para tal efecto, debe tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otro tipo, que sean necesarias para prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia de género y proporcionar a las víctimas la atención, el tratamiento y el apoyo adecuados sobre la base de los principios del respeto, la confidencialidad, la seguridad y la no discriminación. En este contexto, los Estados deben garantizar la adopción de las siguientes medidas[6]:

---

[5] Véase la Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad en **http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/391/47/PDF/N0839147.pdf?OpenElement**

[6] Para más ejemplos sobre posibles acciones, ver la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción (Beijing, 1995), **http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/platesp.htm**

- **Tipificar como delito todo acto de violencia de género** y garantizar que tanto la legislación como las políticas y prácticas vigentes respeten y protejan los derechos humanos de manera adecuada y sin discriminación alguna, incluidos los basados en cuestiones de género.
- **Investigar** de manera exhaustiva y efectiva las denuncias de violencia de género y procesar y castigar a los culpables. El ejército también debe adoptar las medidas disciplinarias oportunas y las tropas deben recibir formación sobre la prohibición de toda forma de violencia sexual contra civiles.
- **Brindar protección, atención, tratamiento y apoyo** adecuados a las víctimas/supervivientes, a través de medidas como la evacuación a un lugar seguro de civiles en riesgo inminente de sufrir algún tipo de violencia sexual, acceso a asesoría legal, atención sanitaria, apoyo psicológico, rehabilitación y reparación por los daños sufridos.
- **Condenar** la violencia contra las mujeres y abstenerse de invocar cualquier posible costumbre, tradición o consideración religiosa que sirvan para evadir las obligaciones relativas a la eliminación de la violencia. Los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para poner en práctica, sin dilación alguna, políticas dirigidas a la eliminación de la violencia contra las mujeres.
- Hacer todo lo necesario para **empoderar a las mujeres** y fortalecer su independencia personal, legal, social y económica.
- **Excluir los delitos de naturaleza sexual del ámbito de posibles leyes de amnistía** que se adopten en el marco de procesos de resolución de conflictos.
- **Ratificar y/o implementar la normativa y los instrumentos internacionales** de derechos humanos relacionados con la violencia contra las mujeres (*Véase la Parte IV.4.5*)

Todas las partes en los conflictos armados, incluidos los agentes no estatales, tienen prohibido cometer cualquier acto de violencia sexual contra civiles, lo que incluye la utilización de la violencia sexual como táctica de guerra.

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Aunque las autoridades nacionales son las principales responsables, los actores humanitarios y de derechos humanos también desempeñan un papel importante en el ámbito de la prevención y respuesta a la violencia de género, y deben guiarse por los principios de respeto, confidencialidad y seguridad. Además de garantizar una respuesta eficaz a la violencia de género desde las etapas iniciales de las operaciones de emergencia, esta obligación implica garantizar la integración de las cuestiones de género a todo nivel en la respuesta humanitaria (*Véase la Parte I.1 para información sobre la integración de las cuestiones de género*).

Los trabajadores humanitarios o de derechos humanos **no** deben, bajo ninguna circunstancia, fomentar ningún tipo de actos de explotación o abuso sexual, ni participar en ellos. Asimismo, deben garantizar en todo momento que ninguno de los miembros de su personal o del de sus socios cometa este tipo de actos, ni que se puedan producir a consecuencia de la acción humanitaria. Esto incluye cualquier tentativa o acto de abuso de confianza, una situación de vulnerabilidad, o jerarquía de poder con el fin de obtener favores sexuales así como cualquier acto sexual, o la amenaza del mismo, ya sea por la fuerza, bajo coacción o en una situación de desigualdad. Entre este tipo de actos, cabe destacar toda forma de violación y agresión sexual, la prostitución forzada, el tráfico de personas y diversas formas de intercambio de dinero, alimentos, alojamiento, educación y otros servicios, por favores sexuales (*Véase la Parte IV.8*)[7]. Durante los últimos años, se han desarrollado directrices para la adopción de medidas disciplinarias y códigos de

[7] Estos deberes se presentan de manera más detallada en el Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003.

conducta para evitar la explotación y el abuso sexual por parte del personal de las Naciones Unidas y los trabajadores humanitarios[8].

Existen numerosas directrices que brindan orientación de utilidad sobre la prevención y respuesta a la violencia de género. Entre ellas, cabe citar en particular las Directrices del IASC aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias, que se centran en las medidas mínimas de prevención y respuesta que deben adoptarse en todos los sectores durante las emergencias; la **Guía del ACNUR para la Prevención y Respuesta**[9], que ofrece orientación integral para la prevención y respuesta a la violencia sexual y de género, también después de las emergencias y en programas de recuperación temprana; y el **Manual del IASC sobre cuestiones de género**[10], que recoge los estándares por las que se ha de guiar la integración de las cuestiones de género en la acción humanitaria. La siguiente tabla ofrece algunos ejemplos de posibles actividades que se pueden llevar a cabo en este ámbito:

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones de protección estén basadas en métodos participativos y que se identifiquen las causas y las principales consecuencias de la violencia de género, así como las personas y grupos que corren un mayor riesgo y los mecanismos de adaptación y supervivencia existentes. En muchos casos será necesario que personas cualificadas con experiencia en este ámbito lleven a cabo evaluaciones específicas sobre la violencia de género.
Coordinación (*Véase la Parte III.2*)	• Garantizar que el grupo de trabajo de protección y otras instancias de coordinación aborden las cuestiones de la violencia de género. Para ello, se puede designar una agencia de referencia para estas cuestiones o crear un grupo de trabajo al respecto. También se deben acordar e implementar protocolos de actuación que definan el papel y las responsabilidades de los diferentes actores. • Colaborar con otros grupos sectoriales/sectores para garantizar que las cuestiones de género se tengan en cuenta, que se incorporen a las actividades de planificación y programación y se integren a todo nivel, incluidas las áreas de alojamiento, la demarcación del terreno de los asentamientos y campamentos, la salud, la distribución de alimentos y la nutrición, así como la seguridad.
Incidencia y cabildeo (*Véase la Parte V.3*)	• Llevar a cabo actividades de incidencia y cabildeo ante actores relevantes, como las autoridades nacionales y locales, organismos culturales o religiosos, las fuerzas armadas y de seguridad, la policía, grupos de la sociedad civil y otros grupos, para garantizar la adopción de medidas eficaces de prevención y respuesta. Puede incluir la intermediación con agentes no estatales.

[8] *DPKO guidance and directives on disciplinary issues for all categories of personnel serving in United Nations Peacekeeping and other field missions*; Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003; Directrices Para la Implementación en el Terreno del boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales

[9] Guía del ACNUR para la Prevención y Respuesta a la violencia sexual y por motivos de género en contra de las personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas, 2003

[10] Mujeres, niñas, niños y hombres. Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes. IASC, 2006. **http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4499&type=pdf**

Actividades de información y comunicación (*Véase la Parte V.7*)	• Apoyar o llevar a cabo actividades de información para concienciar a la población en cuestiones de violencia de género, así como para combatir la discriminación y las demás causas subyacentes de la violencia de género. • Garantizar que todas las víctimas/supervivientes de violencia de género tengan a su disposición información sobre la prevención y respuesta a la violencia de género, así como sobre la manera de obtener la asistencia necesaria y acceder a los servicios oportunos.
Mecanismos de derivación de casos y respuesta	• Garantizar la creación de mecanismos multisectoriales de respuesta respetuosos y bien coordinados (asistencia sanitaria, apoyo psicológico/social, y apoyo y asesoría jurídica). Entre otras cosas, se debe garantizar la existencia de mecanismos claros y adecuados para la derivación y denuncia de casos, que respeten la confidencialidad y los derechos de las víctimas/supervivientes. También se debe hacer lo posible por que la comunidad conozca estos mecanismos y pueda acceder a ellos fácilmente. Para obtener orientación sobre la creación de dichos mecanismos, consultar las Directrices del IASC y del ACNUR arriba mencionadas.
Seguridad física (*Véase la Parte IV.2*)	• Tomar medidas concretas para mejorar la seguridad en el interior y en los alrededores de los campamentos, asentamientos, municipios y otras áreas, prestando particular atención a aquellos lugares en los que se hayan producido actos de violencia de género o que se crea probable que ocurran. Entre estos lugares, cabe destacar los puntos de distribución de alimentos, surtidores de agua, áreas de recogida de leña, escuelas, espacios públicos, etc. • Garantizar la existencia de los mecanismos necesarios para garantizar la seguridad de las víctimas/supervivientes y de los testigos y para protegerles frente a más daños. Entre estos, figuran los mecanismos comunitarios de protección, la construcción de alojamientos para las víctimas/supervivientes, mecanismos de acogida o tutela para niños y niñas, o en casos excepcionales, la asistencia para la reubicación de las víctimas/supervivientes en otro lugar. En algunos casos, es posible que se tengan que tomar medidas específicas para proteger a los culpables frente a posibles actos de violencia, por ejemplo, por parte de la familia o el clan de la víctima.
Salud (*Véase la Parte IV.13*)	• Garantizar la existencia de un sistema adecuado de asistencia sanitaria, que incluya atención médica, reproductiva y psicosocial. Asegurar que estos servicios estén al alcance de todas las mujeres, niñas, hombres y niños, y en particular de las víctimas/supervivientes de la violencia de género, que residan en campamentos y asentamientos, municipios y otras áreas.
Movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10*)	• Fortalecer la capacidad de las personas de protegerse a sí mismas y de recuperarse de actos de violencia de género, por ejemplo, fomentando y promoviendo la igualdad de participación de hombres y mujeres en todas las actividades de la comunidad y apoyando programas de formación profesional, proyectos de generación de ingresos y programas de alfabetización dirigidos a empoderar a las mujeres y las niñas. • Fortalecer la capacidad de la comunidad local a través de la reconstrucción de los mecanismos de apoyo familiares y comunitarios, especialmente los grupos y organizaciones de mujeres y jóvenes. Para ello se puede fomentar y apoyar la existencia de programas sociales y recreativos y promover la reanudación de las actividades culturales y espirituales.

Medios de subsistencia (*Véase la Parte IV. 16* 📖)	• Apoyar programas dirigidos a fomentar la autosuficiencia y el desarrollo de medios de subsistencia sostenibles, y garantizar que estén al alcance de las víctimas/supervivientes de violencia de género. Este tipo de programas pueden reducir el riesgo de violencia de género y mitigar sus efectos contribuyendo a la rehabilitación y reintegración de las víctimas/supervivientes.
Asistencia material (*Véase la Parte V.5* 📖)	• Intentar garantizar el pleno acceso de las víctimas/supervivientes de violencia de género y sus familias a toda la ayuda que puedan necesitar, ya sea material o de otro tipo, en condiciones de igualdad con el resto de la población. Entre las posibles medidas figuran la provisión de alojamiento seguro, apoyo para el desarrollo de medios de subsistencia, distribución de bienes de primera necesidad, pequeñas becas económicas para acceder a la educación u otro tipo de formación y/o a oportunidades de financiación de micro-proyectos.
Asesoramiento y asistencia técnica, incluida la capacitación (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Impartir formación o brindar asesoramiento técnico y asistencia en materia de derechos humanos, que incluya la prevención y la respuesta a la violencia de género. Estas actividades deben estar dirigidas a actores relevantes como, por ejemplo, líderes comunitarios, la sociedad civil y las ONGs, la policía y las fuerzas armadas, jueces y abogados, personal sanitario, trabajadores sociales, y otros. La asistencia material puede incluir medicamentos o material sanitario. • Garantizar la formación y sensibilización de los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, los trabajadores humanitarios y demás personal al servicio de personas y comunidades desplazadas, sobre violencia de género, así como sobre su deber de prevenir y responder a este tipo de actos. • Garantizar que el personal humanitario y sus socios, incluidos los miembros de las fuerzas de paz conozcan bien los distintos códigos de conducta así como la prohibición de participar en cualquier tipo de acto de explotación o abuso sexual. Establecer mecanismos de denuncia confidenciales y garantizar la pronta investigación y seguimiento de toda posible denuncia.
Alojamiento y planificación física (*Véase la Parte IV.10* 📖)	• Promover o proporcionar alojamiento seguro a las víctimas de la violencia de género, particularmente a mujeres solas y niñas y niños no acompañados. En caso de que se proporcione material de construcción a personas o familias, cerciorarse de que se tengan en cuenta las debidas consideraciones de género. Por ejemplo, las mujeres y las niñas no deben desplazarse largas distancias para recoger el material de construcción y la construcción del alojamiento debe estar diseñada de tal forma que tengan la capacidad de hacerlo ellas mismas o, de lo contrario, prever la asistencia necesaria para ello, evitando que puedan sentirse presionadas para conceder favores sexuales a cambio de dicha ayuda (sexo transaccional). • Garantizar que se tengan en cuenta las cuestiones de género en la planificación física de los campamentos así como en el diseño y la implementación de los servicios de salud, educación, agua y saneamiento, distribución de alimentos y otros servicios (*ver la Parte V.5* 📖)

Justicia (*Véase las Partes IV.18 y V.8* 📖)	• Garantizar el acceso de las víctimas/supervivientes a servicios de asesoramiento gratuito y confidencial sobre vías legales o de otro tipo para obtener reparación. • Brindar algún apoyo material y otros tipos de ayuda a las víctimas/supervivientes de la violencia de género que lo necesiten, para facilitar su acceso a la justicia (tanto al sistema formal como a sistemas tradicionales de justicia, *como se indica en el Anexo II, parte IV.18* 📖*). Para ello se pueden sufragar las tasas* legales, los gastos de traducción, traslado a los tribunales y las posibles medidas de seguridad de las víctimas/supervivientes. • Brindar asesoramiento y asistencia jurídica a víctimas/supervivientes y testigos en casos de violencia sexual ante los tribunales. • Monitorear y dar seguimiento a casos de violencia de género para asegurarse de que se investiguen, procesen y resuelvan de conformidad con la ley y los procedimientos vigentes. • Contribuir a fortalecer la capacidad del sistema de justicia, que comprende la policía, la fiscalía, los abogados, y la judicatura, para tratar las cuestiones de violencia de género, por ejemplo mediante actividades de formación o la recopilación de datos relativos a casos de violencia de género. Abogar específicamente a favor de la contratación de mujeres funcionarias para atender a las víctimas/supervivientes de violencia de género.
Reforma legal	• Estudiar la legislación, los reglamentos, las políticas, los procedimientos y las prácticas nacionales vigentes, incluidas las de índole tradicional y cultural y, en función del resultado de dicho estudio, interceder ante los actores relevantes para garantizar una protección adecuada frente a la violencia de género. • En caso de que el Estado no haya ratificado instrumentos clave de derechos humanos, como la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, o si hubiera formulado reservas al ratificarlos, interceder a favor de la adopción e implementación de dichos instrumentos o de la retirada de las reservas.
Educación (*Véase la Parte IV.15* 📖)	• Promover o proporcionar el pleno acceso de los desplazados internos y otras personas afectadas a la educación y formación técnica y profesional en condiciones de seguridad e igualdad, para fortalecer su autosuficiencia e independencia económica. • Promover un entorno seguro de enseñanza, tanto en el interior como en los alrededores de las escuelas y otras instalaciones educativas, por ejemplo, mediante tareas de sensibilización de las niñas y niños, progenitores, profesores y demás personal docente, así como de las autoridades locales.
Infancia	• Garantizar que se brinde atención y asistencia adecuada a todas las niñas y niños víctimas/supervivientes. Este tipo de intervenciones deben guiarse por los principios fundamentales del interés superior de la niña o el niño así como el respeto de su derecho a la vida, a la supervivencia, al desarrollo, a la no-discriminación y a la participación.
Soluciones Duraderas (*Véase la Parte VI* 📖)	• Interceder ante los actores oportunos a favor de una mayor atención a la violencia de género en el marco de los procesos de retorno, reubicación y reintegración, así como en los planes de acción para la cooperación al desarrollo, y en los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Este tipo de marcos y planes de acción deben comprender medidas de prevención y respuesta a la violencia de género así como de atención, tratamiento y apoyo adecuado a las víctimas/supervivientes.

"Lo que se debe hacer" y "lo que no" en la recopilación de información, análisis y publicación de información sobre violencia de género

A. GENERAL

- **Solicitar el asesoramiento de expertos en informática** para acordar qué tipo de información recopilar, compartir y publicar y cómo hacerlo en condiciones éticas y de seguridad.
- **Verificar la información siempre que sea posible**. Utilizar un mínimo de tres fuentes diferentes de información y averiguar siempre la metodología utilizada para su compilación.

B. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

- **Corroborar los datos** de que se dispongan con otros provenientes del terreno y tener en cuenta la posible influencia de factores contextuales en la calidad de la información.
- **Evaluar la calidad de la información**. ¿Se ha recopilado y analizado mediante metodologías adecuadas? ¿Es aplicable a un grupo más amplio de población? si es así, ¿a cuál?

C. PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

- **Tener en cuenta la audiencia a la que se dirige uno y la posible utilización de la información**. Si la información se comparte con los medios de comunicación, los donantes o las instituciones responsables del desarrollo de políticas, asegurarse de ofrecer orientación para la interpretación de los datos. Puede ser útil utilizar notas informativas.
- **No proporcionar todos los detalles contextuales de la información publicada**. Se pueden proporcionar los nombres de los campamentos, clínicas o distritos donde se han producido los casos únicamente si se conocen y si es seguro hacerlo. Se debe ser específico, por ej. "casos registrados en X (cantidad) de centros de salud".
- **Proporcionar una descripción completa de los incidentes,** siempre y cuando ello no conduzca a la identificación de víctimas/supervivientes concretas (como la fecha y el lugar exactos, información sobre las víctimas y los perpetradores, etnia, edad y sexo, siempre y cuando sea seguro proporcionar este tipo de información).
- **Proporcionar toda información adicional que pueda haber contribuido a posibles fluctuaciones en la cantidad de los casos registrados.** Por ejemplo, indicar si se dispone de más servicios, si se han llevado a cabo campañas de información pública, o si ha habido un aumento de ataques violentos. En la medida de lo posible, la información que se recopile o se publique sobre los posibles incidentes debe ir acompañada de las cifras totales.
- **Rotular adecuadamente todas las tablas, diagramas y mapas** para evitar su mala utilización y reflejar claramente las fuentes de toda información citada.
- **No compartir información que pueda conducir a la identificación de una persona o grupo de personas.**
- **No aceptar de antemano toda la información recibida sin cuestionarla**: evaluar las fuentes originales y valorar su calidad y credibilidad.
- **No asumir la exactitud de la información registrada sobre casos de violencia sexual o de los análisis de tendencias.**

United Nations Action Guidance Note "Reporting and Interpreting Data on Sexual Violence from conflict-affected countries: Dos and Don'ts." (Nota de orientación para la acción: "La publicación y la interpretación de información relativa a violencia sexual en países afectados por conflictos armados")

4. Actores principales

Todo el personal humanitario y de derechos humanos tiene el deber de prevenir y responder a la violencia de género. Para garantizar una respuesta efectiva, se requiere un esfuerzo multisectorial y coordinado por parte de todos los actores a nivel local, nacional e internacional.

- A **nivel nacional**, entre los actores principales cabe destacar a las personas y las comunidades desplazadas; los ministerios de justicia, salud, educación, servicios sociales y la familia; el parlamento; los comités legislativos o de supervisión específicos; las instituciones y el personal sanitario; las autoridades policiales y penitenciarias; la fiscalía; el ejército y los grupos paramilitares; las asociaciones y consejos tradicionales, consuetudinarios o religiosos; las ONGs locales y los grupos de la sociedad civil, particularmente las organizaciones de mujeres y de jóvenes.
- A **nivel internacional**, UNICEF y UNFPA pueden actuar de agencias de referencia para cuestiones de violencia de género en el Grupo Sectorial de Protección a nivel global. Otros actores importantes incluyen la OACDH, PNUD, ACNUR, DPKO, PMA, OMS, CICR/FICR, OIM y numerosas ONGs internacionales.

5. El marco jurídico internacional

Los actos o amenazas de violencia de género, así como o la incitación a cometerlos, constituyen una violación grave de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

5.1 Derecho internacional (y regional) de los derechos humanos[11]

Véase también el **Principio 11 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos** *(en el Anexo 1 del presente Manual)*.

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos prohíbe toda forma de violencia y discriminación, incluida la violencia de género. La violencia de género, en cualquiera de sus formas, constituye una violación grave de derechos humanos. Dependiendo del acto en cuestión, se pueden violar varios derechos, como el derecho a la dignidad y a la integridad física, mental y moral; el derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; el derecho a la libertad y seguridad personales y a no ser sometido a esclavitud; el derecho a la vida; y el derecho a la no-discriminación, a la igualdad de trato y a la igualdad ante la ley. En virtud del derecho de los derechos humanos, se consideran actos de tortura las violaciones y otros actos de violencia sexual cometidos por agentes estatales, como funcionarios de policía o miembros del ejército.

La violencia de género también perjudica o anula otros derechos, como el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, a un nivel de vida adecuado, a la educación y a condiciones de trabajo justas y favorables[12].

5.2 Derecho internacional humanitario y derecho penal internacional

El derecho internacional humanitario y el código militar de la mayoría de los Estados prohíben terminantemente numerosos actos de violencia de género, como la violación, así como todo tipo de violencia sexual, como la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y la esterilización forzada.

[11] En particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos , Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes , el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Entre los instrumentos regionales, cabe citar el Protocolo adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, (también conocido como «Protocolo de Maputo»), de 2003, y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem Do Para”.

[12] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General Nº. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, párr. 7.

Tales actos constituyen una grave violación del derecho internacional humanitario así como de los Convenios de Ginebra[13]. Además, dependiendo del contexto en el que se cometan, tales actos pueden constituir crímenes de guerra[14], crímenes de lesa humanidad[15] o genocidio[16], todos ellos punibles bajo el derecho penal internacional. Tanto los agentes estatales como los no estatales tienen la obligación de impedir estos actos e investigar y enjuiciar a los presuntos culpables, o extraditarlos a otros Estados o tribunales internacionales que tengan la jurisdicción sobre este tipo de delitos.

El Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otros órganos de las Naciones Unidas han condenado en **repetidas resoluciones y declaraciones** de violencia de género en todas sus formas, haciendo hincapié en el deber de los Estados de poner fin a la impunidad que rodea a crímenes de guerra y de lesa humanidad como la violencia sexual y otros tipos de violencia contra las mujeres y las niñas. El Consejo de Seguridad ha adoptado una serie de resoluciones que instan a las partes en los conflictos armados a respetar plenamente el derecho internacional y a adoptar medidas específicas para proteger a las mujeres y a las niñas y niños frente a los efectos de las hostilidades, incluida toda forma de violencia sexual, por ejemplo, poniendo fin a la impunidad y enjuiciando a los presuntos culpables de dichos actos.[17] El Consejo de Seguridad también ha establecido mecanismos de supervisión y presentación de informes sobre la situación de las niñas y los niños en los conflictos armados, que incluyen la violación y otras formas de violencia sexual entre las seis violaciones más graves de los derechos de la infancia.[18]

Referencias principales

- Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias- Enfoque sobre la prevención y la respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia-, IASC, 2005 (disponible en 5 idiomas).
- Guía para la Prevención y Respuesta a la violencia sexual y por motivos de género en contra de las personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas, 2003 (disponible en 5 idiomas).

---

[13] Véase Normas 90, 93 y 94 de derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR). Tales actos también están prohibidos a través de (i) las disposiciones relativas a infracciones graves, como el art. 147 del IV Convenio de Ginebra y el art. 85 del Protocolo adicional I, que prohíben la tortura, los tratos inhumanos y el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud; (ii) el art. 3 común, que prohíbe los atentados contra la vida y la integridad corporal, los tratos crueles y la tortura, así como los atentados contra la dignidad personal; y otras disposiciones, como el art 27 del IV Convenio de Ginebra, los arts. 75 a 77 del Protocolo Adicional I, y el art. 4(2) del Protocolo Adicional II, que prohíben de manera expresa ataques contra las mujeres, incluida la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor.

[14] Ver, por ejemplo, arts. 8(2)(a)(ii) y (iii), 8(2)(b)(xxi) y (xxii), 8(2)(c)(i) y (ii), 8(2)(e)(vi) del Estatuto de la Corte Penal Internacional (Estatuto CPI). Cabe señalar que un solo acto de violencia sexual también puede constituir un crimen de guerra.

[15] Art. 7(1)(g) del Estatuto CPI; art. 5 of del Estatuto del TPIY; y art. 3 del Estatuto del TPIR. Los crímenes de lesa humanidad son los crímenes cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, con independencia de que sean cometidos en tiempos de paz o de conflicto armado.

[16] La violación, la violencia y el abuso sexual pueden constituir un delito de genocidio si son perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo específico, como se define en el art. 6(b) del Estatuto CPI; el art. 2 del TPIR; y el art. II (b) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Ello fue reafirmado, por ejemplo, por el TPIR en su decisión sobre el caso Akayesu (Caso Nº. ICTR-96-4-T).

[17] Véase la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer y la paz y la seguridad, parr. 9, 10 y 11; las Resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la Protección de Civiles, como la Resolución 1674 (2005), y sobre la Protección de los Niños en los Conflictos Armados, como las Resoluciones 1612 (2005), 1539 (2004), 1460 (2003), 1379 (2001), 1314 (2000) y 1261 (1999). Ver, particularmente, la Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad en **http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/391/47/PDF/N0839147.pdf?OpenElement**

[18] Ver, en particular, la Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, de 26 de julio de 2005. Para más información ver el Informe del Secretario General sobre los Niños y los Conflictos Armados, A/59/695-S/2005/72, de 9 de febrero de 2005.

- *Gender-Based Violence Tools: Manual for Assessment, Programme Design, Monitoring and Evaluation in Conflict-affected Settings*, Reproductive Health Response in Crisis Consortium, 2004.
- Mujeres, niñas, niños y hombres. Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes. Manual sobre Cuestiones de Género en la Acción Humanitaria, IASC, 2006.
- *Guide for Establishing GBV Standard Operating Procedures, IASC, 2008.*
- UN Action Guidance Note "*Reporting and Interpreting Data on Sexual Violence from conflict-affected countries: Dos and Don'ts*," June 2008.

Bibliografía adicional

- *Abuse and Exploitation Module, Action for the Rights of Children*, 2002.
- *Clinical Management of Survivors of Rape: Developing Protocols for Use with Refugees and Internally Displaced Persons*, WHO/UNHCR, rev. ed. 2004.
- *Early Marriage: A Harmful Traditional Practice: A Statistical Exploration*, UNICEF, 2005.
- *Good Practices in Combating and Eliminating Violence against Women: Report of the Expert Group Meeting, UN Division for the Advancement of Women*, May 2005.
- *Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children*, Folleto Informativo Nº 23, OACDH, 1995.
- *Cómo utilizar el derecho penal internacional para impulsar reformas legislativas que incorporen la perspectiva de género*, Amnistía Internacional, 2005.
- *Está en nuestras manos, no más violencia contra las mujeres*, Amnistía Internacional, 2004.
- *Potential links between food aid, distribution of relief items and sexual exploitation and proposed preventive/remedial actions*, ACNUR, 2002.
- *Women in an Insecure World: Violence against Women: Facts, Figures and Analysis,* Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.
- *Women, War, Peace: Progress of the World's Women* 2002, UNIFEM, 2002.

Enlaces de utilidad

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): **http://www.unfpa.org/public/home/sitemap_es**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): **http://www.acnur.org/t3/**
- UNIFEM Portal on Women, Peace and Security: **www.womenwarpeace.org**
- Reproductive Health Response in Crisis Consortium (RHRCC): **http://www.rhrc.org/spanish/**
- World Health Organization (WHO): **http://www.who.int/topics/gender/es/index.html**
- UN Action against Sexual Violence in Conflict: **http://www.stoprapenow.org/about/**
- Comité Internacional de la Cruz Roja: (CICR)

  http://www.icrc.org/spa/war-and-law/protected-persons/women/index.jsp
- Women's International League for Peace and Freedom (WILPF): **http://www.peacewomen.org/wpsindex.html**
- International Rescue Committee (IRC): **http://www.theirc.org/**

Parte IV.5
Niños y niñas asociados con fuerzas armadas o grupos armados

Mensaje principal **195**

1. El impacto del desplazamiento y el riesgo de reclutamiento **195**

2. Causas del reclutamiento de niños y niñas por las fuerzas armadas u otros grupos armados **196**

2.1 Reclutamiento forzoso por actores armados 196

2.2 Circunstancias que conducen al “alistamiento” en grupos armados 196

3. Consecuencias para las niñas y niños asociados con las fuerzas armadas u otros grupos armados **196**

4. La responsabilidad estatal **198**

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **198**

6. Actores principales **203**

7. Marco jurídico internacional **203**

Referencias principales **205**

Enlaces de utilidad **206**

Mensaje principal

Cientos de miles de niños y niñas están asociados con fuerzas armadas y grupos armados en conflictos en más de 20 países en el mundo. A estos niños y niñas se les utiliza de diversas maneras: para desempeñar funciones de apoyo, como cocineros o portadores, por ejemplo, o para participar activamente en las hostilidades, sembrando minas o espiando y, en muchos casos, también se les utiliza para fines sexuales.

Esta utilización implacable y brutal de las niñas y niños viola sus derechos y les inflige graves daños físicos, emocionales, mentales, espirituales y de desarrollo. En todo momento se debe hacer todo lo posible por lograr la **liberación, protección y reintegración** de las niñas y niños reclutados o utilizados por fuerzas y grupos armados, incluso en tiempos de conflicto. Desde el inicio de las operaciones humanitarias, todos los actores humanitarios y de derechos humanos deben adoptar **medidas preventivas** de manera coordinada y estratégica para garantizar la protección sin trabas de todos los niños y niñas.

Por **"niño"** o **"niña"** se entiende todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (art. 1, Convención sobre los Derechos del Niño).
Por **"niño o niña asociado con una fuerza armada o un grupo armado"** se entiende toda persona menor de 18 años[1] que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado para cualquier tipo de función, lo que incluye, aunque no se limite a ello, a las niñas y niños utilizados como combatientes, cocineros, porteadores, mensajeros, espías o con fines sexuales. No se refiere únicamente a niños o niñas que participen o hayan participado activamente en las hostilidades[2].

1. El impacto del desplazamiento sobre el riesgo de reclutamiento

Las niñas y niños que se transforman en desplazados internos como resultado de desastres naturales o conflictos armados suelen enfrentarse a un mayor riesgo de reclutamiento o utilización por parte de fuerzas armadas y grupos armados. Ello es consecuencia de la disminución de la protección de la sociedad en general y del debilitamiento de sus propios mecanismos de adaptación y supervivencia, así como de su posible discriminación a causa de su condición de desplazados o de su asociación percibida con alguna de las partes beligerantes en el conflicto. Además, la falta de oportunidades económicas, educativas y de otra índole que pueden sufrir las niñas y niños y sus familias a causa del desplazamiento, puede hacerlos más vulnerables al reclutamiento.

Las niñas y niños separados de sus familias, o los que carecen por completo de éstas, corren un riesgo particularmente alto. En ciertos casos, sobre todo si la situación de seguridad es débil, como cuando los campamentos de desplazados se ubican cerca de las áreas de conflicto o sufren infiltraciones de elementos armados, la posibilidad de reclutamiento forzoso mediante el rapto de niños y niñas u otros medios es especialmente alta. Las niñas o niños separados o los huérfanos desplazados que viven en asentamientos de desplazados y comunidades de acogida pueden acabar deambulando por las calles, convirtiéndose así en un objetivo fácil para el reclutamiento.

[1] Véase la sección 7 al final de este capítulo sobre la edad de reclutamiento. La Convención sobre los Derechos del Niño y el derecho internacional humanitario prohíben terminantemente el reclutamiento y la participación de niños menores de 15 años en conflictos armados.

[2] Por "fuerzas armadas" se entiende la institución militar de un Estado. Por "grupos armados" se entienden grupos distintos de las fuerzas armadas, tal como se definen en el artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los confictos armados. Por reclutamiento, se entiende la conscripción o el alistamiento obligatorio, forzado y voluntario de niñas o niños en cualquier tipo de fuerzas armadas o grupos armados.

2. Causas del reclutamiento de niños y niñas por fuerzas o grupos armados

Las niñas y niños se asocian con las fuerzas armadas y grupos armados por diversas razones, según el contexto. Es fundamental que en el análisis situacional que se lleve a cabo en cada operación humanitaria, se identifiquen las causas específicas del reclutamiento. A pesar de que muchos niños son reclutados a la fuerza, otros se presentan "voluntarios", fruto de sus circunstancias.

2.1 El reclutamiento forzoso por actores armados

Tanto los grupos armados estatales como los no estatales recurren al reclutamiento de niños y niñas como consecuencia de la escasez de personal y porque ellos pueden ser especialmente útiles para el desempeño de determinadas funciones, como de espías o mensajeros. Los niños y las niñas, por otra parte, son más propensos a cumplir órdenes y a trabajar a cambio de alimentos, seguridad o un cierto estatus, en lugar de un salario, y se les puede utilizar como esclavos sexuales o "esposas" de soldados. Por otra parte, son fácilmente manipulables y se les puede obligar a cometer graves crímenes, como el asesinato de civiles o de otros niños o niñas soldados.

El reclutamiento de niños y niñas puede ocurrir de varias maneras. En determinadas ocasiones, simplemente se les llama a filas, mientras que, en otras, se les rapta o se les amenaza con matarlos a ellos o al resto de sus familias, si no se unen a las fuerzas armadas o a otros grupos armados. A menudo son capturados arbitrariamente en los campamentos, en la calle e, incluso, en colegios y orfelinatos.

2.2 Circunstancias que conducen al "alistamiento" en grupos armados

Aunque la guerra en sí es un elemento determinante, los niños y niñas pueden ver el alistamiento como la única alternativa para salir adelante si no tienen acceso a la educación o al empleo, o si sus familias son abusivas o violentas o no les proporcionan el cuidado que necesitan. Las niñas a menudo se alistan para huir de situaciones de violencia sexual, matrimonios forzosos, violencia doméstica u otras formas de discriminación. En estos contextos, las niñas y los niños pueden ver la entrada en las fuerzas armadas u otros grupos armados como la mejor opción para su propia supervivencia, o la de sus familias o comunidades.

Los niños y niñas que viven en comunidades fuertemente militarizadas o politizadas, o en áreas con un alto índice de violencia organizada o sistemática también pueden ser más vulnerables al reclutamiento; muchos niños y niñas se unen a un actor armado para apoyar a sus familias o para poder quedarse con ellas. Gran parte de ellos lo hacen como acto de venganza por la muerte de algún familiar, mientras que otros lo ven como una forma de lograr lo que perciben como una forma de reconocimiento o estatus social.

3. Las consecuencias del reclutamiento para los niños y niñas asociados con fuerzas armadas o grupos armados

La participación de niños y niñas en los conflictos armados los expone a amenazas extremas e inaceptables para su salud y bienestar, y viola sus derechos, algunos de los cuales se señalan a continuación:

- Tanto los niños como las niñas se ven privados de la oportunidad de crecer en el seno de sus familias y de desarrollarse física y emocionalmente en un entorno familiar o protector.
- Durante los combates, muchos niños y niñas son asesinados, resultan gravemente heridos, o adquieren una discapacidad permanente. Igualmente, es posible que se vean forzados a

presenciar atrocidades o tomar parte en ellas, o a consumir drogas antes de entrar en combate.

- En muchos contextos, los niños y, sobre todo, las niñas asociadas con fuerzas armadas y grupos armados, sufren diversas formas de violencia de género y pueden contraer infecciones de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.
- Los niños también son vulnerables a la violencia sexual y ser sometidos a actos de violación, tortura, humillación y esclavitud sexual[3].
- Los niños y niñas cuyas familias están desplazadas corren un mayor riesgo de mantenerse separados de sus familias tras su liberación por parte de los actores armados.
- Las niñas y niños también pueden ser estigmatizados o rechazados por sus familias y comunidades. Las niñas experimentan dificultades particulares en su proceso de reintegración, especialmente si regresan embarazadas o con hijos. A pesar de las experiencias vividas, estos niños y niñas por lo general se consideran a sí mismos fuertes y trabajadores. Tienen un alto grado de resistencia y pueden prosperar en la vida si reciben la ayuda, el apoyo y el aliento necesarios.

Las niñas y el reclutamiento forzoso

Las **niñas** suman un cuarenta por ciento de los menores de edad asociados con las fuerzas armadas u otros grupos armados. A pesar de que las experiencias vividas les pueden ocasionar graves problemas, especialmente de reintegración, sus necesidades específicas suelen permanecer desatendidas. Los roles de género pueden aumentar el riesgo de reclutamiento de las niñas, que puede ser aún mayor en caso de desplazamiento, por ejemplo al tener ir solas a recoger agua o leña en zonas de conflicto. Los riesgos para la salud también se pueden incrementar, ya que se pueden quedar embarazadas o dar a luz durante su estancia con las fuerzas armadas u otros grupos armados.

En consecuencia, en todas las etapas del ciclo de desplazamiento se debe dar respuesta a las necesidades específicas de las niñas reclutadas forzosamente, adoptando medidas como las que se indican a continuación:

- Garantizar que todas las acciones que se emprendan para prevenir y evitar el reclutamiento infantil, así como todos los procesos para su liberación y reintegración contemplen medidas concretas para responder a las necesidades específicas de las niñas. Prestar una atención particular a las necesidades de protección y apoyo de las niñas madres así como las de sus hijos e hijas nacidos a consecuencia de su reclutamiento por fuerzas armadas o grupos armados. Es posible que requieran (i) asistencia sanitaria, prestando especial atención a sus necesidades en materia de salud reproductiva (ii) apoyo psicológico; y (iii) medidas para garantizar su acceso a los diferentes servicios, como programas educativos y de formación.
- Mostrar sensibilidad al identificar a estas niñas o al brindarles asistencia, para no acrecentar el estigma que puedan sufrir a consecuencia de su asociación con las fuerzas armadas u otros grupos armados.

Como medida preventiva, garantizar que los programas humanitarios promuevan la igualdad de género y la libertad de elección, y proporcionar a las niñas oportunidades para desarrollar sus habilidades y generar ingresos sin verse sometidas a explotación alguna (*Véase la Parte V.11*).

[3] Véase *Shattered Lives, Immediate medical care vital for sexual violence victims*, un informe de Médicos Sin Fronteras, marzo 2009.

4. La responsabilidad del Estado

Los Estados son los principales responsables de brindar seguridad y garantizar la protección de todas las niñas y niños que estén bajo su jurisdicción. En caso de que el Estado no pueda cumplir directamente con todas sus obligaciones humanitarias, debe facilitar la acción humanitaria de otros actores imparciales.

Los Estados deben tomar todas las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para prevenir y prohibir el reclutamiento de niños y niñas por fuerzas armadas o grupos armados. En particular, los Estados deben elevar a 18 años la edad mínima de reclutamiento y participación en las fuerzas armadas y dictar instrucciones claras a las fuerzas armadas y demás grupos armados para que no participen en el reclutamiento forzoso de niños y niñas ni lo apoyen. Los Estados también deben tomar las medidas necesarias para tipificar como delito estas prácticas.

En caso de que ya se haya producido el reclutamiento de niños o niñas, el Estado tiene el deber de desmovilizar o facilitar la liberación de las niñas y niños soldados, así como de brindarles protección y apoyo para su rehabilitación física y psicológica así como para su reintegración.

Todos los acuerdos de paz deben prever medidas específicas para la desmovilización y reintegración social de todos los niños y niñas soldados reclutados tanto por agentes estatales como no estatales.

Los acuerdos de paz también deben contemplar la ratificación e implementación de todos los instrumentos jurídicos relevantes, especialmente la *Convención sobre los Derechos del Niño*, así como garantizar el respeto de todos los estándares internacionales relevantes. Estos estándares deben ser recogidos en la legislación nacional que establezca el procedimiento de reclutamiento, que, a su vez, deberán ser conforme al derecho internacional, incluido el Protocolo Facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados.

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados y los Principios y directrices de París sobre los niños asociados a las fuerzas armadas o grupos armados, proporcionan orientación en este ámbito a los grupos interagenciales de cada país; cabe destacar también los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración – resumidos a continuación – para el trabajo en situaciones de mantenimiento de la paz.

Aunque la responsabilidad principal de prevenir y responder al reclutamiento forzoso de niños y niñas recae sobre el Estado, los actores humanitarios y de derechos humanos también juegan un papel importante de facilitación y apoyo de la actuación del Estado, así como de incidencia y persuasión de otros agentes no estatales para que se respete el derecho de las niñas y niños a no ser obligados a participar en un conflicto armado.

En **Sri Lanka,** se estableció una base de datos en 2002 para recopilar información sobre el reclutamiento infantil en las áreas afectadas por el conflicto. Se diferenció la información de la base de datos por edad, sexo y distrito, lo que permitió dar seguimiento al estatus de las niñas y niños (reclutados, re-reclutados, liberados, desaparecidos). La base de datos constituyó una herramienta de incidencia importante y proporcionó información actualizada a las autoridades nacionales y locales y a las organizaciones humanitarias. Para más información, ver: **www.globalprotectioncluster.org**

Las **agencias especializadas en protección infantil**, en colaboración con aquellos ministerios y demás organismos gubernamentales que cumplan funciones

de protección infantil, deben apoyar a los Estados, brindando asesoramiento técnico y liderazgo en la toma de decisiones y la implementación de programas para la prevención del reclutamiento de niños y niñas así como para lograr su liberación, desmovilización y reintegración.

Todos los actores humanitarios y de derechos humanos, incluidos los que no estén especializados en protección infantil, deben tomar medidas de prevención frente al reclutamiento infantil desde las primeras etapas de las emergencias, y deben garantizar una respuesta efectiva en este ámbito. Para ello, deben garantizar que la respuesta humanitaria contemple e integre las cuestiones de protección infantil a todos los niveles. El siguiente cuadro presenta algunas actividades clave que pueden formar parte de una respuesta eficaz.

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que los análisis situacionales interagenciales reflejen (i) las razones específicas del reclutamiento; (ii) los niños y niñas en mayor riesgo de reclutamiento; (iii) los autores del reclutamiento; (iv) las medidas adoptadas para evitar el reclutamiento; y (v) las iniciativas existentes y los actores principales en el ámbito de la desmovilización, liberación y reintegración. • Garantizar que el análisis en su totalidad tenga una perspectiva de edad y género.
Coordinación (*Véase la Parte III.2*)	• Apoyar la creación de un grupo interagencial que reúna a todos los actores involucrados en programas para niños asociados con fuerzas armadas o actores armados, en el que se convengan las respectivas funciones y responsabilidades; se definan las directrices políticas y programáticas; y se establezcan vínculos intersectoriales. Este grupo también debe garantizar la adopción de protocolos comunes de actuación para el intercambio de documentación e información. • Colaborar estrechamente con las fuerzas de mantenimiento de la paz en la prevención del reclutamiento forzoso, así como en la desmovilización y reinserción de niños y niñas soldados. (Para más información sobre la desmovilización en situaciones de mantenimiento de la paz, ver los *Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración*)[4].
Prevención	• Garantizar que las actividades de prevención, encaminadas a abordar las causas del reclutamiento, se implementen en un marco amplio de protección infantil. • Abogar ante las autoridades nacionales y otros actores oportunos, a favor de la mejora de las condiciones de seguridad en el interior y los alrededores de los campamentos, municipios y otros núcleos urbanos para prevenir el reclutamiento forzoso (*como se señala en la Parte IV.2*) • Llevar a cabo campañas de incidencia junto a grupos nacionales de la sociedad civil, incluidas las asociaciones religiosas, para promover el rechazo, por parte de los principales actores a nivel nacional, del reclutamiento y la utilización de niños y niñas por las fuerzas armadas u otros actores armados. • En la medida de lo posible, desarrollar la capacidad nacional de monitorear y dar seguimiento a la situación de las niñas y niños que puedan requerir un apoyo adicional, como las niñas madres y todo niño o niña en riesgo de reclutamiento (ver más abajo, "monitoreo y elaboración de informes).

[4] Particularmente el Módulo 5.30 sobre niños y niñas. Este módulo brinda orientación a los encargados del desarrollo de políticas, al personal a cargo de programas y operaciones y al personal trabajando en las operaciones, así como a los oficiales de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración), sobre la planificación y la implementación de programas específicos para la desmovilización y la integración de niños y niñas asociados con fuerzas armadas o grupos armados en entornos de mantenimiento de la paz. Véase también el Módulo 5.10 sobre Mujeres, Género y DDR, y el Módulo 5.20 sobre Jóvenes y DDR, en **http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN%20Guidelines/IDDRS.pdf**

Incidencia y cabildeo (*Véase la Parte V.3*)	• Implementar junto a otros actores estrategias coordinadas y bien planificadas, que tengan en cuenta la sensibilidad y la complejidad de la cuestión de los niños y niñas afectados por los conflictos armados. • Garantizar que los criterios de todo proceso de liberación y desmovilización se basen en la definición de "niños y niñas asociados con fuerzas armadas y grupos armados" utilizada en este documento y que el objetivo del proceso de liberación sea la pronta integración de los niños y niñas en sus comunidades. Esto deberá ser comunicado con claridad tanto a las fuerzas armadas y grupos armados como a las comunidades y a los propios niños y niñas. • Promover la adopción de las medidas necesarias para garantizar la ratificación y el respeto de todos los estándares internacionales relevantes por los Estados, así como su integración en la legislación y la práctica nacionales. Entre estas medidas figuran la de garantizar que los niños y niñas que abandonen las fuerzas armadas o los grupos armados por cualquier medio (lo que incluye la huida o la captura) reciban protección de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos (especialmente en el caso de que dichos grupos hubieran actuado en contra del Estado o de la comunidad desplazada)[5]. • Aun reconociendo que los Estados pueden tener diferentes obligaciones bajo el derecho internacional, abogar, como hacen la mayoría de los actores de protección infantil, a favor de que se eleve a 18 años la edad mínima de reclutamiento, sin excepción alguna. • Interceder para que los niños y niñas asociados con fuerzas armadas o grupos armados reciban un trato acorde con los estándares internacionales de justicia juvenil. • Abogar a favor de que los acuerdos de alto al fuego o de paz contemplen programas de desmovilización y reintegración para niños y niñas soldados.
Monitoreo y elaboración de informes (*Véase la Parte V.2*)	• Apoyar el establecimiento de mecanismos especializados para el monitoreo y la elaboración de informes de manera sistemática sobre el reclutamiento (o re-reclutamiento) o la utilización de niños y niñas por fuerzas armadas o grupos armados, como es el caso del grupo de tareas sobre monitoreo y elaboración de informes, presidido o co-presidido por UNICEF[6]. Ésta es una medida fundamental de protección y también sirve de base para emprender acciones dirigidas a presionar a las fuerzas armadas o grupos armados para que respeten las normas fundamentales de derecho humanitario y de los derechos humanos, así como acciones para acabar con la impunidad de los que violan dichas normas. Concertar con el grupo de protección infantil o el equipo interagencial del país las respectivas funciones y responsabilidades de monitoreo y de elaboración de informes sobre estos casos. Estos mecanismos deben contar con la participación de los gobiernos nacionales y otros actores relevantes de Naciones Unidas y de la sociedad civil, y han de cooperar con ellos. • Apoyar el desarrollo de una base de datos sobre niños y niñas afectados por los conflictos armados.

[5] Véase la sección 7 al final de este capítulo.

[6] Las Resoluciones 1539 (2004) y 1612 (2005) del Consejo de Seguridad encomendaron al Secretario General de UNICEF y a la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados (SRSG-CAAC) asumir el liderazgo para garantizar la implementación de un mecanismo para de monitoreo e información sobre el reclutamiento y la utilización de niños soldados y otras infracciones y abusos cometidos contra los niños en situaciones de conflicto armado. En este sentido, deben cooperar plenamente con las misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Igualmente actúan en colaboración con los gobiernos, las ONGs locales e internacionales, actores de la sociedad civil y otras agencias colaboradoras. En los países en los que existen problemas relativos a los niños y niñas en conflictos armados, se constituirá un grupo de tareas de monitoreo e información. El grupo de tareas sobre monitoreo e información en cada país estará copresidido por el Representante Especial Adjunto del Secretario General y el Representante de UNICEF en caso de que haya una misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz o por el Representante de UNICEF en aquellos casos en los que no haya una misión de mantenimiento de la paz.

Movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10* 📖)	• Formular una estrategia preventiva, en consulta con las niñas y niños, sus familias y comunidades, que parta de sus propias iniciativas de protección y que responda a las razones del reclutamiento. Entre otros elementos, la estrategia debe incluir (i) la aplicación práctica de la normativa y los estándares relevantes, como el Protocolo Facultativo a la CDN; (ii) medidas prácticas para mejorar las condiciones de seguridad de las niñas y los niños, como por ejemplo, garantizando la unidad de la familia; y (iii) programas para prevenir el reclutamiento, tales como procurar oportunidades de educación o de desarrollo de medios de subsistencia. • Trabajar con miembros clave de las comunidades para impedir la difusión de propaganda en las escuelas o el reclutamiento activo en el interior o en los alrededores de las mismas. Los padres, los profesores y los líderes religiosos son actores muy importantes en este contexto. • Promover la formulación de planes de programas de apoyo a la liberación y reintegración de niños y niñas por parte de organizaciones especializadas; esto se debe hacer con independencia del progreso, o la falta del mismo, de posibles procesos de paz o programas oficiales de DDR. Dichos planes deben (i) promover la participación comunitaria y desarrollarse a partir de los recursos existentes en las propias comunidades; (ii) garantizar la participación de las niñas y niños, así como de sus familias y sus comunidades; (iii) incluir estrategias para responder a las necesidades de las niñas y niños que entren en un proceso de liberación, así como de los que no lo hagan; e (iv) incluir actividades concretas para responder a las necesidades específicas de las niñas y de sus hijos. • Fomentar la creación de comités de protección de la infancia – en los que los niños, las niñas y los adultos colaboren en la formulación de estrategias eficaces de protección – así como la formación de grupos juveniles.
Fortalecimiento de la capacidad institucional (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Apoyar la provisión de asistencia y asesoramiento técnico a actores relevantes, como las fuerzas de mantenimiento de la paz, las autoridades locales y nacionales y las organizaciones comunitarias. • Garantizar la formación de todas las personas que participen en la implementación de programas para niños y niñas asociados con las fuerzas armadas u otros grupos armados, por ejemplo, en técnicas de entrevista y comunicación con niños y niñas. Todo el personal que trabaje con niños y niñas debe firmar un código de conducta sobre protección de la infancia (*Véase la Parte IV.4* 📖)[7]. • Garantizar que el personal que trabaje con niñas y niños esté capacitado y tenga la experiencia necesaria. Garantizar también la respuesta a las necesidades sanitarias y psicosociales de las niñas y los niños así como la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de emergencia para la localización de familiares.
Salud (*Véase la Parte IV.13 y V.11* 📖)	• Garantizar la disponibilidad de servicios adecuados, gratuitos, confidenciales y accesibles así como de atención médica adaptada a la niñez, que incluya servicios de salud reproductiva y de realización de pruebas de VIH/SIDA. Tras su liberación o la desmovilización, todos los niños y niñas deben someterse a una revisión médica, que incluya una evaluación de su estado nutricional. Asimismo, deben obtener el tratamiento necesario o, en su caso, ser derivados a servicios especializados.

[7] Un ejemplo de código de conducta desarrollado por una coalición de organizaciones puede ser *Keeping Children Safe: A toolkit for child protection*, de Keeping Children Safe Coalition, 2006

	• Proporcionar atención médica y un apoyo adecuado a las niñas y niños que hayan sufrido violencia de género (*abordado en las Partes IV.4 y 13* 📖). Desarrollar intervenciones adecuadas para responder a las necesidades específicas de las niñas, incluidas las necesidades de las niñas madres o embarazadas así como las de sus hijos.
Cuidado provisional	• Garantizar que las niñas y niños liberados o desmovilizados por las fuerzas armadas u otros grupos armados tengan acceso a mecanismos seguros de cuidado provisional. Puede ser conveniente que permanezcan algún tiempo en un entorno en el que puedan recibir asistencia especializada por parte de personal con experiencia; este puede ser el caso de niños con necesidades médicas; niñas madres; niños y niñas cuyas familias no puedan ser localizadas; o, en caso de hostilidad por parte de las comunidades frente su retorno. • Los mecanismos de cuidado provisional no constituyen una medida universal, que sea necesaria para todos los niños y niñas. En aquellos casos en que se utilice, debe planificarse e implementarse en el marco de programa comunitario dirigido a facilitar el retorno de estas niñas y niños a sus comunidades y a promover la protección y el desarrollo de las niñas y niños afectados por el conflicto en general. Estos programas deben partir de la capacidad de resistencia y las habilidades de las propias niñas y niños.
Reintegración de niñas y niños y desarrollo de medios de subsistencia (*Véanse Partes VI. y IV.16* 📖)	• Localizar a los familiares de las niñas y niños soldados, utilizando, por ejemplo, la base de datos de niñas y niños afectados por el conflicto armado. • Reunir o situar a las niñas y niños en un entorno de apoyo familiar lo antes posible, tras prepararlos para ello, así como a sus familias y comunidades. • Evaluar y buscar la forma de superar los posibles obstáculos para su reintegración, como la posible hostilidad de la comunidad hacia ellos, sus necesidades médicas o las dificultades económicas. Preparar las comunidades para su acogida, por ejemplo, promoviendo su participación en mecanismos de diálogo y de resolución de conflictos. Los programas de reintegración deben tener como objetivo apoyar la función de protección del Estado. • Desarrollar mecanismos alternativos a las ayudas en efectivo a niños liberados o desmovilizados, y garantizar la provisión de asistencia para su reintegración a través de mecanismos más amplios de apoyo a la niñez así como a la familia y a la comunidad. • Los programas de asistencia siempre deben partir de la capacidad de resistencia de las niñas y niños y han beneficiar a la comunidad en su totalidad, a la vez que desarrollan su capacidad para crear las condiciones necesarias de protección. • Llevar a cabo actividades educativas que promuevan el bienestar psicosocial de las niñas y niños y tengan en cuenta las oportunidades educativas perdidas, su edad y su etapa de desarrollo, así como las experiencias vividas con las fuerzas armadas u otros grupos armados. • Efectuar una evaluación técnica de los mecanismos de subsistencia existentes, las oportunidades de mercado y el estado de la economía doméstica en las áreas de retorno de las niñas y niños, para desarrollar actividades de capacitación pertinentes desde el punto de vista económico, así como para crear oportunidades de reintegración económica. • Establecer vínculos con posibles programas, políticas e iniciativas gubernamentales que pudieran reportar un beneficio a estas niñas y niños a sus familias, ya sea directamente, como a través de programas de bienestar social, como indirectamente, por ejemplo, mediante la reconstrucción y rehabilitación de instituciones nacionales y otros programas nacionales. Garantizar que estos programas fomenten la inclusión de todas las niñas y niños y que no dejen desatendidas la situación específica de las niñas, madres jóvenes o niños y niñas con discapacidad.

6. Actores principales

- **A nivel nacional**: además de la población desplazada y las comunidades de acogida, incluidas las niñas y niños, entre los actores principales figuran las organizaciones comunitarias y juveniles, los grupos de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las ONGs; el gobierno local y central, con los ministerios de bienestar social y de la familia, la oficina del defensor del pueblo (o defensoría de los habitantes) o los comisionados de la niñez, así como los ministerios de justicia, educación y salud; los gobiernos (tanto de países afectados como de países donantes); los actores de derechos humanos; y los cuerpos militares y de seguridad (tanto del Estado como de agentes no estatales).
- **A nivel regional**: entre los actores principales figuran las fuerzas regionales militares y civiles de mantenimiento de la paz; las organizaciones regionales, como la Unión Africana, la Unión Europea, la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; las comisiones, cortes y tribunales regionales de derechos humanos; los gobiernos de los países vecinos; los Estados influyentes en la región, y los países donantes.
- **A nivel internacional**: entre los actores principales figuran las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular la oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados (SRSG-CAAC), UNICEF, ACNUR, OCHA, DPKO; el CICR y la FICR, el Consejo de Seguridad de las Naciones unidas, la Corte Penal Internacional (CPI); los órganos de supervisión de los tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas; y las ONGs internacionales, como Save the Children.

La oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados (SRSG-CAAC)

A raíz de la Cumbre Mundial sobre la Infancia de 1990, la ONU redobló sus esfuerzos por llamar la atención de la comunidad internacional sobre los graves problemas de los niños afectados por los conflictos armados. La colaboración entre la Oficina del Representante Especial, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras entidades relevantes de Naciones unidas, así como los Estados miembros, las organizaciones regionales, las ONGs y los demás grupos de la sociedad civil, ha generado avances considerables así como actuaciones concretas y resultados tangibles para las niñas y niños. Entre estos avances, cabe citar una mayor toma de conciencia con relación a las cuestiones relativas a las niñas y niños afectados por los conflictos armados; el desarrollo y fortalecimiento de normas y estándares internacionales para la protección de la niñez; la implementación de un mecanismo de supervisión y elaboración de informes sobre el reclutamiento o la utilización de niños y niñas por fuerzas armadas o grupos armados así como otras atroces violaciones cometidas contra niños o niñas en el contexto de los conflictos armados (en virtud de las Resoluciones 1539 y 1612 del Consejo de Seguridad); la atención y la priorización sistemática de estas cuestiones por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos; la incorporación de las cuestiones relativas a los niños en conflictos armados en el debate internacional sobre la paz y la seguridad, a través de la actuación sistemática del Consejo de Seguridad; una mayor integración de las cuestiones relativas a la infancia y los conflictos armados en el sistema de las Naciones Unidas, así como una labor de incidencia concertada.

7. El marco jurídico internacional

El derecho internacional de los derechos humanos, particularmente *la Convención de los Derechos del Niño*, establece los principios fundamentales para la protección de todos en todo momento; en concreto, prohíbe el reclutamiento y la participación de niños menores de 15 años en

conflictos armados[8]. Además, recoge las obligaciones estatales en diversas áreas de relevancia directa para las niñas y niños reclutados por fuerzas armadas, o para los que se exponen a tal riesgo. Entre estas obligaciones figuran el deber del Estado de garantizar la protección de niños y niñas separados y no acompañados; la recuperación y reintegración social de las niñas y niños víctimas de abandono, explotación o abuso, tortura, malos tratos o castigos, así como de los conflictos armados; el acceso de los niños y las niñas a la educación; la prohibición de la tortura y de la privación ilegal o arbitraria de libertad; y del tratamiento de sus casos bajo el sistema de justicia juvenil[9].

El Convenio Nº 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, define a los niños y niñas como toda persona menor de 18 años y se refiere al reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil.

En el año 2000 se adoptó el *Protocolo Facultativo de la CDN sobre la participación de niños en los conflictos armados,* que eleva a los 18 años la edad mínima para la participación directa en las hostilidades así como para el reclutamiento obligatorio. Este instrumento urge a los grupos armados a no reclutar o utilizar menores de 18 años e insta a los Estados a que adopten las medidas necesarias para tipificar tales prácticas como delito. Igualmente, requiere a los Estados que eleven la edad mínima de reclutamiento y prevé estrictas medidas de salvaguardia para los casos de reclutamiento voluntario de menores de 18 años.

Este *Protocolo Facultativo* viene a desarrollar otros estándares, *en particular la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, de 1990.* La carta es el único **tratado regional** en el mundo que aborda la cuestión de los niños y niñas soldado. Define a los niños y niñas como todo ser humano menor de dieciocho años, sin excepción alguna, y obliga a los Estados a garantizar que ningún niño o niña tome parte directamente en las hostilidades y, en especial, que se abstengan de reclutar niños o niñas[10].

El **derecho internacional humanitario** confiere una amplia protección a las niñas y niños en situaciones de conflicto armado. Los niños y las niñas que se encuentren en conflictos armados, tanto internacionales como no-internacionales, se deben beneficiar de la protección brindada, en general, a los civiles que no participen en las hostilidades. Teniendo en cuenta las necesidades específicas de la infancia, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977 contienen un conjunto de reglas que les confieren una protección especial. Además, el derecho internacional humanitario prohíbe terminantemente el reclutamiento de niños o niñas menores de 15 años en las fuerzas armadas u otros grupos armados así como su participación en las hostilidades en conflictos no-internacionales[11].

El **derecho penal internacional**, en particular el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), adoptado en 1998, tipifica como crimen de guerra el reclutamiento o alistamiento para el servicio militar de niños y niñas menores de 15 años en las fuerzas armadas u otros grupos armados, o su utilización para participar activamente en las hostilidades. La CPI no tiene jurisdicción sobre personas menores de 18 años.

---

[8] Véase art. 38(2)

[9] Véanse arts. 20, 28, 29, 39 y 40 CDN. Además de la CDN, los siguientes instrumentos internacionales brindan protección a niñas y niños en el sistema de justicia, así como en calidad de testigos: Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) 1985, Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, 1990, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 6 y 10).

[10] Véase el art. 22(2).

[11] Véase el art. 3 (c) del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, aplicable a los conflictos no-internacionales. Los niños y niñas menores de 15 años también están protegidos de participar activamente en conflictos armados internacionales, pero en este caso, la prohibición no es absoluta. En su lugar, las partes en conflicto "tomarán toda las medidas posibles para que los niños menores de quince años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas." (Ver el art. 77 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra). La utilización de la expresión "participen directamente" implica que los niños y niñas menores de 15 años pueden participar, siempre y cuando no sea directamente en las hostilidades. Los niños menores de 15 años, por ejemplo, podrían participar como mensajeros, porteadores, etc.

Las **Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** han condenado reiteradamente el reclutamiento y la utilización ilegal de niños y niñas, y han exigido que se les ponga fin[12]. Los Estados parte en los tratados mencionados más arriba tienen el deber de garantizar la conformidad de la legislación nacional con sus compromisos internacionales. Igualmente, deben garantizar que los agentes no estatales respeten la prohibición de reclutamiento y utilización de niños y niñas en conflictos armados[13].

Referencias principales

Estándares, Principios y Códigos de Conducta relativos al personal

- *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 (ONG).* FICR, 1994.
- *Keeping Children Safe: A toolkit for child protection,* Keeping Children Safe Coalition, 2006.

Selección de Herramientas, directrices y principios

- *The Capetown Principles and best practices on the prevention of recruitment into the armed forces and on the demobilization and social reintegration of child soldiers in Africa*, 1997.
- *Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados*, 2007
- Principios y directrices de París sobre los niños asociados a las fuerzas armadas o grupos armados, UNICEF, 2007
- *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, IDDRS, (Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración), Módulo 5.10 sobre Mujeres, Género y DDR, y Módulo 5.20 sobre los jóvenes y DDR, 2006.
- Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre, El Proyecto Esfera, 2004.
- Niños Soldados, ref 0824, CICR, 2003.
- Carpeta de información “Los niños y la Guerra”, ref. 0577K, CICR, 2004.

Bibliografía adicional

- *A Fighting Chance, Guidelines and Implications for programmes involving children associated with armed groups and armed forces*, Save the Children Alliance, 2004.
- Niños y niñas no soldados: lineamientos para el trabajo con niños y niñas soldados y otros menores vinculados con las fuerzas combatientes / McCONNAN Isabel y UPPARD Sarah, Save the Children UK, 2001.
- *Children: The Invisible Soldiers*, BRETT, R. & McCALLIN, M., Stockholm, Rädda Barnen, 2ª Edición, 1998.
- *Promoting Psycho-social Well-Being among Children Affected by Armed Conflict and Displacement: Principles and Approaches*, Geneva, SCA - Working Paper No. 1. Save the Children Alliance, 1996.
- *Niños y Niñas Soldados, Informe Global 2004*, Coalición Internacional para Acabar con la Utilización de Niños Soldados, 2004.

[12] Véase las Resoluciones 1261 (1999) 1314 (2000) 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004) and 1612 (2005) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

[13] Véase el art. 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

- Guía del IASC sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes, 2007.
- Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias, IASC, 2007.
- *Introduction to Child Protection in Emergencies—an Inter Agency Modular Training Package,* febrero de 2009.

Enlaces de utilidad

- Coalición Internacional para acabar con la utilización de niños soldados:

  http://www.child-soldiers.org/
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): **http://www.cicr.org/spa**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **http://www.unicef.org/spanish/**
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos:

  http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx
- Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armadas: **http://www.un.org/spanish/special-rep/children-armed-conflict/ourmandate.html**
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA): **http://www.unocha.org/**
- Save the Children: **http://www.savethechildren.org/**

Parte IV.6

Amenazas a libertad personal y la libertad de circulación

Mensaje principal **208**

1. Qué significa el término “libertad de circulación” **208**

2. La libertad de circulación en el contexto del desplazamiento interno **208**

2.1 Barreras prácticas 209

2.2 Restricciones jurídicas o administrativas 209

2.3 Asentamiento obligatorio en campamentos 210

2.4 Desplazamiento arbitrario y retorno y reubicación forzados 210

2.5 Arresto y detención arbitraria 211

3. Personas y grupos en mayor situación de riesgo **211**

4. La responsabilidad del Estado **211**

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **212**

6. El marco jurídico internacional **214**

6.1 Libertad de circulación 214

6.2 El derecho a la libertad y seguridad personales 215

Referencias principales y enlaces de utilidad **215**

Mensaje principal

La capacidad de circular libremente y en condiciones de seguridad en el propio país es un derecho fundamental así como un requisito para el disfrute de muchos otros derechos. Las restricciones de la libertad de circulación pueden tener graves consecuencias para la vida, la salud y el bienestar de las personas y las comunidades. La garantía de la libertad de circulación es, por consiguiente, un componente importante de toda estrategia de protección.

1. ¿Qué significa el término “libertad de circulación”?

La libertad de circulación es el derecho y la capacidad de toda persona de desplazarse y escoger el lugar de residencia libremente y en condiciones de seguridad en el territorio de un Estado, independientemente del objetivo del desplazamiento. También abarca la libertad de abandonar cualquier país y de regresar al propio país. Está estrechamente relacionada con el derecho a la libertad y a la seguridad personales, lo que garantiza el derecho a no ser arrestado ni detenido arbitrariamente, así como el derecho a buscar asilo en otro país. El conjunto de estos derechos implica que toda persona, incluidos los desplazados internos, tiene el derecho a:

- **huir y buscar un lugar seguro** en otra parte del país (que elija), o abandonar el país para buscar asilo en otro;
- **desplazarse libremente y en condiciones de seguridad** en el interior del país, lo que incluye la entrada y salida de los campamentos y asentamientos, independientemente del objetivo del desplazamiento.
- **el retorno voluntario** a su lugar de origen o la **reubicación** en otro lugar del país;
- no ser desplazado arbitrariamente ni obligado a retornar o reubicarse en otro lugar del país; y
- **no ser detenido o arrestado arbitrariamente, ni forzado a residir en un campamento o asentamiento específico**.

La falta de libertad de circulación puede tener graves **consecuencias** sobre la vida, la salud y el bienestar de las personas y las comunidades. No sólo restringe su capacidad de huir y de buscar seguridad frente a los efectos de los conflictos o de graves violaciones de derechos humanos, sino que también elimina su capacidad de asegurarse un medio de subsistencia sostenible, de acceder a la asistencia humanitaria (*Véase la Parte V.4*) y de alcanzar soluciones duraderas para su desplazamiento. La falta de libertad de circulación también puede limitar el acceso al empleo, a los mercados, a la tierra y a necesidades básicas (alimentos, agua, leña) así como a servicios vitales, como de educación y salud. También puede conducir a la separación de las familias y crear obstáculos para la reunificación familiar. Por otra parte, limita las posibilidades de la población desplazada de alcanzar soluciones duraderas, ya que no les permite ir a ver las condiciones en que se encuentran sus antiguos lugares de residencia, ni viajar dentro de su país para encontrar otro lugar de asentamiento. En general, suele conducir a un incremento de la pobreza y la marginación, así como a una mayor dependencia de la ayuda humanitaria.

2. La libertad de circulación en el contexto del desplazamiento interno

La libertad de circular libremente y en condiciones de seguridad es especialmente importante en el caso de las personas desplazadas. Estas personas viven con frecuencia en zonas de conflicto, o en sus proximidades, y necesitan acceder a asistencia humanitaria de carácter vital. También suelen residir en campamentos y asentamientos donde el acceso a la asistencia humanitaria es limitado y las amenazas a su vida y seguridad son frecuentes. Su libertad de circulación puede verse limitada

por varios obstáculos, como (i) barreras prácticas; (ii) restricciones jurídicas o administrativas; (iii) el confinamiento de la población desplazada en campamentos (iv) el desplazamiento forzado de la población (v) y la detención o prisión arbitrarias.

2.1 Barreras prácticas

Las barreras prácticas pueden variar de un contexto a otro, pero cabe citar las siguientes:

- **La falta de seguridad** a consecuencia de la criminalidad, el conflicto armado, la violencia generalizada, el acoso, la intimidación o la presencia de minas y restos explosivos de guerra sin detonar pueden afectar de manera desproporcionada a la población desplazada. Los desplazados internos también pueden sufrir ataques porque se perciba su asociación con determinadas facciones políticas o con una de las partes en el conflicto. Estos riesgos de seguridad suelen persistir durante las etapas posteriores a los conflictos armados. En el caso de los desastres naturales, la libertad de circulación de la población desplazada también puede verse limitada por los posibles riesgos naturales adicionales que como consecuencia del desastre, o por situaciones de acoso o intimidación.
- **La falta de documentos de identidad o de viaje**, así como su pérdida, también puede limitar la libertad de circulación y exponer a los desplazados internos a posibles actos de acoso y extorsión, arresto arbitrario y detención. A menudo es difícil, si no imposible, obtener nueva documentación, por ejemplo a causa de posibles requisitos administrativos difíciles de cumplir, lo alto de las tasas o de prácticas discriminatorias. Los desplazados internos también pueden verse obligados a regresar a sus áreas de origen para intentar obtener nuevos documentos, a pesar de los peligros que ello entraña. *(Véase la Parte IV.1)*
- **La discriminación** por motivos de género, origen étnico, opinión política, religión o estatus o condición, como puede ser la de ser desplazado, también puede limitar la libertad de circulación. Por ejemplo, con frecuencia se excluye a las mujeres y las niñas de la posibilidad de obtener documentación a su nombre y en ocasiones se les impide viajar, salvo con la autorización o la compañía de familiares varones.
- **La falta de infraestructura adecuada**, como carreteras y puentes dañados o destruidos, o la falta de transporte seguro y asequible, especialmente en caso de desastres naturales, pueden entorpecer la circulación.
- **Una condición física delicada** a consecuencia de la edad, la mala salud o la discapacidad también pueden limitar la capacidad de las personas de desplazarse de un lugar a otro.

2.2 Restricciones jurídicas o administrativas

Las autoridades locales o nacionales con frecuencia imponen restricciones jurídicas o administrativas a la libertad de circulación con el fin de vigilar o controlar los desplazamientos de la población dentro del país. Sin embargo, **el derecho de los derechos humanos impone una serie de requisitos estrictos** para este tipo de restricciones. En concreto, deben estar previstas por la ley, ser necesarias y proporcionadas para logar un fin legítimo (como la protección de la seguridad nacional o el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos o libertades de terceros), incluso después de una catástrofe natural, y deben ser no-discriminatorias y acordes con otros derechos humanos.

En algunas situaciones de desplazamiento, se han impuesto restricciones arbitrarias o discriminatorias o estas se han utilizado para fines ilegítimos, como para aislar o marginar a la población desplazada. A continuación se indican las restricciones más comunes:

- **Restricciones generales de viaje**, tanto legales como administrativas, que regulan la circulación en el interior del país, por ejemplo de zonas rurales a núcleos urbanos, que a menudo afectan de manera desproporcionada a la población desplazada a causa, por ejemplo, de la falta o la perdida de documentación o de sus medios de subsistencia. Entre

estas medidas cabe citar toques de queda, restricciones de circulación en horas o días determinados, o requisitos estrictos para la circulación, como la exigencia de una documentación específica o de permisos de viaje. Los controles de carretera ilegales establecidos por elementos armados descontrolados o por agentes no estatales también restringen la capacidad de la población desplazada de circular libremente.

- **Las restricciones específicas de viaje**, como la limitación de la entrada o salida de los campamentos o asentamientos de población desplazada, que a menudo se imponen para responder a riesgos de seguridad reales o percibidos, con frecuencia violan los derechos de la población que reside en la zona. Entre ellas figuran también los toques de queda, las restricciones de circulación en horas o días determinados, las restricciones en cuanto a las distancias, o requisitos estrictos de documentación y de entrada y salida de los campamentos y asentamientos.

Siempre que el Estado imponga restricciones, debe garantizar su conformidad con los criterios anteriormente mencionados. Por ejemplo, si se exige una documentación determinada o un permiso de viaje, el Estado debe garantizar que se puedan obtener sin dilación o dificultad alguna, sin requisitos irrazonables, ni el cobro de altas tasas.

2.3 Confinamiento en campamentos

En algunos países, se ha forzado a la población desplazada a residir en campamentos o asentamientos especiales para desplazados internos, a menudo a pesar de su voluntad de alojarse con familiares, amigos u otros miembros de sus comunidades en general. Tales campamentos o asentamientos con frecuencia presentan condiciones deficientes, o están masificados y situados en áreas aisladas donde el acceso a medios de subsistencia, necesidades básicas y servicios vitales sostenibles es restringido o inexistente.

Por regla general, los desplazados internos deben poder residir en el lugar que ellos elijan. Su confinamiento en campamentos, salvo raras excepciones, constituye con toda probabilidad una grave violación de varios derechos humanos, incluido el derecho a la libre circulación. También puede llegar a considerarse como una privación de libertad de hecho, en violación del derecho a la libertad y la seguridad personales.

2.4 Desplazamiento arbitrario y retorno o reubicación forzosos

Desafortunadamente, el traslado forzoso de la población ha sido utilizado, tanto por facciones políticas como militares, como una táctica de desplazamiento de personas y comunidades, de control de tierras y recursos naturales, o de castigo colectivo a determinados grupos de población por su presunto apoyo a facciones de la oposición. El traslado forzoso de la población, por regla general, está prohibido. Únicamente se puede considerar legítimo en un número limitado de casos, como para salvaguardar la seguridad o el interés público, o por razones imperiosas de índole militar, en cuyo caso tiene que tener lugar en condiciones de seguridad y cumplir con determinados estándares mínimos, como se describe en la *Parte IV.1* del presente manual.

El principio de la voluntariedad de la circulación requiere que:

- la decisión se haya tomado libremente (sin ningún tipo de coacción, presión ni influencia indebida)
- la decisión esté basada en información exacta y objetiva; y que
- la decisión haya sido tomada de manera expresa y voluntariamente (en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres)

En ocasiones, puede resultar difícil valorar la voluntariedad del traslado, especialmente en caso de retornos o reubicaciones a gran escala. Las poblaciones desplazadas pueden ser más vulnerables a presiones o a una manipulación proveniente del exterior o pueden carecer de información así

como de acceso a alimentos, agua o alojamiento adecuado y otras necesidades. Ello puede hacer que se sientan obligadas a retornar o reubicarse a pesar de que no se den las condiciones de seguridad para ello. De la misma forma, algunas personas pueden sentirse obligadas a permanecer en un mismo lugar a pesar de que existan las condiciones necesarias para un retorno seguro y sostenible. La voluntariedad del traslado se debe valorar en cada caso concreto, de la manera más exhaustiva posible (*como se indica en la Parte VI.1* 📖).

2.5 Detención y prisión arbitrarias

La detención y la prisión arbitrarias, así como los malos tratos durante las mismas, constituyen un grave problema en muchos países. Este tipo de abuso puede afectar sobremanera a la población desplazada a causa de su discriminación, de la desconfianza generalizada hacia ellas, de su estigmatización, o de la falta o pérdida de documentación para probar su identidad. Este es con frecuencia el caso de países en los que el desplazamiento ha sido motivado por factores políticos o étnicos. La pobreza y la marginación también pueden forzar a la población a adoptar estrategias de supervivencia que transgredan la legislación nacional, como la fabricación casera de alcohol, el comercio no autorizado de bienes o el sexo transaccional, arriesgándose aún más a ser detenidos y encarcelados.

Aunque el Estado tiene el derecho y el deber de velar por el mantenimiento del orden público, por ejemplo a través de la autoridad de arrestar o de mantener en prisión a las personas, dicha autoridad se debe ejercer de conformidad con la ley y respetando los derechos humanos. Por ejemplo, se debe tratar con humanidad a toda persona detenida o internada en prisión, se le debe informar de los cargos que se le imputan en un idioma que comprenda, y se le debe brindar la oportunidad de recurrir ante un juez la legalidad de su detención. La tortura está prohibida bajo cualquier circunstancia y en cualquiera de sus formas, como la violación, las palizas o el uso excesivo del aislamiento en prisión.

3. Personas y grupos en mayor situación de riesgo

Los posibles obstáculos o violaciones del derecho a la libre circulación pueden variar de un grupo a otro de la población. Por ejemplo, las mujeres y las niñas a menudo sufren diversas formas de discriminación, en ocasiones no se les permite obtener documentación a su nombre o, si viajan solas, se arriesgan a sufrir actos de acoso o violencia sexual. En cambio, los hombres y los niños corren un mayor riesgo de ser sometidos a detención o prisión arbitrarias, ser reclutados por las fuerzas armadas u otros grupos armados, o sufrir ejecuciones extrajudiciales o sumarias. Las minorías étnicas y religiosas y las personas apátridas, así como las personas con necesidades especiales, como los niños solos o no acompañados, las personas mayores, y las personas que tienen alguna enfermedad o discapacidad, a menudo tienen que hacer frente a dificultades añadidas.

4. La responsabilidad del Estado

Las autoridades nacionales son las principales responsables de respetar y garantizar el respeto de los derechos a la libre circulación y a la libertad y seguridad personales. Esto implica que el Estado tiene el deber de garantizar la protección adecuada de los derechos humanos por la legislación nacional, así como su respeto por parte de todos los agentes del Estado, tanto a nivel local, como regional y nacional. El Estado también debe actuar para garantizar que la libertad de circulación no se vea restringida por terceros y que despejar cualquier obstáculo que impida el pleno disfrute de este derecho.

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los actores humanitarios y de derechos humanos pueden jugar un papel importante para promover la libertad de circulación y el respeto de otros derechos humanos a través de actividades de incidencia, monitoreo y fortalecimiento de la capacidad, tanto de las autoridades como de las personas y comunidades desplazadas.

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Colaborar con las comunidades desplazadas y con colegas relevantes, como expertos en cuestiones seguridad, para identificar y valorar los obstáculos a la libre circulación y a la libertad y seguridad personales, así como la manera de superarlos.
Presencia (*Véase la Parte V.4*)	• Garantizar visitas regulares y la presencia visible de personal de protección en las zonas o lugares en que se produzcan frecuentes violaciones de la libertad de circulación y de otros derechos. Entre estos lugares, figuran, por ejemplo, los puestos de control en carretera, los lugares de acceso a campamentos y municipios, las carreteras y los caminos que conduzcan a mercados y escuelas, así como otros espacios públicos.
Incidencia y cabildeo (*Véase la Parte V.3*)	• Sensibilizar a los actores relevantes, como las autoridades locales y nacionales o los agentes no estatales sobre la importancia del respeto de la libertad de circulación y la libertad y seguridad personales, y abogar contra la prohibición de todo desplazamiento, retorno o reubicación forzado o arbitrario.
Documentación (*Véase la Parte IV.9*)	• Colaborar con las autoridades pertinentes para garantizar que los desplazados internos puedan obtener documentación, o reponerla en caso de pérdida, de manera eficaz y en condiciones de seguridad. Promover la reducción de los requisitos de documentación de la población desplazada, así como que no se proceda a su detención en caso de carecer de documentación. En algunos casos, puede ser conveniente otorgar una pequeña asistencia financiera o material para asistir a las autoridades locales en la emisión o reposición de documentación perdida.
Información (*Véase la Parte V.7*)	• Garantizar el acceso de la población desplazada a información sobre la situación de seguridad y otros factores que puedan afectar su capacidad de circular libremente en condiciones de seguridad. En caso de retorno o reubicación, ello implica también facilitar información sobre las condiciones del viaje así como la situación en el lugar de retorno o de posible reasentamiento. Si fuera apropiado, organizar visitas para “ir a ver” consultando con las personas o grupos desplazados que estuvieran interesados y con las comunidades de acogida.
Movilización Comunitaria (*Véase la Parte V.10*)	• Colaborar con la comunidad para identificar los posibles obstáculos y adoptar medidas concretas para fortalecer su capacidad de circular libremente y en condiciones de seguridad. Entre estas medidas figuran medios de transporte seguros; el desplazamiento o transporte en grupo para ir al mercado, a las escuelas o a los centros de salud; la organización de grupos para la recoleción de alimentos, agua y leña; acompañamiento a mujeres, niñas y niños durante sus traslados y asistencia durante los mismos para personas mayores o con discapacidad.

Seguridad (*Véase la Parte IV.2* 📖)	• Negociar la adopción de medidas para mejorar las condiciones de seguridad en el interior y los alrededores de los campamentos, asentamientos y áreas urbanas de población desplazada y apoyar las iniciativas en este sentido. Para ello, se puede aumentar la presencia de agentes civiles de policía y de patrullas por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz, si las hubiera. Para salvaguardar el carácter civil de estas áreas, únicamente se deben involucrar a las fuerzas militares en casos excepcionales y nunca en el interior ni justo a las afueras.
Acción contra las minas (*Véase la Parte IV.3* 📖)	• Coordinarse con expertos en desminado y otros socios, como las autoridades locales y las comunidades desplazadas, para garantizar la pronta identificación, señalización y desminado de las áreas habitadas por población desplazada, y apoyar actividades de sensibilización y educación sobre las minas dirigidas tanto a los desplazados internos como a la población en general.
Transporte	• Abogar ante las autoridades a favor de la mejora de la infraestructura viaria y del transporte público y contribuir a los esfuerzos existentes en este ámbito, de manera que las personas y las comunidades desplazadas puedan buscar trabajo, acudir a los mercados, cultivar las tierras, y acceder a la educación y la atención sanitaria. Para ello se puede rehabilitar carreteras o puentes, proporcionar vehículos, como autobuses, en calidad de préstamo o donación, así como brindar alguna asistencia financiera o material , por ejemplo, en forma de gasolina. En caso de que persistan situaciones de acoso y violencia contra grupos étnicos específicos, ayudar a las autoridades a introducir un sistema de matriculación única de vehículos para evitar la identificación de sus lugares de residencia. • Considerar la posibilidad de proporcionar alguna asistencia, de carácter financiero o de otra índole, a personas en riesgo o que lo necesiten para trasladarse, por ejemplo, al trabajo, a las escuelas o a los centros de salud.
Personas en detención	• Garantizar la creación de mecanismos eficaces para el monitoreo de las condiciones de detención y el trato de las personas privadas de libertad y garantizar su conformidad con los estándares mínimos vigentes. Este tipo de actividades se deben llevar a cabo en estrecha cooperación con el CICR u otros actores expertos en este ámbito. Cuando fuera necesario, se puede proporcionar una pequeña asistencia financiera o material para mejorar las condiciones y los servicios en los centros penitenciarios. • Interceder en nombre de personas arrestadas o detenidas, por ejemplo, brindando asesoramiento y asistencia legal, o intercediendo ante las autoridades pertinentes para que garanticen el respeto de derechos importantes, (como el derecho a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias, a ser informado de la acusación formulada, a ser llevado ante un juez para poder impugnar la legalidad de la detención, y a un juicio justo).
Soluciones duraderas (*Véase la Parte VI* 📖)	• Monitorear los movimientos de retorno y reubicación de la población desplazada para garantizar que reciba toda la información necesaria, que se cumplan los estándares mínimos de seguridad y que se cubran sus necesidades básicas. En caso de que se considere que estos desplazamientos son involuntarios, en parte o en su totalidad, garantizar el monitoreo y la documentación de los mismos, así como la transmisión de informes al respecto a todos los actores relevantes, en particular al grupo de trabajo de protección y al Coordinador Humanitario / Coordinador Residente. • Apoyar y abogar a favor de la implementación de proyectos de desarrollo para la restauración o la rehabilitación de infraestructura dañada (carreteras, puentes), o de servicios públicos (escuelas, centros de salud, centros comunitarios) para facilitar los procesos voluntarios de retorno, reasentamiento o integración en el área de desplazamiento.

6. El marco jurídico internacional

6.1 Libertad de circulación

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos garantiza el derecho de toda persona a la libertad de circulación y a la libre elección del lugar de residencia en el territorio del Estado, así como el derecho de abandonarlo y de entrar en el propio país[1]. Ello implica el derecho a desplazarse y elegir el lugar de residencia libremente y en condiciones de seguridad, sin que exista coacción o intervención alguna por parte del Estado, con independencia de la duración de la estancia o de la razón o finalidad del desplazamiento.

Principios Rectores *(disponibles en el Anexo 1 del presente Manual*)

"**Principio 14.**1 Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia. 2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15: Los desplazados internos tienen derecho a: (a) Buscar seguridad en otra parte del país; (b) Abandonar su país; (c) Solicitar asilo en otro país; y (d) Recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro."

Aunque los Estados pueden tener un interés legítimo en controlar o monitorear el desplazamiento de personas en el interior del territorio, tales restricciones solo son lícitas si (i) están previstas por la ley y son conformes a esta (ii) son necesarias para lograr una finalidad legítima, como proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de terceros; y (iii) son coherentes con otros derechos humanos, particularmente el derecho a la no discriminación así como con las demás obligaciones jurídicas del Estado.

Las mujeres y las niñas tienen el derecho a que se respete su libertad de circulación y residencia en condiciones de igualdad, y los Estados tienen el deber de tomar todas las medidas necesarias para garantizar que puedan ejercer este derecho en pie de igualdad con los hombres y los niños[2].

El derecho a la libre circulación también está estrechamente vinculado al goce de otros derechos humanos y a menudo es un requisito para tal fin. Entre estos derechos cabe citar el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personales y a un nivel de vida adecuado, lo que incluye la salud, los alimentos y el agua, así como el derecho a la propiedad. También está estrechamente relacionado con el derecho de buscar asilo frente a la persecución de otro Estado[3].

El derecho internacional humanitario prohíbe a las partes en conflicto que decreten el desplazamiento de la población civil en parte o en su totalidad, salvo que sea para salvaguardar su seguridad o por razones imperiosas de índole militar, y requiere que, tan pronto como cesen dichas razones, se permita a las personas desplazadas regresar voluntariamente en condiciones de seguridad. El DIH también requiere que se adopten todas las medidas necesarias para proteger toda propiedad que se hubiera dejado atrás, así como para garantizar condiciones satisfactorias durante el desplazamiento, lo que incluye las condiciones relativas a su alojamiento, higiene, salud, seguridad, nutrición y unidad familiar[4].

---

[1] Véase, a nivel internacional, art. 13 DUDH; art. 12 PIDCP; art.5(d)(i) y (f) PIDESC; art. 15 CEDAW; y, a nivel regional, art. 12 of ICERD; Art. 15 of CEDAW; and, at the regional level, Art. 12 CAfDH; art.22 CADH; arts. 20 y 21 CArDH; y art. 2 del Protocolo 4 CEDH.

[2] Véase, por ejemplo, art. 15 CEDAW. Véase también Observación General Nº 27 (1999) del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad de circulación, (párr. 6) y la Observación General Nº 28 (2000) del mismo Comité, sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

[3] Ver, en particular, a nivel internacional, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, y el art. 14 de la DUDH, y, a nivel regional, art. 12(3) CAfDH; art. 23 CAFDN; art. 22(7) CADH; y art. 23 CArDH.

[4] Ver, por ejemplo, Normas 129-132 de derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR). Véase también el art. 49 del IV Convenio de Ginebra y arts. 4(3)(b) y 17 del Protocolo Adicional II.

6.2 El derecho a la libertad y la seguridad personales

Principios rectores (*incluidos en el Anexo 1 del Manual*)

"**Principio 12:** 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. 2. 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. 3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento. 4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso."

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos garantiza el derecho a la libertad y la seguridad personales[5]. Esto implica la prohibición de la detención y prisión arbitrarias así como cualquier otra forma de privación de libertad que no esté basada en la ley o se lleve a cabo de conformidad con ella. Este derecho también implica el goce de otros derechos, como (i) ser informado inmediatamente de los motivos de la detención; (ii) ser llevado sin dilación ante un juez; (iii) poder impugnar la legalidad de la detención; (iv) ser juzgado o puesto en libertad en un plazo razonable de tiempo; y (v) en caso de detención o prisión ilegales, obtener compensación. La ley también prevé que las personas privadas de libertad sean tratadas con humanidad y que se respeten otros derechos humanos.

Las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos*, y el *Conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, proporcionan información útil y detallada sobre los estándares vigentes[6].

El derecho internacional humanitario prohíbe la privación arbitraria de libertad, es decir, toda detención que no esté prevista por la ley o no se lleve a cabo de conformidad con esta[7]. También establece amplias salvaguardas para el trato de las personas privadas de libertad a raíz de un conflicto armado[8]. En particular, se les debe proporcionar alimentos, agua, ropa, alojamiento y atención médica adecuados y se les debe permitir intercambiar correspondencia con familiares y recibir la visita de estos. La violación de estas reglas puede equivaler a un trato inhumano que, a su vez, puede constituir un crimen de guerra. Las mujeres y las niñas y niños deben tener alojamientos separados de los de los hombres adultos, excepto en el caso de alojamiento en unidades familiares.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos Nº 27 (1000) (1999) sobre **la libertad de circulación** (art. 12); Nº 21 (1992) , que sustituye a la Nº9, sobre el **trato humano de las personas privadas de libertad** (art. 10); y Nº 8 (1982) sobre el **derecho a la libertad y a la seguridad personales** (art. 9)
- ***La protección de los detenidos**: la acción del CICR tras las rejas,* Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja, marzo de 2005, CICR.

---

[5] A nivel internacional, ver por ejemplo art. 3 DUDH; art. 9 PIDCP; art. 5(b) PIDESC; arts. 9(4) y 37 CDN y, a nivel regional, art. 6 CAfDH; art. 7 CADH; art. 4(c) de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; art. 8 CArDH; y art. 5 CEDH.

[6] Estas reglas y principios están disponibles en: **http://www2.ohchr.org/spanish/law/**.

[7] See Rule 99 of Customary International Humanitarian Law – Volume I: Rules (ICRC, 2005).

[8] Véase Normas 87 y 118-128 de derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I, 2005, CICR. Véase también art. 3 común a los Convenios de Ginebra.

Parte IV.7
Separación familiar

Mensaje principal **217**

1. ¿Qué se considera una familia? **217**

2. La separación familiar en el contexto del desplazamiento interno **218**

3. Prevención y respuesta a la separación familiar **219**

4. Responsabilidad del Estado **221**

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **221**

5.1 Actividades generales 222

5.2 Preservación de la unidad familiar 222

5.3 Identificación, registro y documentación 224

5.4 Localización de familiares, verificación y reunificación 224

5.5 Medidas de protección y asistencia que incluyan mecanismos alternativos para el cuidado de niños y niñas 226

6. El marco jurídico internacional **227**

7. Actores principales **228**

Referencias principales y enlaces de utilidad **228**

Mensaje principal

La familia es una unidad fundamental de la sociedad, que tiene el derecho a recibir un respeto y protección especiales. La familia también es una fuente importante de protección en sí misma. Une a las personas y proporciona a sus miembros estabilidad y apoyo físico, social, jurídico, material y emocional, especialmente a las niñas y niños. Las medidas para preservar la unidad de la familia pueden evitar determinados riesgos, ayudar a las personas y a las comunidades a reconstruir sus vidas y minimizar los efectos perjudiciales del desplazamiento.

Las ***Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados,*** del CICR brindan orientación sobre las maneras posibles de evitar la separación familiar, llevar a cabo actividades de localización y reunificación familiar, y garantizar mecanismos adecuados de cuidado para niños no acompañados en espera de la reunificación. Estas directrices están disponibles en **http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p1101?opendocument**. Aunque este capítulo ofrece orientación básica en la materia, no pretende reemplazar ni duplicar estos principios, que deben ser implementados íntegramente en toda situación de emergencia.

1. ¿Qué se considera una familia?

No existe una definición universal de la familia. El significado del término puede variar de un país a otro. En algunas culturas, se refiere tan sólo a los progenitores y a sus hijos, mientras que, en otras, incluye un grupo más amplio con los miembros de la familia extendida. Es importante comprender y respetar estas diferencias y **adoptar una definición funcional que sirva para el contexto** en el que se trabaja, como se indica a continuación:

- Utilizar una **definición práctica, flexible e integral**, que vaya más allá de la familia nuclear para incluir relaciones de dependencia social, emocional o material. En determinados casos, esto puede incluir a personas que no tienen vínculos de sangre.
- Utilizar **criterios apropiados y realistas** en relación a la documentación y otros tipos de prueba requeridos para demostrar un vínculo de parentesco. Las personas desplazadas a menudo han perdido su documentación personal y es posible que se requieran métodos alternativos para confirmar la existencia de dichos vínculos.
- Utilizar una **definición amplia de términos** como “cónyuge” o “hijo o hija dependiente”. Por ejemplo:
  - “Cónyuge” no debe limitarse exclusivamente a personas en uniones legales sino que debe abarcar a todas las personas que estén comprometidas, o que estén casadas por un rito tradicional, o que hayan formado un hogar (cohabitación /parejas de hecho). También puede incluir a parejas del mismo sexo y así como a todos los cónyuges en matrimonios polígamos.
  - Por hijo o hija dependiente, se entiende normalmente los hijos e hijas menores de 18 años que no estén casados. Sin embargo, en algunos casos se puede incluir a hijos e hijas mayores de 18 años si, por ejemplo, siguen dependiendo de sus padres y comparten el mismo hogar. No se debe hacer distinción alguna entre los hijos e hijas nacidos dentro y fuera del matrimonio.

2. La separación familiar en el contexto del desplazamiento interno

Con frecuencia, el desplazamiento interno destruye a las familias y a las comunidades. Su separación puede ser tanto deliberada, por ejemplo, si los padres confían el cuidado de sus hijos a terceros, con frecuencia creyendo que es lo mejor para ellos, como accidental, al dispersarse durante la huida o al buscar alojamiento y asistencia en campamentos, asentamientos o núcleos urbanos extensos o masificados. Los desplazados internos con frecuencia se ven obligados a huir precipitadamente y es posible que haya miembros de la familia, especialmente niños pequeños, familiares mayores o personas con discapacidad, que se queden atrás o se acaben separando por el camino.

La separación también se puede producir a consecuencia de intervenciones humanitarias bien intencionadas pero mal concebidas o, incluso, ilegales. Por ejemplo, la evacuación de niños y niñas o la facilitación de los trámites para su adopción pueden conducir a su separación forzosa y permanente de sus padres. El proporcionarles alojamiento y otro tipo de asistencia sin ocuparse de sus padres o las personas que los tengan a su cargo, también puede conducir a la separación.

También pueden producirse casos de separación en caso de reclutamiento forzoso en las fuerzas armadas del Estado u otros grupos armados en territorios controlados por agentes no estatales (*como se expone en la Parte IV.5*).

Los actores humanitarios siempre tienen que actuar para garantizar que los niños no se separen de sus padres en contra de su voluntad o de su interés superior[1].

La separación de los miembros de la familia, así como el desconocimiento de la suerte y el paradero de los seres queridos, puede generar tristeza, ansiedad y depresión. También puede generar otros riesgos, que varían según la edad, el sexo y las necesidades específicas de cada persona, como se indica a continuación.

- **Las mujeres y las niñas** separadas de sus familias con frecuencia sufren diversas formas de discriminación, lo que a menudo les impide tener acceso a la propiedad de la tierra, a un alojamiento o a documentación en su nombre. La separación de sus familias también puede aumentar el riesgo de que sufran diversas formas de violencia de género, como abuso o explotación sexual.
- **Los hombres y los niños** separados de sus familias presentan un mayor riesgo de acoso, de ser sometidos a detención y prisión arbitrarias o de ser reclutados por las fuerzas armadas u otros grupos armados.
- **Las niñas y los niños** separados del resto de su familia o de las personas que los tuvieran a su cargo, con frecuencia se enfrentan a un amplio abanico de riesgos de protección, como el abandono, el abuso y la explotación, los trabajos forzados, la esclavitud, el tráfico de personas, el acceso restringido a la educación y el reclutamiento forzoso por parte de las fuerzas armadas u otros grupos armados.
- **Las personas mayores,** que pueden tener una capacidad limitada de desplazarse o de desarrollar medios de subsistencia, corren el riesgo de pasar hambre o caer enfermas, así como que se abuse de ellas y sean explotadas.
- **Las personas con discapacidad** también pueden encontrar obstáculos para desplazarse, encontrar alojamiento o acceder a la asistencia y otros servicios, como el de salud.

[1] Véase la referencia al “interés superior de la niña o el niño” y a los Procedimientos para la Determinación del Interés superior de la niña o el niño, bajo la Parte V.7.3.

¿SABÍAS QUE…?

- Un **niño o niña** es toda persona menor de 18 años, salvo que, en virtud de la ley que sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.
- Los **niños o niñas separados** son aquellos que se han visto separados tanto de su padre como de su madre o de su anterior tutor legal o la persona que acostumbrara a cuidarlos, pero no necesariamente de otros parientes.
- Los **niños o niñas no acompañados** son aquellos que se han visto separados tanto de su padre como de su madre así como de otros parientes, y que no se encuentran bajo el cuidado de ningún adulto que, por ley o por costumbre, tenga esa responsabilidad.
- Los **huérfanos** son aquellos niños y niñas cuyos padres, tanto su padre como su madre, han muerto. Ello se debe verificar con sumo cuidado y nunca debe darse por hecho. Se debe evitar referirse a un niño o niña como "huérfano" hasta que la suerte de sus padres o de cualquier otra persona responsable de su cuidado por ley o por costumbre se haya determinado de manera concluyente.

Las personas separadas de sus familias pueden tropezar con numerosos obstáculos a la hora de localizar a sus familiares y reunirse con ellos. Determinados factores, como la persistencia del conflicto y de la inseguridad, el desmoronamiento de las instituciones y de la infraestructura, la falta de libertad de circulación y de medios de comunicación así como la responsabilidad hacia otros miembros de la familia, pueden restringir la capacidad de localizar a los familiares y reunirse con ellos. Las niñas y niños pequeños, las personas mayores y las personas con discapacidad deben hacer frente a obstáculos particulares en este sentido. En ocasiones, los miembros de una familia separada pueden encontrarse en diferentes lados de la línea de frente en un conflicto armado o de una frontera internacional, lo que puede dificultar en gran medida su localización y reunificación.

3. Prevención y respuesta a la separación familiar

Las familias y las comunidades separadas con frecuencia realizan grandes esfuerzos para encontrar a los miembros de sus familias y reunificarse con ellos. Es importante apoyar estos esfuerzos siempre que sea posible. Las autoridades locales y nacionales así como los actores humanitarios y de derechos humanos también desempeñan un papel importante para evitar la separación familiar y responder a ella. Las actividades que pueden llevar a cabo se pueden dividir en cuatro categorías:

- **prevención** (este tipo de actividades deben llevarse a cabo en todo momento)
- **identificación, registro y documentación** (estas actividades se deben emprender desde el inicio del desplazamiento y continuar que concluya);
- **localización, verificación y reunificación** (estas actividades únicamente las deben llevar a cabo las agencias especializadas); y
- **asistencia temporal o mecanismos de cuidado alternativo** (se deberán crear en la medida en que sean necesarios).

Los esfuerzos para evitar la separación familiar y garantizar la unidad de la familia, especialmente en casos relacionados con niños y niñas, deben guiarse por los siguientes principios:

- **El respeto de los derechos humanos, que incluye el principio de unidad familiar**: toda persona tiene el derecho de fundar una familia y de que se respete su vida familiar. Para ello se debe hacer todo lo posible para evitar su separación y, en caso de que se produjera, garantizar la pronta localización y reunificación de los miembros de la familia, incluso en situaciones de conflicto armado y desplazamiento.

- **El principio de no-discriminación**: toda discriminación, ya sea directa o indirecta, por ejemplo por motivos de edad, origen étnico o lingüístico, opinión política, nacimiento u otro estatus, como puede ser el de desplazado, está prohibida. Sin embargo, para garantizar el pleno acceso de toda persona a la asistencia y los servicios en condiciones de igualdad, se debe procurar responder a las necesidades específicas de cada persona, incluidas las mujeres y las niñas.
- **La participación, incluida la de los niños**: las personas separadas de sus familias deben recibir información sobre los procedimientos relevantes de localización y reunificación familiar y se les debe mantener al tanto del progreso realizado. Se debe obtener su consentimiento con conocimiento de causa para compartir información personal y para que se produzca la reunificación. También se debe respetar el derecho de las niñas y niños a la participación y se debe dar la importancia adecuada a su opinión, teniendo en cuenta la edad y grado de madurez del niño o la niña. Es posible que se requiera personal con experiencia para entrevistar a niños y niñas.
- **El interés superior de la niña o el niño**: el principio que emana del artículo 3 de la *Convención de los Derechos del Niño* según el cual *"el interés superior del menor será una consideración fundamental",* debe aplicarse de manera sistemática a toda actuación que afecte a un niño o niña y debe trascender a todas las acciones adoptadas, en general, así como a las evaluaciones, actividades de planificación o asignaciones presupuestarias, como actuaciones que afecten a niñas o niños particulares. En situaciones de desplazamiento interno, este principio implica una evaluación exhaustiva del interés superior de la niña o el niño con relación a toda actuación que le pueda afecta en todas las fases del ciclo de desplazamiento. Aunque la identificación del interés superior de las niñas y niños solos o no acompañados es importante en todo tipo de situaciones, en el caso de desplazamiento interno la aplicación de este principio merece una especial atención a causa de los riesgos particulares que pueden enfrentar.

Procedimientos de determinación del interés superior de la niña o el niño

Los sistemas nacionales de protección de la niñez con frecuencia prevén estrictas garantías procesales para todas aquellas decisiones de cierta magnitud que requieren la determinación del interés superior de la niña o el niño. Entre estas decisiones figuran, por ejemplo, las situaciones en las que se baraja la posibilidad de separar a la niña o al niño de sus padres en contra de su voluntad (por ej. en caso de abuso o abandono), así como para la determinación de derechos de custodia o las decisiones sobre adopción. Estas decisiones sólo pueden ser tomadas por las autoridades nacionales competentes, como el poder judicial, y están sometidas a garantías procedimentales previstas en la ley.

En las crisis humanitarias, es posible que los actores de protección también necesiten establecer procedimientos formales para la determinación del interés superior de la niña o el niño. En el ámbito de la unidad familiar, estos procedimientos se deben establecer en caso de que se estén barajando posibles soluciones duraderas o medidas alternativas para su cuidado de la niña o el niño, o su eventual separación del resto de la familia en caso de que su seguridad esté en peligro, así como en el caso de reunificación familiar. Estos mecanismos se deben apoyar en los sistemas nacionales de protección de la niñez. Se debe garantizar que las decisiones se tomen por más de una persona con conocimientos y experiencia acreditados y que las decisiones se basen en la valoración de todos los factores relevantes. Los procedimientos también deben garantizar la participación de la niña o el niño, sin discriminación alguna. Se debe dar la importancia debida a la opinión del niño o de la niña, de acuerdo con su edad y grado de madurez.

4. La responsabilidad del Estado

La familia se considera una unidad fundamental de la sociedad y tiene derecho a una protección especial en virtud del derecho internacional así como de la mayoría de los marcos jurídicos nacionales. Las autoridades nacionales son las principales responsables de proteger y garantizar el respeto de la unidad y la vida familiar (*como se desarrolla en la Parte IV.7.7*). Ello implica la adopción de todas las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para prevenir la separación familiar y responder a ella. A continuación se indican algunos ejemplos de las medidas que deben adoptar los Estados:

- Hacer lo posible por **prevenir** casos de separación familiar, por ejemplo garantizando que ninguna actuación u omisión por parte del Estado cause la separación de los miembros de una familia en contra de su voluntad, lo que incluye los casos de evacuación u otros traslados de la población. Para ello puede ser necesario garantizar el registro adecuado de los nacimientos, fallecimientos y cambios de estado civil (como el matrimonio o el divorcio), así como la igualdad de derechos de hombres y mujeres en lo relativo a la administración de la propiedad familiar y el cuidado de los hijos. Por lo que respecta al reclutamiento de niños y niñas por las fuerzas armadas, prohibido por el derecho internacional humanitario, el deber de prevención del Gobierno también requiere que transmita instrucciones claras a todos las partes del conflicto, incluidos los agentes no estatales, para que se abstengan de reclutar a niños y niñas (*ver la Parte IV.5*).
- Posibilitar la pronta **localización y reunificación** de familiares separados, por ejemplo, desarrollando sistemas de localización, facilitando las indagaciones, apoyando la reunificación de familias separadas y cooperando con las organizaciones humanitarias que participen en este tipo de actividades.
- Brindar **protección y asistencia** a personas separadas de sus familias así como a las familias que les brinden apoyo y cuidado, en particular cuando se trata de niños o niñas pequeños. Se debe proporcionar medidas alternativas de cuidado para los niños o niñas que no puedan reunirse con sus familias. Estos mecanismos se deben supervisar con frecuencia y se deben adoptar medidas para proteger a las niñas y niños frente a cualquier forma de violencia, maltrato, abandono o abuso.
- Hacer todo lo posible por **la suerte y el paradero** de los miembros de la familia e informar a los familiares más próximos. En caso de fallecimiento, las autoridades deben procurar recoger los restos mortales de los familiares fallecidos y trasladarlos hasta sus familias, o indicar a estas el lugar en donde están enterrados. También se debe hacer lo posible por establecer mecanismos, como comisiones de la verdad, para permitir a la población desplazada que conozca la suerte de sus familiares desaparecidos (*ver la parte IV.18*) y garantizar el acceso a la justicia y la reparación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los actores humanitarios y de derechos humanos pueden apoyar los esfuerzos que se realicen para mantener la unidad familiar contribuyendo a prevenir la separación familiar, brindando protección y asistencia a las personas separadas de sus familias, y apoyando la localización y reunificación de familiares en aquellos casos en que sea apropiado. Este tipo de esfuerzos deben ser coordinados por agencias con la capacidad, la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios. También se deben regir por las directrices existentes en la materia, en particular las *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados.* En la mayoría de los casos, se requiere una estrecha cooperación con las autoridades locales y los ministerios pertinentes.

5.1 Actividades Generales

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones de las necesidades de protección tengan en cuenta el riesgo de separación familiar, lo que incluye un análisis de las principales causas y consecuencias, así como de las personas en mayor situación de riesgo. En estas evaluaciones también se deben identificar los medios y mecanismos empleados por la comunidad para prevenir la separación familiar y responder a ella (por ejemplo posibles mecanismos comunitarios de localización de familiares, reunificación y cuidado provisional de todos aquellos que lo necesiten).
Coordinación	• Garantizar que el grupo de trabajo de protección y otros mecanismos de coordinación se ocupen adecuadamente de las cuestiones de reunificación familiar. Para ello puede ser conveniente designar a una agencia de referencia o a un grupo de trabajo que asuma la responsabilidad de coordinar la respuesta. (como se debate en la sección 7 más abajo). • Garantizar claridad en torno al papel y las responsabilidades de todos los actores relevantes; la existencia de protocolos de actuación; la creación de mecanismos de derivación de casos y de respuesta; así como la aplicación e implementación de los principios interagenciales sobre niños y niñas no acompañados y separados (como se indica en la lista de referencia a continuación).
Mecanismo de respuesta y derivación de casos	• Garantizar que se dispone de un mecanismo de respuesta y de derivación casos y que es conocido por todo el personal, así como por los socios y las demás agencias colaboradoras. Este tipo de mecanismos es fundamental para garantizar el registro, la documentación, la atención adecuada, la protección y la asistencia inmediata de toda persona separada de su familia que se identifique, especialmente de las niñas y niños no acompañados. Estos mecanismos deben estar coordinados por agencias que posean los conocimientos técnicos necesarios.
Monitoreo (*Véase la Parte V.2*)	• Garantizar que todo el personal, los socios y demás las agencias colaboradoras, incluidas aquellas que participan en actividades de monitoreo de protección, sepan cómo identificar a personas separadas de sus familias y que conozcan los mecanismos de derivación de casos y respuesta existentes.
Confidencialidad	• Garantizar que todos los que trabajen con niños y niñas no acompañados y separados, o con personas separadas de sus familias, en general, respeten la privacidad y la confidencialidad de la información, y que se adopten medidas de protección de datos.

5.2 Preservar la unidad familiar

Durante todas las fases del desplazamiento se deben adoptar medidas para preservar la unidad familiar. Estas medidas pueden llegar a evitar que se produzca la separación familiar y, en el caso de que llegara a ocurrir, pueden facilitar en gran medida la rápida localización de los familiares y su reunificación.

	En nuestro trabajo, podemos…
Incidencia (*Véase la Parte V.3*)	• Abogar ante los actores relevantes, particularmente ante las autoridades locales y nacionales, a favor de la adopción de las medidas legislativas, administrativas y cualesquiera otras que sean necesarias, para promover y proteger el principio de la unidad familiar. Para ello puede ser necesario abogar a favor del reconocimiento de matrimonios tradicionales para garantizar el respeto del derecho de las mujeres a reclamar la custodia de sus hijos y a heredar la tierra y la propiedad tras la muerte de sus maridos así como para garantizar la plena igualdad de derechos de las niñas y niños nacidos fuera del matrimonio.
Movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10*)	• Colaborar con los actores relevantes, como los padres, los grupos comunitarios y las autoridades locales y nacionales, para concientizar sobre los riesgos de separación familiar y adoptar medidas que contribuyan a evitar que se produzca o, en caso de que ocurra, que faciliten la localización y reunificación de los familiares. Por ejemplo, se puede enseñar a las niñas y niños a recordar sus nombres completos y los de sus padres, sus fechas de nacimiento, su dirección, así como otros detalles que pueden contribuir a la localización de los familiares en caso de su separación.
Estado civil y documentación (*Véase la Parte IV.9*)	• Trabajar con los actores relevantes, incluidas las autoridades locales y nacionales, para garantizar el registro y la documentación de todos los nacimientos, muertes y cambios de estado civil (matrimonio y divorcio), así como el acceso de las personas desplazadas a documentación, o su reposición si fuera necesaria.
Acceso a la asistencia y los servicios (*Véase la Parte V.5*)	• Abogar y adoptar otras medidas a favor del acceso de familias con niños o niñas a la asistencia o servicios públicos o humanitarios, como alojamiento, alimentos, artículos no alimentarios y actividades de generación de ingresos, para permitirles permanecer juntos y evitar que haya familias que se vean obligadas a abandonar a sus hijas o hijos, o a dejarlos en manos de terceros. Prestar atención en particular a las familias encabezadas por una sola persona, especialmente por niños o niñas, mujeres solas, personas mayores o personas con discapacidad.
Planificación e implementación de programas	• Garantizar que los programas y proyectos humanitarios no provoquen la separación familiar, ya sea de forma deliberada o accidental, por ejemplo: ♦ cerciorándose de que las familias se alojen y reciban asistencia juntas siempre que sea posible (y que no se aloje a las niñas y niños en lugares separados de sus familias u otras personas que los tengan bajo su responsabilidad por ley o por costumbre). ♦ evitar trasladar a niños y niñas no acompañados o separados del lugar en el que sean encontrados, salvo que así lo requiera el interés superior de la niña o el niño, ya que puede dificultar la posterior localización de sus familiares; y ♦ tomar las medidas necesarias durante la distribución de la asistencia para evitar que se separen las familias, como por ejemplo, la organización de guarderías comunitarias.
Medidas preventivas en caso de evacuación o traslados asistidos (*Véase la Parte V.12*)	• Tomar medidas para garantizar la unidad familiar durante las evacuaciones o traslados asistidos de población, como los movimientos de retorno o reubicación. Entre estas medidas, cabe citar las dirigidas a garantizar que: ♦ la evacuación o el traslado, la acogida y la atención que se vaya a brindar a las personas se planifiquen de antemano y formen parte de un plan de acción coordinado; y ♦ se registre y traslade a familias enteras; que no se traslade a niñas o niños sin sus padres o personas que las tengan a su cargo y, en caso que esto no sea posible, tomar de antemano las medidas necesarias para su acogida y cuidado y proceder a su reunificación lo antes posible.

5.3 Identificación, registro y documentación

Las personas separadas de sus familias, especialmente las niñas y niños no acompañados o separados, deben ser identificadas, registradas y documentadas lo antes posible. Con ello se aumenta la posibilidad de localizar a sus familiares y lograr su reunificación, así como de proporcionar el cuidado, la protección y el apoyo oportunos a quienes lo necesiten.

Los niños no acompañados y separados deben ser documentados siempre, incluso cuando se estén en una situación segura por encontrarse en compañía de un adulto; su documentación es un requisito ineludible para la localización y reunificación con su familia. Al mismo tiempo, es fundamental garantizar que el proceso de documentación no debilite los mecanismos de acogida temporal existentes, ni que cree falsas expectativas de asistencia y apoyo[2]. Por consiguiente, debe ser explicado de antemano y debe ser llevado a cabo por personal experimentado o agencias especializadas.

Para garantizar un enfoque coherente, es importante que las agencias utilicen las herramientas interagenciales existentes en la materia, desarrolladas sobre la base de numerosos años de experiencia.

	En nuestro trabajo podemos…
Identificación	• Garantizar la existencia de mecanismos para identificar a personas separadas de sus familias, especialmente niños y niñas separados o no acompañados. Este tipo de mecanismos deben estar coordinados por agencias expertas en la materia (como se indica en la sección 7 más abajo). No obstante, todo el personal y los demás socios deben conocer bien las señales que puedan indicar una situación de separación familiar así como los mecanismos de derivación de casos y respuesta existentes.
Registro y documentación (*Véase la Parte IV.9*)	• Garantizar el registro y la documentación de las personas separadas de sus familias, de manera inmediata tras su identificación. En el registro se puede recoger información como el nombre, la fecha y el lugar de nacimiento, el nombre de los padres y otros familiares cercanos, la dirección anterior, el lugar en que se encuentran en la actualidad, y una fotografía. La información del registro debe ser actualizada siempre que sea necesario y debe ser guardada por la persona separada de su familia, entregando una copia a las agencias responsables de las actividades de localización de familiares y reunificación. • Si se dispusiera de poco tiempo y de recursos limitados para el registro, por ejemplo a causa de la situación de seguridad, es posible que se tenga que dar prioridad a las niñas y niños más pequeños y a las personas con discapacidad, ya que puedan tener dificultad en recordar información importante más adelante. Es posible que se tengan que identificar mecanismos de cuidado para las niñas y niños no acompañados y separados.

5.4 Localización de familiares, verificación y reunificación

Las actividades de localización de familiares, verificación y reunificación se deben poner en marcha lo antes posible, incluso en tiempos de conflicto armado y situaciones de desplazamiento.

[2] Esto puede generar un “efecto llamada”, dando lugar a casos de padres que registren a sus hijos como niños o niñas separados para tener acceso a la asistencia, o puede tener un “efecto disuasorio”, haciendo que las personas que estén a cargo de niños o niñas no acompañados o separados no los registren por temor de que se los lleven. En determinados casos, los niños pueden verse rechazados por las personas responsables de su cuidado si no se materializa la asistencia o el apoyo esperados.

La **localización** de familiares se puede llevar a cabo de diversas maneras, que incluyen:

- la difusión de mensajes de la Cruz Roja (transmitidos por el CICR y las sociedades nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja).
- sistemas de localización masiva, consistentes en publicar o difundir listas con nombres o fotografías;
- la difusión a través de la radio, de información personal limitada, como el nombre, el sexo y la edad de la persona separada y quizás los de sus padres y hermanos o hermanas.
- la localización por fotografías, mediante su difusión;
- el cotejo de los datos obtenidos a través de las actividades de localización con otros datos disponibles, como registros de nacimiento, registros escolares o bases de datos de censos demográficos;
- la localización caso por caso, en caso de que se trate de grupos pequeños o si no ha dado resultado ninguna otra actividad.

Por motivos de confidencialidad y seguridad, se debe mantener confidencial la ubicación actual de la persona separada de su familia hasta que se verifique la relación familiar y todos los involucrados acepten ser reunificados. En algunos casos, es posible que la reunificación no sea factible o deseable, por ejemplo, si la persona separada sufrió descuido o abusos por parte de sus familiares antes de la separación o si la reunificación la expusiera a una situación de riesgo.

Las agencias especializadas son las que suelen llevar a cabo y coordinar todas las tareas de localización, verificación y reunificación. Sin embargo, los demás actores humanitarios pueden facilitar y apoyar estos esfuerzos.

	En nuestro trabajo, podemos…
Localización y verificación	• Apoyar y facilitar el trabajo de las agencias especializadas que llevan a cabo actividades de localización de familiares. Las autoridades o las agencias especializadas como el CICR o UNICEF son las que tienen que llevar a cabo las tareas de localización y reunificación, pero otros actores humanitarios pueden apoyar estos esfuerzos.
Reunificación	• Apoyar y facilitar los esfuerzos de reunificación familiar siempre que sea posible. Para ello, se puede facilitar el traslado o transporte de personas separadas de sus familias, o poner a su disposición un lugar para que se reúnan temporalmente, proporcionarles alojamiento, o cualquier otro tipo de asistencia que requieran las familias que se reúnan. • Apoyar las actividades para favorecer la creación o el restablecimiento de vínculos familiares antes de la reunificación o a la espera de esta. Es posible que se requiera proporcionar información sobre el proceso a las niñas y niños que se vayan a reunificar así como a otros miembros de la familia y, en determinados casos, pueden necesitar llevar a cabo visitas o pasar breves periodos de familiarización, o antes de proceder formalmente a su reunificación.
Seguimiento	• Mantener actualizada toda la información relevante, como la relativa a la distribución de alimentos y otro tipo de asistencia, para garantizar que la familia reunificada obtenga la asistencia y los servicios necesarios. En casos de reunificación de niños o niñas con sus familias, es posible que se tengan que adoptar medidas adicionales para garantizar, por ejemplo, su inscripción y acceso a centros escolares y otros programas educativos o de formación profesional. • Apoyar a grupos o estructuras comunitarias que puedan apoyar y asistir a familias con niños o niñas para prevenir su separación, especialmente familias que hayan estado separadas anteriormente, para facilitar su reintegración y minimizar el riesgo de que se vuelvan a separar.

5.5 Medidas de protección y asistencia que incluyan mecanismos alternativos para el cuidado de niños y niñas

Aunque la reunificación familiar es, en principio, la solución ideal, es posible que no siempre sea posible o factible, ya sea a corto o largo plazo. En estos casos, es importante garantizar que se proporcione el cuidado, la protección y la asistencia adecuadas a las personas separadas de sus familias, especialmente a los niños no acompañados o separados. Esto incluye garantizar su seguridad y proporcionarles apoyo físico, social, económico y emocional, así como el acceso a servicios como de educación o de salud.

En el caso de las niñas y niños, es posible que se tengan que adoptar medidas alternativas para su cuidado, que pueden incluir alguna de las posibilidades que se indican a continuación:

- **Mecanismos de cuidado comunitarios**: estos mecanismos están basados en las estructuras sociales existentes y suelen ser la mejor opción. Pueden incluir a miembros de la familia extensa, las personas que hubieran estado encargadas de su cuidado anteriormente, o un grupo social o comunidad que el niño o la niña conozca bien.
- **Familias de acogida**: este mecanismo consiste en la acogida de las niñas y niños en familias diferentes a la suya. Puede adoptar varias modalidades y se debe organizar con sumo cuidado y consultando con el niño o la niña y la comunidad.
- **Los mecanismos institucionales**, como los orfelinatos: ésta es una opción a la que únicamente se debe recurrir con carácter excepcional. A menudo tiene efectos perjudiciales para las niñas y niños y puede dificultar la prevención de situaciones de abandono, abuso y explotación.
- **La residencia en grupo**: son situaciones en las que un grupo de niñas y/o niños se unen para formar una unidad doméstica. No es una situación deseable pero es posible apoyar a estos grupos en caso de que ya existan, por ejemplo, a través de un servicio de apoyo durante el día, en lugar de permanente.

La adopción, que implica el traspaso definitivo jurídico o consuetudinario de los derechos y obligaciones parentales a las personas que adoptan a la niña o el niño, únicamente debe ser considerada una vez se haya confirmado que el niño o la niña se encuentran en una situación que permita su adopción. En la práctica, esto requiere que no exista esperanza alguna de localizar a miembros de sus familias y reunificarlos con ellos, o que los padres hayan dado su consentimiento para la adopción. En todo caso, la adopción debe ser conforme a la legislación y los procedimientos nacionales y estar sujeta a un estricto control y escrutinio gubernamental[3].

Las medidas alternativas de cuidado, ya sean a corto o largo plazo, también se deben monitorear y revisar periódicamente para garantizar el bienestar de la niña o el niño. Se debe hacer todo lo posible por proteger a las niñas y niños de toda forma de discriminación, maltrato, abandono, abuso o explotación, así como asegurar su pleno acceso a la educación, la atención sanitaria y otros servicios.

	En nuestro trabajo, podemos
Monitoreo	• Garantizar la existencia de sistemas adecuados para el monitoreo del bienestar de las niñas y niños que vivan bajo mecanismos de cuidado alternativo. Esto puede llevarse a cabo a través de comités comunitarios para el bienestar de la niñez, o a través de medios informales, por ejemplo con la ayuda de amigos, profesores y vecinos. Las niñas y niños en familias de acogida deben recibir el mismo cuidado y protección que cualquier otra niña o niño de la familia.
Asistencia	• Abogar a favor de que las familias de acogida reciban el apoyo y la asistencia necesarios para garantizar el cuidado adecuado de la niña o el niño en cuestión. Las niñas y niños en acogida deben ser protegidos contra todo tipo de discriminación, abandono, abuso y explotación y deben tener acceso a servicios, como de educación o salud, en pie de igualdad que las demás niñas y niños.

[3] Para más información, ver las páginas 55 a 57 de los Principios interagenciales sobre niñas y niños no acompañados o separados.

6. El marco jurídico internacional

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos garantiza el respeto a la familia, lo que implica la protección frente a toda interferencia ilegal o arbitraria en la vida familiar. Como unidad fundamental de la sociedad, la familia también tiene derecho a recibir una protección y asistencia especiales[4].

Véanse los Principios ***16*** *y* ***17*** *de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, disponibles en el Anexo 1 del Presente Manual* .

Las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos en todos los aspectos relativos al matrimonio y las relaciones familiares, incluidos los relativos a los hijos, tanto durante el matrimonio como tras su disolución[5]. Las mujeres también tienen el mismo derecho que los hombres a poseer, heredar, adquirir y administrar propiedad, incluida la propiedad familiar. Antes de la celebración de un matrimonio, se requiere el pleno y libre consentimiento de ambos cónyuges. El matrimonio celebrado entre niñas y niños se considera ilegal.

Se debe brindar una protección y asistencia especial a las niñas y los niños, así como a sus madres, tanto antes como después del nacimiento. En concreto, la Convención sobre los Derechos del Niño, que ha sido ratificada casi a nivel universal, contiene numerosas disposiciones importantes, como se indica a continuación.

- El interés superior de la niña o el niño debe ser una consideración primordial en toda actuación que le afecte. Se debe respetar también su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, así como a la no-discriminación y a la participación[6].
- Los Estados deben proteger los derechos de las niñas y niños a recibir el cuidado de sus padres. No se debe separar a las niñas y niños de sus padres en contra de su voluntad, a no ser que tal separación se considere necesaria para su interés superior y se cumplan las garantías procesales necesarias. En caso de separación, se tiene que brindar una protección y asistencia especial a las niñas y niños, que incluya mecanismos adecuados de cuidado, por lo que se debe tener en cuenta su edad y grado de madurez, así como su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Los mecanismos alternativos de cuidado deben estar sujetos a un control revisión periódico[7].
- Los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas necesarias para proteger a las niñas y niños frente a cualquier forma de violencia física o mental, daños, abusos, abandono, maltrato o explotación. Los Estados también deben proporcionar el apoyo necesario a las niñas y niños y a sus familias y adoptar las medidas necesarias para garantizar la prevención, denuncia, referencia, investigación y seguimiento de todos los casos de maltrato[8].

El **derecho internacional humanitario** requiere el respeto en todo momento de los derechos relativos a la familia de las personas protegidas en tiempos de conflicto armado. En caso de evacuación o traspaso de grupos de la población, se debe hacer todo lo posible para evitar que se separen los miembros de una misma familia.

---

[4] Véase art. 16 DUDH; art. 10 PIDESC; arts. 17 y 23 PIDCP; arts. 16 y 18 CDN; y a nivel regional, art. 18 CAfDH; art 17 CADH; art. 38 CArDH; Art. 5 de la Declaración del Cairo de los derechos Humanos en el Islam; y art. 16 de la CSE (revisada).

[5] Ver, a nivel internacional, art. 16 DUDH; art. 23 PIDCP; art. 10(1) PIDESC; arts. 5 y 16 CEDAW; y, a nivel regional, art. 18 CAfDH y arts. 6 y 7 de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; art. 17 CADH; art. 5 del Protocolo 7 CEDH.

[6] Estos principios generales están contemplados en los arts. 2, 3, 6 y 12 CDN.

[7] Ver, a nivel internacional, arts. 7, 8, 9, 20 y 25 CDN; y, a nivel regional, arts. 19, 20 y 25 CAFDN; y art.8 del Pacto sobre los Derechos del Niño en el Islam.

[8] Ver, a nivel internacional, art. 19 CDN y, a nivel regional, arts. 16, 27 y 29 CAFDN; y art. 17 y 18 del Pacto sobre los Derechos del Niño en el Islam.

Si se produjera su separación, los miembros de la familia deben poder recibir noticias del resto de la familia y se les debe proporcionar información sobre la suerte y el paradero de sus familiares. Se deben adoptar todas las medidas oportunas para facilitar la reunificación de las familias separadas. Igualmente, se debe identificar y registrar a todos los niños separados y en todo momento se les debe brindar una protección y asistencia especiales[9].

En caso de privación de libertad o confinamiento, por ejemplo en un campamento, se debe alojar juntos a los miembros de una misma familia y se les debe permitir intercambiar correspondencia con sus familias y recibir visitas, especialmente las de los familiares más próximos[10].

7. Actores principales

Aunque las actividades fundamentales, como la localización y reunificación de familiares, deben ser implementadas por actores especializados, todos los actores humanitarios y de derechos humanos pueden jugar un papel importante.

- **A nivel nacional**, entre los principales actores figuran las personas desplazadas y las comunidades de acogida; los servicios de bienestar de la niñez y los servicios de apoyo social; los ministerios de asuntos sociales y educación; los medios de comunicación, las ONGs locales o las organizaciones religiosas.
- **A nivel internacional**, entre los actores especializados están el CICR y las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja; UNICEF, ACNUR, CRI, Save the Children Alliance y World Vision International. Entre otros actores relevantes cabe citar también la OACDH, OCHA y la OIM.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*, CICR 2004.
- *Separated Children, Action for the Rights of Children,* Save the Children Alliance/UNHCR/UNICEF, OHCHR, 1998.
- *Working with Separated Children* (Guía y manual para el terreno), Save the Children UK, 1998.
- *The Lost Ones – Emergency Care and Family Tracing and Reunification of Children from Birth to Five Years*, UNICEF/IRC, 2003.
- Observación General Nº 19 (1990) del Comité de Derechos Humanos sobre la familia (protección de la familia, el derecho a contraer matrimonio y la igualdad de ambos esposos)
- Observación General Nº 17 (1989) del Comité de Derechos Humanos sobre los Derechos del Niño (art. 24)
- *Mobility Mapping and Flow Diagrams: Tools for Family Tracing and Social Reintegration Work with Separated Children*, Brigette De Lay, International Rescue Committee, 2002.
- *Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, A/HRC/11/L.13, 2009.
- *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor* (DIS), Mayo 2008.

[9] Véase Normas 105, 117 y 131 de derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I, 2005, CICR. Véase también arts. 25, 26, 27 y 50 del IV Convenio de Ginebra; arts. 74 y 78 del Protocolo Adicional I, y art. 4(3)(b) del Protocolo Adicional II.

[10] Ver, por ejemplo, Normas 125 y 126 de derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I, 2005, CICR. Véase también art. 82 del IV Convenio de Ginebra y art. 75 (5) del Protocolo Adicional I.

Parte IV.8
Trata de personas

Mensaje principal 230

1. Qué es la trata de personas 230

2. La trata de personas en el contexto del desplazamiento interno 230

3. Implicaciones de la trata de personas para la protección 231

4. Personas y grupos en mayor situación de riesgo 232

5. El Marco jurídico internacional 232

6. La responsabilidad del Estado 233

7. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos 234

8. Actores principales 236

Referencias principales 237

Enlaces de utilidad 237

Mensaje principal

La trata de personas es una actividad criminal y constituye una grave violación de derechos humanos. Está prohibida bajo el derecho internacional y, en la mayoría de los casos, por la legislación nacional. Todos los Estados tienen la obligación de luchar contra la trata y brindar protección y asistencia a sus víctimas. El conflicto y el desplazamiento pueden exacerbar el riesgo de caer en la trata. Los actores humanitarios y de derechos humanos pueden desempeñar un papel importante de apoyo de los esfuerzos contra la trata a través de medidas preventivas y de protección.

1. Qué es la trata

La trata de personas es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas a través de medios indebidos, como amenazas, uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño o abuso de poder con fines de explotación[1].

La explotación en el contexto de la industria del sexo está bien documentada y afecta primordialmente a las mujeres así como a las niñas y a los niños, que se ven forzados a ejercer la prostitución y sometidos a diferentes formas de explotación sexual. Sin embargo, la trata de personas no está limitada a la industria del sexo o a las mujeres. Incluye toda una gama de formas de explotación de terceros, como los trabajos o servicios forzosos, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre y la extirpación forzosa de órganos.

La trata es diferente al tráfico de personas, que se refiere a la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado a través de una frontera internacional, mediante la facilitación del transporte, la tentativa de ello u otros medios[2]. Las principales diferencias entre la trata y el tráfico de personas son:

- El tráfico de personas se lleva a cabo con el consentimiento del migrante, mientras que las víctimas de trata no han prestado su consentimiento o su consentimiento inicial resulta irrelevante a causa de la coacción, el engaño o el abuso por parte de los responsables de la trata;
- El tráfico de personas por lo general finaliza con la llegada del migrante a su destino final, mientras que la trata de personas entraña la explotación continuada de la víctima o víctimas por parte de los responsables de este delito para seguir generando ingresos ilícitos; y
- El tráfico de personas siempre es de naturaleza transnacional, mientras que la trata puede tener lugar tanto en el interior de un país como cruzando sus fronteras.

2. La trata de personas en el contexto del desplazamiento interno

El desplazamiento forzado a consecuencia de desastres naturales o conflictos armados exacerba el riesgo de trata, puesto que debilita o destruye las estructuras de apoyo familiar, los vínculos comunitarios y los propios mecanismos de protección que, en circunstancias normales, servirían para amortiguar el riesgo de trata. Teniendo en cuenta que los desplazados internos a menudo carecen de documentación y tienen un acceso limitado a la educación, medios de subsistencia y posibilidades de autosuficiencia, pueden ser particularmente vulnerables a posibles redes de tráfico de personas que les ofrezcan un supuesto acceso vital a nuevas oportunidades laborales.

[1] Para una definición completa y jurídicamente precisa de trata, véase el art. 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (el Protocolo contra la Trata), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (A/RES/55/25 of 15 Nov 2000). Cabe señalar que se considera que las niñas y niños menores de 18 años no tienen la capacidad de dar su consentimiento informado y que toda captación, transporte, traslado, acogida o recepción de niñas o niños con fines de explotación se considera una forma de trata, con independencia de los medios utilizados para ello.

[2] El tráfico de personas es objeto de otro Protocolo de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

Los desplazados internos, que temen por sus vidas y que desean buscar protección en el extranjero, como por ejemplo, los refugiados, pueden caer en las redes de traficantes que aleguen ofrecerles el camino a la seguridad. Además, en situaciones de conflicto armado, la grave alteración del orden público y el mal funcionamiento o la ausencia de los mecanismos de protección, que normalmente ofrece el Estado o las instituciones no gubernamentales, incrementan la vulnerabilidad de los desplazados internos a la explotación y la trata. En tales entornos, los traficantes operan fácilmente con una impunidad total y a menudo forman parte de elementos armados estatales y no estatales.

Los traficantes se dirigen específicamente a las comunidades más empobrecidas, como puede ser el caso de las comunidades desplazadas, para explotar su vulnerabilidad. Las familias pobres y desplazadas pueden dejar a sus hijos en manos de traficantes, que prometen proporcionarles una educación o formación profesional, explotándolos, sin embargo, con fines de prostitución o trabajos forzados o para su adopción irregular.

Las mujeres y las niñas desplazadas son particularmente vulnerables a la trata con fines de explotación laboral o sexual en situaciones de conflicto armado, especialmente si viven en campamentos (*Véase la Parte IV.4* 📖). A menudo luchan por su propia supervivencia en entornos que carecen de acceso adecuado a alimentos, alojamiento, atención sanitaria la protección, intentando, al mismo tiempo, garantizar la supervivencia de sus hijos y otros dependientes, como padres mayores u otros familiares vulnerables. Los traficantes se aprovechan de su desesperación, ya sea raptándolas a la fuerza o engañándolas con falsas promesas de lograr una vida mejor en otro lugar[3].

Las niñas y los niños no acompañados o separados así como los hijos e hijas de familias desplazadas, también pueden afrontar un riesgo particular de captación forzosa, y explotación laboral y sexual por las fuerzas armadas y grupos armados (*Véase la Parte IV.5* 📖). A menudo, estos riesgos se ven agravados por marcos jurídicos inadecuados, la fragilidad de las instituciones de mantenimiento del orden público, el control ineficaz de las fronteras, la falta de respeto de los derechos humanos, y la violencia y el abuso doméstico, en particular contra mujeres y niños.

La trata de personas no se termina con el final de los conflictos armados. En las etapas posteriores a los conflictos, durante las que todavía no se ha restaurado el orden público y persiste la impunidad y la devastación económica, los desplazados que regresan a sus lugares de origen o se asientan en otros lugares continúan siendo vulnerables hasta que logran reconstruir sus vidas. Los antiguos miembros de las milicias, los excombatientes o los señores de la guerra pueden recurrir a la trata de personas como una forma de sustituir la pérdida de ingresos sufrida a consecuencia del final del conflicto. La presencia de fuerzas extranjeras de mantenimiento de la paz o de fuerzas civiles después de los conflictos también puede generar un aumento repentino de la trata de personas para fines de explotación sexual[4].

3. Implicaciones de la trata de personas para la protección

La trata de personas por lo general se produce en condiciones peligrosas y degradantes, y entraña toda una gama de violaciones y abusos de derechos humanos que ponen en peligro la vida y la seguridad física de las víctimas de la trata (*Véase la Parte IV.2* 📖). Algunas de las formas más graves de explotación son inherentes a la trata de personas, como por ejemplo el rapto, la privación de libertad, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los trabajos forzados, la extirpación de órganos, las palizas, la tortura, la inanición, y la privación de tratamiento médico.

Las víctimas de la trata de personas a menudo dependen de sus traficantes, que las intimidan y les suelen confiscar sus documentos de identidad y mantenerlas confinadas y aisladas, limitando de

[3] International Studies Association, *Trafficking of Women in Conflict and Crisis,* Susan Martin y Amber Callaway, febrero 2009.

[4] Ibíd.

esta forma su capacidad de buscar asistencia o protección por parte de las autoridades. Además, la confianza en la posible protección por parte de las autoridades puede verse debilitada por la posibilidad de que los presuntos traficantes tengan conexiones con esas mismas autoridades o reciban algún tipo de apoyo de ellas. Las víctimas de la trata también pueden temer ser arrestadas o enjuiciadas por las actividades en las que se ven forzadas a participar, como la prostitución, o la asociación con grupos armados. En aquellos casos en que las víctimas de trata han sido trasladadas a otro país por sus traficantes, pueden temer ser arrestadas por entrada ilegal y enfrentar una posible deportación a sus países de origen. Y es que una vez de regreso en su país, su vida puede estar en peligro a consecuencia de la continuación del conflicto y el desplazamiento o de posibles represalias por parte de los traficantes. Además, las víctimas de explotación sexual también se pueden sentir avergonzadas y temer ser excluidas, discriminadas o castigadas por parte de sus familias, sus comunidades o las autoridades (*como se indica en la Parte IV.4* 📖)

4. Personas y grupos en mayor situación de riesgo

Las niñas y niños desplazados y no acompañados, o a cargo del hogar, las personas solas a cargo del hogar (especialmente las mujeres solas), las chicas jóvenes, y las antiguas víctimas/supervivientes de trata de personas son particularmente vulnerables a los riesgos de tráficos durante y después del desplazamiento.

Las niñas y niños a menudo se convierten en víctimas de trata para fines de explotación propios de la niñez, como la adopción ilegal, la explotación laboral infantil, la prostitución infantil y el reclutamiento forzoso en las fuerzas armadas u otros grupos armados. Otras formas de explotación a las que con frecuencia hacen frente las niñas y niños son el servicio doméstico, el trabajo agrícola, la minería, los matrimonios precoces y forzados y la mendicidad. Es importante señalar que toda captación, transporte, traslado, acogida o recepción de niñas o niños con fines de explotación se considera una forma de trata, con independencia de los medios utilizados a tal efecto.

5. El marco jurídico internacional

La trata de personas está prohibida por el **derecho internacional (y regional) de los derechos humanos**, y numerosos Estados la han tipificado como delito en su legislación nacional. Por lo general se considera una forma de esclavitud y constituye una violación de toda una gama de derechos humanos, especialmente del derecho a no ser sometido a esclavitud ni a prácticas relacionadas con ella[5]; a la libertad y seguridad personales; a no ser sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y a la libertad de circulación. También infringe otros derechos, como el derecho al respeto de la familia; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho al nivel más alto posible de salud; y el derecho a condiciones de trabajo favorables, que comprende una remuneración justa y un horario razonable. La trata de personas también viola varios principios jurídicos internacionales relativos a la protección de las niñas y los niños frente a los trabajos forzosos y a la explotación y el abuso económico[6].

---

[5] La prohibición de la esclavitud y de prácticas relacionadas con ella es una norma perentoria de derecho internacional y una norma de derecho internacional consuetudinario. También está ampliamente prohibida por el derecho de los tratados, como, a nivel internacional en el art. 4 DUDH; art. 8 PIDCP; arts. 10. 19, 21 y 32 PIDESC; art. 6 CEDAW; art. 11 CTM; la Convención de 1926 sobre la esclavitud y su Protocolo; la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; y los Convenios OIT Nº29 (Trabajo Forzoso) Nº. 105 (Abolición del trabajo forzoso); Nº 182 (Peores formas de trabajo infantil), y Nº 138 (Sobre la edad mínima). Véase también Resolución nº 57/176 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2002, sobre la trata de mujeres y niñas. A nivel regional, también está prohibida en el art. 5 CAfDH, y art. 4 de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; art. 6 CADH; art. 11(a) de la Declaración del Cairo de los derechos humanos en el Islam; art. 31 CArDH; y art. 4 CEDH.

[6] Véase art. 10(3) PIDESC; arts. 11, 19, 32, 34, 36 y 39 CDN y su Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; los Convenios OIT Nº 138 (Edad mínima) y Nº 182 (Peores formas de trabajo infantil). Véase también, a nivel regional, arts. 24 y 29 CADN; y la Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores.

La trata está específicamente prohibida por el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* (el Protocolo contra la Trata), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Protocolo, que pretende prevenir y combatir la trata de personas y facilitar la cooperación internacional contra la misma, define las actividades delictivas relativas a la trata, brinda orientación a los Estados sobre la manera de combatirlas, y proporciona orientación sobre protección de víctimas.

La trata de personas está tipificada como delito en la legislación nacional de un número cada vez mayor de Estados, por ejemplo, a través de su código penal o su legislación laboral.

El derecho internacional humanitario también prohíbe la esclavitud y la trata de esclavos en cualquiera de sus formas, así como varios otros actos a los que a menudo se somete a las víctimas de tráfico, como la tortura, los tratos crueles o inhumanos, los atentados contra la dignidad personal; la violación y otras formas de violencia sexual; el trabajo no remunerado o abusivo; y la privación arbitraria de libertad[7].

La trata de personas puede constituir un crimen de lesa humanidad y, en tiempos de conflicto armado, un crimen de guerra[8]. La colaboración y la incitación, a través de la trata, a la conscripción o el alistamiento forzoso de niñas y niños menores de quince años de edad en las fuerzas armadas nacionales o a su participación activa en las hostilidades, también constituye un crimen de guerra.

6. La responsabilidad del Estado

Todos los Estados tienen la obligación de prevenir el tráfico de personas, de investigar y procesar a los traficantes y de proteger y asistir a las víctimas, así como de proporcionarles una reparación adecuada. Estos esfuerzos deben estar basados en el respeto de los derechos humanos y el interés superior de las víctimas. El papel y las obligaciones del Estado, que se resumen a continuación, se recogen de forma detallada en el Protocolo contra el Tráfico así como en los *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*[9]:

- Adoptar todas **las medidas oportunas a nivel nacional, bilateral y multilateral** para evitar la trata, particularmente de niñas y niños, con cualquier finalidad o bajo cualquier modalidad. Para ello, se pueden elaborar códigos de conducta o dictar instrucciones claras al ejército y a la policía, prohibiéndoles toda participación o apoyo de actividades relacionadas con la trata. Por otra parte, puesto que la trata de personas también puede ser un delito transnacional, entre las medidas que se adopten también debe figurar la cooperación internacional con los países de tránsito y de destino para la prevención de la trata, la protección y la asistencia a las víctimas y el procesamiento de los traficantes. Los Estados también deben considerar la posibilidad de ratificar el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, del año 2000.
- **Tipificar la trata de personas como delito** en la legislación nacional y garantizar la pronta **investigación y el procesamiento** de los traficantes. Igualmente, se debe hacer todo lo posible por garantizar la confidencialidad de los procedimientos legales y brindar una protección adecuada a las víctimas y a los testigos que participen en ellos.
- Incluir en los acuerdos de alto al fuego o en los tratados de paz, disposiciones dirigidas a prevenir y prohibir la trata de personas por parte tanto de los agentes del Estado como de los no estatales.

---

[7] Véase las Normas 90, 93 94, 95 y 99 de derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I, 2005, CICR, así como el art. 3 común a los Convenios de Ginebra; art. 4(2)(f) del Protocolo Adicional II; y arts. 75 y 76 del Protocolo Adicional I.

[8] Ver, por ejemplo, arts. 7(1)(c), 7(1)(g), 7(2)(c) y 8(2)(xxii) del Estatuto de la Corte Penal Internacional, que definen los términos “esclavitud”, “esclavitud sexual” y “prostitución forzada” como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

[9] OACDH, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, (E/2002/68/Add.1).

- Brindar **protección y asistencia a las personas que hayan sido víctimas de trata** y asegurarse de que reciban una justa reparación por los daños sufridos. El Protocolo también insta a los Estados a que faciliten el acceso de las víctimas a prestaciones sociales, como una vivienda, atención médica, apoyo psicológico y asesoría legal, teniendo en cuenta la edad, el género y las necesidades específicas de cada víctima.
- Desarrollar **programas** y **políticas** integrales de prevención y de lucha contra el tráfico de personas y garantizar la protección de las víctimas para evitar que vuelvan a serlo. Esto puede incluir la realización de estudios y de campañas de comunicación, la adopción de medidas sociales, económicas y de otra índole para abordar los factores que aumentan el riesgo de ser víctima de la trata de personas, como la pobreza, la discriminación y la desigualdad de oportunidades.
- **Cooperar** con otros Estados, organizaciones no gubernamentales y colectivos sociales para combatir la trata de personas.
- **Implementar controles de seguridad y de fronteras** para la detección y la prevención de la trata de personas. Los Estados deben garantizar la eficacia de sus sistemas de control de fronteras y adoptar las medidas necesarias para evitar el uso fraudulento de pasaportes u otros tipos de documentos de identidad.
- Adoptar **medidas disuasorias para que disminuya la demanda de servicios** en la raíz del componente de explotación de la trata y que constituye su fuente principal de ingresos ilícitos.

7. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Aunque la responsabilidad primordial de combatir la trata de personas recae en el Estado, los actores humanitarios y de derechos humanos también desempeñan un papel importante. Para ello, es importante que la respuesta de protección en las operaciones humanitarias incluya una estrategia anti-trata de carácter integral y bien coordinada. El *Manual para la lucha contra la trata de personas,* de la ONUDD[10] y los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas[11], pueden ser de utilidad en este contexto. La siguiente tabla también sugiere posibles actividades en el mismo *(ver Parte IV.4 del Manual)*.

	En nuestro trabajo, podemos…
Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones relativas a las necesidades de protección identifiquen los riesgos de trata existentes en el seno de cada comunidad, así como los factores que pueden exacerbarlos; las personas en mayor situación de riesgo; los presuntos traficantes; la adecuación de la respuesta nacional; los mecanismos de supervivencia y adaptación existentes, tanto formales como informales, y las distintas formas en que éstos se pueden respaldar.

[10] *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (ONUDD) 2009.

[11] *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, (E/2002/68/Add.1), OACDH, 20 de mayo 2002.

Información y movilización comunitaria (*Véanse Partes V.10 y V.7*)	• Crear conciencia en la comunidad sobre los riesgos asociados a la trata de personas. Para ello se puede alentar el debate público y el diálogo, brindando apoyo a los grupos de la comunidad que trabajen en este ámbito y participando en actividades de información pública junto a otros socios. • La difusión de información sobre la prevención y prohibición de la trata también debe ir dirigida a comunidades no desplazadas, así como a las fuerzas armadas y a los agentes no estatales. Colaborar con los oficiales de cooperación cívico-militar para la creación de líneas de comunicación con las fuerzas armadas y grupos armados al objeto de garantizar que los campamentos y asentamientos de población desplazada no sufran infiltraciones ni se utilicen con fines de reclutamiento (Véanse las Partes IV.2 y II.3). • Apoyar a los grupos y redes de apoyo comunitario así como a organizaciones e instituciones locales que puedan dar seguimiento a los riesgos de trata; adoptar medidas para prevenirlos; y apoyar la rehabilitación y la reinserción de las víctimas. • Colaborar con la comunidad y otros socios para evitar la militarización de los campamentos, asentamientos y otras zonas de acogida de población desplazada, y prevenir el reclutamiento forzoso de niñas y niños mediante, por ejemplo, la creación de mecanismos de alerta y preparación temprana en caso de infiltración de elementos armados, o lograr la reubicación de la población desplazada lejos de áreas inestables o de conflicto (Véase la Parte V.2).
Mecanismos de respuesta y derivación de casos	• Coordinarse con los actores relevantes para crear y mantener mecanismos eficaces de respuesta y derivación de casos a nivel local y nacional, que incluya los campamentos y asentamientos. • Coordinar con los actores oportunos, especialmente el personal de seguridad, para establecer mecanismos de seguridad dirigidos a evitar la infiltración de las fuerzas armadas u otros grupos armados en campamentos y asentamientos civiles (Véase la Parte IV.2)
Apoyo y cuidado provisional	• Garantizar la seguridad de las víctimas de trata y su acceso a la asistencia y a los servicios oportunos (asistencia sanitaria, asistencia psicosocial, asesoramiento legal, educación y formación profesional) así como el apoyo material necesario (una vivienda segura y adecuada, alimentos y artículos no alimentarios). Este apoyo debe adaptarse a la edad, el género y las posibles necesidades de las víctimas. • Es posible que haya que identificar mecanismos de cuidado provisional para niñas y niños no acompañados; las niñas y niños víctimas de trata no deben ser detenidos ni bajo circunstancia alguna deben ser alojados en centros de detención.
Formación	• Impartir formación en el ámbito de los derechos humanos y la prevención y la respuesta al tráfico de personas. La formación debe ir dirigida a actores relevantes, como comunidades desplazadas, agencias de mantenimiento del orden público o la policía, poder judicial, ONGs, personal de las Naciones Unidas y de misiones para el mantenimiento de la paz en aquellos lugares en que estén presentes, así como agentes no estatales, en la medida de lo posible, agencias de Naciones unidas y demás organizaciones internacionales. La formación impartida debe incluir capacitación sobre el código de conducta de las Naciones Unidas y el personal humanitario así como orientación sobre el principio de confidencialidad y el trabajo con niñas y niños víctimas de trata.

Revisión de la legislación	• Estudiar la legislación nacional y su aplicación y evaluar en qué medida logra prevenir y responder a los riesgos de trata, especialmente en lo relativo a la recuperación y reinserción de las víctimas. En la medida en que sea necesario, abogar ante las autoridades nacionales a favor de la mejora de la legislación, las políticas o las prácticas vigentes en este ámbito. • Garantizar que todos los actores relevantes, incluidos los que trabajan en la prevención y respuesta a la violencia de género, conozcan bien la legislación y demás normativas nacionales en materia de trata. La legislación laboral nacional también puede constituir un recurso valioso en casos de trabajos forzosos.
Asistencia jurídica y acceso a la justicia *(Véase la Parte V.8)*	• Garantizar que las víctimas de trata tengan acceso a servicios de asesoramiento y asistencia jurídica asequibles y adecuados. Esto incluye tanto a las víctimas que deseen solicitar una indemnización o el pago de los salarios que legalmente se les deban, como las que hayan sido condenadas por algún delito, como la prostitución ilegal. • Colaborar con las autoridades del Estado en el fortalecimiento del Estado de Derecho, que implica la capacidad de mantener el orden público para investigar las actividades de tráfico y perseguir y castigar a los culpables (Véase la Parte IV.18)
Medios de subsistencia *(Véase la Parte IV.16)*	• Colaborar con la comunidad para identificar posibles medios de subsistencia y de generación de ingresos para aumentar su autosuficiencia y mitigar el riesgo de trata. Prestar particular atención a los grupos en riesgo, como las niñas y niños separados o no acompañados, las personas (especialmente las mujeres) solas a cargo del hogar, y las que hayan sido víctimas de trata en el pasado. Entre otras medidas, se debe garantizar el pleno acceso a la educación de las niñas, niños y adolescentes, en condiciones de igualdad.
Protección de víctimas y testigos	• Instar a las autoridades nacionales a que desarrollen mecanismos adecuados para la protección de testigos y de todas las víctimas que cooperen en los procesos penales. Es posible que dicha protección tenga que extenderse también a otros miembros de la familia.
Localización y reunificación de familiares *(Véase la Parte IV.7)*	• Colaborar con los socios relevantes, como el CICR y UNICEF, para garantizar la pronta identificación, el registro y la documentación de las niñas y niños separados o no acompañados, así como la determinación de su interés superior y su reunificación con sus familias o, en su caso, la adopción de medidas de cuidado alternativo.

8. Actores principales

En la lucha contra la trata de personas y la asistencia a las víctimas / supervivientes, varios actores desempeñan un papel importante:

- a **nivel nacional**, entre los actores principales figuran las comunidades desplazadas y las de acogida; las agencias de mantenimiento del orden público o la policía; los ministerios de justicia, trabajo y servicios sociales; y las ONGs locales y otros grupos de la sociedad civil.
- a **nivel internacional**, entre los actores principales figuran UNODC, OIT, UNICEF, OIM, ACNUR, OACDH, varias ONGs internacionales, las fuerzas para el mantenimiento de la paz, si estuvieran presentes, y los países vecinos.

- a **nivel regional**, por otra parte, se han creado una serie de consorcios e iniciativas como, por ejemplo, **en Asia**, la Iniciativa Regional Asiática contra la trata de personas, en particular de mujeres y niños; la Declaración contra la trata de personas, en particular de mujeres y niños, de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático; **en África**, el Plan de Acción Inicial contra la trata de personas de la Comisión Económica de Estados del África occidental (ECOWAS); **en las Américas**, la Conferencia Regional sobre Migración (también conocida como el "Proceso de Puebla"); y **en Europa**, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y su Plan de Acción contra la Trata de Personas, la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR), y el Representante Especial y Coordinador de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas.

Referencias principales

- *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking (*Directrices *para la protección de los derechos de los niños* víctimas de trata), octubre de 2006, UNICEF.
- Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, IOM, 2007.
- *Manual para la lucha contra la trata de personas,* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (ONUDD) 2009
- Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas, 2003.
- Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, (E/2002/68/Add.1), OACDH, 20 de mayo 2002.
- Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe, UNICEF, 2006.
- Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas, Decisiones del Consejo Permanente Nº 557 de 2003 y 685 de 2005.
- Child-friendly Standards and Guidelines for the Recovery and Integration of Trafficked Children, OIT, 2006.
- Directrices sobre la aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata, ACNUR, HCR/GIP/06/07, 7 de abril de 2006.
- Trafficking of Women in Conflict and Crisis, Susan Martin y Amber Callaway, International Studies Association, febrero 2009.

Enlaces de utilidad

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD): **www.unodc.org**
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) : **www.iom.int**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org**
- Organización Internacional del Trabajo (OIT**): www.ilo.org**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH): **www.ohchr.org**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): **www.acnur.org**
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE): **www.osce.org**. Véase también la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR): **www.osce.org/odihr** y el Representante Especial y Coordinador de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas: **www.osce.org/cthb**
- Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños: **www2.ohchr.org/spanish/issues/trafficking**

Parte IV.9
La pérdida del estado civil y de la nacionalidad

Mensaje principal **239**

1. Marco jurídico internacional **239**

1.1 El registro del estado civil y la documentación 239

1.2 La apatridia 240

1.2.1 Prevención de la apatridia 240

1.2.2 Protección de los apátridas 241

2. Estado civil y documentación en el contexto del desplazamiento forzoso **241**

2.1 Obstáculos para establecer y probar el estado civil y la situación legal o para establecer la nacionalidad 241

2.2 La prevención y la respuesta a la falta de estado civil y/o documentación 242

3. La apatridia en el contexto del desplazamiento interno **243**

3.1 Factores que conducen a la apatridia 244

3.2 Prevención y respuesta a la apatridia 245

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **245**

5. Actores principales **249**

Referencias principales **249**

Enlaces de utilidad **249**

Mensaje principal

El desplazamiento a menudo conlleva la pérdida o la destrucción de la documentación personal y de los registros. La falta de documentación y de otros medios para probar la identidad puede tener graves consecuencias para las personas y las comunidades, como la restricción de la libertad de circulación, un acceso limitado a asistencia y servicios vitales, una mayor exposición a situaciones de acoso, la detención y la privación de libertad, y el riesgo de apatridia. La cuestión de la nacionalidad merece especial atención ya que el desplazamiento puede provocar o aumentar el riesgo de apatridia, o exacerbar la precariedad de la situación jurídica de los apátridas.

1. El marco jurídico internacional

1.1 El registro del estado civil y la documentación

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos insta a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para garantizar plenamente el disfrute efectivo de todos los derechos y libertades en condiciones de igualdad, lo que abarca el derecho a la igualdad ante la ley y a la protección que ésta brinda[1]. Esto implica el deber de las autoridades de un país de garantizar que toda persona, lo que incluye a los desplazados internos, tenga una identidad legal, así como los medios necesarios para probar su identidad, en caso de que ello fuera necesario, para ejercer sus derechos, por ejemplo, por medio de la documentación sobre su estado civil.

Esta obligación también está recogida en el Principio 20 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos internos.* Este Principio impone a los Estados la obligación de facilitar la expedición de nueva documentación o la reposición de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin la imposición de condiciones poco razonables, como el retorno al lugar de residencia habitual para obtener estos u otros documentos requeridos. Entre los documentos enumerados figuran los que se necesitan para disfrutar de los derechos civiles y políticos, para ser protegido contra la detención y privación de libertad arbitrarias, y para disfrutar de libertad de circulación y del derecho al voto, así como de derechos económicos, sociales y culturales, como la educación, una vivienda adecuada y atención sanitaria.

Incluso en el caso de que los desplazados internos se vean privados de documentación por parte de agentes no estatales o personas privadas, el Estado continúa teniendo la responsabilidad de brindarles una protección efectiva o de salvaguardar sus derechos.

Las niñas y los niños tienen el derecho a recibir protección y cuidado especiales bajo la ley. Se debe registrar a todas las niñas y niños inmediatamente tras su nacimiento. Si se priva ilegalmente a una niña o niño de todos o alguno de los elementos de su identidad, los Estados deben brindarle la protección y asistencia necesarias para restablecer rápidamente su identidad[2].

Las **mujeres** tienen el mismo derecho que los hombres al reconocimiento de la personalidad jurídica y se les deberá proporcionar documentación a su nombre[3]. Algunas convenciones también exigen a los Estados parte la inscripción de los matrimonios en un registro oficial para garantizar la

[1] Véase los arts. 6 y 7 DUDH; arts. 16 y 26 PIDCP; art. 15 CEDAW; art. 5(a) ICERD; arts. 18 y 24 CTM; arts. 3 y 5 CAfDH; arts. 3 y 8 de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; arts. 3 y 24 CADH; y art. 18 CArDH. Véase también el Principio 20 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Este derecho por lo general se considera inderogable. Ver, por ejemplo, art. 4(2) PIDCP y art. 27(2) CADH.
Ver, por ejemplo, art. 24 PIDCP y arts. 7 y 8 CDN. A nivel regional, ver art. 6 CAfDH; art 18 CADH y art. 7 del Convenio sobre los Derechos del Niño en el Islam.
Este derecho es inherente a las disposiciones sobre la no discriminación recogidas en la mayoría de los instrumentos de derechos humanos. Véase también art. 4(2)(k) del Protocolo sobre los derechos de la mujer en África.

[2] Ver, por ejemplo, art. 23 PIDCP y arts. 7 y 8 CDN. A nivel regional, art. 6 CAFDN; art. 18 CADH; y art. 4 del Pacto sobre los Derechos del Niño en el Islam.

[3] Este derecho es inherente a las disposiciones de no-discriminación que recogen la mayoría de los instrumentos de derechos humanos. Véase también art. 4(2)8k) del Protocolo de la CAfDH sobre los derechos de la mujer en África.

igualdad de derechos de ambas partes, tanto durante el matrimonio como tras la disolución del mismo[4].

El Derecho internacional humanitario exige a los poderes ocupantes que adopten todas las medidas necesarias para facilitar la identificación de las niñas y niños y registrar su filiación. Asimismo, todas las partes en un conflicto deben garantizar que no se retiren los documentos familiares o de identidad de los civiles internados más que contra recibo. También deben registrarse los fallecimientos acaecidos durante el internamiento y se deben expedir certificados de defunción[5].

1.2 Apatridia

1.2.1 Prevención de la apatridia

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos garantiza el derecho de toda persona a una nacionalidad, lo que incluye el derecho a adquirir, cambiar y retener la nacionalidad, así como el derecho a transmitir la nacionalidad a los hijos e hijas, sin discriminación alguna[6]. A los desplazados internos no se les puede privar de su nacionalidad bajo ninguna circunstancia, ni impedir, por razones relacionadas con el desplazamiento, que adquieran una nacionalidad, o que se la transmitan a sus hijos e hijas.

La concesión o la retirada de la nacionalidad es un acto soberano de los Estados, y como tal, está regulada por la legislación y la normativa nacional. El derecho a la nacionalidad, sin embargo, impone a los Estados el deber de tomar todas las medidas necesarias, tanto en el ámbito doméstico como en cooperación con otros Estados, para prevenir la apatridia y actuar ante posibles casos de apatridia, así como para garantizar que todas las personas tengan una nacionalidad.

La *Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia,* que tiene como objetivo la prevención y la reducción de la misma, también requiere específicamente a los Estados que se abstengan de privar a una persona de su nacionalidad o de denegársela de manera arbitraria; que garanticen la no discriminación; y faciliten, en la medida de lo posible, la naturalización de los apátridas.

Las **mujeres** tienen garantizados los mismos derechos que los hombres en todas las cuestiones relativas a la nacionalidad. Ni el matrimonio ni el divorcio, ni el cambio o la pérdida de nacionalidad del marido durante el matrimonio podrán cambiar, o afectar de cualquier otra manera, la nacionalidad de la esposa, transformarla en apátrida u obligarla a adoptar la nacionalidad de su esposo[7].

Se debe registrar a **todas las niñas y niños** inmediatamente tras su nacimiento y todos tienen derecho a recibir un nombre y una nacionalidad. Los Estados también deben tomar las medidas necesarias para preservar la identidad de las niñas y niños, lo que incluye su nacionalidad, nombre y filiación, así como para brindar asistencia y protección con el objeto de establecer su identidad en caso de que la hubieran perdido[8] Algunas convenciones exigen específicamente a los Estados que

---

[4] Ver, por ejemplo, art. 16(2) CEDAW; la *Convención de 1963 sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios*; art. 21(2) CAfDH; y art. 6(d) del Protocolo de la CAfDH sobre los derechos de la mujer en África. Véase también Resolución 2018 (XX) de la AG, de 1 de noviembre de 1965 relativa a la Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios.

[5] Ver, por ejemplo. arts. 50, 97(6) y 129 del IV Convenio de Ginebra.

[6] Véase art. 15 DUDH; art. 24 PIDCP; art. 9 CEDAW; arts. 7 y 8 CDN; art. 5(d)(iii) CERD; art. 29 CTM; la Convención de 1954 para reducir los casos de apatridia; y la Convención de 1957 sobre la nacionalidad de la mujer casada. Véase también, a nivel regional, art. 23 CAfDH; y art. 6(g) y (h) de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; art. 6 CAFDN; arts. 18 y 20 CADH; art. XIX DADH; art. 7 del Convenio sobre los derechos del niño en el Islam; y el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, de 1997.

[7] La igualdad de derechos de hombres y mujeres está garantizada en las disposiciones relativas a la no discriminación de la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como los arts. 1, 2 y 7 DUDH; arts. 3 y 26 PIDCP; y CEDAW en general. De manera más específica, ver art. 9 CEDAW; arts. 1-3 Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada; y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia.

[8] Arts. 7(1) y 8 CDN; art. 24(2) PIDCP; art. 6 CADN; art. 18 CADH; y art. 7 Convenio sobre los derechos del niño en el Islam.

concedan la nacionalidad a las niñas y niños nacidos en su territorio si, de lo contrario, se transformaran en apátridas[9].

1.2.2 Protección de los apátridas

Los apátridas tienen derecho a disfrutar plenamente y de manera efectiva de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las únicas excepciones a esta regla son las relativas al derecho a la participación en el gobierno, que se puede limitar a los nacionales del Estado bajo el PIDCP, así como a determinados derechos económicos bajo el PIDESC, que permite a los Estados en vías de desarrollo determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el pacto a personas que no sean nacionales suyos[10].

La Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas recoge específicamente algunos de los derechos de los apátridas. Alienta a los Estados a acordar a los apátridas que residan legalmente en su territorio, un nivel de trato comparable, en algunos casos, al que se acuerde a los nacionales del Estado y, en otros casos, al que se acuerde a los nacionales de un tercer país o a los extranjeros, en general, en las mismas circunstancias. La Convención también garantiza a los apátridas el derecho a obtener documentos de identidad y de viaje, y los protege frente a la expulsión, salvo por razones de seguridad nacional y de orden público[11].

2. Estado civil y documentación en el contexto del desplazamiento forzado

La documentación personal y el registro civil establecen y dan fe del estado civil y la personalidad jurídica de las personas, en concreto en lo relativo a su nacimiento, filiación, matrimonio, divorcio, fallecimiento, ausencia, guarda custodia y nacionalidad, entre otros. En aquellos países en los que no existe este tipo de registros o en los que estos están incompletos, se puede garantizar la identidad de las personas, en cierta medida, a través de otros sistemas tradicionales.

En situaciones de desplazamiento forzado, la documentación personal con frecuencia se pierde o resulta dañada o destruida. También es frecuente que los sistemas de registro civil, tanto formales como tradicionales, sufran un grave deterioro. En algunos países, es posible que los registros civiles estuvieran incompletos desde el principio, o que nunca se hubiera registrado a determinados segmentos de la población ni se les hubiera expedido documentación alguna, o que los documentos existentes hayan perdido su validez a consecuencia de un cambio de régimen jurídico o administrativo.

2.1 Obstáculos para determinar y probar el estado jurídico o civil o para determinar la nacionalidad

Los obstáculos más comunes para determinar y probar el estado jurídico o civil o para determinar la nacionalidad son los siguientes:

- Los desplazados internos pueden tener dificultades para cumplir con **requisitos onerosos jurídicos o administrativos**. A menudo, la reposición de la documentación o la inscripción de determinados eventos en un registro, como nacimientos, matrimonios, divorcios o fallecimientos de familiares, están sujetos al cumplimiento de requisitos estrictos o al pago de altas tasas. En algunos casos, ello requiere que los desplazados internos tengan que regresar a sus lugares de origen o de residencia habitual, incluso en situaciones de inseguridad en estas zonas. En otros casos, los desplazados internos se pueden ver obligados a inscribir su estado civil en oficinas paralelas de registro, como las controladas por agentes no estatales. En estos casos, es posible que los documentos expedidos por estas

[9] Véase art. 1 Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia; art. 6(4 CAFDN; art. 20 CADH; y el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad.

[10] Art. 2(3) PIDESC y art. 25 PIDCP.

[11] Arts. 27, 28 y 31 sobre el Estatuto de los Apátridas

oficinas no sean reconocidos al regresar a los lugares de origen. Además, los desplazados internos pueden sufrir discriminación o amenazas por no haberse registrado con las autoridades gubernamentales.

- Las **leyes o prácticas discriminatorias**, en particular contra las mujeres, los grupos minoritarios, o las personas indígenas, pueden impedirles inscribir cambios de estado civil, adquirir nueva documentación o sustituir documentos perdidos. En ocasiones, las personas pueden sufrir discriminación como consecuencia directa de su desplazamiento, especialmente en caso de desconfianza u hostilidad por parte de las autoridades locales.
- Las autoridades locales o nacionales pueden carecer de la **capacidad, lo que incluye recursos financieros, tecnología, capacidad organizativa y conocimientos expertos**, para mantener los registros civiles o de expedir documentación. Éste suele ser el caso en situaciones en que el funcionamiento de las instituciones públicas se ve perturbado a causa de un conflicto armado o un desastre natural, así como en casos de desplazamiento a gran escala. En ocasiones, las autoridades también pueden carecer de voluntad política o pueden haber minusvalorado la importancia del estado civil y la documentación relacionada con él. En otros casos, la confusión general producida a raíz del desplazamiento puede dar lugar a situaciones en las que varios actores se involucren en un proceso de documentación sin coordinación alguna.
- Los **sistemas tradicionales**, que a menudo se basan en testigos y en los conocimientos de las personas mayores a nivel del pueblo o de la comunidad, pueden verse socavados en situaciones de desplazamiento a causa de la separación de familias y comunidades, así como del desmantelamiento de las estructuras comunitarias y de gobierno.
- El acceso al registro y a la documentación también se puede ver obstruido por **dificultades de índole logística o práctica**, como restricciones a la libre circulación y/o la incapacidad de viajar, por ejemplo, por causas relacionadas con la continuación del conflicto u otros factores, como la edad o la discapacidad, el desconocimiento del idioma en el que operan los registros, la falta de acceso a información sobre el proceso de documentación, o el bajo nivel de alfabetización.

La falta de documentación y la incapacidad de inscribir en un registro cambios de estado civil pueden acarrear graves consecuencias para las personas y sus comunidades. Por ejemplo, pueden dar lugar a la restricción de la libertad de circulación; un acceso restringido a la asistencia y a servicios vitales; un mayor riesgo de acoso y de detención y privación de libertad arbitrarias; dificultades para recuperar la propiedad o recibir compensación por la propiedad perdida (*Véase la Parte IV.17* 📖), falta de acceso a los derechos al voto; y otros riesgos de protección, como:

- la falta de registro del nacimiento, así como del certificado correspondiente, puede dificultar la obtención de una identidad legal, que es necesaria para tener acceso a la educación, la salud y beneficios sociales.
- la falta de registro del fallecimiento de un familiar, así como del certificado correspondiente, puede dificultar la administración, herencia y/o reclamación de la propiedad perdida. Si la normativa sobre personas desaparecidas o ausentes es inadecuada, puede impedir que el cónyuge y otros familiares reclamen la propiedad, así como que tomen decisiones sobre los hijos e hijas o que se casen de nuevo.

2.2 Prevención y respuesta a la falta de estado civil y/o de documentación

El Estado es el responsable de registrar el estado civil y expedir la documentación. En determinados casos, los agentes no estatales también llevan a cabo este tipo de actividades en territorios bajo su control, si bien, esto puede generar una mayor confusión y dificultades, entre ellas, de protección, para los desplazados internos, a su regreso a sus lugares de origen.

En todas las etapas del ciclo de desplazamiento interno, se debe hacer todo lo posible para preservar la documentación personal y los registros, así como para apoyar y fortalecer los mecanismos nacionales para garantizar el **pleno** acceso de los desplazados internos, en condiciones de igualdad, a registros civiles y documentación, lo que incluye la obtención de documentación o la reposición de la documentación perdida. Esto se puede lograr de varias maneras, como, por ejemplo:

- fortaleciendo la capacidad del sistema nacional a través de apoyo financiero, técnico y en el ámbito de la formación;
- cancelando o flexibilizando los requisitos administrativos y/o buscando soluciones para los diferentes obstáculos que afronten los desplazados internos. Por ejemplo, en caso de restricción de la libertad de circulación, se pueden crear sistemas móviles o adoptar soluciones temporales para mejorar el acceso al registro y la documentación.

La adopción de legislación especial o la expedición de documentación específica para la población desplazada no siempre es necesaria ni deseable y, si no se maneja con suma cautela, se puede exponer a las personas y las comunidades desplazadas a situaciones de discriminación, estigmatización y a otros riesgos. En situaciones que requieran una respuesta específica para las personas desplazadas, se debe tener sumo cuidado para evitar crear sistemas paralelos que den lugar a diferencias de trato y contribuyan a dividir aún más a la población desplazada del resto de la población. También se debe garantizar que el registro y la documentación de los desplazados internos no conlleve la restricción de determinados derechos, como el derecho a la libre circulación, o al retorno al lugar de origen, a reclamar la propiedad perdida, o a votar y asumir cargos públicos.

En los sistemas jurídicos plurales, a menudo se solapan el derecho positivo y el derecho consuetudinario. Cada uno de estos sistemas presenta ventajas e inconvenientes de cara a la solución de los problemas que sufren los desplazados internos. Por ejemplo, el derecho consuetudinario puede ofrecer mecanismos de resolución de conflictos justos y expeditivos, pero, por lo general, bajo este sistema jurídico, las mujeres suelen tener menos derechos que bajo el derecho positivo. Éste, por su parte, con frecuencia no reconoce la adquisición de la propiedad de la tierra o los matrimonios celebrados bajo el derecho consuetudinario, por lo que las viudas y las mujeres solas al frente del hogar a menudo carecen de la capacidad legal necesaria para heredar, tener acceso a una pensión o disfrutar de otros derechos que requieren certificados de matrimonio y de la propiedad de la tierra.

3. La apatridia en el contexto del desplazamiento interno

La nacionalidad se suele asociar al estado civil. El derecho a la nacionalidad a menudo se conoce como “el derecho a ostentar derechos”, dada su importancia como fundamento para reclamar otros derechos, que van desde la personalidad jurídica hasta el acceso a diversos servicios.

Casi todos los derechos humanos deben ser disfrutados por todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado, aunque existen unos pocos, como determinados derechos políticos, que se pueden limitar a los nacionales del Estado en cuestión. Sin embargo, los extranjeros, incluidos los apátridas, a menudo se topan con obstáculos prácticos para ejercer sus derechos, como el derecho a la personalidad jurídica, a la educación y a la libre circulación. El

Un “**apátrida**” es toda persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Si una persona posee técnicamente una nacionalidad, pero no obtiene los beneficios asociados a ella, se puede considerar apátrida de hecho.

La “**nacionalidad / ciudadanía**” suele implicar la existencia de un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, conforme a la legislación de dicho Estado. La nacionalidad, por lo general, se desprende de la filiación (*ius sanguinis*), del nacimiento en el territorio del Estado (*ius soli*), de la naturalización, o de la sucesión de Estados.

hecho de que una persona se convierta en desplazada interna, no tiene por qué afectar automáticamente su nacionalidad; la mayoría de los desplazados internos continúan siendo nacionales de su país. En algunos casos, no obstante, puede existir una estrecha conexión **entre la apatridia y el desplazamiento interno:**

- la apatridia puede ser la causa, o un factor coadyuvante, del desplazamiento interno, como es el caso de personas que se ven obligadas a huir por motivos de discriminación, que a veces se manifiesta en forma de la privación arbitraria de la nacionalidad a determinadas comunidades;
- el desplazamiento interno puede conducir a la apatridia, por ejemplo, en caso de modificación de los límites territoriales con posterioridad al desplazamiento, o si el registro de nacimientos es defectuoso o inexistente; y
- la apatridia puede constituir un obstáculo de cara al retorno o la reubicación, especialmente cuando impide a las personas disfrutar sus derechos, acceder a servicios básicos y desarrollar medios de subsistencia sostenibles.

3.1 Factores que conducen a la apatridia

La apatridia puede tener varias causas, como, por ejemplo:

- leyes y prácticas discriminatorias;
- conflicto de leyes en materia de nacionalidad entre Estados;
- el traspaso de partes del territorio de un Estado a otro;
- la falta de registro de los nacimientos;
- la privación arbitraria de la nacionalidad o la desnacionalización de personas o grupos por parte del Estado;
- trabas administrativas o procesales, como tasas excesivas, falta de procedimientos de apelación o revisión; o la incapacidad de obtener documentación; y
- renuncia personal a la nacionalidad, sin que se adquiera otra.

En situaciones de desplazamiento interno, factores como el no registrar a las niñas y niños al nacer y la pérdida de documentación que demuestre la nacionalidad son causas frecuentes de apatridia de hecho.

La falta de nacionalidad puede tener graves consecuencias para los apátridas, que se ven exacerbadas en periodos de desplazamiento interno. Entre éstas, figuran la incapacidad de reclamar protección a las autoridades pertinentes; la detención arbitraria y la privación de libertad prolongada; restricciones y limitaciones injustas de la libertad de circulación; la denegación de oportunidades de empleo o del acceso a derechos o servicios básicos; la incapacidad de registrar los matrimonios, el nacimiento de hijos e hijas o el fallecimiento de familiares; y la denegación de acceso a la asistencia humanitaria, tanto por parte de las autoridades como de la comunidad humanitaria internacional.

Las **mujeres** experimentan con frecuencia dificultades específicas a consecuencia de leyes y prácticas discriminatorias en materia de nacionalidad. En algunos Estados, las mujeres que contraen matrimonio con extranjeros pierden automáticamente su nacionalidad, a menudo, sin tener la posibilidad de adquirir la nacionalidad de sus esposos. Igualmente, es posible que se les impida recuperar su nacionalidad en caso de divorcio, incluso en el caso de que nunca hubieran adquirido la nacionalidad de sus esposos, o de que se les hubiera privado de ella.

Con frecuencia también se impide a las mujeres transmitir la nacionalidad a sus hijas e hijos, lo que puede convertirlos en apátridas y privar a las madres de los derechos de custodia así como restringir su acceso a sus hijos e hijas en caso de divorcio o de fallecimiento de su esposo. Igualmente, el hecho de no registrar los nacimientos de niñas y niños desplazados o de no concederles la nacionalidad, así como el nacimiento de niños y niñas fuera del matrimonio, pueden aumentar el riesgo de apatridia. Las niñas y niños de grupos minoritarios y los hijos e hijas de

familias refugiadas, solicitantes de asilo, o inmigrantes también corren un mayor riesgo de convertirse en apátridas.

3.2 Prevención y respuesta a la apatridia

A pesar de que los Estados se han comprometido a prevenir y reducir la apatridia, la falta de nacionalidad continúa siendo una violación de derechos humanos extendida, que pone las vidas y el bienestar de millones de personas en peligro.

En situaciones de desplazamiento, los Estados deben hacer todo lo posible por garantizar la continuidad del funcionamiento de las estructuras básicas del registro civil, particularmente la expedición de certificados de nacimiento a los desplazados internos, como una forma de prevenir la apatridia. Se debe seguir permitiendo a los apátridas que residan habitualmente en un país y que se hayan visto desplazados, que ejerzan sus derechos en las zonas de desplazamiento. Asimismo, se les debe proteger contra la expulsión.

Una respuesta humanitaria adecuada a la apatridia, por lo general, consiste en adoptar medidas que protejan el derecho a la nacionalidad, cerciorándose de que los Estados concedan la nacionalidad a personas cuya nacionalidad sea objeto de disputa o se ponga en duda, e intercediendo a favor de ellas para evitar su discriminación y para que puedan disfrutar de todos sus derechos. En casos excepcionales, se puede considerar la posibilidad de reasentamiento en un tercer país.

A continuación se indican algunos de los desafíos que pueden surgir al trabajar en cuestiones de apatridia:

- Disputas étnicas y políticas, que suelen formar parte de las causas de la apatridia. En algunos casos, los Estados pueden percibir con hostilidad cualquier tipo de trabajo a favor de la concesión de nacionalidad, que puede ser considerado como una intromisión en los asuntos domésticos.
- La falta de interés o la poca relevancia de la cuestión para las autoridades pertinentes.
- La alteración del Estado de Derecho y del funcionamiento de los servicios públicos. El trabajo de las agencias encargadas de mantener los registros o expedir documentación y de tratar los temas de apatridia, puede verse interrumpido durante el periodo de desplazamiento.
- La falta de conocimiento y comprensión de las consecuencias de la apatridia por parte de las personas afectadas. Es posible que los apátridas no se den cuenta de que han perdido su nacionalidad, o de que ello pueda acarrear la pérdida de sus derechos. En aquellos casos en que las personas afectadas son analfabetas o tienen un bajo nivel educativo, puede resultar difícil transmitirles esta información.
- La no identificación de casos de apatridia o la no priorización de respuestas a la apatridia.

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los actores internacionales que trabajan en cuestiones relacionadas con el estado civil, como la documentación, deben coordinar sus posiciones y actividades para garantizar la transmisión de un mensaje coherente y sistemático a sus interlocutores a nivel local y nacional. Se debe hacer todo lo posible por asistir a las autoridades locales y nacionales en el intercambio de información y en la coordinación de su actuación ante problemas surgidos a raíz de discrepancias en la práctica o en la aplicación de leyes y reglamentos. Siempre que sea posible, las actividades de prevención y respuesta a la apatridia se deben emprender en consulta con el ACNUR, que tiene el mandato de impulsar la prevención y la reducción de la apatridia, así como de brindar protección a los apátridas[12].

[12] El mandato del ACNUR relativo a la apatridia está basado en el Art. 11 CRA, en conjunto con las Resoluciones de la Asamblea General y las de su propio Comité Ejecutivo, en particular la Conclusión nº 106 del ExCom, sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia, y la protección de los apátridas.

Los actores humanitarios y de derechos humanos pueden llevar a cabo las actividades que se indican a continuación con relación al estado civil, la documentación y la apatridia.

	En nuestro trabajo, podemos
Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Evaluar y dar seguimiento a los problemas relacionados con el estado civil, tanto en el derecho positivo, como en el consuetudinario, para identificar las deficiencias y los problemas que puedan afectar a los desplazados internos. • Garantizar que en las evaluaciones de las necesidades de protección se identifique, en su caso, (i) las personas o grupos apátridas o en riesgo de apatridia; (ii) las causas principales de la apatridia; (iii) los principales riesgos de protección que entrañe la apatridia; (iv) todo remedio o mecanismo de adaptación o supervivencia existente.
Planificación para emergencias y coordinación	• Apoyar a las autoridades en el desarrollo de planes de contingencia, que deben contemplar medidas para custodiar los registros en condiciones de seguridad, actualizarlos, proteger su confidencialidad y facilitar la expedición de documentos en situaciones de emergencia. • Garantizar que los grupos de trabajo de protección aborden de manera adecuada las posibles cuestiones relativas al estado civil, la documentación y la apatridia. Siempre que sea posible, informar al ACNUR y colaborar con esta organización, que tiene el mandato de promover la prevención y la reducción de la apatridia, así como de brindar protección a los apátridas.
Incidencia (*Véase la Parte V.3*)	• Abogar ante las autoridades pertinentes a favor del acceso de los desplazados internos al registro civil y a la documentación, o a la reposición de la documentación perdida, sin discriminación alguna y sin exigir que regresen a sus lugares de origen o que viajen por zonas inseguras. • Instar a las autoridades a suprimir o flexibilizar los requisitos onerosos, administrativos o de otro tipo, e impulsar la aplicación de criterios y reglas flexibles para la presentación de pruebas. • Sobre la base del estudio de la legislación nacional, abogar ante las autoridades pertinentes a favor de la adopción, mejora o derogación de legislación para garantizar que se proteja adecuadamente el derecho a la nacionalidad. El ACNUR puede ofrecer asesoramiento técnico y apoyo a las autoridades para el desarrollo y la implementación de legislación nacional en materia de apatridia. • En el caso de que el Estado no haya ratificado la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, ni la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia, o de que se hayan formulado reservas durante la adopción, abogar a favor de la ratificación e implementación de dichos instrumentos o de la supresión de las reservas.

Asesoramiento y asistencia técnica a las autoridades locales y/o nacionales (*Véase la Parte V.9*)	• Impulsar, apoyar o emprender el estudio de la legislación, la normativa, las políticas, los procedimientos y las prácticas nacionales existentes para asistir a los desplazados internos en su acceso a la documentación, y garantizar que protejan adecuadamente el derecho a obtener una nacionalidad, lo que incluye prevenir la privación discriminatoria de la nacionalidad y su renuncia o pérdida. • Brindar asesoramiento a las autoridades pertinentes y efectuar recomendaciones relativas a: ♦ diversas formas de mejorar el registro y la documentación del estado civil, la personalidad jurídica y la documentación, en particular en lo que respecta a los desplazados internos; ♦ formas y mecanismos de proteger la información personal, respetando los derechos a la privacidad y a la confidencialidad en el proceso de recopilación, registro, intercambio y utilización de datos personales. • Cuando sea necesario, considerar la posibilidad de fortalecer la capacidad institucional a nivel local o nacional a través de actividades de formación o de una pequeña asistencia financiera, material o de equipamiento, para ayudar a las autoridades a mejorar las estructuras existentes. • En el caso de que las estructuras existentes estén saturadas o no funcionen bien, asistir a las autoridades a establecer estructuras provisionales o móviles, o a adoptar las medidas necesarias para garantizar el registro civil y la documentación de la población desplazada y de otras poblaciones afectadas. Por ejemplo, en situaciones de emergencia, se puede proporcionar documentación provisional. La entrega de este tipo de documentación, sin embargo, no debe provocar retrasos en la entrega de documentación permanente y debe ser debidamente reconocida y aceptada por las autoridades responsables del mantenimiento del orden público y de la distribución de la asistencia. • Con carácter excepcional, y tras una evaluación y análisis exhaustivos, apoyar a las autoridades nacionales para que proporcionen documentación específica a los desplazados internos, con fines concretos, como acceder a determinados tipos de asistencia o servicios. Este tipo de documentación se suele proporcionar tras ejercicios de registro o de elaboración del perfil de una población (*Véase la Parte V.1*).
Asistencia y asesoramiento legal a los desplazados internos (*Véase la Parte V.8*)	• Apoyar y fortalecer la capacidad de abogados, asesores jurídicos y ONGs nacionales, así como personas de contacto de las comunidades desplazadas, que puedan brindar asesoramiento legal y de otro tipo así como asistencia relativa al estado civil y la documentación a los desplazados internos. Para ello, se puede crear o apoyar una red de centros jurídicos o de asesoramiento legal. • Acompañar a las personas a los centros de documentación e intervenir ante las autoridades responsables de la inscripción del estado civil y de la expedición de documentos. • Brindar ayuda a los desplazados internos, por ejemplo, en la cumplimentación de formularios, la recopilación de la documentación necesaria o de medios de prueba alternativos, y preparar e interponer quejas ante los tribunales o los órganos administrativos.

Información y diseminación de información en la comunidad (*Véase la Parte V.7* 📖)	• Apoyar campañas nacionales para informar a la población, en su propio idioma, de los requisitos y procedimientos relativos al registro del estado civil, así como dónde acudir para obtener documentación. Se pueden utilizar equipos móviles para acceder a zonas aisladas y a personas desplazadas con necesidades específicas. También se puede difundir información a través de los medios de comunicación, líneas telefónicas de asistencia directa gratuita o centros de asistencia jurídica. (*Véase la Parte V.8* 📖) • Promover la participación de la comunidad en la identificación de riesgos de determinados grupos en materia de documentación y de otros riesgos de protección relacionados con ella. Entre estos grupos figuran las niñas y niños no acompañados o separados, las niñas y niños desplazados internos, minorías étnicas, pueblos indígenas y viudas.
Movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10* 📖)	• Cooperar con las comunidades para maximizar la compatibilización del derecho positivo con consuetudinario así como de sus respectivos mecanismos. Por ejemplo, apoyar métodos o prácticas comunitarios alternativos de resolución de disputas relacionadas con la identidad, edad, parentesco y propiedad, que sean conformes al derecho internacional de los derechos humanos. • Cooperar con la comunidad para explicar la necesidad y el valor de la documentación así como el procedimiento para obtenerla. • Cooperar con la comunidad para evaluar el impacto de las actividades dirigidas a informar a los desplazados internos de los procedimientos para garantizar la documentación.
Registro de nacimientos	• Abogar ante las autoridades locales y asistirlas para lograr el registro de todas las niñas y niños al nacer, así como la entrega de certificados de nacimiento. Esto se puede llevar a cabo de diferentes maneras, como, por ejemplo, proporcionando asesoramiento, asistencia técnica, equipamiento y/o subsidios modestos. En el caso de que se hayan producido retrasos en el registro de nacimientos, se deben adoptar las medidas necesarias para registrar también a niños de más edad.
Asistencia (*Véase la Parte V.5* 📖)	• Garantizar que no se discrimine a los apátridas en la distribución de la ayuda y que tengan igual acceso a toda la asistencia y a los servicios, lo que incluye los alimentos y los artículos no alimentarios, la educación y la atención sanitaria que se brinde a las personas afectadas en general.
Intervenciones	• Siempre que sea necesario, adoptar las medidas oportunas para garantizar que los apátridas no sufran acoso, discriminación, detención o privación de libertad arbitrarias, o que se expongan a cualquier otro riesgo a consecuencia de la falta de nacionalidad.

5. Actores principales

- **A nivel nacional/local**: los ministerios correspondientes (por ejemplo, interior); los tribunales civiles y administrativos; los organismos municipales responsables del mantenimiento de los registros y/o de la expedición de documentación, la sociedad civil y las ONGs, las asociaciones de abogados y las personas y comunidades desplazadas.
- **A nivel internacional**: el ACNUR, que tiene el mandato de promover la prevención y la reducción de la apatridia y de contribuir a la protección de los apátridas; UNFPA, UNICEF, PNUD, OACDH, la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC); la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado (HccH), y ONGs como Plan International (para certificados de nacimiento) o el Consejo Noruego para Refugiados (para centros de información y asesoría jurídica).

Referencias principales

Estado civil y documentación

- *Birth Registration and Armed Conflict*, UNICEF, 2007 (Disponible también en portugués)
- *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement in Domestic Law: Issues and challenges.* Capítulo 9: *Study on the Recovery of Personal Documentation, in Studies in Transnational Legal Policy*, Foley, Nesse y McCallin, Proyecto Brookings-Bern y American Society of International Law, nº 41, 2010.
- *Guide pratique international de l'état civil*, Comisión Internacional del Estado Civil, 2006.

Apatridia

- *The World's Stateless People: Q & A*, UNHCR, 2006.
- *Reportaje especial: El extraño y desconocido mundo de los apátridas*, Revista Refugiados, Nº 135, 2007.
- *Nationality and Reduction of Statelessness: International, Regional and National Perspectives*, Refugee Survey Quarterly, Vol. 25, No. 3, 2006.
- *Nacionalidad y Apatridia: Manual para Parlamentarios*, ACNUR/UIP, 2005
- *La mujer en el 2000 y después: La mujer, la nacionalidad y la ciudadanía*, Naciones Unidas, División para el Adelanto de la Mujer, junio 2003.
- *The Human Rights of Stateless Persons*, Weissbrodt y Collins, Human Rights Quarterly, Vol. 28, Number 1, pp. 245-276, febrero de 2006.
- *Documento de información y modulo de adhesión: la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961,* ACNUR, enero 1999.

Enlaces de utilidad

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): **www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/apatridas**
- Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC): **http://www.ciec1.org**
- Conferencia de la haya de Derecho Internacional Privado: **www.hcch.net/index_es.php?**
- Consejo Noruego para Refugiados: **www.nrc.no/**
- Brookings Institution: **http://www.brookings.edu/**

Parte IV.10
Alojamiento

Mensaje principal **251**

1. Opciones de alojamiento en situaciones de desplazamiento interno **251**

2. Riesgos de protección asociados a un alojamiento inadecuado **252**

3. Personas y grupos en mayor situación de riesgo **253**

4. El marco jurídico internacional y la responsabilidad del Estado **254**

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **255**

6. Actores principales **262**

Referencias principales **262**

Enlaces de utilidad **262**

Anexo I **263**

Mensaje principal

El alojamiento es esencial para sobrevivir. Es una prioridad fundamental de protección. El derecho al alojamiento implica el acceso a una vivienda adecuada así como la capacidad de disfrutar de manera sostenida de condiciones adecuadas de alojamiento. Aunque la urgencia de los requisitos operacionales tiende a imponer determinadas soluciones de alojamiento, es fundamental que haya una participación efectiva de la comunidad en las decisiones relativas al alojamiento. Los grupos con necesidades específicas requieren una atención adicional para garantizar su acceso al alojamiento. La mejora gradual de las condiciones de alojamiento durante el desplazamiento es vital y también puede contribuir al logro de una solución duradera tras el mismo. Sin embargo, no basta con brindar apoyo simplemente en lo relativo al alojamiento propiamente dicho. Se debe complementar con apoyo en materia de infraestructura, acceso a servicios básicos y desarrollo de medios de subsistencia.

1. Opciones de alojamiento en situaciones de desplazamiento interno

Las intervenciones humanitarias suelen incluir programas de alojamiento que promueven el acceso al alojamiento de emergencia y/o transicional, dependiendo de la fase en que se encuentre la operación.

Cuando las organizaciones humanitarias hacen referencia al alojamiento, por lo general se refieren a espacios de vivienda habitables, cubiertos, que proporcionen un entorno sano y de seguridad en donde vivir con privacidad y dignidad. Entre los ejemplos de alojamiento de emergencia figuran las carpas, los centros colectivos, etc. Un **asentamiento** es un grupo de alojamientos. En el contexto del desplazamiento interno, los asentamientos pueden estar localizados en zonas urbanas y rurales, y pueden estar **dispersos** o **agrupados**. Dependiendo de las circunstancias, los desplazados internos por lo general recurren a una de las siguientes opciones de asentamiento:

- **Asentamiento disperso**:
  - **Familias de acogida** (se vive con amigos, familiares, otras familias o en alojamiento de alquiler);
  - **Auto-asentamiento rural** (se reside en un entorno rural de manera informal o en tierras de propiedad colectiva);
  - **Auto-asentamiento urbano** (se reside en un entorno urbano de manera informal o en tierras de propiedad colectiva).
- **Asentamiento agrupado**:
  - **Centros colectivos** (se reside temporalmente en instalaciones pre-existentes, como hoteles, escuelas o edificios gubernamentales; se puede residir también en centros colectivos organizados, oficialmente reconocidos, o en asentamientos colectivos de carácter más informal);
  - **Campamentos espontáneos:** (asentamientos que no gozan del apoyo del gobierno o de la comunidad humanitaria);
  - **Campamentos planificados**: (se reside en sitios construidos para tal efecto, completados antes o durante la llegada).

Siempre que sea seguro y oportuno, se debe apoyar a las poblaciones desplazadas en sus respectivas opciones de asentamiento. Su decisión suele estar basada en consideraciones de seguridad, en la historia familiar y las redes de solidaridad existentes, así como el grado en que un asentamiento determinado tenga acceso al agua y a sistemas de saneamiento, que disponga de espacio adecuado para alojamientos cubiertos y seguros que garanticen privacidad, así como de acceso a servicios de atención sanitaria, educación, áreas recreativas, guarderías infantiles, mercados y la oportunidad de desarrollar medios de subsistencia.

Por lo general, el alojamiento en familias de acogida suele ser la alternativa preferida por la mayor parte de los desplazados internos, ya que se basa en sus propios mecanismos de adaptación y supervivencia y les permite vivir en condiciones más dignas, rodeados de la familia extendida o de amigos. Por ello, es importante garantizar la participación de las comunidades de acogida en la formulación de la respuesta a las necesidades de los desplazados internos y reconocer su contribución. Aunque, por lo general, se considera que sólo se debe recurrir al asentamiento en campamentos como última opción, a veces, es posible que sea la única opción viable, como en caso de una llegada masiva de población desplazada o de tensiones entre la comunidad de acogida y la desplazada .

Las condiciones de alojamiento difieren de una fase de la crisis a otra. Las condiciones mínimas de alojamiento, especialmente en cuanto se refiere al espacio vital, aceptables en la etapa inicial de una emergencia, no son las adecuadas para situaciones de desplazamiento prolongado.

2. Riesgos de protección asociados a un alojamiento inadecuado

En un momento dado, es posible que una modalidad de alojamiento específica parezca la más adecuada; sin embargo, sólo será apropiada si cumple con determinadas condiciones y permite a las personas o grupos afectados vivir en condiciones de seguridad y dignidad. Las condiciones existentes al inicio se pueden deteriorar durante el ciclo de desplazamiento a consecuencia de la incapacidad de mantener y mejorar el alojamiento, o a causa de la interacción, ya sea entre grupos de desplazados internos, o entre las comunidades desplazadas y otras comunidades afectadas. Se debe dar seguimiento a la situación y evaluarla continuamente para valorar las condiciones y el estado del alojamiento, en general, e identificar los posibles riesgos de protección asociados a condiciones inapropiadas o a un entorno peligroso. Tales evaluaciones han de dar lugar a diferentes tipos de intervenciones de asistencia, así como a la búsqueda de opciones de alojamiento alternativas.

Riesgos asociados a opciones de alojamiento inapropiadas	
En familias de acogida	• En situaciones prolongadas de desplazamiento, el deterioro de las condiciones de vida de las familias que acogen a un gran número de desplazados internos, puede dar lugar a problemas de salud o de índole psicosocial, y puede generar riesgos de estigmatización, de acoso, de explotación económica o sexual o de violencia contra las familias desplazadas. • En las áreas en las que los desplazados internos no son bienvenidos, tanto las familias de acogida como las desplazadas pueden temer sufrir represalias de las partes en conflicto o de las comunidades de los alrededores.
En asentamientos dispersos (urbanos o rurales) (*Véase también Parte IV.17 y Parte V.6* 📖)	• El asentamiento en el interior de las ciudades, en pueblos o en zonas forestales puede formar parte de los mecanismos de protección que utilicen los desplazados internos para evitar atraer la atención. Sin embargo, su aislamiento puede dificultar la identificación y el monitoreo de sus problemas de protección en estas áreas. • Las personas desplazadas asentadas espontáneamente en tierras de propiedad pública o privada se enfrentan a una amenaza constante de desalojo por parte de los dueños de las tierras o de las autoridades. Igualmente, su posible aislamiento puede dificultar la intervención de los actores humanitarios en caso de amenaza de desalojo, de acoso o de otros problemas de protección.

En asentamientos agrupados entre medianos y grandes	• Con el paso del tiempo, la masificación y el deterioro de las condiciones de vida, la falta de perspectivas de soluciones, la quiebra o el deterioro del orden público, la dependencia de la asistencia y el trauma asociado a las causas y las consecuencias del desplazamiento pueden dar lugar a graves problemas de protección. • Los desplazados internos asentados en centros colectivos a menudo se enfrentan al riesgo de desalojo por parte de los propietarios o de las autoridades. Los que ocupan escuelas, lugares religiosos y otros tipos de edificios públicos se encuentran bajo la presión constante de tener que abandonarlos. • La relación con la comunidad de acogida así como en el seno de los grupos de desplazados internos se puede deteriorar a consecuencia de verse obligados a compartir los escasos recursos disponibles, el agotamiento de la leña en las zonas forestales de los alrededores, la ocupación de tierras por los desplazados internos o la requisa de tierras por parte de las autoridades en beneficio de los desplazados internos. • También pueden surgir tensiones a raíz del temor ante la presencia de grupos diferentes de población desde el punto de vista étnico, cultural, religioso o lingüístico, en comunidades ya atemorizadas. • A pesar de que un asentamiento extenso en grupo puede parecer más seguro para los desplazados que los alojamientos dispersos y más expuestos, los asentamientos en grupos grandes pueden convertirse fácilmente en objetivo de actividades de reclutamiento forzoso y de ataques, como por ejemplo, bombardeos aéreos. • La proliferación de alojamientos de alta calidad en zonas de viviendas de bajo estándar, puede generar tensiones con las comunidades locales, a no ser que también éstas se puedan beneficiar de la intervención humanitaria, como por ejemplo, el aumento de las posibilidades de empleo en el sector de la construcción.

3. Personas y grupos en mayor situación de riesgo

Las niñas y niños desplazados, especialmente los hogares encabezados por niñas o niños, están particularmente expuestos a riesgos de protección relacionados con la falta de un alojamiento adecuado. Entre estos riesgos figuran la trata de personas y varias formas de violencia, abuso y explotación. La localización de sus familias y/o la identificación de familias de acogida, debe comenzar, por consiguiente, de manera inmediata. Mientras tanto, se debe hacer todo lo posible por garantizar una vivienda segura a estas niñas y niños y crear procedimientos de monitoreo por parte de agencias especializadas y de la propia comunidad.

Las mujeres solas o los hogares encabezados por mujeres también pueden sufrir un mayor riesgo de acoso, agresiones o explotación si viven en alojamientos sin muros adecuados, sin tabiques de separación entre unas estancias y otras o sin la posibilidad de cerrar con llave la puerta de la vivienda.

Las personas mayores no acompañadas pueden tener dificultades para construir su propio alojamiento o pueden necesitar compartirlo con otras personas. A no ser que reciban un apoyo específico, pueden encontrarse en una situación de dependencia precaria y poco digna. Las personas mayores a cargo del hogar y/o al cuidado de niñas o niños también son particularmente vulnerables, ya que se enfrentan a riesgos de protección por partida doble.

Las personas con discapacidad (tanto física como mental) también necesitan una atención específica, y el alojamiento debe adaptarse a sus necesidades concretas.

En tiempos de conflicto armado, es posible que determinados grupos pertenecientes a minorías étnicas o religiosas no sean bienvenidos entre la población de acogida o entre la propia población desplazada y, por consiguiente, que experimenten mayores dificultades para encontrar alojamiento. Las familias desplazadas que no ostenten la propiedad de las tierras u otros bienes, pueden sufrir mayores riesgos de protección, ya que los mecanismos jurídicos y administrativos para su protección pueden ser menos claros. Estas familias, entre las que puede haber arrendatarios o inquilinos de casas o apartamentos, así como colonos u ocupantes espontáneos, pueden constituir un segmento numeroso de la población afectada y, con mucha frecuencia, son también las más indefensas y necesitadas.

4. El marco jurídico internacional y la responsabilidad del Estado

El derecho a un alojamiento adecuado es un aspecto del derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado. El derecho a una vivienda adecuada se reconoció por primera vez en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*[1] y fue posteriormente incorporado a varios instrumentos internacionales de derechos humanos[2].

Aunque el derecho a un alojamiento adecuado es aplicable a toda persona, existen varias disposiciones a nivel internacional que hacen hincapié en su aplicación con relación a los desplazados internos. Éste es el caso, por ejemplo, de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*[3]. Los *Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas*, conocidos como los *Principios Pinheiro*, también se refieren específicamente al derecho a una vivienda adecuada e instan a los Estados a adoptar medidas positivas para aliviar las dificultades que sufren los refugiados y los desplazados internos que residen en alojamientos inadecuados[4].

En determinadas situaciones, el Estado puede alegar que carece de la capacidad de proteger el derecho a un alojamiento adecuado, ya sea por carecer de los recursos financieros necesarios, o por la inexistencia o el mal funcionamiento de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las leyes, o por la incapacidad de acceder a determinadas partes de su territorio. Sin embargo, el Estado debe demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos a su disposición para satisfacer las necesidades fundamentales de alojamiento. Entre estos recursos figuran "los que ponga a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales"[5]. Esto no significa que el Estado tenga que construir casas para toda la población en su territorio. Al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales, el derecho al alojamiento se debe lograr de manera progresiva, y el Estado ha adoptar todas las medidas necesarias para respetar, proteger y satisfacer este derecho.

En situaciones de emergencia, los requisitos mínimos que se deben cumplir con relación al derecho a un alojamiento adecuado son la privacidad, la seguridad personal, la salud y los alimentos[6].

---

1 Art. 25 DUDH.

2 Art. 11(1) PIDESC; art. 27(3) CDN; art. 17(1) PIDCP; art. 5(e)(iii) CERD; art. 14(2)8h) CEDAW; art. 43(1) CTM; art. 20(2)(a) CADN; art. 16 Protocolo de la CAfDH sobre los derechos de la mujer en África; art. XI DADH

3 El Principio Rector 18 establece que "Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado" y que "Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a _…_ alojamiento y vivienda básicos".

4 Véase los Principios 2 y 8. Véase también el Manual para la Aplicación de los Principios Pinheiro.

5 Véase Observaciones Generales Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Nº3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 13.

6 *Manual sobre cuestiones de Género del IASC, Mujeres, niñas, niños y hombres. Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes* Género y refugios en situaciones de emergencia, pág. 109 y ss.

El **Derecho internacional humanitario** protege el derecho al alojamiento a través de medidas preventivas, fundamentalmente a través del requisito de que todas las partes del conflicto, ya sean agentes del Estado o no estatales, distingan en todo momento entre objetivos civiles y militares. En concreto, incluye la prohibición de atacar los hogares de los civiles, lo que incluye los de los desplazados internos, el uso de los hogares de los civiles para operaciones militares o como objetivo de las mismas, así como su saqueo o destrucción, también en el contexto de represalias o castigos colectivos[7].

En el caso de que el Estado ordene un desplazamiento interno por razones justificadas, el derecho internacional humanitario requiere que se adopten medidas positivas para proteger toda propiedad que se deje atrás así como para garantizar condiciones satisfactorias durante el desplazamiento, entre las que figuran las relativas al alojamiento[8].

En los conflictos armados internacionales, el derecho internacional humanitario establece la obligación positiva de los agentes del Estado y de los agentes no estatales, de garantizar la provisión de alojamiento y otros suministros esenciales para la supervivencia de la población civil. En caso de que no se procuren dichos suministros a la población civil, las partes del conflicto deben permitir acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial[9].

El derecho internacional humanitario también establece algunos requisitos básicos de trato con humanidad con relación a personas detenidas o internadas, que también son de aplicación a los desplazados internos detenidos o internados en campamentos[10]. Estas garantías incluyen la "protección contra los rigores del clima y los peligros del conflicto armado"[11]. La provisión de alojamiento se puede inferir de esta expresión.

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Un alojamiento adecuado es un componente vital de toda estrategia integral de protección. Las actividades dirigidas a apoyar a las autoridades nacionales y a las comunidades desplazadas para asegurar el acceso a un alojamiento adecuado han de tener en cuenta las consideraciones de protección oportunas. La siguiente tabla presenta consideraciones generales aplicables a todas las intervenciones humanitarias en el ámbito del alojamiento, así como consideraciones específicas de protección aplicables a cada opción de alojamiento, según corresponda.

[7] Normas 7 a 23 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR). Véanse también arts. 33 y 53 del IV Convenio de Ginebra; arts. 52 y 52 del Protocolo Adicional I; art. 4(2)(g) del Protocolo Adicional II; art. 28 del Reglamento de La Haya. Véase también art. 2(b)(xvi) del Estatuto de la CPI.

[8] Véase art. 17 del Protocolo Adicional II.

[9] Véanse arts. 69 y 70 del Protocolo Adicional I.

[10] Véase *Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement,* Walter Kälin, Studies in Transnational Legal Policy Nº. 32, Appendix II: Compilation and Analysis of Legal Norms (Part I), Parr. 189, pág. 42.

[11] Véase art. 5 del Protocolo Adicional I.

En nuestro trabajo podemos…	
En todo tipo de situaciones	
Consideraciones de protección transversales	• **Incorporar el alojamiento a las intervenciones de emergencia:** siempre que sea seguro y apropiado, el apoyo y la asistencia para el alojamiento deben formar parte de la respuesta de emergencia a la crisis y de la ayuda inicial. Las intervenciones relacionadas con el alojamiento en la etapa inicial pueden reducir la inestabilidad de la población. Ello puede ayudar a mitigar o evitar riesgos adicionales de protección relacionados con el desplazamiento. • **Garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra:** garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra antes de emprender la construcción de alojamientos de emergencia, de transición o permanentes. (Véase la Parte IV.17) • **Tener en cuenta la disponibilidad de materiales locales de construcción, las capacidades existentes y el medioambiente:** en las actividades de planificación, en general, tener en cuenta el impacto a corto y largo plazo de los asentamientos temporales sobre las comunidades de acogida y el medio ambiente. Siempre que sea posible, se deben utilizar materiales de construcción localmente aceptables y disponibles, así como mano de obra local para apoyar la economía local y evitar, al mismo tiempo, el agotamiento de los recursos locales. Promover modalidades de alojamiento que permitan a los desplazados internos mejorar sus propias viviendas para pasar de estructuras de transición a otras más permanentes, según vaya cambiando la situación. • **Apoyar la capacidad de autoayuda de la comunidad:** promover las técnicas tradicionales de construcción, particularmente en zonas en las que existan restricciones para el transporte de materiales de construcción por razones logísticas o de seguridad[12]. Si los hombres han sido tradicionalmente los encargados de la construcción, hay mujeres están interesadas en participar en este tipo de actividades, por lo que conviene identificar a las que pudieran estar interesadas y apoyar actividades básicas de capacitación en el sector de la construcción para darles la oportunidad de participar en el proceso en condiciones de igualdad. Lo mismo es aplicable para los hombres si han sido las mujeres las que se han ocupado tradicionalmente de la construcción. También se puede continuar fortaleciendo su capacidad durante la fase de reconstrucción permanente, vinculando las actividades de construcción con otras de capacitación. Además de equipar a las personas beneficiarias con conocimientos relativos a prácticas seguras de construcción, este enfoque también puede generar oportunidades para el desarrollo de nuevos medios de subsistencia, particularmente en zonas que requieran una labor de reconstrucción a gran escala. • **Responder a las necesidades específicas garantizando la dignidad y alentando el empoderamiento:** intentar responder a las necesidades específicas de los hogares encabezados por niñas y niños, así como por mujeres y hombres solos, sin aumentar su situación de estrés o de peligro, ni hacer que se expongan a una posible estigmatización ni a soluciones poco dignas. Incluirlos en las fases de planificación e implementación de las intervenciones relacionadas con el alojamiento para favorecer que las comunidades se hagan cargo del proceso y lograr así un mayor consenso entre las mismas. Los programas de “trabajo por dinero” o “trabajo por alimentos”, así como los sistemas de guarderías infantiles, pueden ser útiles para apoyar a familias que tengan necesidades específicas con relación a la construcción de su alojamiento. Monitorear la implementación de estos programas para evitar prácticas fraudulentas o de explotación.

[12] Artículos, como el cemento, barras de hierro, clavos y vigas de madera, pueden ser considerados artículos estratégicos y ser restringidos en tiempos de conflicto armado.

	• Coordinarse estrechamente con los socios de otros sectores que puedan influir en la calidad del alojamiento (por ejemplo, agua y saneamiento, medios de subsistencia, infraestructura comunal, etc.), y promover la planificación conjunta entre todos. Garantizar una buena coordinación con los socios para establecer espacios adecuados para niñas y niños, en donde éstos se puedan encontrar y compartir sus experiencias. Promover el respeto a las costumbres sociales relativas a la disposición de los restos de los difuntos, garantizando, a la vez, que las instalaciones existentes, como los cementerios o crematorios, sean adecuadas[13].
Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que el personal de protección o de servicios comunitarios trabaje en colaboración con los especialistas en alojamiento y los responsables de la planificación del emplazamiento en las evaluaciones multisectoriales y las evaluaciones de alojamiento especializadas, para garantizar que las implicaciones de protección de las intervenciones de alojamiento se tengan en cuenta desde el inicio. • En situaciones de conflicto armado, llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las causas del conflicto y garantizar que se tengan en cuenta en la planificación, el diseño o el apoyo de las distintas opciones de alojamiento. • Garantizar que participen en la evaluación los desplazados internos en cuestión y otros grupos de población afectados de diferente edad, sexo y origen, así como representantes de las comunidades de acogida, para conocer sus diferentes necesidades, inquietudes y perspectivas. • Cooperar con la comunidad en la identificación de mujeres y hombres, y niñas y niños adolescentes cualificados, tanto entre la comunidad desplazada como entre las demás comunidades afectadas, que puedan contribuir a la construcción de alojamientos. Maximizar el impacto positivo de los proyectos de alojamiento en la economía local y el medio ambiente evaluando cuidadosamente qué materiales de construcción y mano de obra local se pueden emplear. • Analizar qué grupos de la comunidad pueden no tener la capacidad de construir, mantener o mejorar su propio alojamiento, con el fin de desarrollar los programas de apoyo oportunos. • Evaluar cómo están alojadas las personas mayores, y las niñas y niños no acompañados y si reciben algún tipo de cuidado y apoyo por parte de la comunidad. • Junto a las comunidades afectadas, las organizaciones humanitarias deben definir qué es lo que constituye una familia o un hogar elegibles, teniendo en cuenta la cultura y la tradición local. También han de definir los criterios y modalidades para la asignación de la asistencia a las diferentes familias. La priorización de los grupos debe estar basada en la evaluación de sus necesidades y no únicamente en su condición de ocupantes, inquilinos o propietarios. Tanto las comunidades desplazadas como las de acogida deben participar en este tipo de decisiones.

[13] Los cementerios deben estar situados, como mínimo, a 30 metros de las fuentes de agua subterránea que se utilicen para agua potable, y el fondo las tumbas debe estar situado, como mínimo, a 1,5 metro del manto freatico. Véase el Manual Esfera, Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta Humanitaria en casos de desastre. **http://www.sphereproject.org/**

Supervisión, monitoreo y evaluación (*Véanse partes III.4 y V.2* 📖)	• Garantizar que las evaluaciones de los programas de alojamiento vayan más allá de su nivel de rendimiento, para examinar también su impacto de protección. Incluir indicadores de protección en los términos de referencia de las evaluaciones. • Desarrollar el diálogo y debates frecuentes y estructurados en materia de alojamiento con personas y grupos de diferente edad, sexo y otros factores de diversidad, particularmente de personas con necesidades específicas, para debatir y resolver cualquier problema de protección que puedan señalar. • Colaborar con la comunidad para establecer mecanismos de supervisión, monitoreo o similares, para evaluar las condiciones de vida de las personas con necesidades específicas en la comunidad, como personas mayores que vivan sin otros familiares adultos, o familias encabezadas por niñas o niños. • El monitoreo debe ser especialmente exhaustivo en los centros colectivos, donde la falta de privacidad y la frecuente precariedad de las condiciones de vida puede exponer a las mujeres, niñas y niños a situaciones de violencia de género, explotación sexual y otras formas de violencia y abuso. • Evaluar el impacto de la provisión de alojamiento sobre la relación entre las comunidades desplazadas y las otras comunidades afectadas. Ver si contribuye a reducir o a exacerbar los conflictos.
Familias de acogida	
	• En entornos rurales, dependiendo del tamaño de la familia de acogida, proporcionar materiales de construcción para construir alojamientos transitorios en los recintos de las familias de acogida pero separados de éstas, a efectos de privacidad. Si fuera apropiado, se puede optar por ampliar las viviendas de las familias de acogida. En todo caso, debe existir una partición entre las dos familias para evitar posibles fuentes de tensión o el riesgo de violencia de género. • Brindar asesoramiento técnico a las familias desplazadas para garantizar su participación en el diseño, la construcción y el mantenimiento del alojamiento, así como para verificar la calidad de la estructura. Adoptar las medidas necesarias para que la seguridad de la construcción sea verificada por ingenieros y otros expertos técnicos. • Si una familia muestra la intención de alojar a largo plazo a una persona desplazada con necesidades específicas, proporcionar, si fuera oportuno, una pequeña asistencia material a la familia de acogida para ayudarla a asumir la presencia de más personas. Ello contribuirá a fortalecer los vínculos con la comunidad de acogida y evitar posibles tensiones. • Establecer mecanismos de monitoreo para evitar prácticas fraudulentas o de explotación. Esto se puede hacer directamente o a través de redes comunitarias. • Lograr un acuerdo, preferiblemente por escrito, tanto de los desplazados internos como de las familias de acogida, sobre la propiedad del material de construcción tras el desplazamiento, para evitar disputas.
Asentamientos dispersos	
En áreas urbanas	• Siempre que sea necesario, abogar ante las autoridades locales a favor de la eliminación de los requisitos de documentación para contratos de arrendamiento a los desplazados internos. • Abogar para que las instituciones financieras apoyen los programas de las autoridades locales para subvencionar los alquileres.

En zonas rurales	• Identificar a familias locales que tengan necesidades específicas de apoyo en materia de alojamiento. • Siempre que sea apropiado, reforzar la infraestructura en el pueblo o municipio de acogida, por ejemplo, reparando carreteras de acceso o puentes, o perforando nuevos pozos o letrinas comunitarias para ayudar a la comunidad a sobrellevar la llegada de la población desplazada.
En ambos casos	• Seguir de cerca la situación de personas o familias particularmente vulnerables y establecer redes de apoyo entre los desplazados internos y las comunidades de acogida para brindarles protección y apoyo. • Garantizar que las agencias de protección y otras organizaciones humanitarias cumplan estrictamente con los protocolos de actuación para salvaguardar la confidencialidad en sus intervenciones de asistencia de personas que deseen pasar desapercibidas. • Todos los actores que contribuyan a la asistencia de la población desplazada asentada en alojamientos dispersos, deben garantizar, siempre que sea apropiado, que sus oficinas sean conocidas y que se puedan identificar fácilmente mediante signos distintivos, para que las personas que vivan en asentamientos dispersos puedan acudir a ellos directamente sin dificultad.
Asentamiento en grupo	
Centros colectivos o edificios comunales	• En caso de alojamiento inadecuado en edificios comunales, colaborar con las autoridades y la comunidad desplazada para encontrar rápidamente alternativas, (es decir, si fuera posible, en menos de un mes), a la espera de otras soluciones duraderas. Los centros colectivos o los edificios comunales, como las escuelas y los edificios religiosos, deben cerrarse o reubicarse lo antes posible para garantizar que puedan retomar su función original. De lo contrario, pueden surgir tensiones entre la población desplazada y las otras poblaciones afectadas. • Si no se puede ofrecer a los desplazados internos otras alternativas en un futuro inmediato, colaborar con ellos y con las comunidades de acogida para garantizar la organización de un espacio dentro de los recintos de las escuelas o iglesias para que puedan retomar sus actividades y mejorar el espacio que ocupen como alojamiento transitorio. • Proporcionar material de construcción adecuado para levantar tabiques de separación, tanto entre las diferentes familias, como entre los miembros de una misma familia que residan en centros comunales. La privacidad es especialmente difícil en los alojamientos comunales. Garantizar que no haya mujeres o niños obligados a compartir alojamiento con hombres que no formen parte de su familia más cercana. • Establecer una sólida red de monitoreo y derivación de casos entre las agencias para prevenir casos de violencia de género o de reclutamiento forzoso y dar seguimiento inmediato a los incidentes que se identifiquen. Los edificios comunales tienden a exponer a este tipo de riesgos especialmente a las mujeres y a las niñas y niños. Crear conciencia entre la comunidad y las autoridades locales, sobre la necesidad de prevenir y dar respuesta a estos riesgos y ayudarlos a establecer un sistema de monitoreo e informes. • Mantener un registro de llegadas y salidas en cada lugar para evitar posibles fraudes o la duplicación de la asistencia.

Campamentos, selección y distribución del sitio
(*Véase la Parte V.6 y el Anexo I de este capítulo* 📖)

- Aunque el terreno sea escaso, es posible que los lugares disponibles no cumplan con todos los criterios deseados. Sensibilizar a la comunidad de acogida y a las autoridades responsables sobre las implicaciones económicas y de protección que, a largo plazo, puede tener la selección de un lugar inadecuado.
- Garantizar la participación de la comunidad desplazada en la planificación física, así como que se tengan plenamente en cuenta sus necesidades de protección. Analizar la información estadística recopilada durante los ejercicios de registro y de elaboración del perfil de la población (que muestre las diferencias según la edad y el sexo y refleje las necesidades específicas) e integrar este análisis en el proceso de planificación del emplazamiento.
- Para la selección del emplazamiento también se debe tener muy en cuenta la distancia del campamento a servicios básicos y a los mercados locales, la relación existente entre las diferentes comunidades, el sistema tradicional de alojamiento y los posibles problemas de seguridad. Evitar lugares situados cerca de zonas inestables y, en el caso de desastres naturales, zonas físicamente inseguras. Garantizar la identificación, la mitigación y el monitoreo de todos los factores de riesgo que pudieran afectar al emplazamiento.
- Durante la fase de reconstrucción, se deben adoptar las medidas necesarias para aumentar la capacidad de resistencia de las comunidades frente a futuros desastres, en consonancia con los principios de la *gestión comunitaria del riesgo de desastres* (Community Based Disaster Risk Management, CBDRM)[14].
- En el diseño y la construcción de las unidades de alojamiento, integrar, en la medida de lo posible, las prácticas de construcción a nivel local y seleccionar materiales apropiados de manera prioritaria.

La reagrupación de personas desplazadas de un mismo pueblo o municipio o de familias extendidas en alojamientos dispuestos en forma de U permite a las familias no perder de vista a los hijos de todos mientras juegan en la zona central, así como proteger sus pertenencias frente a posibles robos. Este tipo de planificación (“cluster-planned village”) también puede proporcionar un entorno de protección a personas con necesidades específicas.

- Garantizar una superficie mínima de 45 metros por persona.[15]
- Garantizar el buen estado de las carreteras y vías de acceso al emplazamiento para facilitar la entrega de ayuda humanitaria, el monitoreo regular de la población desplazada, y el acceso de los desplazados internos a los servicios cercanos y mercados locales.
- Para minimizar el impacto ambiental del campamento, evaluar y apoyar la gestión de los recursos naturales tanto por parte de la población desplazada como de la de acogida. Proporcionar material de construcción y combustible para uso doméstico a efectos de evitar el agotamiento de los recursos naturales a nivel local, proteger la vegetación necesaria para evitar la erosión y la inundación del suelo, y salvaguardar las tierras cultivables y las zonas forestales productivas.
- Sensibilizar a las comunidades sobre los riesgos asociados a la salud y a los incendios, capacitarlas, y fomentar el establecimiento de sistemas comunales de prevención de incendios y control de vectores.

[14] Para más información sobre CBDRM, véase: **http://www.adpc.net/v2007/programs/CBDRM/**.

[15] Esto incluye el espacio para la cocina y el huerto así como el prorrateo área común destinada a carreteras, caminos, escuelas, saneamiento, cortafuegos, administración, depósito de agua y otros almacenes, distribución y mercados.

Diseño del alojamiento	• Además de proporcionar una protección física contra los rigores del clima, el alojamiento debe contar con suficiente espacio de suelo por persona[16]. • Hacer todo lo posible por evitar que se compartan alojamientos, a efectos de mitigar el riesgo de abuso y explotación, particularmente de mujeres solas y de niñas y niños no acompañados y separados. • Adaptar los alojamientos a las necesidades específicas de las personas con discapacidad o con enfermedades crónicas, las familias encabezadas por mujeres y las personas mayores no acompañadas. • Para mitigar el riesgo de violencia de género, garantizar que las viviendas permitan la separación por sexo, si es un requisito cultural, o entre padres e hijos para proporcionar privacidad y seguridad. Suministrar material para tabiques divisorios. Se deben construir instalaciones, tales como baños y aseos, para hombres y mujeres por separado. No deben estar situadas en zonas oscuras o aisladas en las que las mujeres y las niñas y niños corran el riesgo de sufrir agresiones sexuales.
Asentamientos limitados en grupos en pueblos o aldeas existentes	• Dependiendo de lo que deseen los desplazados internos, fomentar los asentamientos reducidos, de 20 a 30 familias, en pueblos o aldeas existentes, frente al establecimiento de grandes campamentos. Con ello: ♦ se contribuirá a un entorno vital más normal ♦ se permitirá una mejor absorción de la población desplazada, el acceso de los desplazados internos a mercados locales, centros de salud, pozos y al mercado laboral; ♦ se reducirán costes tanto para el gobierno como para la comunidad humanitaria, ya que se evitará la necesidad de establecer un campamento y de suministrar todos los servicios necesarios; ♦ se garantizará que toda la infraestructura adicional que se proporcione al asentamiento de población desplazada (pozos, construcciones comunitarias, clases en escuelas) también beneficie al pueblo o aldea local; ♦ se logrará un mayor empoderamiento y autonomía de la comunidad para asegurar su propia protección; y ♦ aumentarán las posibilidades de integración local, si ésta fuera la opción de las personas desplazadas, como solución duradera. • Los asentamientos en grupo pueden estimular nuevas modalidades de comunidad y crear un nuevo tejido social, lo que se debe apoyar y tener en cuenta. Especialmente en situaciones de desplazamiento prolongado, los residentes en centros colectivos, campamentos u otros tipos de asentamientos en grupo pueden haber desarrollado vínculos y redes de apoyo comunitario entre los residentes del centro colectivo más fuertes que los de su comunidad de origen. Por lo tanto, una solución duradera puede consistir en apoyar estos vínculos comunitarios y mecanismos de apoyo más recientes, en lugar de intentar restaurar y recrear los vínculos de muchos años atrás, trastocados a raíz del desplazamiento.

[16] El espacio de alojamiento por persona ha de ser un promedio de 3,5-4,5 m2 en campamentos y como mínimo 1,5-2,5 m2 para las instalaciones de alojamiento transitorio y temporal (estancia tan sólo durante la noche). Los estándares de alojamiento dependen del clima: en climas fríos se debe proporcionar más espacio interior que en climas cálidos.

6. Actores principales

- **A nivel nacional**: las personas y comunidades desplazadas; los ministerios de obras públicas e infraestructura, vivienda, bienestar social, salud, educación, asuntos religiosos y del interior; agencias de servicios de viviendas sociales, comisiones nacionales de derechos humanos; facultades de ingeniería y arquitectura, industria local y organizaciones profesionales.
- **A nivel internacional:** ACNUR, CICR/FICR, UNICEF, PNUD, UNEP, OIM, ONGs especializadas en alojamiento o protección (como ACTED, Care, Christian Aid, Disasters Emergency Committee, HMD Responses, GOAL, International Rescue Committee, Oxfam, RedR, The Save the Children Fund, the Shelter Centre o World Vision).
- En caso de que no se dispusiera de los conocimientos y la experiencia técnica necesarios a nivel local, se puede solicitar a través del Grupo Sectorial Global de Alojamiento de Emergencia, que puede enviar al terreno especialistas para coordinar las actividades en este sector.

Referencias principales

- *Transitional Settlement: Displaced Populations*, Oxfam, June 2005.
- *Mujeres, niñas, niños y hombres, Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes, Manual del IASC sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*, IASC, diciembre 2006
- *Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria*, Capítulo 4: Normas mínimas en materia de refugios, asentamientos y artículos no alimentarios, Proyecto Esfera, 2004.
- *Protección de las personas afectadas por los desastres naturales*, Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, 2006.
- *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas, Aplicación de los "Principios Pinheiro".* FAO, NRC/IDMC, OCHA, OACDH, ONU-HABITAT, ACNUR, 2007.
- *Observación general Nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a una vivienda adecuada*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), pág. 22
- *El alojamiento después de los desastres: directrices para la prestación de asistencia*, OCHA, 1982 (Actualmente en revisión)
- *Manual para situaciones de emergencia, ACNUR*, 3ª edición, 2007.
- Marco de Análisis de Necesidades (NAF), OCHA, 2006.

Enlaces de utilidad

- Grupo Sectorial del IASC sobre Alojamiento de Emergencia.

  http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docid=1039803
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): **www.acnur.org/t3/**
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT): **www.unhabitat.org/**
- El Proyecto Esfera: **www.sphereproject.org/index.php?lang=spanishf**

Anexo I

Revisión de la selección del emplazamiento: cuestiones a tener en cuenta

1. Posibles beneficiarios • Cifras • Características (género, edad, origen, idioma, etc.)	**4. Aspectos complementarios / secundarios:** • Existencia de aldeas / comunidades cercanas • Accesibilidad para los proveedores de servicios humanitarios y otros servicios • Proximidad a servicios nacionales ♦ Salud ♦ Educación ♦ Administración ♦ Estructuras del orden público (policía, tribunales) • Suministro eléctrico • Proximidad a centros de actividad económica • Proximidad a oportunidades de generación de ingresos / agricultura • Posibilidad de recolectar madera para la construcción • Posibilidad de recolectar leña para combustible
2. Ubicación • Distancia de ciudades o pueblos principales • Distancia de la zona de conflicto o de riesgo • Situación de seguridad y de protección • Salud y otros riesgos a nivel local • Distancia de áreas protegidas (reservas forestales, embalses de agua, etc.)	**5. Observaciones /Recomendaciones** • Aspectos positivos / negativos del sitio
3. Características básicas del emplazamiento • Área, posibilidad de expansión • Utilización de la tierra y derechos sobre la tierra • Topografía • Elevación • Estado del suelo • Disponibilidad de agua (potable/para fregar/para ganado) • Drenaje • Posibilidades de saneamiento • Condiciones climáticas • Estado de la vegetación y de otros factores medioambientales	**6. Propuestas de siguientes pasos a tener en cuenta**

Parte IV.11
Ayuda alimentaria y nutrición

Mensaje principal **265**

1. Inseguridad alimentaria y malnutrición durante el desplazamiento interno **265**

2. La responsabilidad del Estado **265**

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **266**

4. Actores principales **270**

5. El marco jurídico internacional **270**

Referencias principales **272**

Enlaces de utilidad **272**

Mensaje principal

La ayuda alimentaria, si se proporciona de manera estratégica y teniendo en cuenta todos los aspectos de protección, no sólo salvará vidas, sino que también servirá para reconstruir las comunidades y propiciar iniciativas de paz y reconciliación. Sin embargo, si se proporciona sin tener en consideración el entorno político, o las causas subyacentes del desplazamiento y la inseguridad alimentaria, la ayuda alimentaria puede acabar siendo más perjudicial que beneficiosa.

Para que la ayuda alimentaria sea eficaz, debe ir acompañada de otras medidas de apoyo, como la educación sobre la preparación de los alimentos o el suministro de artículos no alimentarios, como combustible y utensilios de cocina. Por otra parte, la seguridad alimentaria está vinculada a la generación de ingresos, la autosuficiencia y las actividades de desarrollo. *Este aspecto de la seguridad alimentaria se explora más adelante, en la Parte IV.16* .

1. Inseguridad alimentaria y malnutrición durante el desplazamiento interno

La utilización en este capítulo de la expresión "seguridad alimentaria" debe entenderse como el hecho de **disfrutar de acceso físico y económico a suficientes alimentos, de manera sostenible, para satisfacer las necesidades alimenticias a efectos de llevar una vida sana y productiva.**

Es fundamental garantizar que la ayuda alimentaria contribuya, no sólo a preservar la vida y niveles nutritivos adecuados de todas las personas afectadas por el desplazamiento, sino que también alcance todo su potencial como agente de protección.

Como agente de protección, la ayuda alimentaria puede ayudar a garantizar, por ejemplo, que los niños y, particularmente, las niñas, tengan acceso a la educación. Los programas de alimentación escolar deben fomentar la asistencia del mayor número posible de niñas y niños a la escuela.

El acceso a una alimentación y nutrición adecuada es, junto al acceso al agua, uno de los principales problemas humanitarios a los que se enfrenta cualquier persona. Durante el desplazamiento, todas las etapas de la nutrición – la producción, la adquisición, la preparación, la asignación y el consumo de alimentos – se ven trastocados[1]. Comunidades que en el pasado habrían desarrollado mecanismos de adaptación o supervivencia y redes de solidaridad como grupo para mitigar el impacto de la escasez de alimentos, se encuentran dispersas de pronto.

La pobreza y la escasez de alimentos pueden exponer a las personas desplazadas a graves riesgos, como la explotación sexual de mujeres y niñas. Las madres pueden sentirse obligadas a obtener alimentos para sus hijos por cualquier medio, como por ejemplo accediendo a favores sexuales o a la prostitución, a cambio de alimentos o de los medios para obtenerlos.

En el caso de las niñas y niños, una nutrición inadecuada puede afectar su desarrollo físico y mental, impedirles asistir a la escuela, y hacer que caigan en situaciones de explotación laboral infantil para contribuir a los ingresos familiares.

2. La responsabilidad del Estado

Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para promover el pleno disfrute del derecho de todas las personas que se encuentren en su territorio a una alimentación adecuada.

[1] Pejic, Jelena, *The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework*, en IRRC, diciembre 2001, Vol. 83, No. 844, págs. 1097-1109

Algunas de estas medidas son de carácter inmediato, mientras que otras lo son a largo plazo para lograr progresivamente la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. En este sentido, los Estados han de hacer lo siguiente:

- Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a una alimentación adecuada siempre que haya personas o grupos que no puedan disfrutar de este derecho por sus propios medios. Esto implica prevenir situaciones de discriminación con relación al acceso a los alimentos así como prevenir la malnutrición y el hambre. Si el estado no tuviera los recursos necesarios, debe solicitar apoyo internacional.
- Fortalecer los recursos de los ciudadanos y los medios de que dispongan para mantener sus medios de subsistencia, lo que incluye la seguridad alimentaria. Esto implica también adoptar medidas de seguridad en las carreteras, asentamientos, zonas agrícolas y mercados.
- Garantizar que la alimentación no sólo proporcione la nutrición óptima para una vida sana y activa, sino que también sea culturalmente aceptable y esté libre de sustancias nocivas.
- Adoptar medidas de prevención y resolución de conflictos para garantizar el acceso y la explotación compartida de recursos vitales para la preparación de los alimentos, como la leña.
- Abstenerse de toda medida que pudiera impedir a la población desplazada y a otras poblaciones afectadas el acceso a los alimentos.

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

La ayuda alimentaria a menudo es la primera forma de ayuda humanitaria para proteger la vida de las poblaciones afectadas por los conflictos armados. La ayuda alimentaria en situaciones de desplazamiento debe centrarse en el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades nacionales para restaurar la seguridad alimentaria.

A corto plazo, esto implica apoyar la distribución de raciones de emergencia y de los artículos no alimentarios relacionados. A largo plazo, implica asistir a los actores nacionales en el desarrollo de oportunidades, ya sea de generación de ingresos con los que obtener alimentos, o de producción de alimentos en los lugares de origen o de reubicación.

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Desde el inicio de la crisis, mantener un estrecho contacto con las agencias nacionales e internacionales de ayuda alimentaria. Estas agencias suelen ser las primeras en tener acceso a las poblaciones desplazadas y pueden obtener información de primera mano sobre la situación, en general, así como sobre las lagunas más urgentes de protección. • Si no se dispusiera de los conocimientos técnicos y la experiencia necesaria a nivel local, se debe solicitar la asistencia del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Esta agencia puede enviar una persona especializada para coordinar las actividades sobre el terreno, al menos durante la fase de análisis / planificación inicial, para llevar a cabo una evaluación y realizar recomendaciones específicas sobre la (re)orientación del programa. • Garantizar que toda evaluación sobre ayuda alimentaria y nutrición se lleve a cabo conjuntamente con personal especializado de protección y de servicios comunitarios para garantizar la identificación exhaustiva de los riesgos de protección a los se enfrentan personas de diferente edad, sexo y otros factores de diversidad .

- Las evaluaciones de ayuda alimentaria y nutrición deben incluir herramientas de análisis que vayan más allá de las necesidades relativas a los alimentos, para evaluar también los (posibles) problemas de protección de las comunidades:
  - para identificar a los grupos menos visibles de la comunidad, las relaciones de poder y las necesidades específicas de cada grupo en función de la edad/género, ayudando a garantizar que la distribución de alimentos no aumente su vulnerabilidad;
  - para garantizar el apoyo y, de ser posible, el fortalecimiento, de los propios mecanismos de adaptación y supervivencia de las personas y de la comunidad, por ejemplo, analizando el nivel de "visibilidad" de las personas desplazadas y si se esconden para protegerse, lo que afectará considerablemente la modalidad de distribución de alimentos; y
- garantizar la protección de las necesidades y tradiciones nutricionales específicas de los diferentes grupos, que incluyan las de los niños, personas mayores, personas con enfermedades crónicas y mujeres lactantes así como grupos indígenas.
- Las evaluaciones conjuntas sobre la situación alimentaria y los demás sectores relacionados deben incluir tanto a las poblaciones desplazadas que no vivan en los campamentos o asentamientos más amplios, como a personas asentadas de manera dispersa en grupos más reducidos y las que residan con familias de acogida.
- Se deben evaluar lo antes posible las necesidades alimentarias y nutricionales y la situación de la salud pública de las comunidades de acogida para evitar crear tensiones. A la larga, todo programa de ayuda alimentaria deberá tener en cuenta las necesidades de la comunidad en general.
- Es fundamental conocer bien las condiciones, tanto de la zona de desplazamiento como de los lugares de origen, para garantizar, en la medida de lo posible, la distribución de alimentos culturalmente apropiados y la adquisición local de alimentos y de artículos no alimentarios.

Planificación y programación de ayuda alimentaria y programas de apoyo nutricional

En países afectados por conflictos armados, en los que la infraestructura ha sido destruida y los mercados diezmados, y en los que no hay posibilidad alguna de cultivar o comprar alimentos, se han visto frecuentes asaltos de almacenes y convoyes de alimentos. En ocasiones, los asentamientos de desplazados internos han sido atacados por elementos armados, tanto durante como después de distribuciones de alimentos, como fue el caso de Liberia a finales de los años 90. Tras comprender que la ayuda alimentaria podía ser desviada y generar conflictos, varias ONGs y las Naciones Unidas elaboraron los *"Joint Principles of Operation"*, un primer intento de elaborar un código de conducta para los actores humanitarios que trabajaban en Liberia a finales de los años 90 y principios de los 2000.

- Coordinar todas las actividades del equipo interagencial del país relativas a la distribución de alimentos, especialmente entre los sectores / grupos sectoriales de gestión y coordinación de campamentos, protección, salud, nutrición, educación y agricultura, o los grupos de trabajo respectivos, así como el área de servicio común de logística y el sector de la alimentación, ambos liderados por el PMA.
- La planificación y programación conjunta entre las agencias de protección y las agencias especializadas en alimentación es vital para integrar los aspectos relacionados con la protección en la programación de la ayuda alimentaria.

	• Evitar transformar la ayuda alimentaria en un factor que conduzca al establecimiento de campamentos si existieran otras alternativas (*Véase la Parte IV.10* 📖). Si la situación lo permite, se debe dar prioridad al establecimiento de un sistema de ayuda alimentaria que permita a las personas desplazadas vivir con familias de acogida o de manera más dispersa, a pesar de las mayores restricciones logísticas que ello pueda suponer. • La posesión de alimentos no debe exponer a las personas desplazadas a otras violaciones de derechos humanos. • Llevar a cabo actividades de planificación conjunta con la comunidad, que incluyan a mujeres y hombres desplazados, así como a sus líderes, para garantizar la adopción de las medidas oportunas para maximizar las medidas de seguridad y evitar riesgos para la población. • Calcular la frecuencia de las distribuciones para evitar todo posible riesgo de protección; cuanto más tiempo transcurra entre las distribuciones, más grandes serán las cantidades que se distribuyan, lo que puede exponer a la población desplazada y a otras poblaciones afectadas a un mayor riesgo de ataque y pillaje. • Planificar la ubicación de los puntos de distribución así como su distancia a los lugares de residencia teniendo en cuenta los posibles riesgos para los beneficiarios de la ayuda humanitaria; éstos no deben verse obligados a recorrer grandes distancias o atravesar zonas de conflicto, en las que se puedan ver expuestos a mayores riesgos de seguridad. Igualmente, los lugares de distribución deben ser accesibles para las personas con problemas de movilidad, como las personas mayores o las personas con discapacidad.
Registro para la distribución de alimentos	Los sistemas de registro deben ser diseñados en cooperación con otras agencias y deben incluir toda la información relevante para ayudar a satisfacer las necesidades alimentarias y otras necesidades de protección. • Como mínimo, el registro debe llevarse a cabo por grupos familiares y debe incluir los nombres de todos los adultos, tanto hombres como mujeres, de la familia. Toda la información debe estar desglosada por edad, sexo, lugar de origen y origen étnico. • Debe disuadirse de la práctica de registrar tan sólo al cabeza de hogar/cabeza de familia masculino y bajo ninguna circunstancia debe utilizarse para evitar el registro de otros miembros adultos de la familia. • Durante el registro de la población, debe sensibilizarse a la comunidad sobre el hecho de que los alimentos suministrados son para el grupo familiar y no para la persona cuyo nombre se registre a efectos de la distribución. • Dado el carácter sensible de la información, los datos personales y la lista de beneficiarios deben mantenerse estrictamente restringidos al uso de los actores responsables y se deben proteger para evitar que se utilicen para fines no deseados. • Los nacimientos deben ser registrados de manera oportuna y las listas de distribución de alimentos deben modificarse en consecuencia.
Procedimientos de distribución	• Garantizar la existencia de protocolos de actuación así como su conocimiento por parte de toda la comunidad, para garantizar la seguridad de las mujeres, niñas y niños, durante las distribuciones de alimentos.

	• Garantizar la adopción de una política de tolerancia cero respecto a la explotación sexual y otras formas de abuso de poder por parte de los trabajadores humanitarios o de las personas que participen en el suministro de la ayuda humanitaria. Para ello, es fundamental: ♦ contratar a personal femenino para puestos de dirección en programas de ayuda alimentaria; ♦ cerciorarse de que todos los desplazados internos conozcan sus derechos y las ayudas sociales que les correspondan; ♦ mantener mecanismos y buzones de quejas en los campamentos y asentamientos colectivos para que la población pueda transmitir sus problemas e inquietudes; ♦ garantizar que las distribuciones se lleven a cabo por un grupo combinado de actores, que incluya mujeres y hombres, para evitar la corrupción y el desvío de la ayuda; ♦ cerciorarse de que las mujeres acudan a la distribución, ya sea en compañía de sus esposos o solas, para garantizar que reciban directamente las raciones de alimentos para su familia. ♦ monitorear con frecuencia la gestión del almacén y el registro del inventario de los alimentos almacenados. ♦ establecer zonas de espera seguras para niñas y niños durante ejercicios largos de distribución para evitar toda forma de violencia y abuso así como de separación familiar durante esos periodos; y ♦ garantizar que todo el personal humanitario conozca las consecuencias del abuso de poder • proporcionar asistencia para el transporte, si fuera necesario, a efectos de que las mujeres, niñas, niños, personas mayores y personas con discapacidad tengan acceso a los alimentos.
Monitoreo de la distribución de ayuda y de sus consecuencias	Monitorear periódicamente la canasta alimenticia para evaluar la adecuación de los sistemas de distribución de alimentos. • Consultar a la comunidad con regularidad y monitorear la situación tras las distribuciones para evaluar su impacto y la utilización de los alimentos así como los posibles problemas de protección que puedan surgir durante o tras las distribuciones. Involucrar a la comunidad en la identificación de posibles soluciones. Monitorear con frecuencia la utilización de las raciones alimentarias por parte de los beneficiarios para garantizar que no se desvíe la ayuda tras las distribuciones. • En los campamentos, consultar a las agencias responsables de la gestión del campamento y a las agencias de protección sobre la posible presencia o infiltración de elementos armados y compartir con ellas información relevante sobre las actividades de monitoreo. • Los mecanismos de monitoreo deben incluir un sistema de derivación de casos que requieran una respuesta inmediata, como asistencia médica o jurídica, así como asesoramiento en casos de explotación sexual, abuso o corrupción vinculada a los alimentos. • Llevar a cabo encuestas a nivel nacional junto a otras agencias para identificar casos de bloqueo de alimentos por parte de los actores armados u otros, así como instancias de discriminación en el acceso a la ayuda alimentaria. El Grupo Sectorial o el grupo de trabajo de Protección y el Coordinador Humanitario deben dar seguimiento a estos casos con los actores pertinentes. • Observar si los proyectos de alimentación en las escuelas contribuyen a la permanencia de niñas y niños en la escuela y aumentan su porcentaje y revisar los programas en función de ello.

	• Observar si la ayuda alimentaria tiene un impacto negativo sobre el nivel de prostitución femenina, o de la concesión de favores sexuales para sobrevivir, y si fuera así, identificar las posibles causas, entre las que pueden figurar la falta de variedad o la insuficiencia de alimentos. • Garantizar un monitoreo apropiado del estado nutricional de la población por parte de las agencias especializadas. • Monitorear la adecuación de las raciones de alimentos, por ejemplo, en el caso de las personas mayores que no puedan masticar o digerir fácilmente las raciones estándar por diferentes motivos, como el deterioro dental.
Formación y sensibilización	Para garantizar la integración de la protección en los programas de ayuda alimentaria: • Proporcionar formación en cuestiones de protección a las personas involucradas en la distribución y el monitoreo alimentario para garantizar que comprenden todas las implicaciones de la ayuda alimentaria y que tienen la capacidad de prever y/o detectar posibles abusos; • Proporcionar formación al personal de ayuda alimentaria así como al de los sectores relacionados, sobre el mandato y las tareas específicas de las agencias de protección, así como sobre los mecanismos de derivación de casos; y • Aprovechar al máximo los ejercicios de distribución de alimentos para concientizar sobre determinadas cuestiones de protección, como el acceso a la educación, las niñas y niños separados, la nutrición, y la mutilación genital femenina.

4. Actores principales

Para garantizar una respuesta efectiva es necesario adoptar un enfoque multisectorial y un trabajo coordinado entre los actores locales, nacionales e internacionales.

- A **nivel nacional**, entre los actores principales, figuran, además de la población desplazada y las comunidades afectadas, ministerios, como el de bienestar social, salud, salud pública, educación, asuntos religiosos, interior, policía y justicia; facultades de medicina, salud pública, agrónomos; industria local y organizaciones profesionales; ONGs locales y la sociedad civil, en particular, organizaciones de mujeres y juveniles.
- A **nivel internacional**, el PMA lidera y coordina las cuestiones relativas a los alimentos a nivel mundial. UNICEF es el líder del grupo sectorial global de nutrición. Ambas agencias trabajan en estrecha colaboración con las demás agencias de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, como el CICR, ACNUR, OMS, FAO, OACDH, y FICR, así como con un grupo numeroso de ONGs internacionales especializadas en alimentos y/o nutrición, como Acción contra el Hambre, IRC, Oxfam, Save the Children Fund, World Vision y otras agencias especializadas en el ámbito de la ayuda alimentaria, nutrición, protección, salud pública, autosuficiencia, seguridad, logística y educación.

5. El marco jurídico internacional

El acceso a una alimentación adecuada es tanto un derecho individual como una responsabilidad colectiva. El derecho de toda persona a la protección contra el hambre está intrínsecamente vinculado al derecho a la vida; como mínimo, los Estados deben garantizar que la población que se encuentre en su territorio no pase hambre[2].

[2] Véase art. 25 DUDH y arts. 11.1 y 2 PIDESC

El derecho a la alimentación no implica que el Estado tenga que distribuir alimentos a toda la población. **Los Estados tienen la obligación general de tomar medidas para la "realización progresiva"** del derecho a la alimentación y del derecho a no pasar hambre "hasta el máximo de los recursos de que dispongan"[3]. Los Estados también deben crear las condiciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria a través de, por ejemplo, la legislación, políticas públicas y programas específicos.

> "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.
>
> El *derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma limitada o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos."
>
> CDESC, Observación General Nº 12 (1999)

Los Estados también tienen la **obligación inmediata de evitar la discriminación en el acceso a una alimentación adecuada**, lo que incluye la discriminación por motivos relacionados con el desplazamiento. Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*[4] estipulan que "la asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna."

En situaciones de emergencia humanitaria, la obligación de realizar el derecho a la alimentación permanece vigente. "Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de **realizar (hacer efectivo)** ese derecho directamente. Esta obligación estatal también es aplicable en el caso de las víctimas de catástrofes naturales o de otra índole[5]." Los *Principios Rectores*[6] estipulan que, cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán, como mínimo, los siguientes suministros a los desplazados internos, o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda básicos; vestido adecuado; y servicios médicos y de saneamiento esenciales.

En el caso de que **los Estados no tengan la capacidad de proporcionar asistencia alimentaria para evitar la malnutrición y la hambruna, deben solicitar asistencia internacional**, tanto a nivel bilateral, como de las Naciones Unidas y de las ONGs[7]. Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, lo que incluye la asistencia a los refugiados y los desplazados internos. La asistencia alimentaria se debe brindar, en la medida de lo posible, de modo que no afecte negativamente a los productores y mercados locales y debe organizarse de manera que facilite la recuperación de la autosuficiencia alimentaria por parte de los beneficiarios. La asistencia debe basarse en las necesidades de los beneficiarios. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora[8].

---

[3] Artículo 2.1 PIDESC; véase también art. 4 CDN

[4] Principio Rector 24.1

[5] *Observación General Nº 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas*, (HRI/GEN/1/Rev.7). Véase también el Principio Rector 5, que estipula que "La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales."

[6] Principio Rector 18.2

[7] Art. 2.1 PIDESC. Esta obligación se ve reforzada por el art. 11.2, en virtud del cual los Estados "adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional" las medidas necesarias para realizar el derecho de toda persona a no pasar hambre.

[8] *Observación General Nº 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada*, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, (HRI/GEN/1/Rev.7).

El **derecho internacional humanitario** prohíbe **atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.** Esta prohibición constituye una norma de derecho consuetudinario y es de aplicación en los conflictos armados tanto internacionales como no internacionales[9]. Estos bienes abarcan los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego. El derecho internacional humanitario también prohíbe hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, lo que constituye una norma consuetudinaria de aplicación en conflictos tanto internacionales como no internacionales[10].

El **hacer padecer hambre intencionadamente a la población civil como método de guerra** constituye un crimen de guerra bajo el Estatuto de la Corte Penal Internacional [11]. Bajo el derecho internacional humanitario, esta norma no prohíbe el uso del asedio para lograr un objetivo militar. Sin embargo, al llevar a cabo tales operaciones militares, las partes en conflicto deben respetar otra norma consuetudinaria; deben "permitir y facilitar, a reserva de su derecho de control, el paso rápido y sin trabas de toda la ayuda humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas que tenga carácter imparcial y se preste sin distinción desfavorable alguna"[12].

Referencias principales

- *Food Aid and Livelihoods in Emergencies: Strategies for WFP*, WPF, WFP/EB.A/2003/5-A, 2003.
- *Joint Assessment Mission Guidelines*, ACNUR, PMA, 2ª Ed., 2008.
- *Food and Nutrition Needs in Emergencies*, ACNUR, UNICEF, PMA y OMS, 2004.
- *Manual para situaciones de emergencia, ACNUR*, 3ª edición, 2007.
- *Food Distribution Guidelines*, WFP, 2003 (Edición provisional).
- *Nutrition in Emergencies: WFP Experiences and Challenges*, WFP/EB.A/2004/5-A/3, WFP, April 2004.
- *Targeting in Emergencies*, WFP/EB.1/2006/5, WFP, 2006.

Enlaces de utilidad

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): **www.fao.org/index_es.htm**
- Right to Food: **www.righttofood.org**
- Programa Mundial de Alimentos (PMA): **http://es.wfp.org/**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org/spanish/**

---

[9] Norma 54 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR); Art. 54(1) Protocolo Adicional I, art. 14 Protocolo Adicional II.

[10] Norma 53 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR); Art. 54(1) Protocolo Adicional I.

[11] Estatuto CPI, art. 8(2)(b)(xxv)

[12] Norma 55 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR); Arts. 54(2) y 70 Protocolo Adicional I; art. 14 y 18(2) Protocolo II.

Parte IV.12
Agua y Saneamiento

Mensaje principal **274**

1. Riesgos de protección **274**

2. La responsabilidad del Estado **275**

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **276**

4. Actores principales **279**

5. El marco jurídico internacional **279**

Referencias principales **279**

Enlaces de utilidad **280**

Anexo I **281**

Mensaje principal

"El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico."[1]

El agua, el saneamiento y la higiene son esenciales para la vida, la salud y la dignidad y son un derecho humano fundamental. Durante el desplazamiento, las poblaciones tienen que asegurar de manera urgente el acceso al agua, al saneamiento y a instalaciones de higiene básicas para garantizar su supervivencia, especialmente para protegerse contra enfermedades y para mantener la dignidad hasta que puedan regresar a sus hogares o encuentren otra solución duradera. En determinadas situaciones en países específicos, esto puede resultar inalcanzable, pero se tienen que adoptar todas las medidas posibles para garantizar la equidad.

Este capítulo pretende proporcionar una visión general sobre la manera en que un abastecimiento adecuado de agua, saneamiento e higiene (WASH por sus siglas en inglés) es esencial para la protección de los desplazados internos.

1. Riesgos de protección

El suministro de agua potable y de instalaciones de saneamiento e higiene, debe establecerse a tiempo y adecuadamente desde el inicio de una emergencia. Todo programa de agua y saneamiento que se implemente sin promover al mismo tiempo una higiene apropiada, no logrará prevenir las enfermedades y la muerte de manera efectiva. Para garantizar una protección eficaz durante el desplazamiento, los principios básicos relativos al suministro de agua y saneamiento necesitan ir más allá del "**qué**" se suministra (por ejemplo, más de 20 litros de agua potable por persona al día, o por lo menos una letrina por cada 20 personas), y abarcar también el "**cómo**" se suministran los servicios. Un programa de WASH bien planificado debe **reducir los riesgos de protección y mitigar la vulnerabilidad.**

El diseño y la ubicación inadecuada de las instalaciones de agua, saneamiento e higiene pueden provocar graves riesgos de protección para las personas desplazadas, particularmente las mujeres y las niñas, así como para personas con necesidades especiales, como las personas mayores y con discapacidad.

El acceso al agua ha sido con frecuencia una fuente de conflicto tanto en el interior de las comunidades como entre diferentes comunidades. Esto resulta particularmente evidente durante el desplazamiento, en el que suele escasear el agua a causa de la gran afluencia de personas. Si no se planifican e implementan adecuadamente, los programas de WASH pueden suscitar tensiones entre las comunidades, por ejemplo, en el caso de contaminación involuntaria de las fuentes de agua a nivel local. Es importante decidir con sumo cuidado la ubicación de los puntos de suministro de agua en los campamentos o asentamientos, ya que los diversos grupos existentes pueden intentar controlar el agua, aduciendo que estos puntos se encuentran en su área de residencia. La ubicación de los puntos de suministro de agua fuera de los campamentos o centros colectivos en zonas urbanas puede generar un mayor riesgo de violencia sexual y de género para las mujeres y las niñas, ya que, con frecuencia, son las encargadas de ir a por agua. La educación de las niñas también se puede ver afectada al encontrarse los puntos de agua lejos del campamento si tienen que ir por agua durante el horario escolar. Las letrinas e instalaciones de baño comunales ubicadas lejos de las viviendas, sin iluminación o sin la posibilidad de cerrarlas con cerrojo desde el interior, también aumentan el riesgo de acoso, agresiones sexuales y violaciones de mujeres y niñas. Las letrinas en centros colectivos que ocupen varios pisos en edificios urbanos pueden resultar inaccesibles para las personas mayores o con discapacidad, haciéndolas depender de la ayuda de otros, lo que, a su vez, puede aumentar su vulnerabilidad (*Véanse las Partes IV.10 y V.6*).

[1] *Observación General Nº 15 (2002) sobre el derecho al agua*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. HRI/GEN/1/Rev.7, pág. 117.

En situaciones prolongadas de desplazamiento, las comunidades pueden tener la sensación de que van perdiendo gradualmente independencia y sentido de la responsabilidad y, como resultado de ello, pueden empezar a descuidar el mantenimiento de las instalaciones de agua y saneamiento, lo que puede contribuir al sentimiento de pérdida de dignidad.

Riesgos adicionales de protección relacionados con el agua y el saneamiento

- Los puntos de agua pueden constituir una fuente de conflicto; las agencias deben evitar centralizar los puntos de agua en las áreas rurales y deben separar los puntos de agua destinados a las personas de los de los animales.
- En zonas rurales, ha de tenerse en cuenta la propiedad de la tierra y el patrimonio antes de perforar pozos; deben existir herramientas y consideraciones estándar en el sector del agua/saneamiento. Las agencias corren el riesgo de legitimar ocupaciones ilegales sin estas consideraciones necesarias (*como se indica en la Parte IV.10 y IV.17*).
- La distribución de artículos no alimentarios, como contenedores de agua para el transporte y almacenamiento de agua, mosquiteras para mitigar el riesgo de malaria y jabón para lavarse las manos, que constituyen una barrera vital para prevenir enfermedades, son fundamentales para permitir a los desplazados internos y a los refugiados que adopten medidas básicas para proteger su salud. Estos artículos se pueden convertir en bienes de importancia vital durante situaciones de conflicto armado y pueden exponer a las comunidades a posibles ataques. Por consiguiente, se debe garantizar la consulta con los beneficiarios sobre el tipo y la calidad de los artículos necesarios, así como los medios de distribución.

Lecciones aprendidas de un proyecto de agua…

En un proyecto de WASH dirigido a aumentar el acceso de las mujeres a las letrinas privadas, se utilizó material de construcción local, como habían recomendado las mujeres a través de actividades de participación comunitaria. Sin embargo, las mujeres se veían obligadas a caminar largas distancias desde el asentamiento para recolectar el material, lo que hizo que aumentara su exposición al riesgo de violación. Como consecuencia, el proyecto fue modificado y se proporcionaron otros medios para recopilar dichos materiales. Este ejemplo muestra que, a través de la participación comunitaria, es posible evitar consecuencias negativas involuntarias en beneficio de todos.

2. La responsabilidad del Estado

Todos los Estados deben adoptar medidas para garantizar la **disponibilidad** de un suministro suficiente y permanente de agua de una **calidad** adecuada. El agua y las instalaciones de agua/saneamiento, también deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna. Ello requiere garantizar que tales instalaciones estén ubicadas al alcance de todos los segmentos de la población en condiciones de seguridad. También implica que se diseñen teniendo en cuenta factores de edad y género, y que sean asequibles para todos[2].

[2] Véase la *Observación General Nº 15 (2002) sobre el derecho al agua*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. HRI/GEN/1/Rev.7, pág. 117. Véase también la *Observación General Nº 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, HRI/GEN/1/Rev.7, pág.95. Véase también la Resolución 12/8 (2009) del Consejo de Derechos Humanos sobre derechos humanos y acceso al agua potable y el saneamiento.

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los grupos sectoriales o de trabajo de WASH que se establezcan en operaciones de desplazados internos deben coordinar sus actividades con los ministerios relevantes a nivel nacional para garantizar una planificación apropiada de las intervenciones y su implementación conjunta. Las cuestiones relativas a la eliminación de residuos y al control de la calidad del agua, así como los aspectos técnicos, como el diseño de pozos y letrinas, se deben coordinar con las autoridades locales para fomentar que los consideren de su propiedad y garantizar un mantenimiento sostenible.

También es importante que exista una buena coordinación entre el grupo sectorial o de trabajo de protección y el grupo sectorial o de trabajo de WASH. El personal de protección y los especialistas de agua y saneamiento deben trabajar juntos para emprender actividades de WASH que incluyan medidas de protección efectivas para los desplazados internos.

	En nuestro trabajo, podemos[3]…
Participación (*Véase la Parte V.10*)	• Evaluar, junto a las comunidades desplazadas y de acogida, la cantidad de agua que se necesita en el área afectada. • Movilizar a las mujeres y a los hombres para participar en la decisión sobre la ubicación del asentamiento así como en el diseño y el mantenimiento de las instalaciones de agua y saneamiento. Siempre que sea posible, involucrar a mujeres y hombres de la población de acogida. • En situaciones de desplazamiento prolongado, en que las instalaciones de agua y saneamiento se averían en repetidas ocasiones, movilizar a las comunidades para analizar las causas del deterioro y desarrollar un sistema de mantenimiento sostenible. • Contratar a personas de la comunidad tanto de acogida como desplazada, para implementar proyectos que favorezcan la economía local y para garantizar un proceso de contratación no discriminatorio. • Garantizar la participación activa de mujeres y niñas (en reuniones separadas para que puedan expresar libremente sus ideas y preocupaciones) en las decisiones sobre la ubicación y el diseño de las letrinas y las zonas de baño para garantizar el grado máximo de seguridad, privacidad y dignidad. • Sensibilizar a la comunidad y garantizar que los hombres y las mujeres se hagan cargo y se responsabilicen de las cuestiones relativas a la promoción de la higiene en la comunidad. Utilizar material y metodologías participativas que permitan a todos los grupos planificar y dar seguimiento a sus propios avances en el ámbito de la higiene.[4] • Establecer comités de agua y/o saneamiento compuestos por hombres y mujeres a partes iguales, para que se responsabilicen del mantenimiento de las instalaciones y acuerden, si fuera necesario, los horarios para la utilización de las instalaciones.
Planificación para emergencias	• Desarrollar mecanismos de preparación para emergencias en la etapa inicial así como para la estación seca, dirigidos a identificar y responder a los posibles riesgos de seguridad vinculados al suministro de agua y saneamiento.

[3] El Anexo I del presente capítulo contiene preguntas útiles que nos podemos plantear, tanto nosotros como nuestros socios, para garantizar que el programa de WASH tenga integrada una perspectiva de protección.

[4] Por lo general, en todo campamento debe haber dos promotores/movilizadores comunitarios de higiene, una mujer y un hombre, por cada 1000 personas.

Monitoreo *(Véase la Parte III.4)*	• Garantizar el monitoreo del suministro de agua y las instalaciones de saneamiento e higiene, lo que incluye las escuelas y puestos de salud, en consonancia con los estándares internacionales, como por ejemplo las normas recogidas en el Proyecto Esfera[5]. • Garantizar el monitoreo de los puntos de suministro de agua y las instalaciones de saneamiento/higiene por parte de comités, para mitigar el riesgo de abuso de poder, la corrupción e incidentes de seguridad. El agua no se debe vender como una mercancía ni se debe controlar su acceso. • Colaborar con las autoridades del Estado para evitar posibles desplazamientos, garantizando el acceso a fuentes de agua y evitando la contaminación de las mismas. • Garantizar que las autoridades de los campamentos no utilicen los posibles problemas de agua para inducir a un retorno prematuro o al cierre del campamento. • Garantizar el cumplimiento del Código de Conducta de las agencias humanitarias por parte de su personal para minimizar la posibilidad de explotación o abuso sexual vinculado al suministro de la asistencia.
Aceptabilidad, accesibilidad y seguridad del servicio suministrado	• Garantizar que las instalaciones de saneamiento, particularmente en edificios como centros colectivos, son apropiadas y seguras para los usuarios, además de culturalmente aceptables. Tener en cuenta la perspectiva de edad, género y diversidad así como la necesidad de dignidad y privacidad (por ejemplo, cabinas separadas para hombres y mujeres o establecimiento de horarios). • Si se requieren instalaciones comunitarias para el lavado de ropa, crear áreas privadas para que las mujeres puedan lavar y secar su ropa y los paños de protección sanitaria. • Distribuir materiales adecuados para compresas sanitarias, así como para desecharlas. Pedir consejo a las mujeres y a las niñas sobre su diseño y sobre la forma de implementar la distribución. • Cerciorarse de que los puntos de suministro de agua y las instalaciones sanitarias estén ubicados en lugares céntricos y no demasiado alejados de las viviendas[6], de forma que las personas mayores o con enfermedades crónicas o discapacidad puedan acceder a ellos. • Garantizar una distribución apropiada de los puntos de suministro de agua: los puntos de agua ubicados lejos de los campamentos pueden presentar enormes dificultades logísticas para suministrar las cantidades mínimas requeridas para cumplir con los estándares internacionales; por otra parte, su ubicación demasiado cerca de los campamentos aumenta el riesgo de malaria de los residentes. • Proporcionar bombas manuales y contenedores de agua ligeros, adaptados para su utilización por personas mayores o con enfermedades crónicas. • Ubicar las instalaciones cerca de las viviendas, en un entorno seguro y a lo largo de vías de acceso seguras. Instalar iluminación o suministrar linternas a cada hogar.

[5] Véase el Manual Esfera, en **http://www.sphereproject.org/sphere/es/**

[6] Por ejemplo, los puntos de agua a 200m de distancia y el mínimo tiempo de espera, y las letrinas a un máximo de 50m de distancia, preferiblemente una por familia.

	• Si el agua se transporta en camiones cisterna, se bombea o se raciona, garantizar que los horarios y la duración de la distribución se planifiquen conjuntamente con la comunidad, de acuerdo con lo que sea más conveniente para las mujeres y los hombres, así como con sus costumbres culturales, y que tenga lugar únicamente durante el día. • Cerciorarse de que las personas que no puedan participar en un sistema de distribución para el que se tenga que hacer cola, como las personas mayores o con discapacidad, reciban la parte que les corresponda a través de trabajadores sociales o voluntarios de apoyo comunitario. Garantizar el monitoreo de este sistema para mitigar el posible abuso de poder. • Tener en cuenta la proximidad de las cosechas y la capacidad de los terrenos colindantes a los puntos de agua.
Calidad y fiabilidad de los servicios	• Garantizar que el agua suministrada sea segura y potable, estableciendo un sistema de supervisión periódica, particularmente para reducir el riesgo de contaminación fecal. • Diseñar y administrar las instalaciones conjuntamente con la comunidad para minimizar el desperdicio (por ejemplo al recoger agua) y aprovechar al máximo los recursos/instalaciones. • Garantizar junto a la comunidad el mantenimiento de las instalaciones, el almacenamiento de piezas de recambio y demás material necesario así como la existencia de suficientes instalaciones de depósito de agua a nivel del hogar y de la comunidad en caso de interrupción del suministro. • Coordinar con especialistas la capacitación de mujeres y hombres en la utilización y el mantenimiento de las instalaciones de agua y saneamiento, así como en la fabricación y/o adquisición de piezas de recambio. • Organizar eventos y reuniones de sensibilización comunitaria, con la participación de personas seleccionadas entre las comunidades afectadas para los programas/instalaciones de WASH. Estos eventos constituyen un mecanismo importante para llegar a las comunidades. El concepto de organización/movilización comunitaria no siempre es bienvenido entre los diversos actores en zonas afectadas por los conflictos armados, y es posible que intenten impedirlo.
Mínimo daño medioambiental	• Garantizar que los proyectos de agua y saneamiento respeten el principio de “no hacer daño” (do no harm) de la acción humanitaria (*Véase la Parte I.1* 📖). • Garantizar la utilización sostenible de las fuentes disponibles de agua y el control de la gestión de desechos, especialmente de excrementos humanos. • Prevenir la contaminación de las fuentes locales de agua y minimizar cualquier otro impacto ambiental vinculado con las actividades de agua y saneamiento. Una forma de contribuir a desarrollar la capacidad de las autoridades locales en este ámbito sería, por ejemplo, proporcionándoles un camión cisterna para el vaciado de letrinas, lo que podría reducir la posible hostilidad de la población de acogida, que también se beneficiaría de ello. • Controlar la descarga y el drenaje de aguas residuales y de lluvias para evitar los riesgos derivados del agua en los campamentos y sus alrededores.

4. Actores principales

- A **nivel nacional**: los ministerios responsables de los asuntos de agua y saneamiento, salud pública y bienestar social, las ONGs locales, las comunidades desplazadas y las comunidades de acogida, que podrán proporcionar información de primera mano sobre la topografía de la zona de asentamiento.
- A **nivel internacional**: las agencias especializadas en cuestiones de agua, saneamiento e higiene, como UNICEF, OMS, CICR, FICR, y ONGs internacionales, como Acción Contra el Hambre, CARE, IRC y Oxfam.
- Los grupos sectoriales y de trabajo de WASH, salud y gestión y coordinación de campamentos.

5. El marco jurídico internacional

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos garantiza el derecho de toda persona a un abastecimiento adecuado de agua para uso personal y doméstico. El derecho al agua queda salvaguardado a través del derecho a un nivel de vida adecuado[7], así como del derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud[8].

Los desplazados internos deben tener pleno acceso al agua, en igualdad de condiciones que el resto de la población, con independencia de que residan en campamentos o en zonas rurales o urbanas. Se debe hacer un esfuerzo especial para garantizar la plena participación de las mujeres en la planificación de la distribución del agua y otros suministros básicos.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (*Véase el Anexo I al presente Manual*)

Principio Rector 18.2: "Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a … agua potable."

El derecho internacional humanitario prohíbe a las partes en conflicto atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. También se tiene que tener un cuidado especial para proteger el medio ambiente natural, lo que incluye las fuentes de agua, contra daños extensos, duraderos y graves que pongan en peligro la salud o la supervivencia de la población[9].

Referencias principales

- *Manual para situaciones de emergencia sobre el terreno: una guía para el personal de UNICEF*, UNICEF, 2005
- *Emergency Sanitation: Assessment and Programme Design*, P.A. Harvey, S. Baghri, y R.A. Reed, WEDEC, Loughborough University, 2002.
- *Engineering in Emergencies: A Practical Guide for Relief Workers*, Davis, J. y Lambert, R., 2ª ed., 2002.
- *The Gender Dimensions of Internal Displacement,* Women's Commission for Refugee Women and Children/UNICEF, New York, 1998.

[7] Ver, por ejemplo, a nivel internacional, el art. 25(1) DUDH; art. 11 PIDESC; art. 14(2) (h) CEDAW y art. 24(2)(c) CDN. A nivel regional, ver también art. 14 CAFDN y art. 15 del Protocolo de la CAfDH sobre los derechos de la mujer en África.

[8] Véase la sección correspondiente al marco jurídico de la Parte IV.13.

[9] Ver, por ejemplo, arts. 35(3), 51 y 54 Protocolo Adicional I; art. 14 Protocolo Adicional II y el Principio Rector 10(2)(b). Véase también art. 8(2)(b)(ii), (iv) y (xxv) del Estatuto CPI.

- *Mujeres, niñas, niños y hombres, Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes, Manual del IASC sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*, IASC, diciembre 2006.
- *Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias*, IASC, 2005.
- *Manual para situaciones de emergencia, ACNUR*, 3ª edición, 2007.
- *"The Right to Water and Protecting Refugees,"* Shrestha D. y Cronin A., Waterlines, Vol. 24, No. 3, págs. 12-14, 2006.
- *Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria*, Proyecto Esfera, 2004.

Enlaces de utilidad

- El derecho al agua, OMS :

  http://www.who.int/water_sanitation_health/humanrights/en/index2.html
- Alianza de Género y Agua: **http://www.es.genderandwater.org**
- Islamic Supercourse Lectures on Health Promotion, Child Health and Islam, Islamic Global Health Network: **www.pitt.edu**

Anexo I

Lista de verificación para la mitigación de riesgos de protección en los programas de WASH

Información clave

A continuación se presenta una lista de preguntas que se deben plantear al diseñar una intervención de WASH para reducir los riesgos de protección.

1. General

- ¿Cuántas personas han resultado afectadas y dónde se encuentran? Desglosar la información por sexo, edad y diversidad.[10]
- ¿Hay actitudes culturales o dinámicas de género significativas que puedan afectar al modo en que se brinda la asistencia?
- ¿A qué prácticas de agua y saneamiento estaba acostumbrada la población antes de la situación de emergencia?
- ¿A qué riesgos se enfrenta la población afectada y la operación humanitaria? ¿Existen riesgos específicos para las mujeres y las niñas?
- ¿Quiénes son las personas clave con las que se debe entrar en contacto?
- ¿Qué personas o grupos de la comunidad tienen necesidades específicas? ¿Por qué?
- ¿Pueden acceder todos a las instalaciones en igualdad de condiciones?

2. Abastecimiento de agua

- ¿Los puntos de suministro de agua están situados cerca de donde vive la gente? ¿Son seguros?
- ¿Qué creencias y prácticas tradicionales existen con relación a la recogida, el depósito y la utilización del agua?

3. Eliminación de excrementos

- ¿Cuáles son las creencias y prácticas actuales, incluidas las específicas de género, sobre la eliminación de excrementos?
- ¿Cómo manejan las mujeres las cuestiones sanitarias relativas a la menstruación? ¿Disponen de material e instalaciones apropiadas?

[10] Por “diversidad” se entiende el origen social, étnico o religioso de determinadas personas o grupos, así como personas con necesidades especiales, como discapacidad, o niños no acompañados o separados. Estos grupos difieren de una comunidad a otra y se deben identificar durante la evaluación inicial de la población. (*Véase la Parte I.1*)

Parte IV.13
Salud

Mensaje principal **283**

1. La salud y la protección en el contexto del desplazamiento interno **283**

2. Personas y grupos en mayor situación de riesgo **285**

3. La responsabilidad del Estado **285**

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **285**

5. El marco jurídico internacional **287**

Referencias principales **288**

Enlaces de utilidad **288**

Mensaje principal

Toda persona tiene el derecho al disfrute del nivel de salud más alto posible. Ésto implica no sólo el derecho a una atención sanitaria oportuna y apropiada, sino también a los factores básicos determinantes de la salud, como una alimentación adecuada, agua, medios sostenibles de subsistencia, vivienda y saneamiento. Para satisfacer las necesidades sanitarias de la población, se requiere una respuesta multisectorial que tenga en cuenta el vínculo entre la salud y la protección.

1. La salud y la protección en el contexto del desplazamiento interno

Las condiciones que caracterizan al desplazamiento forzado pueden tener un profundo impacto sobre la salud y el bienestar de las personas y las comunidades. El conflicto, el desplazamiento y otras violaciones de derechos humanos, combinadas con la falta de acceso a una vivienda adecuada, saneamiento, alimentos y agua potable, pueden socavar gravemente la capacidad de la población de prevenir y dar respuesta a los riesgos de su entorno relacionados con la salud.

Los factores relacionados con la salud, como la enfermedad, la discapacidad y la malnutrición, con frecuencia cobran más vidas y causan más sufrimiento que el conflicto armado en sí.

La salud y el bienestar de los desplazados internos están expuestos a numerosos riesgos, tanto durante el desplazamiento, como tras el retorno o el reasentamiento.

¿Qué se entiende por salud?

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

Constitución de la OMS

¿Existe algún vínculo entre la salud y los derechos humanos?

Hay un fuerte vínculo que une a la salud con los derechos humanos:

- La violación o la desatención de los derechos humanos pueden tener graves consecuencias para la salud;
- Las políticas y los programas sanitarios pueden promover los derechos humanos o violarlos, según la manera en que se formulen o se apliquen;
- La vulnerabilidad a la mala salud se puede reducir adoptando medidas para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos.

Veinticinco preguntas y respuestas sobre salud y derechos humanos
OMS, 2002

- **Salud física**: la violencia física, combinada con la pobreza y la marginalización, y la falta de acceso a un alojamiento, un sistema de saneamiento, así como a alimentos y al agua, pueden provocar la muerte, enfermedades, discapacidad, heridas o traumas. Enfermedades que en circunstancias normales se pueden controlar, como la rubeola, la diarrea, la malaria y las infecciones respiratorias graves, también pueden transformarse en grandes epidemias a consecuencia del desplazamiento, particularmente en los campamentos. Las enfermedades crónicas, como la diabetes, la artritis, la tensión alta, la tuberculosis y el VIH, también pueden reducir la calidad de vida de los desplazados internos y su capacidad de mantener sus medios de subsistencia.
- **Salud mental**: la exposición a la violencia, la separación de los familiares y la pérdida del hogar y de los medios de subsistencia, pueden desencadenar diversos problemas de índole psicosocial, como trastornos de estrés postraumático, enfermedades psicosomáticas, depresión o ansiedad, que pueden destruir la calidad de vida de una persona y disminuir su resistencia a la enfermedad. Tales factores también pueden acarrear un cambio de comportamiento, como un mayor abuso de las drogas, conductas agresivas y un aumento de la explotación y el abuso sexual. (*Véase la Parte V.11*)

- **Salud sexual y reproductiva**: los problemas de salud reproductiva son una de las mayores causas de muerte y enfermedad entre mujeres y niñas en el mundo. Este tipo de problemas se ven exacerbados durante el desplazamiento a consecuencia del limitado acceso a la atención sanitaria, el desgaste de las prácticas de salud tradicionales y la exposición a la violencia, la explotación y los abusos. Ello puede conducir a un aumento de la mortalidad materna e infantil, así como de mortinatos y bebés con bajo peso al nacer. La violencia sexual, en particular, que suele aumentar con el desplazamiento, puede tener trágicas consecuencias para las mujeres y las niñas. Entre ellas figuran los problemas de salud asociados con embarazos forzosos y precoces, abortos de riesgo, trabajo de parto obstruido, esterilidad, incontinencia, fístulas vaginales[1] y enfermedades de transmisión sexual (*Véase la Parte IV.4* 📖).

Los riesgos relacionados con la salud, por lo general, se ven exacerbados por la falta de acceso, o un acceso limitado, a instalaciones y servicios de atención sanitaria así como provisiones, como medicamentos, durante el desplazamiento. En muchos casos, los desplazados internos no pueden obtener una atención sanitaria oportuna y adecuada.

- **Disponibilidad:** los desplazados internos con frecuencia viven en zonas urbanas pobres, en zonas rurales o en campamentos masificados que carecen de atención sanitaria, o en los que la infraestructura está dañada, o el personal de salud ha resultado herido o ha sido desplazado. En los casos en que se dispone de atención sanitaria, es posible que ésta tenga carencias (por ejemplo, falta de vacunas, atención a la salud reproductiva o apoyo psicosocial).
- **Accesibilidad:** es posible que los desplazados internos no logren acceder a los servicios existentes de atención sanitaria por varias razones, como discriminación, altas tarifas para usuarios, inseguridad, largas distancias, o falta de transporte asequible. Las personas mayores o con problemas de movilidad, con discapacidad física o si se ven obligadas a permanecer en sus hogares, así como las mujeres y las niñas, tienen que hacer frente a obstáculos adicionales. Sus posibilidades de viajar pueden verse restringidas, por ejemplo, a raíz de normas culturales que no les permitan viajar solas o que las atienda un médico masculino. Las personas que sobreviven a la violencia sexual también pueden ser reacias a buscar ayuda por temor a ser humilladas, estigmatizadas, verse sometidas a más violencia, o ser detenidas o privadas de libertad (*Véase la Parte IV.4* 📖). Las campañas de sensibilización dirigidas a reducir la estigmatización vinculada a cuestiones sensibles de salud también pueden ayudar a incrementar el acceso a un tratamiento.
- **Asequibilidad:** los desplazados internos pueden carecer de los recursos necesarios para sufragar la atención sanitaria y los medicamentos que puedan necesitar. En algunos casos, ello los hace más vulnerables y se convierten en víctimas de extorsión o explotación, como puede ser la prostitución forzada o el hecho de acceder a favores sexuales a cambio de asistencia médica.
- **Aceptabilidad:** las normas y prácticas culturales y religiosas influyen en la percepción de las personas de las cuestiones relacionadas con la salud. Por consiguiente, para que la atención sanitaria sea eficaz, debe brindarse de una manera que sea culturalmente aceptable. Por otra parte, la información en materia de salud, debe ser difundida en un idioma que la población desplazada comprenda.

[1] La fístula se produce cuando se rompe la pared que separa la vagina y la vejiga. Puede dar lugar a incontinencia, infecciones graves o la pérdida del control de la vejiga o de los intestinos, lo que puede conducir a la estigmatización y el aislamiento social de las personas afectadas. La fístula se produce con frecuencia a consecuencia de una violación o de trabajo de parto obstruido, en particular en casos de embarazo precoz. Las fístulas se pueden curar por medio de la cirugía.

- **Calidad:** durante las emergencias, puede ser difícil garantizar unos estándares mínimos para los servicios de salud[2] a consecuencia de la falta de personal cualificado, la falta de conocimiento o comprensión de los riesgos del desplazamiento para la salud y el perfil sanitario de la población desplazada, o de la falta de respeto de los derechos humanos, como el derecho a la privacidad y la confidencialidad durante todas las etapas de los tratamientos.

2. Personas y grupos en mayor situación de riesgo

Los riesgos vinculados a la salud tienen un impacto diferente sobre cada persona en función de varios factores, como la edad y el sexo. Por ejemplo, las niñas y niños pequeños y las personas mayores, por lo general, son más propensos que los adultos a sufrir enfermedades y pueden experimentar mayores dificultades para acceder a la atención sanitaria. El embarazo y el parto, así como prácticas tradicionales nocivas y actos de violencia sexual, también suponen enormes desafíos para las mujeres y las niñas. Las personas que viven con discapacidad o con enfermedades graves o crónicas, como el VIH o el SIDA, también pueden necesitar una atención y cuidado especiales.

Estas necesidades con frecuencia son ignoradas o permanecen desatendidas a consecuencia de la falta de conocimientos o de la discriminación. Por consiguiente, es importante evaluar los riesgos y las diferentes necesidades y tenerlos en cuenta al planificar e implementar proyectos de salud.

3. La responsabilidad del Estado

Las autoridades nacionales son las principales responsables de garantizar el disfrute del nivel de salud más alto posible por parte de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, lo que incluye a la población desplazada. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas posibles para la realización progresiva del derecho a la salud, como medidas legislativas, administrativas, financieras, educativas y sociales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan. En particular, las autoridades nacionales deben hacer lo posible para garantizar que los establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención sanitaria, estén disponibles y sean accesibles, culturalmente aceptables y de buena calidad.

Estas obligaciones se enumeran de manera detallada en la *Observación General sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de las Naciones Unidas[3].

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

A nivel global, la responsabilidad de coordinar la respuesta humanitaria en el ámbito de la salud recae fundamentalmente en el Grupo Sectorial Global de Salud, liderado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Teniendo en cuenta el estrecho vínculo que existe entre la salud y los derechos humanos, es importante que el personal de protección y sus socios trabajen con el personal del sector de la salud para garantizar el respeto del derecho a la salud y la integración de una perspectiva de derechos humanos en toda la programación de prevención y respuesta.

[2] Éstos se describen detalladamente en el Capítulo 5 relativo a las Normas Mínimas en materia de servicios de salud, del *Manual del Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.*

[3] Observación General Nº 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, (HRI/GEN/1/Rev.7), pág. 95.

	En nuestro trabajo, podemos…
Evaluación y análisis (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones y análisis de protección tengan en cuenta el nivel de disfrute del derecho a la salud por parte de la población afectada así como los factores básicos determinantes de la salud, el impacto de las violaciones de derechos humanos sobre la salud, y todo problema de protección que pueda surgir a consecuencia de problemas de salud.
Coordinación	• Designar una organización que actúe como referencia para los asuntos de salud y coordinarse estrechamente con otros sectores/grupos sectoriales, como los de protección, alojamiento, alimentos, nutrición y agua, saneamiento e higiene, para garantizar la comprensión y la resolución de los problemas de salud/protección.
Incidencia (*Véase la Parte V.3*)	• Abogar ante las autoridades locales y nacionales para garantizar que las políticas y los programas de salud respeten, protejan y hagan lo posible por satisfacer el derecho al nivel más alto posible de salud. Esto implica garantizar el acceso de toda persona, lo que incluye a las personas desplazadas, a una atención sanitaria y a medicamentos adecuados. En particular, las mujeres y las niñas, incluidas las supervivientes de violencia sexual, deben contar con servicios de salud reproductiva.
Movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10*)	• Apoyar actividades culturales, sociales o religiosas así como prácticas tradicionales que desempeñen un papel importante para salvaguardar la salud. Ello puede incluir prácticas de medicina tradicional que ayuden a las personas a superar el dolor o el trauma. • Involucrar a las comunidades desplazadas, tanto a hombres como a mujeres, en la evaluación, planificación e implementación de los proyectos. Los líderes comunitarios, los grupos de mujeres y las asociaciones juveniles también pueden jugar un papel importante para difundir información y educar a los demás miembros de sus colectivos en la prevención y el tratamiento de enfermedades y otros riesgos para la salud.
Información (*Véase la Parte V.7*)	• Colaborar con el personal de otros sectores/grupos sectoriales para informar a las comunidades desplazadas y a las de acogida, así como a las autoridades locales y nacionales, de las cuestiones relacionadas con el derecho a la salud y de la vinculación entre salud y derechos humanos. Estas actividades pueden incluir información sobre la disponibilidad y la ubicación de los servicios de salud, prácticas generales de buena salud, que incluyan aspectos de salud sexual y reproductiva, y formas de reducir los riesgos para la salud, como la violencia sexual. La información se debe difundir por todos los medios disponibles, como radio, televisión, reuniones comunitarias, programas escolares, etc.
Educación (*Véase la Parte IV.15*)	• Abogar a favor de la incorporación de información sobre la salud en el currículum escolar y en otros programas de formación vocacional. Esto puede implicar incluir información sobre el vínculo entre salud y derechos humanos, así como sobre cuestiones de higiene, nutrición y salud sexual y reproductiva.
Formación	• Apoyar las actividades de formación a profesionales de la salud y las autoridades pertinentes en derechos humanos y en relación con los vínculos entre salud y derechos humanos. Ello puede incluir información sobre el derecho a la salud y los derechos a la privacidad y la confidencialidad. • Apoyar actividades de formación –tanto en derechos humanos como en atención sanitaria básica - a personas que trabajen en el ámbito de la medicina tradicional, que incluye a curanderos tradicionales, comadronas tradicionales y las personas que practican la mutilación genital femenina.

Asistencia material (*Véase la Parte V.5*)

- Proporcionar asistencia específica a personas que no puedan sufragar la atención sanitaria o los medicamentos que necesiten, así como a las que están expuestas a riesgos particulares. Entre éstas pueden figurar madres jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, supervivientes de violencia sexual (o en riesgo), familias encabezadas por una sola persona, niñas y niños separados y no acompañados y personas afectadas por el VIH/SIDA.
- Brindar asistencia económica o material a las autoridades oportunas para ayudarlas a integrar una perspectiva de género en sus políticas y programas de salud. Esto puede implicar el suministro de material de oficina o equipamiento médico, ambulancias, vehículos o combustible para acceder a campamentos en lugares remotos, o para poder llevar a cabo derivaciones de emergencia de supervivientes de violencia sexual.

5. El marco jurídico internacional

El **derecho internacional de los derechos humanos** garantiza el derecho de toda persona a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental. Esto implica no sólo el derecho a acceder a una atención sanitaria oportuna y apropiada en condiciones de igualdad, sino también a una serie de factores socioeconómicos y otros factores básicos determinantes de la salud, como alimentos, vivienda, agua potable y saneamiento, condiciones laborales seguras y acceso a educación e información sanitaria que incluya cuestiones de salud sexual y reproductiva[4].

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos *(ver el Anexo 1 al presente manual)*

Principio Rector 19:

"1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.

2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos."

El **derecho internacional humanitario** garantiza una amplia protección a los enfermos y heridos así como al personal sanitario y al resto del personal humanitario, a los hospitales, el equipamiento médico, y a las unidades y el transporte médico[5]. En particular, se debe recoger a los enfermos y a los heridos, se les debe proteger contra toda forma de malos tratos y se debe hacer todo lo posible y con la menor dilación, por proporcionarles la asistencia y los cuidados médicos necesarios, sin distinción alguna, excepto por razones de urgencia médica.

El derecho a la salud también está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros **derechos humanos** y depende de esos derechos, en particular el derecho a la no discriminación y a la igualdad, al respeto de la privacidad durante las consultas, reconocimientos y cuidados médicos (lo que incluye la confidencialidad de la información médica), y a la libertad de circulación. El derecho a

[4] Véase, por ejemplo, art. 25(1) DUDH; arts. 10(2) 11 y 12 PIDESC; arts. 23(3), 24, 39 CDN; art. 5(e)(iv) CERD; y arts. 10(h), 11(1)(f) y 12, 14(2)(b) y 16(e) CEDAW. Para más debate al respecto, véase la *Observación General Nº 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, (HRI/GEN/1/Rev.7), pág. 95.

[5] Éste es un principio de derecho internacional consuetudinario. Véase el art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra; arts. 16 a 23 del IV Convenio de Ginebra; arts. 10 a 18 y 75(2)(a) del Protocolo Adicional I; y arts. 4(2) (a), 5(1)(a), 5(2)(e) y (d) así como los arts. 7 a 12 del Protocolo Adicional II.

no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes implica también el derecho a no ser sometido a prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital femenina, o a tratamientos médicos forzosos, como la esterilización, ni a análisis obligatorios o experimentación.

En este contexto, el término "salud" no sólo incluye la salud física, sino también la salud **mental** y **reproductiva**. Los derechos relacionados con la salud reproductiva, por ejemplo, requieren que toda mujer, así como todo hombre, tenga acceso a educación e información sexual sobre métodos y servicios de planificación familiar y que pueda determinar libremente el número de hijos y el espaciamiento entre ellos. También requieren que las mujeres tengan acceso a servicios apropiados de salud antes, durante y después del parto, así como a medidas para la disminución de la morbilidad y la mortalidad materna, infantil y neonatal.

Puesto que las **mujeres** y las **niñas** tienen los mismos derechos que los hombres y los niños a todos los aspectos de su salud y bienestar, siempre se deben tener en cuenta sus necesidades específicas de género, como la necesidad de servicios de salud reproductiva, así como los riesgos específicos, como la violencia sexual y las prácticas tradicionales nocivas.

Referencias principales

- *Veinticinco preguntas y respuestas sobre salud y derechos humanos*, OMS, Serie de publicaciones sobre salud y derechos humanos, Nº1, julio de 2002
- *Manual sobre cuestiones de Género del IASC, Mujeres, niñas, niños y hombres. igualdad de oportunidades para necesidades diferentes*, Capítulo sobre Género y salud en situaciones de emergencia (pág. 83), IASC, 2006.
- *Manual para situaciones de emergencia, ACNUR*, Capítulo 14 (Salud) 3ª edición, 2007.
- *Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Field Manual*, UNHCR, 1999.
- *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, Observación General Nº 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, HRI/GEN/1/Rev.7, pág.95.
- *Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria*, Capítulo 4, Normas Mínimas en materia de servicios de salud, Proyecto Esfera, 2004
- *Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias*, IASC, 2005
- *Clinical Management of Survivors of Rape: Developing Protocols for Use with Refugees and Internally Displaced Persons*, WHO/UNHCR, rev. ed. 2004.
- *Guidelines for HIV/AIDS Interventions in Emergency Settings,* IASC, 2003.

Enlaces de utilidad

- Grupo Sectorial Global de Salud: **http://www.who.int/hac/global_health_cluster/en/#**
- Organización Mundial de la Salud (OMS): **www.who.int/es**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): **www.acnur.org**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org**
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) **www.unfpa.org**
- Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC): **www.icrc.org/spa**
- Physicians for Human Rights: **www.physiciansforhumanrights.org**

Parte IV.14
Prevención y tratamiento del VIH

Mensaje principal **290**

1. VIH y SIDA en el contexto del desplazamiento interno **290**

2. Personas y grupos en mayor situación de riesgo **291**

3. Una respuesta multisectorial **291**

4. La responsabilidad del Estado **293**

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **293**

6. Actores principales **295**

7. El marco jurídico internacional **295**

Referencias principales **297**

Enlaces de utilidad **298**

Anexo I **299**

Mensaje principal

El VIH es una epidemia global que afecta a personas de todas las edades, sexo y condición socioeconómica. Esta epidemia trae consigo graves consecuencias personales, sociales y económicas tanto para las personas que viven con VIH como para sus familias y comunidades. La prevención, el tratamiento, el cuidado y el apoyo con relación al VIH son esenciales en toda emergencia humanitaria, incluidas las situaciones de desplazamiento interno.

Las ***Directrices del IASC para las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA en contextos de emergencia*** brindan orientación sobre la prevención, el cuidado y el tratamiento del VIH y el apoyo en contextos de emergencia. Están disponibles en español, inglés, francés y ruso en **www.unaids.org**. Este capítulo ofrece una orientación básica sobre el VIH en situaciones de desplazamiento interno, pero no sustituye ni duplica las Directrices, que deben aplicarse en todas las emergencias.

1. El VIH y el SIDA en el contexto del desplazamiento interno

En la actualidad, hay más de 40 millones de personas que viven con VIH/SIDA, muchas de ellas en países asolados por conflictos y el desplazamientos. Sin embargo, no existe un nexo causal entre el desplazamiento y el VIH. La información disponible confirma que la tasa de prevalencia de VIH entre los desplazados internos, por lo general, no difiere de la del resto de la población. El índice de infección por el VIH depende de diversos factores complejos, como la tasa de prevalencia en el país, la movilidad general de la población, el nivel de comportamiento arriesgado, el acceso a información rigurosa, y el acceso a servicios de prevención, tratamiento, cuidado y apoyo. Factores tales como la desigualdad de género, la pobreza y la marginalización también juegan un papel importante. Sin embargo, las circunstancias que rodean a los desplazamientos, como el conflicto, las violaciones de derechos humanos y el desmoronamiento de las familias y las comunidades, también pueden aumentar la exposición de una persona al VIH. En particular, la violencia y el abuso sexual pueden aumentar el riesgo de infección por VIH.

Algunos datos sobre el VIH y el SIDA

El virus de la inmunodeficiencia humana es un retrovirus que infecta las células del sistema inmunológico humano, destruyendo o impidiendo que cumplan su función. En las primeras etapas de la infección, la persona no tiene síntoma alguno. Sin embargo, según va avanzando la infección, el sistema inmunológico se debilita y la persona se vuelve más propensa a sufrir **infecciones oportunistas.**

La fase más avanzada de una infección del VIH es el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Pueden pasar varios años antes de que una persona infectada por el VIH desarrolle el SIDA. El tratamiento antirretroviral puede frenar el avance de la infección del VIH y permitir a las personas afectadas llevar una vida normal.

El VIH se transmite a través de fluidos corporales como la sangre, el semen y las secreciones vaginales, por ejemplo, durante relaciones sexuales sin protección (vaginales, anales y orales), transfusiones de sangre contaminada, el uso compartido de agujas contaminadas, y de la madre al bebé, durante el embarazo, el parto y la lactancia materna.

Las personas que viven con VIH/SIDA y sus familias, estén o no desplazadas, pueden enfrentarse a graves problemas de protección. Con frecuencia sufren discriminación, estigmatización y exclusión social como resultado de su condición de seropositivas y es posible que se les impida el acceso a la educación, a oportunidades de desarrollar medios de subsistencia y a los servicios públicos, como la atención sanitaria. En algunos casos, se les ha restringido la libertad de circulación; se les ha

detenido y privado de libertad arbitrariamente; se les ha sometido a violencia física o psicológica; y han sufrido otras violaciones semejantes de sus derechos. Su derecho a la privacidad y a la confidencialidad, que incluye lo relativo a su condición de seropositivas, también se vulnera con frecuencia.

Estos riesgos pueden verse exacerbados por la situación de desplazamiento, con consecuencias devastadoras para las personas, familias y comunidades desplazadas. Los desplazados internos a menudo se enfrentan a una discriminación aún mayor y tienen un acceso limitado a medios de información, prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH, en particular en situaciones en las sufren múltiples desplazamientos.

La separación familiar y la falta de una vivienda y una alimentación adecuadas, así como de agua y servicios básicos, como atención sanitaria, pueden menoscabar gravemente su capacidad de afrontar el impacto físico, social y económico de la epidemia. Estos factores también pueden hacer que disminuyan sus posibilidades de beneficiarse de programas de tratamiento de VIH, que requieren un esfuerzo a largo plazo y la capacidad de seguir un programa médico determinado.

2. Personas y grupos en mayor situación de riesgo

Aunque el VIH afecta a las personas independientemente de su edad, sexo, origen étnico o religioso, orientación sexual u otra condición, las mujeres y las niñas y niños soportan el peso de la epidemia en muchos sentidos. La discriminación, la incapacidad de negociar una relación sexual en condiciones de seguridad, y la exposición a la violencia y al abuso sexual, lo que incluye la prostitución forzada y el acceder a favores sexuales para sobrevivir, pueden aumentar el riesgo de infección por el VIH. Por otra parte, las mujeres y las niñas con frecuencia tienen un acceso limitado a medidas de información, prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH. También son más propensas a sufrir estigmatización, exclusión social y violencia a raíz de su condición de seropositivas. La responsabilidad de cuidar a niñas o niños huérfanos o a familiares enfermos también suele recaer en las mujeres y las niñas, a menudo limitando su acceso a la educación y a la oportunidad de desarrollar medios de subsistencia. Sus derechos de propiedad y de sucesión también se violan con frecuencia, con graves consecuencias económicas.

Las niñas, los niños y los adolescentes de ambos sexos, así como las personas mayores y las personas con discapacidad, son especialmente vulnerables a los efectos del VIH. Las niñas, los niños y los adolescentes pueden resultar infectados por transmisión materno-infantil, violencia sexual o el consumo de drogas, y pueden tener que encargarse de sus hermanos pequeños y familiares mayores tras la muerte de sus padres. Igualmente, las personas mayores a menudo llevan todo el peso del cuidado de sus familiares enfermos y de niñas y niños huérfanos a consecuencia del SIDA, además de ser ellas mismas seropositivas. Por otra parte, las personas con VIH corren un mayor riesgo de deterioro de salud en situaciones de desplazamiento interno, a consecuencia de la interrupción del acceso a los servicios de cuidado y apoyo necesarios, así como de la ausencia de tratamiento antirretroviral.

3. Una respuesta multisectorial

Toda respuesta eficaz en el ámbito del VIH requiere un enfoque multisectorial que aborde los aspectos físicos, sociales y económicos de la epidemia, tanto a corto como a largo plazo. Las ***Directrices del IASC para las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA en contextos de emergencia***[1], proporcionan una orientación integral sobre la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo en relación al VIH. Estas directrices se deben implementar en todas las emergencias, incluidas las de desplazamiento interno. Como referencia, la siguiente tabla proporciona algunos ejemplos de las actividades que pueden resultar apropiadas y que se describen en detalle en las Directrices.

[1] Directrices del IASC para las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA en contextos de emergencia, IASC, 2003 en **www.aidsandemergencies.org**.

Ejemplos de actividades multisectoriales para la prevención, tratamiento, cuidado, apoyo y mitigación en relación al VIH	
Prevención	• Desarrollar programas de información y sensibilización sobre el VIH que fomenten la reducción de comportamientos arriesgados. • Garantizar una prevención y respuesta adecuadas a la violencia sexual y de género. • Garantizar el suministro de profilaxis post-exposición (PEP) para las supervivientes de violación. • Implementar las precauciones universales en los centros de salud, como la transfusión de sangre y las prácticas de inyección en condiciones de seguridad, para prevenir la transmisión del VIH/SIDA. • Apoyar la promoción y distribución de preservativos femeninos y masculinos. • Ofrecer asesoramiento y pruebas voluntarias de VIH. • Garantizar el tratamiento temprano y efectivo de infecciones de transmisión sexual (ITS), lo que incluye garantizar el vínculo entre este tratamiento, los servicios de asesoramiento y pruebas, y los programas de tuberculosis. • Prevenir la transmisión materno-infantil. • Proporcionar educación en salud sexual y reproductiva basada en la evidencia en escuelas y por otros medios, para llegar a los adolescentes que no asisten a la escuela. • Garantizar programas de prevención y cuidado especializados para las personas y grupos en mayor situación de riesgo.
Tratamiento	• Garantizar la provisión de tratamiento antirretroviral. • Garantizar la provisión de tratamiento profiláctico y de otro tipo para infecciones oportunistas.
Cuidado y apoyo	• Proporcionar apoyo nutricional para las personas que lo necesiten. • Organizar y apoyar programas comunitarios de atención en el hogar • Proporcionar apoyo específico a las personas que cuiden a otras que vivan con VIH, particularmente a las que vivan en hogares encabezados por mujeres solas y por niñas o niños. • Garantizar la localización de familiares de niñas y niños no acompañados o separados así como su reunificación, y mecanismos de acogida para niñas y niños huérfanos a consecuencia del SIDA.
Mitigación	• Garantizar que las personas que vivan con VIH, que corran el riesgo de contraerlo o que se vean afectadas de otro modo, no sufran discriminación alguna y que puedan ejercer sus derechos. • Apoyar actividades de información y educación para disipar creencias erróneas y contrarrestar prejuicios, discriminación y exclusión social. • Impartir formación sobre VIH, derechos humanos y género a todos los actores relevantes, lo que incluye a los actores nacionales e internacionales en el ámbito de la salud, los servicios sociales, el orden público y los sectores humanitarios. • Garantizar el respeto de los derechos sobre la tierra y la propiedad y los derechos de sucesión de las mujeres, las niñas y los niños. • Abogar en contra de las prácticas culturales que expongan a las personas, especialmente a las mujeres, al riesgo de infección por el VIH.

4. La responsabilidad del Estado

Las autoridades nacionales son las responsables de garantizar el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a medidas de prevención, tratamiento, cuidado y apoyo relacionadas con el VIH. Esta responsabilidad emana del deber del Estado de proteger, respetar y cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, particularmente del derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de tales mecanismos, y que éstos sean accesibles, asequibles y culturalmente aceptables para la población, lo que incluye a los desplazados internos. Además, los Estados tienen que garantizar que sus leyes, políticas y prácticas en materia de VIH respeten los derechos humanos y que las personas que vivan con VIH no sufran discriminación, exclusión, ni se vean expuestas a violencia o abusos. Éstas y otras obligaciones están enumeradas de manera detallada en las ***Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos***, que proporcionan una valiosa orientación a los Estados, a la sociedad civil y a otros actores relevantes sobre políticas y estrategias nacionales efectivas en materia de VIH.

5. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Dadas las importantes implicaciones del VIH para la protección, el personal de protección y sus socios desempeñan un papel fundamental para garantizar la integración de las cuestiones de protección en la totalidad de la respuesta multisectorial.

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar la integración de la atención al VIH en las evaluaciones, análisis y respuestas de protección. Esto implica identificar las causas, los factores coadyuvantes y las consecuencias del VIH; a las personas y los grupos en mayor situación de riesgo; los mecanismos y capacidades de adaptación y supervivencia existentes; las lagunas en la respuesta existente; y las áreas de intervención prioritarias. • Garantizar la recopilación y el análisis de información sobre la prevalencia del VIH, así como el acceso a tratamiento, la morbilidad y la mortalidad.
Incidencia (*Véase la Parte V.3*)	• Apoyar el desarrollo y la implementación de una estrategia integral de incidencia sobre el VIH, que promueva el respeto de los derechos de las personas que viven con VIH. Esto puede incluir abogar a favor de que las políticas y programas nacionales de VIH incorporen a la población desplazada y que ésta disfrute de un acceso pleno y en condiciones de igualdad, a los servicios y la asistencia pública, lo que incluye vivienda, alimentos, agua así como asistencia sanitaria y ayuda humanitaria. • Capacitar y apoyar a los actores relevantes, como los líderes comunitarios, los grupos de mujeres, las asociaciones juveniles, y los colectivos de personas que viven con VIH, para concientizar sobre el VIH, combatir la estigmatización y la discriminación y promover los derechos humanos, lo que incluye la igualdad de género y el acceso universal a medidas de prevención, tratamiento, cuidado y apoyo.
Información (*Véase la Parte V.7*)	• Apoyar actividades de sensibilización e información que proporcionen información basada en la evidencia, si bien, culturalmente sensible, sobre el VIH, como información sobre medidas de prevención, tratamiento, cuidado y apoyo, tanto para mujeres como para hombres de todas las edades.

Conocimientos y asesoramiento técnico (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Asesorar a los actores relevantes, entre los que figuran las autoridades nacionales, las ONGs locales, la sociedad civil y los líderes de la comunidad desplazada, sobre las implicaciones del VIH en materia de protección. Ello puede incluir asesorar a las autoridades nacionales sobre la manera de integrar los derechos humanos en las políticas y programas nacionales de VIH.
Formación	• Apoyar actividades de formación en VIH y derechos humanos de todos los actores relevantes, lo que incluye a funcionarios del gobierno, las fuerzas armadas, la policía, el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz, los miembros de las comunidades desplazadas y el personal humanitario. La formación del personal humanitario también debe abarcar los códigos de conducta, particularmente con relación a la violencia, la explotación y el abuso sexual.
Atención sanitaria (*Véase la Parte IV.13* 📖)	• Abogar y adoptar medidas adicionales para garantizar que los servicios de salud, como los que se indican a continuación, estén disponibles y sean accesibles, asequibles y se brinden de una manera culturalmente aceptable: ♦ servicios primarios de salud dedicados a la salud física, mental, psicosocial y reproductiva; ♦ acceso a tratamiento para enfermedades de transmisión sexual (ITS) e infecciones oportunistas; ♦ suministro de preservativos masculinos/femeninos y acceso permanente a tratamiento antirretroviral; ♦ servicios de salud específicos para supervivientes de violación, que incluyan el suministro de profilaxis post-exposición (PPE); ♦ programas de asesoramiento y pruebas de VIH voluntarias (que incluyan a personas mayores y personas con discapacidad); ♦ servicios de prevención, tratamiento y cuidado, que incluyan la prevención de la transmisión materno-infantil para personas que viven con VIH; y ♦ programas de apoyo y cuidado en el hogar administrados por la comunidad. La privacidad y la confidencialidad de la información médica deben ser respetadas en todo momento.
Educación (*Véase la Parte IV.15* 📖)	• Garantizar que las niñas y niños que viven con VIH o que corren el riesgo de hacerlo, o que están afectados de alguna otra manera, como los que cuidan de familiares adultos enfermos en fase terminal, tengan pleno acceso y en condiciones de igualdad a la educación, la formación profesional y actividades recreativas. Prestar especial atención a las niñas, ya que pueden tener un acceso más limitado que los niños a la educación. • Garantizar que las actividades educativas en general y las de educación mutua sirvan para informar y crear conciencia sobre la prevención y la respuesta al VIH. Siempre que sea posible, este tema debe ser incorporado al currículum escolar.
Medios de subsistencia (*Véase la Parte IV.16* 📖)	• Garantizar que las personas que viven con VIH y sus familias tengan acceso, en igualdad de condiciones, a actividades de formación profesional y de generación de ingresos que promuevan la autosuficiencia, para brindarles protección contra la dependencia económica y la explotación, como la prostitución forzada o la prestación de favores sexuales para sobrevivir.
Asistencia humanitaria específica (*Véase la Parte V.5* 📖)	• Proporcionar asistencia específica material o financiera a personas y familias que vivan con VIH o que estén afectadas por él, lo que incluye, en particular, a los hogares encabezados por una sola persona, por niñas o niños, o por personas mayores. • Apoyar la promoción y distribución comunitaria de preservativos masculinos y femeninos.

Reunificación familiar (*Véase la Parte IV.7* 📖)	• Garantizar la identificación y el registro de niñas y niños acompañados y separados, así como que se determine su interés superior y se les reunifique con sus familias, si fuera oportuno. En determinados casos, es posible que se tengan que adoptar medidas de acogida apropiadas.
Tierras y propiedad (*Véase la Parte IV.17* 📖)	• Ayudar a garantizar el respeto de los derechos a la tierra y a la propiedad, así como los derechos de sucesión de las mujeres, las niñas y los niños.
Soluciones duraderas (*Véase la Parte VI* 📖)	• Promover que los programas de retorno, reubicación y/o (re)integración administrados por el gobierno, las Naciones Unidas y otros socios, presten atención a las cuestiones de prevención, tratamiento, cuidado y apoyo con relación al VIH. Esto puede implicar abogar a favor de que los (antiguos) desplazados que vivan con VIH puedan continuar con su tratamiento y no se les discrimine, con independencia de que opten por regresar, reubicarse o integrarse en el área de desplazamiento. Ello puede requerir una actuación específica para sensibilizar a la comunidad de acogida o a las comunidades en las zonas de retorno sobre los derechos y las necesidades de las personas que viven con VIH.

6. Actores principales

Toda prevención y respuesta eficaz en relación con el VIH requiere un esfuerzo coordinado de un abanico de actores locales, nacionales, regionales e internacionales – con diferentes mandatos, conocimientos técnicos y capacidad operacional. A nivel del terreno, el ACNUR y ONUSIDA coordinan la respuesta en relación al VIH en situaciones de desplazamiento, en estrecha colaboración con todos los actores relevantes. El VIH es una cuestión transversal en el "enfoque de grupo sectorial" (*cluster approach*), es decir, que debe integrarse de manera transversal en todos los grupos sectoriales y sectores de la respuesta humanitaria (*Véase la Parte I.3* 📖).

- A **nivel nacional**, entre los actores principales figuran las personas y las comunidades desplazadas; los colectivos de personas que viven con VIH; los ministerios de salud, educación y servicios sociales; las comisiones y/o programas nacionales sobre el SIDA; el personal sanitario; la comisión nacional de derechos humanos; las ONGs locales y la sociedad civil; las organizaciones religiosas; y los medios de comunicación.
- A **nivel regional** se han puesto en marcha numerosas actividades, como la Iniciativa de los Grandes Lagos contra el SIDA y la Red Asia-Pacífico de Personas que viven con VIH.
- A **nivel internacional**, entre los actores principales figuran el ACNUR, ONUSIDA, OMS, UNFPA, OACDH, UNICEF, PMA, FAO, el Banco Mundial, OIT, OIM, el Enviado Especial del Secretario General para el VIH/SIDA en África, ONGs internacionales, colectivos de personas que viven con VIH/SIDA, y las fuerzas de mantenimiento de la paz[2].

7. El marco jurídico internacional

La garantía del respeto y la protección de los derechos humanos es fundamental, tanto para reducir la exposición al VIH, como para mitigar sus efectos perjudiciales sobre las personas y las comunidades. El derecho internacional de los derechos humanos recoge varios derechos directamente relevantes para las personas que viven con VIH, o que están afectadas por el VIH de alguna otra manera. Entre éstos, figuran los derechos a[3]:

[2] Véase la Resolución S/RES/1308 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA y el personal de mantenimiento de la paz.

[3] Basado en las *Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos*, (OACDH/ONUSIDA, 2006, P. 80-103) y la Observación General Nº3 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el VIH/SIDA y los derechos del

• la vida, la libertad y la seguridad personales • la no discriminación, la igual protección de la ley y la igualdad ante la ley; • la libertad de circulación; • el disfrute del nivel más alto posible de salud; • un nivel de vida adecuado; • el acceso a la educación en igualdad de condiciones;	• la privacidad; • el trabajo; • libertad de reunión y asociación pacíficas; • casarse y fundar una familia; • no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; • buscar asilo y a disfrutar de él;	• la libertad de opinión y de expresión y de recibir y difundir información libremente; • la seguridad social, asistencia y servicios sociales necesarios; • participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten; y • tomar parte en la vida pública y cultural.

Los Estados han reconocido la importancia de la igualdad de género, del empoderamiento y de la participación de **las mujeres y las niñas** en todos los aspectos de la prevención y respuesta al VIH[4]. En particular, se deben tratar adecuadamente los riesgos de protección específicos de género y se debe prestar una atención especial a las necesidades de salud de las mujeres y las niñas, lo que incluye garantizar su acceso a atención y servicios de salud reproductiva así como a un asesoramiento y tratamiento adecuados en casos de violencia de género.

Las niñas y los niños tienen derecho a la protección especial de la ley, como pone de relieve el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en su Observación General sobre VIH/SIDA y los derechos del niño[5]. En particular, los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño – que incluyen la no discriminación (art. 2), el interés superior de la niña o el niño (art. 3), el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (art. 6), y la participación de la niña o el niño (art. 12) – deben guiar toda actuación relacionada con niñas o niños. Entre otros derechos importantes, cabe citar el derecho de toda niña o niño a:

- el disfrute del nivel más alto posible de salud;
- tener acceso a información y material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental;
- la atención sanitaria preventiva, educación sexual y educación y servicios en materia de planificación familiar;
- un nivel de vida adecuado;
- no ser separado de sus padres;
- la privacidad;
- ser protegido contra toda forma de violencia;
- una protección y asistencia especiales por parte del Estado;
- los derechos de las niñas y niños con discapacidad;
- la seguridad social, lo que incluye el seguro social;
- la educación, el juego y las actividades recreativas;
- la protección contra la explotación y el abuso económico y sexual, así como contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas;
- la protección contra el secuestro, la venta o trata de niñas o niños y la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- la recuperación física y psicológica y la reintegración social.

niño (CRC/GC/2003/3), párr. 6. *Véase también el Principio 19(3) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Para más debate sobre la materia, ver *Nota sobre VIH/SIDA y la Protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR*, 2006.

[4] Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/S-26/2 DE 2 DE AGOSTO DE 2001) párr. 14, 37, 58-62. Véase también el Principio 19(2) de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.*

[5] Observación General Nº3, El VIH/SIDA y los derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño (CRC/GC/2003/3), en particular los párrafos 5 y 6.

Los derechos de las personas que viven con VIH o que se ven afectadas por esta enfermedad, en ocasiones se ven limitados o restringidos por motivos de salud pública. Estas medidas, que en ocasiones incluyen la privación de libertad, la denegación del acceso a servicios públicos y las pruebas obligatorias de VIH, son ilegales y constituyen una violación de algunos derechos humanos fundamentales. Por otra parte, tales medidas no son eficaces para tratar las cuestiones relacionadas con el VIH, que no se transmite de manera accidental. De hecho, estas medidas pueden resultar contraproducentes y desalentar a las personas a que se sometan a pruebas voluntarias de VIH o que tengan acceso a programas de prevención, cuidado y apoyo.

Referencias principales

Herramientas y directrices

- *Directrices del IASC para las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA en contextos de emergencia*, IASC, 2003.
- *Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos*, (OACDH/ONUSIDA, 2006).
- *Directrices prácticas para intensificar la prevención del VIH*, ONUSIDA, 2007.
- *Strategies to Support the HIV-related Needs of Refugees and Host Populations*, UNAIDS/UNHCR, 2005.
- *HIV-related Needs in Internally Displaced Persons and other Conflict Affected Populations: A Rapid Situation Assessment Tool*. UNHCR/UNAIDS, 2007.

Bibliografía adicional

- *El VIH/SIDA y los derechos del niño, Observación General Nº3 del Comité de los Derechos del Niño* (CRC/GC/2003/3), 2003.
- *Marco de protección, cuidado y apoyo a huérfanos y niños vulnerables en un mundo con VIH/SIDA*, UNICEF, 2004.
- *Enhanced Protection for Children Affected by AIDS*, UNICEF, 2007.
- *Educational responses to HIV and AIDS for Refugees and Internally Displaced Persons: Discussion Paper for Decision-makers,* UNESCO/UNHCR, 2007.
- *Gender and HIV/AIDS: Resource Pack*, UNAIDS, 2006.
- *HIV and Conflict: A Double Emergency*, International Save the Children Alliance, 2002.
- *HIV/AIDS and Children Affected by Armed Conflict (fact sheet)*, UNICEF, 2002.
- *HIV/AIDS and Internally Displaced Persons in Eight Priority Countries*, UNHCR/OCHA-IDD, 2005.
- *Violaciones de los derechos humanos, estigma y discriminación relacionados con el VIH, Estudios de casos de intervenciones exitosas*, Colección “Prácticas Óptimas” ONUSIDA, 2007.
- *Nota sobre VIH/SIDA y la Protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR*, 2006.

Enlaces de utilidad

- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA: **www.unaids.org/es**
- Global Coalition on Women and AIDS: **www.womenandaids.net**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): **www.acnur.org**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org/aids**
- UNFPA: **www.unfpa.org/hiv/index.htm**
- UNIFEM: **www.genderandaids.org**
- Organización Mundial de la Salud (OMS): **www.who.int/topics/hiv_infections/es**
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH): **www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx**
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): **www.fao.org/hivaids**
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM): **www.iom.int**

Anexo I

Principios fundamentales

En relación con el VIH y la prevención, la respuesta, el cuidado y el apoyo en el contexto del desplazamiento interno

- **No discriminación, protección en condiciones de igualdad e igualdad ante la ley:**
  Las personas que viven con VIH/SIDA, o que se ven afectadas de alguna otra forma por esta enfermedad, tienen derecho al pleno respeto de todos sus derechos humanos sin discriminación alguna. El derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la discriminación por una serie de motivos, entre ellos, "por cualquier otra condición", como el estado de salud, lo que incluye el VIH/SIDA. Las ideas erróneas sobre los desplazados internos, que los asocian con una mayor prevalencia del VIH y el SIDA, pueden conllevar a prácticas discriminatorias y, por lo tanto, deben ser eliminadas.
- **Acceso a la asistencia médica para el VIH y el SIDA**
  El derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental implica el acceso sin discriminación a la prevención, tratamiento, cuidado y apoyo contra el VIH y SIDA. Abarca el acceso voluntario (y confidencial) a asesoramiento y pruebas de VIH; terapias antirretrovirales; protección contra la transmisión materno-infantil; y acceso a servicios de salud reproductiva, lo que incluye atención prenatal, así como durante el parto y el puerperio.
- **Protección contra la detención arbitraria y restricciones ilegales a la libertad de circulación:**
  No existe ningún motivo de salud pública que justifique la detención de personas o la imposición de restricciones a su libertad de circulación, lo que incluye el retorno o la reubicación forzosa, únicamente sobre la base de su condición de portadores del VIH. Este tipo de medidas, no sólo son ineficaces, sino que suelen ser discriminatorias y constituyen una violación del derecho fundamental a la libertad y a la seguridad personales, así como al derecho a la libertad de circulación.
- **Respeto a la confidencialidad y a la privacidad**
  La información personal, que incluye todos los datos relativos la condición de salud de la persona, tiene carácter confidencial y no debe ser compartida sin su consentimiento con conocimiento de causa. Toda persona que tenga acceso a esta información tiene el deber de mantener la confidencialidad. El consentimiento con conocimiento de causa implica que la persona comprenda bien qué información es la que se va a compartir, con quién, así como con qué finalidad y las posibles consecuencias que ello pudiera acarrear.
- **No sumisión a las pruebas obligatorias**
  No existe razón alguna de salud pública que justifique someter a las personas a pruebas obligatorias de detección del VIH. Esta medida vulnera los derechos a la privacidad, a la integridad y a la seguridad personal. Igualmente, es ineficaz y no sirve para prevenir la incidencia ni la propagación del VIH. Los intereses de salud pública se protegen más eficazmente promoviendo el asesoramiento y las pruebas voluntarias en un entorno que garantice la privacidad y la confidencialidad.
- **Necesidades de las mujeres, niñas y niños relacionadas con el VIH/SIDA**
  Las mujeres y las niñas y los niños se ven afectados de manera desproporcionada por el VIH/SIDA. Se deben tomar las medidas oportunas para tratar los problemas de protección a los que deben hacer frente, como el riesgo de violación, la violencia y la explotación sexual, la exclusión social y la discriminación, así como la vulneración de otros derechos humanos, como el acceso a la atención sanitaria, a la propiedad y a la educación.

- **Acceso a información y educación sobre el VIH**
  El derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud y a la atención sanitaria implica tener acceso no sólo a tratamiento médico contra el VIH, sino también a información y educación al respecto, así como a información en materia de salud sexual y reproductiva. El derecho a la educación así como a solicitar y difundir información garantizan el acceso a información vital. En el caso de las niñas y los niños, esta información debe ser pertinente, apropiada y oportuna y se debe presentar de una manera adecuada para su edad.
- **Acceso a soluciones duraderas**
  La elección de una solución duradera determinada, así como el logro de la misma, no deben verse obstaculizada por la condición de portadora de VIH de una persona desplazada. Las personas que viven con VIH y sus familias deben poder decidir, libremente y en condiciones de seguridad, si desean regresar, integrarse en el lugar de desplazamiento, o asentarse en otro lugar del país. Igualmente, deben tener acceso pleno y en condiciones de igualdad a medidas de prevención, tratamiento y apoyo relacionadas con el VIH, independientemente de la solución duradera que hayan elegido.

Parte IV.15
Educación

Mensaje principal **302**

1. La importancia de la educación **302**

2. Obstáculos al acceso pleno y en condiciones de igualdad a la educación en situaciones de desplazamiento interno **302**

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **303**

4. El marco jurídico internacional **306**

5. Actores principales **307**

Referencias principales **307**

Enlaces de utilidad **308**

Anexo I **309**

Mensaje principal

La educación es tanto un derecho humano como una herramienta clave de protección. Si se imparte en un entorno seguro de aprendizaje, la educación puede tener una importancia cardinal para sobrevivir. Puede servir para prevenir la exposición a graves riesgos de protección, así como para ayudar a las personas y las comunidades a adaptarse y sobrellevar mejor las consecuencias del desplazamiento y para facilitar la reconciliación y la reintegración tras el fin del desplazamiento. Es fundamental garantizar el pleno derecho de todos los desplazados internos a la educación, en condiciones de igualdad, en todas las etapas del desplazamiento.

Las ***Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*** contienen estándares mínimos, indicadores y notas de orientación para garantizar una educación de calidad en contextos humanitarios. Las Normas están disponibles en árabe, bahasa indonesia, bengalí, español, francés, inglés, japonés, portugués, tailandés y urdu en **www.ineesite.org** *(Véase también el Anexo 1 al final del presente capítulo)*.

1. La importancia de la educación

Garantizar el acceso pleno y en condiciones de igualdad a la educación en situaciones de desplazamiento interno es, tanto un fin en sí mismo, como un componente fundamental de la protección de los desplazados internos. La educación proporciona acceso a destrezas y conocimientos vitales y esenciales para la supervivencia. Si se imparte en un contexto de aprendizaje seguro, puede:

- ayudar a mitigar graves riesgos de protección, como la violencia y la explotación sexual, el reclutamiento forzoso, la trata de personas, la explotación laboral y los trabajos peligrosos.
- transmitir información fundamental sobre riesgos y problemas de protección en diversos ámbitos, como las minas, el saneamiento y la higiene, y la nutrición;
- servir de base para el desarrollo de medios sostenibles de subsistencia y para la (re)integración social y económica en la sociedad;
- contribuir a la construcción de la paz y a la reconciliación, promoviendo el entendimiento mutuo y la tolerancia.

Tipos de educación

La **educación formal** es la que conduce, por lo general, a la obtención de certificados o diplomas oficiales. Abarca la educación primaria, secundaria y terciaria, así como los programas oficiales de formación profesional.

La **educación informal** es la impartida en entornos menos formales y no conduce necesariamente al reconocimiento oficial de los certificados o diplomas obtenidos. Comprende diversas actividades semi-estructuradas de recreación y aprendizaje, en entornos adaptados a la infancia.

2. Obstáculos al pleno acceso a la educación, en condiciones de igualdad, en situaciones de desplazamiento interno

La educación, la formación profesional y otras actividades de aprendizaje, con frecuencia se ven alteradas en situaciones de desplazamiento a raíz de conflictos armados o desastres naturales. En estas situaciones, las redes y los sistemas de apoyo sociales que suelen proteger a las personas, en particular a las niñas, a los niños y a los adolescentes, pueden sufrir un desgaste. Los

desplazados internos a menudo deben hacer frente a numerosos obstáculos para tener acceso a la educación en condiciones de seguridad, como se muestra a continuación.

- **Falta de instalaciones educativas adecuadas**: es posible que se carezca de edificios y/o terrenos escolares o que éstos sean inadecuados, por ejemplo, por haber sido dañados a raíz de un desastre natural o de un conflicto armado, o por carecer de instalaciones de calefacción, electricidad o de saneamiento. También es posible que estén ocupados por personas desplazadas que necesiten alojamiento o que se encuentren en lugares inaccesibles, por ejemplo, a causa de la falta de transporte seguro para llegar hasta ellos. En ocasiones, las instalaciones escolares se utilizan para otros fines, como la celebración de mítines políticos. Este tipo de circunstancias impiden el pleno acceso de las niñas y los niños a la educación y les ponen en riesgo de sufrir diversas formas de explotación y abuso.
- **Falta de recursos**: la pérdida del hogar, la tierra y los medios de subsistencia a menudo conducen a la pobreza y la marginalización y es posible que los desplazados internos carezcan de recursos para sufragar la enseñanza, los libros, los uniformes, el material escolar y/o las comidas. Los niños y los adolescentes, especialmente las niñas, con frecuencia se ven obligados a trabajar o a colaborar en las tareas domésticas, lo que les impide asistir a la escuela.
- **Discriminación**: el acceso a la educación puede verse limitado como resultado de la discriminación por diversos motivos, como el género o el origen étnico o lingüístico. El desplazamiento puede exacerbar la discriminación y dar lugar a más prácticas discriminatorias. Por ejemplo, las niñas y niños desplazados con frecuencia no pueden inscribirse en las escuelas en el lugar de desplazamiento por carecer de la documentación necesaria o por no poder cumplir los estrictos requisitos de admisión y matriculación.
- **Inseguridad**: los desplazados internos, en particular las niñas y niños y los adolescentes, pueden verse expuestos a diferentes riesgos de protección de camino a las escuelas o centros de formación o durante su asistencia a los mismos, por ejemplo, a consecuencia de ataques directos o indiscriminados, prácticas de reclutamiento forzoso o la presencia de minas.

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Los actores humanitarios y de derechos humanos desempeñan un papel importante para garantizar el pleno acceso a la educación en igualdad de condiciones. Entre sus actividades en este ámbito figuran la de abogar ante las autoridades nacionales, que son las principales responsables de garantizar la educación, y, si fuera apropiado, asistirlas, a favor del pleno acceso, en condiciones de igualdad, a la educación, a la formación profesional y a otras oportunidades de aprendizaje de los desplazados internos, especialmente niñas, niños y adolescentes. En algunos casos, las escuelas y/o los programas de formación profesional también pueden estar administrados por agencias humanitarias u otros actores.

Las niñas, niños y adolescentes desplazados deben tener pleno acceso, en condiciones de igualdad, a la educación y se debe hacer todo lo posible por garantizar su (re)integración en el sistema nacional de educación. En aquellos casos en los que el acceso a la educación formal se haya visto alterado, se deben adoptar medidas de manera inmediata para proporcionar oportunidades de aprendizaje semi-estructurado y apoyo psicosocial en un entorno seguro a niñas, niños y adolescentes. Tales actividades pueden contribuir a su bienestar físico, mental y emocional y facilitar su transición al sistema escolar formal. La siguiente tabla proporciona una orientación básica sobre los pasos que se deben seguir cuando se aborda la falta de acceso a la educación en situaciones de emergencia.

	En nuestro trabajo, podemos…
Respuesta inmediata	Colaborar con la comunidad para proporcionar a las niñas, niños y adolescentes actividades educativas semi-estructuradas en un espacio seguro. Dichas actividades deben contemplar una perspectiva de edad y de género y ser diseñadas, planificadas e implementadas por la comunidad desplazada, o en colaboración con ella, lo que incluye a maestros desplazados, líderes comunitarios, padres y niñas y niños mayores y adolescentes con una capacidad básica para la docencia. Entre estas actividades, figuran: • clases de cálculo y alfabetización básica; • actividades recreativas (deportes, música, juegos o arte) dirigidas a aliviar el trauma y el sufrimiento psicológico; • información sobre riesgos y maneras de evitar este trauma y este sufrimiento, como sensibilización sobre minas, prevención de enfermedades, conocimientos básicos de higiene, etc.; y • apoyo psicosocial y mecanismos de derivación.
Evaluación inicial (*Véase la Parte III.1*)	Colaborar con las autoridades nacionales y las comunidades de acogida, dado su valioso conocimiento de los recursos existentes a nivel local, así como con la comunidad desplazada, para evaluar la posibilidad de que las niñas, niños y adolescentes se integren en el sistema educativo en el lugar de desplazamiento. Ello puede implicar analizar: • el número, el nivel y el perfil de los alumnos y maestros desplazados; • la capacidad del sistema escolar local y su posibilidad de incluir a los desplazados internos; • los obstáculos experimentados por los desplazados internos (jurídicos, económicos, culturales, institucionales); • los requisitos de documentación y certificación; • la necesidad de escolarización o formación adicional de niñas y niños, padres o maestros, para permitir su plena participación en el sistema, lo que puede incluir clases de idiomas, educación para la paz, disciplina positiva, prevención de la violencia de género, etc.; y • las posibilidades de educación para adultos, como programas de alfabetización para adultos, desarrollo de habilidades específicas y formación profesional.
Incidencia (*Véase la Parte V.3*)	Abogar ante las autoridades oportunas para garantizar el pleno acceso de toda persona a la educación, incluidos los desplazados internos, en condiciones de igualdad. Esto implica garantizar: • que las personas desplazadas, lo que incluye a las niñas, niños y adolescentes, tengan pleno acceso, en condiciones de igualdad, al sistema de educación formal, que comprende las escuelas locales y otras oportunidades de formación; • que los maestros desplazados puedan trabajar en las escuelas locales sin discriminación alguna; • que los criterios de matriculación y admisión en las escuelas se reduzcan o se apliquen con mayor flexibilidad de manera que no excluyan a los desplazados internos (como, por ejemplo, los requisitos de documentación); y • que se proporcionen las instalaciones y los recursos necesarios para que las escuelas y otras instituciones docentes puedan incluir a los desplazados internos, por ejemplo, ampliando o mejorando la infraestructura escolar existente o creando nuevos centros o clases complementarias.

Reintegración en el sistema formal de educación	Asistir a las autoridades relevantes en el fortalecimiento de la capacidad del sistema nacional educativo, para facilitar la integración de los desplazados internos lo antes posible (en un plazo máximo de 12 meses). Para ello, es posible que se requiera: • apoyar la rehabilitación de los centros existentes y/o la construcción de nuevas escuelas e instalaciones educativas; • proporcionar o apoyar el desarrollo de material docente; • respaldar medidas dirigidas a garantizar un entorno seguro de aprendizaje; • proporcionar formación a los maestros y educadores, en materias como educación para la paz, apoyo psicosocial y la prevención de la violencia de género; • brindar apoyo específico a personas que puedan hacer frente a obstáculos específicos para acceder a la educación o a la formación profesional, como niñas y niños huérfanos o niñas adolescentes y madres jóvenes; y • vincular las iniciativas educativas y los proyectos para personas desplazadas, en particular para niñas, niños y adolescentes, con los programas nacionales de educación, para propiciar una mejor integración en los programas escolares regulares y otros programas de aprendizaje.
Monitoreo, supervisión y evaluación (*Véase la Parte V.2 y Parte III.4* 📖)	Garantizar que el monitoreo, la supervisión y la evaluación periódica de todas las actividades en el ámbito de la educación, tanto formal como informal, a través de metodologías participativas que involucren a los alumnos, los padres, los maestros y demás personal docente. Garantizar, en particular, la creación de mecanismos adecuados de monitoreo, información y derivación, para garantizar el seguimiento de incidentes de violencia o explotación sexual, violencia entre alumnos, castigos corporales y otros abusos, así como el posible aumento de la tasa de abandono escolar.

Consideraciones fundamentales

Todo esfuerzo dirigido a garantizar el pleno acceso a la educación, en condiciones de igualdad, debe guiarse por varias consideraciones fundamentales.

- **Acceso en condiciones de igualdad**: tanto la población desplazada como la de acogida deben tener pleno acceso a la educación, en condiciones de igualdad y, por consiguiente, todas las actividades en el ámbito de la educación han de estar dirigidas a la totalidad de la comunidad, prestando particular atención a la educación de las mujeres y las niñas. Siempre que sea posible, se debe evitar crear centros o actividades paralelas para desplazados internos, para evitar su posible estigmatización y discriminación. Igualmente, la distribución de utensilios y material escolar, o el apoyo financiero para fines educativos deben beneficiar a ambos grupos.
- **Enfoques comunitarios**: la participación de la población desplazada y la de acogida, lo que incluye a los alumnos, padres y maestros (de ambos sexos), es fundamental para crear un sentido de propiedad y garantizar que las iniciativas se adapten al contexto local cultural y social. La comunidad debe participar en el diseño, la implementación y el monitoreo de las actividades en el ámbito de la educación y debe ser parte del proceso de toma de decisiones en todas sus etapas. La comunidad puede organizar guarderías infantiles alternativas que permitan a las niñas asistir a la escuela, proporcionar escoltas para el camino a la escuela y de vuelta a casa, y ayudar a definir el contenido de los códigos de conducta para el personal educativo. Los alumnos también pueden desempeñar un papel activo importante desarrollando actividades de apoyo mutuo, difundiendo información vital de una forma adaptada a la infancia, y actuando como mentores. Para garantizar una participación efectiva, los padres y los alumnos deben tener acceso a la información, ser presentados ante la dirección de las escuelas y los comités de educación, y recibir formación en materia de derechos humanos y otras cuestiones.

- **Velar por la seguridad de las niñas y los niños**: las escuelas y demás espacios de aprendizaje deben ser seguros para evitar exponer a las niñas, niños y adolescentes a la violencia, explotación y otros riesgos de protección. Ello implica garantizar:
  - que las escuelas y sus alrededores, como las letrinas, sean seguras, tengan un enfoque de género y estén adaptadas a la infancia;
  - que todo el personal educativo, tanto nacional como internacional, disfrute de unas condiciones laborales decentes, respete el código de conducta y reciba formación básica en temas como metodología para la enseñanza, derechos humanos, prevención de la violencia y explotación sexual, apoyo psicosocial y disciplina positiva, y que se fomente la contratación de mujeres como maestras y ayudantes;
  - que el currículum académico y la metodología de enseñanza sean participativos y estén dirigidos a promover la paz, la reconciliación y el diálogo constructivo, lo que incluye la educación en aptitudes para la vida;
  - que se informe a los alumnos de sus derechos (y deberes), que conozcan los mecanismos disponibles de monitoreo y derivación, así como el código de conducta que rija la labor de los maestros y el resto del personal docente; y
  - que los padres y las asociaciones de padres y maestros participen en velar por la seguridad de sus hijos y supervisen la seguridad de los espacios de aprendizaje.
- **Un enfoque integral** – La educación no se puede impartir de manera aislada; se deben desarrollar vínculos importantes con otros sectores, como el de la salud, la alimentación, la nutrición y los servicios comunitarios, para abordar las causas de la falta de acceso a la educación.

4. El marco jurídico internacional

El **derecho internacional (y regional) de los derechos humanos** garantiza el derecho de toda persona a una educación básica gratuita y obligatoria[1]. Igualmente, promueve el desarrollo de oportunidades de educación secundaria accesibles y asequibles, lo que incluye, tanto la educación general y la formación profesional, como la educación superior. El derecho internacional también prohíbe toda forma de discriminación al respecto, incluida la relacionada con el hecho de ser desplazado interno.

Todos los Estados, por consiguiente, deben garantizar la **disponibilidad** de educación primaria para toda persona, así como la progresiva disponibilidad de educación secundaria; también deben garantizar que la educación se proporcione sin discriminación alguna y que sea **accesible** para todos tanto física como económicamente; que sea de una calidad **aceptable**, y que sea **adaptable**, es decir, que sea flexible y responda al interés superior de cada niña, niño o adulto[2].

Los Estados también deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena participación, en condiciones de igualdad, de las mujeres y las niñas en los programas de educación y formación. Ello implica adoptar todas las medidas necesarias para eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres y las niñas, lo que incluye diferentes modalidades de acción afirmativa.

---

[1] Véase, a nivel internacional, art. 26 DUDH; art.24 (2)(e) y (f), 28 y 29 CDN; arts. 6, 13 y 14 PIDESC; art. 18 PIDCP; art. 5(e)(V) CEDR; arts. 10, 11(1)(c) y 14(2)(d) CEDAW; la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; y el Principio 23(3) y (4) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; y, a nivel regional, el art. 17 CAfDH y arts. 4(d) y 12 de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; arts. 11 y 20(2)(a) CAFDN; art. 13 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 34 CArDH; y art. 2 del Protocolo I CEDH. Véase también el Marco de Acción Educación para Todos y los Objetivos de desarrollo del milenio.

[2] Véase, por ejemplo, Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Nº 13 (1999) sobre el derecho a la educación (E/C.12/1999/10). Véase también la Observación General Nº 1 (2001) del Comité de los Derechos del Niño sobre los propósitos de la educación, (CRC/GC/2001/1).

El **derecho internacional humanitario** insiste en que las niñas y los niños afectados por los conflictos armados reciban un respeto y protección especiales, así como que se les proporcione el cuidado y la ayuda que necesiten, lo que comprende su acceso a la educación en condiciones de seguridad[3]. El derecho internacional humanitario también prohíbe los ataques directos o indiscriminados o las represalias contra las propiedades de la población civil, lo que incluye las escuelas, los patios de juegos, y otras instalaciones educativas[4]. Los ataques intencionales contra tales objetivos pueden constituir un crimen de guerra, tanto en conflictos internacionales, como no internacionales[5].

5. Actores principales

A nivel global, el Grupo Sectorial de Educación es el responsable de coordinar la respuesta humanitaria en el ámbito de la educación y está liderado conjuntamente por UNICEF y Save the Children Alliance. Para garantizar el éxito de los programas de educación, puede ser necesaria la participación de otros actores, entre los que figuran los siguientes:

- **a nivel nacional**: personas y las comunidades desplazadas; ministerios de educación y servicios sociales; sindicatos de maestros; sindicatos estudiantiles; ONG locales y la sociedad civil; y
- **a nivel internacional**: ACNUR, UNICEF, UNESCO, PMA (programas de alimentación en las escuelas), UNFPA, PNUD, Save the Children Alliance, CARE, CCF, CRS, AED, NRC, IRC, Refugee Education Trust, y World Vision.

Referencias principales

- *Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery* (available in 18 languages), Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE), 2010.
- *Technical Kit for Emergency Education,* Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE).
- *Education in Emergencies: A Resource Toolkit*, UNICEF, 2006.
- *Guidebook for Planning Education in Emergencies and Reconstruction*, IIEP-UNESCO, 2006.
- *Safe Schools and Learning Environments: How to Prevent and Respond to Violence in Refugee Schools*, UNHCR, 2007.
- "*Child Friendly Schools*" and "*Care Support in Schools*," UNICEF, UNGEL Forum, Vol. 6, Number 1, March 2006.
- *The Right to Education in Situations of Internal Displacement, en Protecting Internally* Displaced *Persons: A Manual for Law and Policy Makers*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2008.
- *Guía del IASC sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes*, IASC, 2007.

[3] Véase Norma 135 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Vol. I, 2005 (CICR). Véanse también arts. 23-24, 38, 50, 76 y 89 del IV Convenio de Ginebra; arts. 70(1), 77(1) y 78(2) del Protocolo Adicional I; y art. 4(3) Protocolo Adicional II.

[4] Véanse, por ejemplo, Normas 1-2, 7, 9, 11-13 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Vol. I, 2005 (CICR). Véanse también arts. 48, 51 y 52 Protocolo Adicional I; art. 13 Protocolo Adicional II; y Principio 21(2)(b) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

[5] Véanse, por ejemplo, arts. 8(b)(ix) y 8(e)(iv) del Estatuto de la CPI.

Enlaces de utilidad

- Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, (INEE): **www.ineesite.org**
- Right to Education project: **www.right-to-education.org**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org/spanish**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: **www.acnur.org**
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; **www.unesco.org**

Anexo I

Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana.

Las Normas mínimas del INEE proporcionan estándares mínimos, indicadores y notas de orientación dirigidas a garantizar una educación de calidad en contextos humanitarios. Las normas, que se resumen a continuación, se dividen en cinco categorías: (1) normas comunes a todas las categorías; (2) acceso y ambiente de aprendizaje; (3) enseñanza y aprendizaje; (4) maestros y otro personal educativo; (5) política educativa y coordinación. Las normas están disponibles en: **http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Normas_Minimas_INEE.pdf**

Normas comunes a todas las categorías	
Participación de la Comunidad	
Participación	Los miembros de la comunidad afectada por la emergencia participan activamente en la evaluación inicial, planificación, implementación, monitoreo y evaluación del programa educativo.
Recursos	Los recursos locales de la comunidad se identifican, movilizan y utilizan para implementar los programas educativos y otras actividades de aprendizaje.
Análisis	
Evaluación inicial	Se realiza una evaluación educativa de la emergencia de forma oportuna, holística y participativa.
Planificación de la respuesta	Se desarrolla un marco para una respuesta educativa que incluye una descripción clara del problema y una estrategia documentada para la acción
Monitoreo	Representantes de los beneficiarios monitorean regularmente las actividades de respuesta educativa y las necesidades de educación de la población afectada.
Evaluación	Existe una evaluación sistemática e imparcial de la respuesta educativa para mejorar la práctica y aumentar la responsabilidad
Acceso y ambiente de aprendizaje	
Igualdad de acceso	Todas los individuos tienen acceso a oportunidades educativas pertinentes y de calidad
Protección y bienestar	Los ambientes de aprendizaje son seguros y estimulan la protección y el bienestar mental y emocional de los educandos.
Instalaciones	Las instalaciones de educación son propicias para el bienestar físico de los educandos.

Enseñanza y aprendizaje	
Currículo / planes de estudios	Se usan planes de estudios cultural, social y lingüísticamente pertinentes para brindar la educación formal y no formal, adecuada para cada situación de emergencia
Capacitación	Los maestros y otro personal educativo reciben una capacitación periódica, pertinente y estructurada de acuerdo a las necesidades y las circunstancias
Instrucción	La enseñanza se centra en el educando, es participativa e inclusiva
Evaluación	Se usan métodos apropiados para evaluar y validar los logros del aprendizaje
Maestros y otro personal educativo	
Reclutamiento y selección	Se recluta una cantidad suficiente de maestros y demás personal educativo calificados apropiadamente a través de un proceso participativo y transparente basado en criterios de selección que reflejan diversidad de igualdad.
Condiciones de trabajo	Los maestros y otro personal educativo tienen condiciones de trabajo claramente definidas, siguen un código de conducta y son compensados de forma apropiada.
Apoyo y supervisión	Se establecen mecanismos de supervisión y apoyo para los maestros y personal educativo, y se utilizan regularmente.
Política educativa y coordinación	
Formulación y promulgación de la política	Las autoridades educativas priorizan el acceso gratuito para todos y todas promulgan políticas flexibles para promover la inclusión y calidad de la educación, dado el contexto de la emergencia.
Planificación e implementación	Las actividades educativas de emergencia tienen en cuenta las políticas y las normas educativas nacionales e internacionales, y las necesidades de aprendizaje de las poblaciones afectadas.
Coordinación	Existe un mecanismo de coordinación transparente para las actividades educativas de emergencia, que incluye la información efectiva que comparten los beneficiarios.

Parte IV.16
Medios de subsistencia

Mensaje principal 312

1. ¿Qué se entiende por medios de subsistencia? 312

2. El trastorno de los medios de subsistencia en situaciones de desplazamiento interno 313

3. La responsabilidad del Estado 314

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos 314

5. El marco jurídico internacional 321

6. Actores principales 322

Referencias principales 322

Enlaces de utilidad 322

Mensaje principal

Por medios de subsistencia se entiende el conjunto de capacidades, bienes y estrategias que utiliza una persona para ganarse la vida, es decir, para conseguir alimentos e ingresos a través de diferentes actividades económicas.

Toda persona tiene derecho a desarrollar medios de subsistencia. Para los desplazados internos, la pérdida de sus medios de subsistencia puede generar riesgos de protección, ya que afecta su bienestar psicosocial, haciendo que disminuya su autoestima. La generación de ingresos durante el desplazamiento no sólo mejora la calidad de vida de las personas, sino que ayuda a evitar situaciones prolongadas de dependencia y el riesgo de sufrir más discriminación y abusos.

Aunque es posible que los programas para promover el desarrollo de medios de subsistencia no sean sostenibles en sí mismos, deben estar dirigidos a garantizar la sostenibilidad de los medios de subsistencia, tanto a corto plazo, para salvar vidas, como a largo plazo, para fortalecer la capacidad de resistencia de las personas y ayudarlas a superar su situación de vulnerabilidad.

1. ¿Qué se entiende por medios de subsistencia sostenibles?

Un medio de subsistencia sostenible es el que permite a una persona[1]:

- adaptarse y sobrevivir a situaciones de estrés y shock, y superarlas;
- mantener o mejorar sus capacidades y sus bienes;
- proporcionar oportunidades de subsistencia sostenibles a la siguiente generación; y
- contribuir a los beneficios netos de la comunidad en la que vive.

A efectos de alcanzar estos objetivos, los programas para el desarrollo de medios de subsistencia abarcan un amplio abanico de actividades, entre las que figuran la movilización comunitaria; el desarrollo de habilidades de liderazgo; educación no-formal; programas de formación profesional y de formación técnica; actividades de generación de ingresos; programas de ”trabajo por alimentos” o “trabajo por dinero”; proyectos de prácticas; programas de microcréditos; programas de agricultura; programas para el establecimiento de negocios; proyectos de semillas y herramientas; proyectos de cría de animales de granja; y programas de autoempleo y de colocación[2].

Las actividades de apoyo a los medios de subsistencia también pueden hacer frente a numerosos obstáculos, entre los que figura la falta de mercados, el desempleo, la falta de inversión, etc. Los problemas de seguridad también pueden afectar negativamente la sostenibilidad de los medios de subsistencia de las comunidades desplazadas y de las demás comunidades afectadas. Entre estos problemas, figuran las restricciones a la libertad de

En **Somalia**, se capacitó a mujeres desplazadas para el desarrollo de medios de subsistencia (por ejemplo, la utilización de molinos, costura, panadería y pequeño comercio) y se les brindó formación en conocimientos básicos de cálculo y alfabetización. Se les proporcionaron pequeñas subvenciones puntuales para la compra de materias primas. Ello permitió a las mujeres empezar a trabajar más cerca de sus hogares y algunas pudieron dejar de recolectar leña, que era una actividad de alto riesgo. Para más información, véase **www.globalprotectioncluster.org**

[1] *Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A Synthesis of Current Practice*, Longley, C. y Maxwell, D., Overseas Development Institute, Londres, Reino Unido, 2003.

[2] *Manual sobre cuestiones de Género del IASC, Mujeres, niñas, niños y hombres. Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes*, diciembre de 2006.

circulación para fines económicos o comerciales, la detención arbitraria o la presencia de minas en campos de cultivo, carreteras o mercados locales (*véase la Parte IV.2 a 5* 📖).

2. El trastorno de los medios de subsistencia en situaciones de desplazamiento interno

Al perder los medios de subsistencia conocidos, los desplazados internos experimentan dificultades para adaptarse a los nuevos mercados, adquirir nuevas destrezas e integrarse plenamente en las comunidades que los rodean. Esta situación genera varios riesgos de protección, que pueden afectar gravemente muchos aspectos de la vida de las personas y de la comunidad de acogida, como se ilustra a continuación:

- El trastorno de los medios de subsistencia puede agravar el **trauma y el estrés** sufridos a consecuencia del conflicto o de un desastre natural. El suministro prolongado de ayuda humanitaria puede hacer más **difícil lograr la autosuficiencia**. Cuanto antes se implementen los programas de apoyo a los medios de subsistencia, más fácil será para los desplazados internos recuperar su autoestima y su capacidad de lograr la autosuficiencia. Es importante que exista una estrecha cooperación entre los servicios de asistencia psicosocial y las organizaciones de apoyo a los medios de subsistencia para garantizar un enfoque innovador en todas las intervenciones (Véase la Parte V.11).
- La falta de medios de subsistencia puede provocar la **separación familiar** al hacer que los padres se vean obligados a abandonar a sus hijos o familiares mayores para buscar trabajo. **Las niñas y niños pueden verse obligados a abandonar la escuela** para contribuir a los ingresos familiares.
- **El abuso sexual y la violencia de género** son otras consecuencias nefastas de la falta de medios de subsistencia sostenibles, que afectan particularmente a las mujeres, niñas y niños desplazados, quienes pueden verse obligados a acceder a favores sexuales a cambio de alimentos y provisiones básicas.
- En algunas sociedades desplazadas, **los hombres pueden verse incapaces de asumir el rol tradicional** de ser el "sostén de la familia", ya que los roles de género pueden haberse redefinido durante el desplazamiento. Puede conducir a una pérdida de autoestima, al abuso del alcohol o las drogas y a un aumento de la violencia doméstica.
- **Las comunidades vecinas pueden percibir la presencia de los desplazados internos como una amenaza** a sus ya escasos recursos, lo que puede generar discriminación y exclusión, particularmente con relación al mercado de trabajo.
- **Los programas dirigidos exclusivamente a identificar medios de subsistencia sostenibles para los desplazados internos pueden generar tensiones con la población de acogida** y afectar negativamente la capacidad de los desplazados internos de alcanzar soluciones duraderas. Los programas de apoyo a los medios de subsistencia de las comunidades de acogida en aquellas situaciones en las que estas atraviesan las mismas dificultades, pueden contribuir a la coexistencia pacífica y garantizar la sostenibilidad de las estrategias de apoyo a los medios de subsistencia de los desplazados internos.
- **Las autoridades pueden considerar que los programas de apoyo a los medios de subsistencia constituyen una forma de consolidar una determinada solución duradera, o de impedir otras**. Por ejemplo, un gobierno que intente facilitar el retorno de personas desplazadas, puede temer que el apoyo a los medios de subsistencia en zonas de desplazamiento propicie la integración local y desaliente el retorno. El diálogo con el gobierno puede ayudar a alcanzar un consenso respecto al hecho de que los programas para fomento de la autosuficiencia deben ser considerados como los precursores de cualquiera de las tres soluciones duraderas (retorno, integración local o reasentamiento) (*véase la Parte VI* 📖).

3. La responsabilidad del Estado

El gobierno y los proveedores de los servicios públicos son los principales responsables de garantizar un entorno que permita alcanzar la autosuficiencia. Los desplazados internos, sin embargo, a menudo se ven obligados a hacer frente a un mayor número de obstáculos que el resto de la población para desarrollar medios de subsistencia sostenibles a consecuencia de la pérdida de sus propias posesiones y estrategias, de las disputas sobre tierras y propiedades perdidas y de la desaparición de sus antiguas redes de apoyo socioeconómico. Ello hace que el Estado tenga que adoptar medidas específicas para apoyar a los desplazados internos en el desarrollo de medios de subsistencia sostenibles, tanto durante como inmediatamente después del desplazamiento. Entre estas medidas, figuran:

- garantizar un acceso no discriminatorio a los servicios públicos, como de salud, educación, bienestar social y créditos hipotecarios, para lograr un entorno estable y digno en el que los desplazados internos puedan alcanzar la autosuficiencia;
- desarrollar un marco jurídico y administrativo adecuado que permita a los desplazados internos acceder al mercado de trabajo, con medidas que respondan a sus necesidades específicas, como el reconocimiento de sus certificados académicos y profesionales, políticas de contratación laboral no discriminatorias y apoyo psicosocial;
- respetar y propiciar la libre circulación de los desplazados internos para fines económicos;
- integrar medidas para apoyar el desarrollo de los medios de subsistencia de los desplazados internos en los programas nacionales de desarrollo y en las estrategias para la reducción de la pobreza; y
- garantizar la seguridad de todo lo relativo a los medios de subsistencia y el fortalecimiento del orden público para proteger los bienes y las actividades de los desplazados internos, de los que dependa su autosuficiencia.

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

En situaciones de crisis, la comunidad internacional tiende a movilizar su capacidad y sus recursos para responder a las necesidades más urgentes (alimentos, agua, alojamiento, salud) de las poblaciones desplazadas y otras poblaciones afectadas. Por lo general, se considera que los programas de apoyo a los medios de subsistencia corresponden a la fase posterior a la de emergencia. Sin embargo, tras el primer año de desplazamiento, el punto de mira internacional se suele trasladar a nuevas crisis y muchos desplazados internos acaban encontrándose en una situación en la que todavía dependen de la ayuda humanitaria, que disminuye a gran velocidad, y tienen pocas oportunidades de desarrollar un medio sostenible de subsistencia.

La participación de actores especializados en reintegración y desarrollo en las etapas iniciales de las emergencias, así como la programación conjunta entre éstos últimos y las agencias de protección, es vital para maximizar el impacto de protección de las intervenciones humanitarias. El Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial de Protección debe colaborar estrechamente con el Grupo Sectorial de Recuperación Temprana y el de Agricultura, y con otros grupos sectoriales/sectores relevantes, en el desarrollo de un enfoque conjunto de desarrollo, asistencia humanitaria e intervenciones genéricas de protección. Los programas de apoyo a los medios de subsistencia, por consiguiente, deben formar parte de una estrategia multisectorial para la realización de los derechos jurídicos, sociales, culturales y económicos de los desplazados internos así como de otras poblaciones afectadas.

	En nuestro trabajo, podemos…
Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	Los pasos que se indican a continuación se deben adoptar en el marco de un ejercicio de evaluación conjunta: • Identificar las **estrategias de subsistencia familiar previas al desplazamiento** y los roles económicos y tradicionales, particularmente en relación con el control de los recursos y los bienes, la movilidad, el acceso a los mercados y el acceso y la administración de los recursos. El conocimiento a fondo de los mecanismos de generación de ingresos previos al desplazamiento ayudará a garantizar que los programas de apoyo a los medios de subsistencia promuevan la igualdad de género y el aprovechamiento de los recursos existentes en la comunidad. • Identificar, mediante metodologías de evaluación participativas, las destrezas y capacidades de la comunidad, así como las **estrategias de adaptación o supervivencia económica durante el desplazamiento** de los diferentes grupos, en función de la edad y el género. Garantizar que los resultados de este análisis informen el diseño de proyectos de apoyo a los medios de subsistencia, que deben basarse en las estrategias de adaptación específicas para cada grupo. Lo que pudiera ser apropiado para excombatientes, por ejemplo, puede no serlo para mujeres a cargo del hogar o para personas mayores. • Ser conscientes de qué **destrezas o actividades pudieran resultar improductivas** o pudieran considerarse inadecuadas desde diferentes perspectivas (por ejemplo, por ser poco dignas, discriminatorias, insostenibles, porque saturan el mercado local o porque no exista demanda en el mercado). • Evaluar el estado de los medios de subsistencia de todos los grupos de la **comunidad local**. El resultado de esta evaluación debe utilizarse para identificar áreas de intervención entre las poblaciones más afectadas. Encargar un **análisis de mercado a nivel local** para identificar la producción, la mano de obra, y los servicios a nivel local en el sector público y privado. • Identificar posibles instancias de **discriminación en el acceso a recursos naturales de carácter vital** para la población, como el agua, la leña o la tierra, e intentar comprender los motivos (económicos, políticos o de otra índole) y en qué medida afectan la posibilidad de las personas desplazadas de desarrollar medios de subsistencia. Consultar a las personas desplazadas para saber qué **barreras** encuentran al acceder a los **programas nacionales** que facilitan el acceso al desarrollo de medios de subsistencia, como las instituciones de microcrédito, préstamos hipotecarios, etc.
Coordinación y cooperación con los socios	• Promover el **intercambio de conocimiento** y de experiencia entre el personal de derechos humanos / protección que participe en programas de apoyo a los medios de subsistencia, para garantizar la integración de los aspectos de protección en la planificación y la implementación de dichos programas. • Mantener comunicación con agencias especializadas en el ámbito de la autosuficiencia, los medios de subsistencia y el desarrollo para garantizar la **puesta en marcha de los programas de apoyo a los medios de subsistencia desde el principio del desplazamiento**, junto a los programas de ayuda alimentaria y otras intervenciones de emergencia.

	• En el **Sector o Grupo Sectorial de Recuperación Temprana, garantizar la cooperación** entre las organizaciones humanitarias y las instituciones públicas locales para el desarrollo de una estrategia común de apoyo a los medios de subsistencia y para garantizar la incorporación de estos programas en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. • Abogar a favor de **proyectos de apoyo a los medios de subsistencia que propicien la coexistencia pacífica**, la reconciliación y la prevención de conflictos, por ejemplo, estableciendo centros de formación profesional que beneficien tanto a las comunidades desplazadas como a las comunidades de acogida. • Promover una estrecha cooperación entre las instituciones de **asistencia psicosocial y sanitaria** mediante proyectos de creación de empleo y de generación de ingresos para fortalecer el vínculo entre la recuperación del trauma y la autosuficiencia. • Siempre que sea posible, interceder a favor de la **incorporación de los líderes y las asociaciones** de la población desplazada en las estructuras locales, como en las municipalidades y sindicatos, para propiciar la integración económica y social de los desplazados internos. • Garantizar que los programas de integración y de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) estén bien orientados y vinculados a iniciativas de recuperación, tales como las dirigidas a apoyar la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración, en consonancia con la *Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto*.
Monitoreo e informes de protección (*Véase la Parte V.2* 📖)	• **Monitorear instancias de discriminación de desplazados internos para acceder a programas de ayudas públicas**, como programas de créditos y agrícolas. Garantizar la denuncia de políticas y procedimientos discriminatorios y la actuación en este ámbito de los actores oportunos, como las autoridades nacionales, los sindicatos locales y los actores de desarrollo y humanitarios. • Identificar instancias de **explotación laboral infantil**, y garantizar un apoyo adecuado a las familias para el desarrollo de medios de subsistencia con el fin de erradicar tales prácticas. Derivar a las organizaciones especializadas todos los casos de niñas y niños que lleven a cabo trabajos peligrosos o nocivos para su desarrollo y crecimiento, de forma que se les pueda alejar de los entornos peligrosos de manera inmediata. Procurar encontrar alternativas viables de generación de ingresos. • Monitorear todo posible **aumento del sexo transaccional** (mujeres y niñas que accedan a favores sexuales para sobrevivir), e identificar su posible vinculación con una mayor presencia de población desplazada o con la carencia de medios de subsistencia alternativos y dignos. Identificar redes de explotación y de trata de personas, y garantizar la activación de mecanismos para la protección de las víctimas de la trata. Procurar encontrar otras oportunidades de generación de ingresos. *(Véase la parte IV.8* 📖*)* • Monitorear exhaustivamente los criterios y los procedimientos aplicados para el acceso a programas de apoyo a los medios de subsistencia y a microcréditos, particularmente con el objeto de **identificar instancias de explotación económica y sexual**, también por parte de los trabajadores humanitarios involucrados en la implementación de los programas.

	• Monitorear **la viabilidad de los asentamientos** de la población desplazada para garantizar que exista la posibilidad de desarrollar medios de subsistencia. Se deben analizar diferentes aspectos, como la ubicación y las vías de acceso para entrar y salir de los asentamientos para ir al campo, a los mercados, etc. • Monitorear la existencia de **procedimientos para el reconocimiento de la cualificación académica y profesional de los desplazados internos** y de otras poblaciones afectadas que hubieran perdido su documentación y, en su caso, verificar que sean simples, transparentes y efectivos.
Participación y movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10* 📖)	• Identificar los **mecanismos tradicionales de apoyo a nivel comunitario**, las estructuras formales e informales de mando, los grupos de autoayuda, los comités de gestión, las instalaciones de servicios comunitarios y las agrupaciones sociales susceptibles de recibir el apoyo de la comunidad internacional para maximizar su capacidad. Esto es particularmente importante en situaciones de **desplazamiento en zonas urbanas** o de dispersión rural, en las que es difícil identificar a los desplazados internos y llegar a ellos directamente. • Apoyar las **estrategias tradicionales y locales de subsistencia existentes en las comunidades de acogida** y promover la participación de los desplazados internos en sus estructuras, como agrupaciones tradicionales con relación a microcréditos, pequeñas asociaciones de propietarios, productores y comités de mercado. • Garantizar **estrategias diferenciadas de apoyo a los medios de subsistencia** para responder a las necesidades específicas de los desplazados internos y de los miembros de la comunidad de acogida, según los diferentes riesgos a los que se expongan. Asegurar la participación de los desplazados internos en el diseño y el desarrollo de estas estrategias, y estar al tanto de las necesidades de cada grupo particular, como los que se indican a continuación: ♦ las **personas con discapacidad**, entre las que figuran tanto las que tengan algún tipo de discapacidad anterior, como las que la tengan a consecuencia del trauma o las heridas vinculadas con el conflicto. Estas personas pueden requerir un apoyo específico para identificar oportunidades de empleo apropiadas. ♦ las **personas solas a cargo del hogar** pueden requerir un apoyo adicional para poder acceder a actividades para alcanzar la autosuficiencia, a través de guarderías infantiles comunitarias en las que puedan dejar a sus hijos mientras van a trabajar. ♦ los **jóvenes** (de más de 18 años) **anteriormente asociados con las fuerzas armadas u otros grupos armados**, requieren un apoyo específico para su reintegración en la vida civil. La generación de empleo juvenil es vital para proporcionarles una alternativa a la guerra como medio de supervivencia[3]. Se deben promover los programas de desarme, la desmovilización y reintegración (DDR). ♦ las **familias u hogares a cargo de personas mayores** también pueden requerir asistencia para conseguir medios de subsistencia y acceder a actividades de generación de ingresos y microcréditos en condiciones de igualdad. También pueden necesitar ayuda para llevar a cabo actividades que requieran fuerza física.

[3] Ello se puede lograr, por ejemplo, incluyendo a jóvenes en programas para la reconstrucción y rehabilitación de obras públicas como, por ejemplo, para la restauración de vías de transporte vitales o de instalaciones sanitarias o educativas.

	♦ los **soldados desmovilizados** en el marco de programas de DDR, necesitan un apoyo específico para reintegrarse en la vida civil. Es importante comprender y satisfacer sus necesidades específicas para evitar su estigmatización y exclusión. ♦ las **minorías étnicas** con frecuencia se enfrentan a un mayor nivel de discriminación, incluso por parte de las comunidades desplazadas. El apoyo en el desarrollo de determinadas destrezas o ámbitos laborales puede conducir a la mejora de su estatus social en la comunidad. ♦ los grupos y las personas que prefieren permanecer **escondidas**, cerca de sus lugares de origen, requieren programas adaptados de generación de ingresos que puedan llevarse a cabo desde los lugares en que se esconden, a la vez que se garantice que sus productos lleguen al mercado local. • Apoyar el **desarrollo organizativo de grupos y asociaciones comunitarias de desplazados internos**, que incluyan a miembros de la comunidad de acogida. Ello permitirá a los desplazados internos asumir un papel activo en su nueva comunidad y brindar servicios de utilidad para otros. Los esfuerzos de los desplazados internos por reconstruir sus medios de subsistencia dependen en gran medida de la reconstrucción de este tipo de redes de apoyo comunitario.
Formación, capacitación y reciclaje laboral	• Favorecer programas de apoyo a los medios de subsistencia que ayuden a desarrollar **capacidades que se correspondan con las necesidades del mercado local**. Centrarse, no obstante, en las áreas menos saturadas del mercado local, lo que puede ayudar a evitar posibles tensiones entre la comunidad desplazada y la de acogida. • Hacer todo lo posible por **superar los roles tradicionales de género en la división de trabajo**, garantizando la igualdad de acceso de hombres y mujeres a profesiones no tradicionales, permitiendo así, por ejemplo, que las mujeres trabajen en el área de la construcción, o como carpinteras, fontaneras o contables. • Orientar los programas de capacitación y de **reciclaje laboral** hacia actividades que no requieran la explotación de recursos naturales escasos en las áreas de acogida, a efectos de propiciar la reconciliación. • Apoyar la implementación de **programas de orientación rápida** para grupos o personas con necesidades específicas, como personas analfabetas, antes de llevar a cabo programas de formación, para garantizar que puedan participar en los mismos. • Apoyar e impulsar el diseño y la implementación de **actividades de capacitación y formación profesional en dos fases** que permitan la "graduación" de los participantes y su acceso a subvenciones y préstamos para comenzar sus propias actividades productivas y, de este modo, facilitar el vínculo entre las destrezas adquiridas y la autosuficiencia. • Promover **programas de re-certificación profesional y re-acreditación** en situaciones en las que los desplazados internos posean las habilidades y destrezas necesarias para responder a las necesidades del mercado local, pero carezcan de certificación profesional o académica a consecuencia de la falta o la pérdida de documentación.

Asistencia jurídica, asesoramiento legal y defensa de los derechos humanos
(*Véase la Parte V.3 y V.8*)

- Proporcionar **asistencia jurídica y asesoramiento legal a los desplazados internos y a los actores nacionales para superar y erradicar las posibles instancias de discriminación** con relación a los medios de subsistencia. Con frecuencia, ello incluye:
  - proporcionar asesoramiento técnico para el establecimiento de un marco jurídico y administrativo adecuado para las instituciones locales;
  - apoyar y abogar a favor de la adopción de medidas concretas que permitan el acceso de los desplazados internos a las mismas oportunidades y servicios que las comunidades vecinas;
  - facilitar el acceso de las mujeres a la documentación, la educación y la atención sanitaria, así como a los programas de ayuda social y a los derechos laborales y de la propiedad;
  - proporcionar material y programas de formación al personal de los ministerios relevantes, al personal sanitario y educativo a nivel local así como a las oficinas locales de asistencia social para promover un mejor entendimiento y el conocimiento de estos derechos;
  - promover la incorporación de una **"cláusula de trato justo y no discriminatorio" en el Código de Conducta** de los funcionarios públicos a nivel nacional, así como la introducción del requisito de un alto estándar de conducta en la descripción de las responsabilidades de los puestos de trabajo.
- Ayudar a los desplazados internos a **acceder a recursos naturales y productivos** así como a los activos necesarios para reconstruir sus medios de subsistencia. Supervisar los mecanismos de restitución y reparación en casos de disputas sobre la tierra. *(Ver la Parte IV.18)*.
- En situaciones en las que se hayan producido frecuentes robos de ganado, apoyar el establecimiento de un sistema para la restitución del mismo que contribuya a un proceso de reconciliación a nivel local.
- Promover **mecanismos para simplificar los procedimientos administrativos internos para que los desplazados internos accedan al mercado laboral**, tanto en sector público como en el privado. Garantizar un equilibrio adecuado entre el énfasis en las necesidades específicas de los desplazados internos y la igualdad de derechos, para evitar categorizaciones indebidas o situaciones de exclusión.
- Abogar a favor de que el Estado apoye el **reconocimiento de títulos y certificados académicos y profesionales**, particularmente de aquellas personas que hubieran perdido la documentación a consecuencia de la huida y la violencia. Promover que se les brinde orientación técnica sobre los procedimientos de reconocimiento de títulos, si fuera necesario. *(Véase la Parte IV.1)*.
- Abogar a favor de una reglamentación clara y del respeto de los **derechos laborales**. Abogar también a favor del desarrollo de instituciones locales que promuevan "condiciones de trabajo decentes", como cooperativas, sindicatos, tribunales administrativos, tribunales laborales y organismos de seguridad social. **Los sindicatos y las cooperativas** son actores públicos especialmente fuertes que tienen como objetivo defender los derechos socioeconómicos de sus trabajadores/empleados. Como tales, con frecuencia, pueden transformarse en defensores eficaces de los desplazados internos y otras comunidades afectadas.
- Apoyar **programas para el desarrollo de "aptitudes para la vida"** en relación con la resolución de conflictos, la negociación y la coexistencia pacífica.
- Promover la implementación de **proyectos de generación de ingresos** rápidos y bien concebidos **inmediatamente tras el desplazamiento** para ayudar a las personas a recuperar su dignidad y evitar estrategias ilícitas o insostenibles.

Asistencia material, técnica o financiera (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Colaborar con los grupos sectoriales y los sectores oportunos para el desarrollo de **proyectos multidimensionales** que abarquen todos los servicios necesarios, lo que incluye la vivienda, la salud y el empleo, teniendo en cuenta su estrecha vinculación con las necesidades relacionadas con los medios de subsistencia. • Garantizar que la **asistencia material y financiera** que se brinde para el desarrollo de medios de subsistencia también vaya dirigida e involucre a personas o grupos con **necesidades específicas en las comunidades de acogida**, para evitar crear tensiones entre los desplazados internos y las comunidades de acogida. • Integrar en los servicios del Estado el mayor número posible de proyectos de apoyo al desarrollo de medios de subsistencia, mediante estructuras específicas de coordinación y mecanismos para el traspaso de proyectos. • Abogar ante las agencias de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo a favor de la implementación de proyectos dirigidos a **fortalecer la capacidad de absorción de las comunidades de acogida**, invirtiendo en la creación o mejora de infraestructura y servicios comunitarios y en la economía local. • Apoyar el desarrollo de proyectos sostenibles de asistencia y apoyo comunitario para ayudar a los **desplazados internos y a otras comunidades afectadas a cuidar de las personas mayores y de personas con discapacidad** u otros miembros de la comunidad con necesidades específicas, para cubrir las lagunas generadas por el trastorno de la economía y las estructuras familiares previas al desplazamiento. • Apoyar los esfuerzos nacionales e internacionales para la creación de empleo y el desarrollo de **oportunidades para todos en los lugares de retorno o en los nuevos lugares de asentamiento**, independientemente del género, origen étnico, etc. • Acordar con todos los actores relevantes, entre los que figuran los desplazados internos, **criterios** claros, transparentes y que tengan un enfoque de protección, relativos a **la retirada gradual de los programas** de asistencia y de apoyo a los medios de subsistencia y su traspaso a los programas de desarrollo a largo plazo. La ayuda material y financiera para programas relacionados con los medios de subsistencia debe mantenerse hasta que los medios de subsistencia sean sostenibles o hasta que el apoyo de las instituciones nacionales esté disponible y sea también sostenible.
Evaluación y monitoreo (*Véase la Parte III.4* 📖)	• Acordar y desarrollar **criterios de autosuficiencia** con los socios relevantes en cada situación de desplazamiento. Para formular criterios pertinentes, realistas, específicos y medibles durante un determinado periodo, se debe consultar a los desplazados internos y otras comunidades afectadas. Utilizar estos criterios para medir el avance de los programas humanitarios y de recuperación temprana. • Participar en sesiones informativas tras las evaluaciones de los programas y utilizar los informes de monitoreo para dar seguimiento a **problemas específicos de protección** que pongan en peligro la eficacia y el éxito de los programas de apoyo a los medios de subsistencia, como pueden ser las amenazas de seguridad, la discriminación en el acceso a los recursos, la desigualdad de género o la falta de recursos o formación por parte de la administración pública.

5. El marco jurídico internacional

El derecho de los desplazados internos a acceder a un medio de subsistencia sostenible está anclado en el **principio de no discriminación, el derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho al trabajo**. El acceso a la **educación** y a una **atención sanitaria** adecuada también están estrechamente vinculados con la capacidad de desarrollar un medio de subsistencia sostenible. El disfrute de este derecho, por su parte, se considera un requisito esencial para poder ejercer otros derechos fundamentales.

El **derecho a un nivel de vida adecuado**[4] comprende otros derechos más específicos, como el derecho al agua y a una alimentación, vestido y vivienda adecuados.

El **derecho al trabajo**[5] implica el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida en un entorno laboral seguro y comprende también la libertad sindical y la negociación colectiva. Este derecho también entraña la prohibición de imponer trabajos obligatorios o forzosos.

Los ***Principios Rectores de los Desplazamientos Internos***[6] establecen que las personas desplazadas no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Igualmente, hacen referencia al derecho a **buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en actividades económicas**.

El derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho al trabajo no requieren que el Estado proporcione viviendas o trabajo para toda la población, sino que representan la obligación básica del Estado de **adoptar las medidas necesarias**, tanto por separado como a través de la cooperación internacional, para lograr la **plena realización** de estos derechos[7].

En el marco de las **operaciones de asistencia humanitaria**, sin embargo, ello implica el deber del estado de **proporcionar** bienes y servicios, como alojamiento, alimentos y comida, a personas que, dadas las circunstancias, no pueden satisfacer sus necesidades básicas. En el caso de que un Estado no pueda, o no quiera, garantizar un nivel mínimo de disfrute de estos derechos, el derecho internacional de los derechos humanos le exige solicitar la asistencia de la comunidad internacional.

El **derecho internacional humanitario** prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. Esta prohibición constituye una norma de derecho consuetudinario y es aplicable a conflictos armados tanto internacionales como no internacionales[8]. Entre estos bienes, figuran los artículos alimenticios y las zonas agrícolas en donde se producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las instalaciones de riego. Esta lista no es exhaustiva e incluye otros bienes de producción, así como medicamentos, vestido y alojamiento.

El derecho internacional humanitario también **prohíbe hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra**, lo que constituye una norma consuetudinaria aplicable a conflictos tanto internacionales como no internacionales. Provocar la inanición de la población civil como arma de guerra también constituye un crimen de guerra bajo el *Estatuto de la Corte Penal Internacional*[9]. Bajo el derecho internacional humanitario, esta norma no prohíbe el uso del asedio para lograr un objetivo militar. Sin embargo, al llevar a cabo operaciones militares de esa naturaleza, las partes en conflicto deben respetar otra norma consuetudinaria; deben "permitir y facilitar, a reserva de su derecho de control, el paso rápido y sin trabas de toda la ayuda humanitaria destinada a las

[4] Art. 11 PIDESC; véanse también Observaciones Generales Nº 7, 12 y 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[5] Art. 23 DUDH; art. 5 (e) (i) CERD; arts. 6 y 7 PIDESC.

[6] Principios Rectores 22 y 29.1.

[7] Art. 2 PIDESC

[8] Norma 54 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR).

[9] Estatuto CPI, art. 8(2)(b)(xxv)

personas civiles necesitadas que tenga carácter imparcial y se preste sin distinción desfavorable alguna”[10].

6. Actores principales

Un programa creíble de apoyo al desarrollo de medios de subsistencia debe situar a los desplazados internos y a las demás poblaciones afectadas en el centro de las iniciativas adoptadas. Igualmente, debe estar basado en una estrecha cooperación con el equipo interagencial del país, el gobierno y los actores del ámbito del desarrollo, como el Banco Mundial, PNUD, OIT, FAO y las agencias de cooperación bilateral. También deben existir mecanismos de coordinación en el ministerio encargado del desplazamiento interno, así como entre otros ministerios, particularmente los de planificación, finanzas, trabajo y desarrollo económico, agricultura, salud, vivienda, educación y orden público. Por otra parte, los programas de protección y asistencia a la población desplazada se deben incorporar a los planes nacionales de desarrollo así como a las iniciativas dirigidas a la reducción de la pobreza.

En el debate con los donantes se deben incluir sugerencias sobre cómo pueden contribuir a la autosuficiencia de las poblaciones desplazadas y otras poblaciones afectadas, así como al desarrollo de medios de subsistencia sostenibles. Los miembros de la comunidad internacional pueden utilizar su influencia y “buenos oficios” con las autoridades nacionales para que apoyen el desarrollo de medios de subsistencia sostenibles para los desplazados internos.

También se pueden crear mecanismos de asociación con el sector privado para apoyar las pequeñas y medianas empresas de los desplazados internos en campamentos y en zonas en que se estén implementando soluciones duraderas. Las iniciativas en este caso podrían incluir, por ejemplo, la subcontratación de pequeñas empresas de microcréditos, la organización de esquemas de empleo remunerado estacional o temporal, etc.

Referencias principales

- *Mujeres, niñas, niños y hombres, Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes, Manual del IASC sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*, IASC, diciembre 2006.
- *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities,* ACNUR, Ginebra, 2004.
- *Handbook for Self-Reliance*, ACNUR, Ginebra, 2006.
- *UN Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards,* United Nations Inter-agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration, 2010.
- *Building livelihoods. A field Manual for Practitioners in Humanitarian Settings*, Women’s Refugee Commission, New York, 2009.

Enlaces de utilidad

- Livelihoods Connect, Support for Sustainable Livelihoods: **www.livelihoods.org**
- PNUD, prevención y recuperación de crisis: **www.undp.org/spanish/temas/crisis**
- United Nations Peacekeeping: Disarmament, Demobilization, Reintegration: **http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml**

[10] Norma 55 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR); Arts. 54(2) y 70 Protocolo Adicional I; art. 14 y 18(2) Protocolo II.

Parte IV.17
Tierra y propiedad

Mensaje principal **324**

1. La pérdida de la propiedad en situaciones de desplazamiento interno **324**

2. El marco jurídico internacional y la responsabilidad del Estado **328**

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **331**

4. Actores principales **335**

Referencias principales **335**

Enlaces de utilidad **335**

Mensaje principal

El desplazamiento forzado a menudo conduce a la pérdida de las tierras, la vivienda y las demás propiedades de personas y comunidades que, a consecuencia de ello, se ven privadas de su principal fuente de seguridad física y económica. Las disputas por la tierra y otras propiedades a menudo figuran entre las principales causas de conflicto y desplazamiento y pueden generar obstáculos para el retorno, la reintegración y la reconciliación. Los esfuerzos por superar el problema de la privación de la tierra y la propiedad deben formar parte de la respuesta de protección en todas las etapas del desplazamiento y de la posterior recuperación.

Los ***Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*** (los **"Principios Pinheiro"**), y el ***Manual interagencial para la Aplicación de los "Principios Pinheiro",*** proporcionan una orientación práctica fundamental para todos los que trabajan en el ámbito de la restitución de la vivienda y la propiedad.

1. La pérdida de la propiedad en situaciones de desplazamiento interno

El desplazamiento interno puede ser la causa, y la consecuencia, de la privación de la tierra, la vivienda y otros bienes. Al huir y buscar seguridad frente a los efectos de los conflictos armados, las violaciones de derechos humanos y otras eventualidades, es frecuente que la gente se vea obligada a abandonar sus tierras y demás propiedades. En muchos casos, estas propiedades resultan dañadas o destruidas por los enfrentamientos o se las apropian las partes en conflicto u otras personas, que pueden, a su vez, estar desplazadas.

La privación de la propiedad también puede formar parte de una estrategia política o militar deliberada, o un arma de guerra dirigida a aterrorizar, castigar o desplazar determinadas comunidades o a alterar, en parte o en su totalidad, la composición étnica o religiosa de un país. Las disputas por la tierra y la propiedad también figuran con frecuencia entre las causas de conflicto y desplazamiento y suelen ser, por consiguiente, extremadamente complejas y difíciles de resolver.

La propiedad también se puede perder durante movimientos forzados de retorno o de reubicación durante el desplazamiento. Este tipo de incidentes pueden tener lugar en el marco de una reforma agraria, o con el pretexto de una reforma, de una reestructuración agrícola o un plan de urbanismo.

¿Qué se entiende por "propiedad"?

Por "propiedad" se entienden los bienes tangibles e intangibles, como la tierra, la vivienda, el dinero, la cosecha y el ganado. Los derechos de propiedad no están limitados a la propiedad privada sino que incluyen toda una gama de derechos formales e informales relativos al acceso, uso, control y traspaso de la propiedad.

Los derechos de propiedad se pueden determinar a través de diversas fuentes, que incluyen, no sólo la legislación nacional, sino también el derecho y las prácticas consuetudinarias o religiosas así como la tradición local. También se pueden adquirir con el paso del tiempo mediante el uso y las prácticas ininterrumpidas. Este tipo de derechos se pueden ejercer de manera privada, por ejemplo, por una persona, o colectiva, por ejemplo, por una familia, un colectivo social o una comunidad.

En la actualidad, este ámbito jurídico se conoce, particularmente entre los actores humanitarios y del desarrollo, como el de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.

La pérdida de la tierra y de la propiedad puede tener graves consecuencias para la vida, la salud y el bienestar de las personas y las comunidades, y hacer que se expongan a riesgos de diversa índole. Sin acceso a la tierra, la vivienda y la propiedad, las personas se ven privadas de su principal fuente de seguridad física y socioeconómica, que incluye el alojamiento, el agua y los alimentos, así como la capacidad de ganarse la vida.

La falta de vivienda o de un lugar fijo de residencia también puede restringir el acceso de las personas a la asistencia y los servicios, como la educación o atención sanitaria, y limitar su acceso a la obtención de créditos. Como resultado de ello, los desplazados internos pueden sufrir una mayor pobreza, marginación y riesgo de acoso, abuso y explotación que el resto de la población.

Las mujeres, las niñas y los niños sufren en una proporción mucho más alta los efectos de la pérdida de la tierra, la vivienda y otros bienes. La existencia de leyes y prácticas discriminatorias con frecuencia impide que las mujeres y las niñas posean, arrienden, alquilen o hereden propiedad. En caso de divorcio o de la muerte del esposo, el padre u otros familiares varones, las mujeres y las niñas se pueden ver obligadas a abandonar el hogar, acceder a matrimonios forzosos o sufrir otras prácticas nocivas. Son muy pocas las mujeres que poseen títulos de propiedad sobre sus tierras y la inseguridad de su tenencia suele aumentar con el fallecimiento del marido o de otros familiares varones en la guerra. Durante el desplazamiento, que con frecuencia conduce a la separación familiar y a un aumento de las familias encabezadas por mujeres solas, este tipo de discriminación puede impedir que las mujeres o las niñas desplazadas reclamen o recuperen la posesión de sus hogares. La falta de alojamiento y el acceso limitado a la tierra y a medios sostenibles de subsistencia también pueden exponerlas más a sufrir posibles violaciones o a caer en la prostitución forzada o en la trata de personas.

Muchos de los factores que conducen a la pérdida de la propiedad pueden generar obstáculos para un retorno o reintegración sostenibles. La siguiente tabla enumera varios de los factores que se deben considerar en el desarrollo y la implementación de estrategias para prevenir y responder a la privación de la propiedad.

Tabla 1: Factores que afectan a las iniciativas de prevención y respuesta a la privación de propiedad

Tipo	Factores
Factores políticos / económicos	• **Conflicto continuo y tensiones** por la tierra y otros recursos, incluidas las disputas no resueltas durante las negociaciones de paz. Es posible que continúe existiendo una cierta reticencia a la restitución justa de las personas y las comunidades desplazadas. • **La privatización o reasignación** de tierras o viviendas sociales o públicas justo antes del conflicto, durante o después, sin tener en cuenta los derechos de propiedad, tenencia u ocupación existentes. Este tipo de prácticas, también conocidas como “usurpación de tierras” –en ocasiones se emplean para recabar apoyo político, consolidar campañas de limpieza étnica o lograr algún beneficio económico mediante, por ejemplo, concesiones de tierras a grandes empresas. También pueden formar parte de programas de ajuste estructural o de cooperación al desarrollo.

	• **Programas de formalización de derechos consuetudinarios de propiedad y titulación de tierras.** En situaciones de posesión informal de la propiedad, la restitución y la reparación a menudo resultan complicadas ante la ausencia de títulos oficiales de propiedad. En países afectados por el desplazamiento interno, se pueden poner en marcha reformas para la titulación de las tierras en el marco de programas de desarrollo o de resolución de disputas por la tierra. Los programas de titulación a menudo discriminan a las mujeres, las minorías y los pueblos indígenas, que tienen menos información y, por consiguiente, no saben utilizar los mecanismos jurídicos existentes para defender sus derechos. Por ejemplo, durante las privatizaciones y los programas de titulación de tierras, a menudo se pasa por alto la existencia de títulos informales y los derechos de las mujeres y las niñas, ya que muchos hombres no incluyen los nombres de sus esposas en los títulos de propiedad. Los criterios y procedimientos establecidos para la formalización de los derechos consuetudinarios sobre la tierra deben ser cuidadosamente examinados para garantizar que no excluyan a los desplazados internos (por ejemplo, mediante un requisito de ocupación ininterrumpida durante un cierto número de años, que los desplazados internos no podrían cumplir). • **Un incremento o descenso drástico** del valor de la tierra, la vivienda y la propiedad, que dificulte la restitución o la reparación o dé lugar a abusos. Por ejemplo, la entrega de una indemnización basada en precios previos al conflicto puede no ser suficiente para adquirir tierras o una vivienda según su nuevo valor en el mercado.
Factores físicos	• **Inseguridad** en los lugares de origen a consecuencia de la violencia continuada y/o de la presencia de minas o de municiones sin explotar en el campo y en las carreteras o caminos. • **Ocupación secundaria** de tierras y hogares por parte de otras personas como desplazados internos, combatientes o miembros de grupos rivales étnicos, nacionales o religiosos. • **El deterioro o la destrucción** de tierras, viviendas y otros bienes, a menudo combinado con la falta de materiales, herramientas y los conocimientos técnicos necesarios para su rehabilitación y reconstrucción. Las disputas relativas a la demarcación de tierras colindantes, en particular, en aquellos casos en que las señales divisorias hayan sido destruidas o retiradas. La presencia de retenes de fuerzas militares o grupos irregulares en las carreteras pueden restringir la circulación de los materiales de construcción.
Factores jurídicos	• **Leyes, normas y reglamentos discriminatorios** dirigidos a determinados grupos étnicos o religiosos, que restringen sus posibilidades de reclamar propiedades perdidas. • **Discriminación de género o por motivos de edad** a raíz de leyes o creencias o prácticas culturales discriminatorias que impiden que las mujeres utilicen, controlen, hereden o posean bienes, por ejemplo, en caso de divorcio o tras la muerte de sus esposos, padres o familiares masculinos.

	• **La aplicación inadecuada de leyes y reglamentos sobre los bienes dejados atrás por los desplazados internos**, dando lugar a la confiscación de propiedades desocupadas tras un cierto periodo de tiempo, a menudo breve. En ocasiones, se ha abusado de tales leyes para castigar a la gente por haber huido o para impedir que miembros de un determinado grupo étnico, religioso o de otro tipo, regresen y reclamen sus propiedades, consolidando así prácticas de desplazamiento deliberado o de limpieza étnica. Este tipo de "abandonos", independientemente de su duración, no se pueden recriminar a sus propietarios ni pueden generar la pérdida de sus derechos, si han tenido lugar a consecuencia de un conflicto armado o de actos de violencia, discriminación u otras violaciones de derechos. • **Ventas, contratos de arrendamiento o intercambios forzados o fraudulentos**, llevados a cabo a la fuerza o durante la huida, a menudo sin ningún tipo de compensación. • **La existencia de sistemas complejos y paralelos de propiedad y tenencia**, basados en diversas fuentes, como el derecho, la costumbre, la tradición o la religión. Pueden adoptar diversas formas, desde títulos legales o derechos de tenencia u ocupación de bienes de propiedad social, hasta derechos de uso permanente o temporal en propiedades familiares, colectivas o tradicionales. En sistemas jurídicos plurales, los desplazados internos tienden a utilizar más los mecanismos consuetudinarios que los judiciales, ya que los primeros suelen ser más cercanos, rápidos y económicos y surten efecto con mayor rapidez que los segundos. Puede generar problemas para determinados grupos, como las mujeres, que pueden verse menos protegidas bajo los mecanismos tradicionales, sin poder acceder fácilmente a mecanismos formales.
Factores institucionales / administrativos	• **Falta de documentación o documentos de inscripción en el registro y ausencia o destrucción de catastros u otros registros de la propiedad.** En determinados casos, es posible que la gente no haya tenido nunca documentos que prueben sus derechos de propiedad o de tenencia. En otras ocasiones, estos documentos pueden haberse perdido o haber sido destruidos o confiscados durante el desplazamiento. • **Falta de claridad de los mecanismos de resolución de disputas de tierras y propiedad, y conflictos de jurisdicción**, que acarree tensiones entre las diversas instituciones gubernamentales a nivel local, provincial y nacional, así como con los mecanismos consuetudinarios. • **Falta de recursos para presentar reclamaciones o demandas relacionadas con la propiedad**, lo que incluye falta de apoyo financiero, jurídico y social a las personas afectadas – particularmente las mujeres y las niñas y niños- para interponer demandas legales. • **Falta de conocimientos técnicos, capacidad o experiencia por parte de instituciones** del Estado a nivel local y central, como cortes, tribunales u otros mecanismos de resolución de disputas, lo que dificulta la resolución justa y eficaz de reclamaciones de propiedad y/o el establecimiento de los mecanismos especializados a tal efecto. La implementación de programas de restitución o de reforma agraria también se puede ver obstaculizada por la debilidad de las instituciones centrales o por su ausencia a nivel local. La corrupción también puede impedir una administración equitativa o la justa resolución de disputas. • **Falta de mecanismos para la ejecución** de decisiones a raíz de la ausencia o incapacidad de la policía y fuerzas del orden público, o de su falta de voluntad de respetar y ejecutar las decisiones sobre la restitución de la propiedad.

Factores culturales	• **Discriminación y/o normas y prácticas tradicionales nocivas**, que incluyen mecanismos de resolución de conflictos que vulneren los derechos de la mujer, como la prohibición de que las mujeres hereden propiedades, el requisito de mantener el celibato o de contraer matrimonio con algún miembro de la familia del esposo, tras el fallecimiento de este, y/o la imposición de rituales tradicionales de "purificación", supuestamente en beneficio de la comunidad, que, en ocasiones, pueden resultar nocivos.

2. El marco jurídico internacional y la responsabilidad del Estado

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos recoge diversos derechos que tienen una especial relevancia para aquellas personas que se han visto privadas de sus tierras o propiedades, o que corren el riesgo de serlo.

El derecho al **disfrute pacífico de los bienes**, implica el derecho a tener bienes en propiedad, adquirirlos (mediante compra, obsequio o herencia), administrarlos y disfrutar de ellos, sin discriminación alguna. Las mujeres deben gozar de los mismos derechos que los hombres en todos los asuntos relativos a la propiedad[1]. Las autoridades nacionales deben abstenerse de toda privación arbitraria de la propiedad a los miembros de la población y deben proteger aquella de injerencias ilegales por parte de terceros. Asimismo, deben garantizar la restitución o la compensación de los propietarios por los bienes que hubieran perdido tras un período de desposesión **ilegal**. El derecho a la restitución y a la compensación no está condicionado al retorno físico del propietario al lugar en el que esté situada la propiedad, sino que se mantiene vigente, incluso, en el caso en que la persona decida no retornar y opte por asentarse e integrarse en otro lugar. Resulta particularmente difícil hacer valer el derecho a la restitución en situaciones de desplazamiento prolongado así como en aquellos casos en que existan derechos informales sobre la tierra, que suelen depender de su uso ininterrumpido.

La privación de la propiedad no siempre es arbitraria o ilegal. En determinados casos, es posible que las autoridades tengan un interés legítimo en regularizar o confiscar propiedades privadas o comunales. Sin embargo, para que una acción de esta índole sea legal, debe cumplir con ciertos requisitos. Por una parte, debe estar prevista por la ley y perseguir un fin legítimo, como la protección del interés público, y debe ser proporcionada para lograr dicho fin. Por otra parte, debe respetar ciertas garantías sustantivas y procesales. Por ejemplo, los desalojos deben estar precedidos de la notificación oportuna y las personas que vayan a ser desalojadas deben tener la posibilidad de impugnar la orden de desalojo. Incluso en aquellos casos en que los desalojos se consideren lícitos, se debe proporcionar una justa reparación a las personas afectadas[2].

[1] Véase, por ejemplo, art. 17 DUDH; art. 16(2)(h), y 15(2) CEDAW; arts. 13-19 Convenio OIT Nº 169; art. 14 CAfDH y art. 6(j), 7(d) y 21 de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; art. XXIII DADH; art. 21 CADH; art. 25 CArDH y art. 1 Protocolo I CEDH; Este derecho también se reafirma en varias resoluciones de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos (anteriormente la Comisión), su Subcomisión, así como en la jurisprudencia de las cortes regionales de derechos humanos. Véanse también *Principios Pinheiro* 3-7 así como el Principio 21 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.*

[2] Véase Principio Nº 17.1 de los *Principios Pinheiro.*

El derecho a la restitución y/o compensación por los bienes perdidos (expuesto en la tabla presentada a continuación) se ve reforzado por el **derecho a un recurso efectivo** por actos ilegales o que violen derechos fundamentales[3]. Entre los principales derechos en este ámbito, figuran el **derecho al retorno**[4], que abarca no sólo el derecho a regresar al lugar de origen sino el derecho más específico a regresar al propio hogar o al lugar de residencia habitual, **el derecho a la libre circulación y elección del lugar de residencia**, el derecho al **respeto del hogar** y el derecho a un **nivel de vida adecuado**, que incluye, a su vez, el derecho a una vivienda y alimentación adecuadas[5].

¿Restitución o compensación?

La **restitución**, que consiste en la devolución de la propiedad perdida a su legítimo dueño, es, por lo general, el remedio preferido, ya que repara el mal ocasionado y facilita el retorno y la reintegración en el lugar de origen. El derecho a la restitución no está limitado a las personas que posean un título o reclamación legal sobre la propiedad, sino que se extiende a otras formas de propiedad y otros títulos, como la tenencia, la ocupación, o derechos de uso en propiedades colectivas o comunales.

También se deben tener en cuenta los derechos legítimos de terceros que puedan verse afectados por la restitución de la tierra y la propiedad, en particular los de las personas que hubieran adquirido la tierra o la propiedad de buena fe y se vean obligadas a abandonarla tras su restitución a sus antiguos propietarios.

En lugar de la restitución, se puede otorgar una **compensación**, en especie o en efectivo, en aquellos casos en que la restitución sea imposible o inviable, por ejemplo, por razones de seguridad o de interés público, así como en aquellos casos en los que los desplazados internos "mostraran consciente y voluntariamente una preferencia clara por una solución duradera basada en la indemnización, sabiendo que con ello podría concluir su proceso de restitución e impedir, por tanto cualquier tipo de reclamación futura sobre la restitución de su vivienda o patrimonio."[6] El derecho de los desplazados internos a optar por la compensación, en lugar de la restitución, debe tenerse en cuenta, particularmente en situaciones en las que el desplazamiento se haya prolongado durante un largo periodo de tiempo y no quepa esperar una mejora de las condiciones de seguridad. Sin embargo, se debe tener sumo cuidado para asegurar que la compensación no sea objeto de manipulaciones políticas, ni se utilice para evitar el retorno de la población desplazada. Puede resultar difícil calcular el valor de las propiedades perdidas, en particular si ha cambiado durante el desplazamiento, pero, aun así, se debe hacer todo lo posible para garantizar que la compensación sea adecuada y justa.

[3] Véase art. 8 DUD; art. 2(3) PIDCP; art. 6 CERD; art. 30 CDN; art. 75(1) Estatuto CPI; y, a nivel regional, arts 10 7 25 CADH; art. 7 CAfDH y art 25 de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; y art. 13 CEDH. Véanse también arts. 35 y 26 de los *Artículos sobre la responsabilidad internacional del Estado* (Comisión de Derecho Internacional, 2001), así como resoluciones del Consejo de Derechos Humanos (anteriormente la Comisión), incluida la 2005/35. Véase también el Principio 2 de los *Principios Pinheiro*.

[4] Véase art. 13(2) DUDH; art. 12(4) PIDCP; art. 16(3) Convenio OIT Nº 169; y a nivel regional, art. 12(2) CAfDH; art. 22(5) CADH; y art. 3(2) Protocolo IV CEDH. Véase también el Principio 10 de los *Principios Pinheiro* y el Principio 28 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Este derecho también ha sido reafirmado a través de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos (anteriormente la Comisión), así como en la jurisprudencia de las cortes regionales de derechos humanos.

[5] Véanse los *Principios Pinheiro*. Véanse también los Principios 21 y 29 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*.

[6] *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro"*, Interagencial, Marzo 2007. Véase la sección de referencias principales.

Lecciones aprendidas: la experiencia ha demostrado que la compensación es menos eficaz que la restitución. En muchos casos, los desplazados internos continúan siéndolo o se ven forzados a desplazarse de nuevo a raíz de las dificultades experimentadas para integrarse y lograr medios de vida sostenibles en los lugares de reubicación. Por otra parte, es posible que sus tierras y otras propiedades tengan un valor simbólico, cultural o religioso que no se pueda recuperar mediante la compensación. También se puede combinar la compensación con la restitución, por ejemplo, para la reconstrucción de una propiedad destruida.

La restitución y la compensación a menudo se efectúan a través de mecanismos judiciales, administrativos o tradicionales. En los casos en que estos mecanismos no existan, funcionen mal o estén saturados, se pueden establecer comisiones especiales para la resolución de reclamaciones de tierras y propiedades. Las iniciativas que se pongan en marcha para resolver disputas de tierras u otras propiedades, siempre deben ir acompañadas de esfuerzos de mediación y reconciliación, que pueden contribuir a mitigar el riesgo de que resurja el conflicto se reproduzca el desplazamiento.

Estándares: independientemente de la forma que adopten, los mecanismos de restitución y/o compensación y los programas de reforma agraria deben cumplir con unos estándares mínimos, que se enumeran a continuación.

- Ser independientes, imparciales y transparentes; respetar las garantías del debido proceso, y utilizar todas las formas de reparación apropiadas, lo que incluye tanto la restitución como la compensación justa y equitativa. Estos mecanismos no deben verse afectados por el retorno o no de los desplazados internos, ni deben estar dirigidos a propiciarlo.
- Ser accesibles a toda persona que se haya visto privada de su propiedad, independientemente de su lugar actual de residencia o su estatus socioeconómico. También deben ser gratuitos y permitir la presentación de reclamaciones en todos los idiomas pertinentes. Las personas y comunidades desplazadas deben recibir información sobre estos mecanismos a través de medios de comunicación e información pública suficiente y apropiada.
- Las autoridades políticas, judiciales y administrativas deben respetar las decisiones y las autoridades del orden público deben ejecutarlas, teniendo en cuenta los derechos de los ocupantes secundarios y las personas desalojadas y proporcionando, si fuera apropiado, tierras o viviendas alternativas.
- El ámbito de su mandato debe abarcar todos los sectores residenciales y abordar las diferentes categorías de derechos sobre la tierra, la vivienda y la propiedad. Estos derechos se deben aplicar no solo a las personas que ostenten un título legal de propiedad, sino también a los arrendatarios, los que tengan derechos de uso, los ocupantes y los que tengan derechos consuetudinarios.

El **derecho internacional humanitario** requiere que todas las partes en conflicto, ya sean agentes del Estado o no estatales, distingan en todo momento entre objetivos civiles y militares. El derecho internacional humanitario prohíbe:

- los ataques directos e indiscriminados y otros actos de violencia contra objetivos civiles
- la utilización de los bienes civiles como escudo para operaciones u objetivos militares
- el saqueo y la destrucción de bienes estatales y privados; y
- ataques a bienes privados en el contexto de represalias o castigos colectivos[7].

Por lo general, los objetivos militares son los que se limitan a aquellos objetos que, por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya

[7] Véanse Normas 7-23 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR). Véanse también arts. 33 y 53 del IV Convenio de Ginebra; arts. 51 y 52 del Protocolo Adicional I; art. 4(2)(g) del Protocolo Adicional II; art. 28 del Reglamento de La Haya. Véase también art. 2(b)(xvi) del Estatuto CPI.

destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca, en las circunstancias del caso, una decisiva ventaja militar.

3. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

La salvaguarda de los derechos relativos a la tierra, la vivienda y la propiedad debe ser parte de la estrategia de protección durante todas las etapas del desplazamiento así como de la recuperación posterior. Estos derechos forman parte integral de todo esfuerzo por restaurar la justicia y el Estado de Derecho tras un conflicto, así como por garantizar un retorno seguro, sostenible y digno. Si pueden disfrutar de estos derechos, los desplazados internos tienen más posibilidades de ganarse la vida, ser menos dependientes de la asistencia humanitaria y estar menos expuestos a otras violaciones de derechos.

En **Bosnia y Herzegovina**, la ocupación ilegal de las viviendas fue uno de los principales obstáculos para el retorno de los desplazados internos y se produjo un gran solapamiento entre las diferentes organizaciones internacionales que trabajaban en el ámbito de la restitución de la propiedad. En el año 2000, todas las agencias acordaron un Sistema de Puntos de Referencia (*Focal Point Scheme*), según el cual tan solo una agencia actuaría como punto de referencia en cuestiones de restitución de la propiedad en cada municipio. De esta forma, se utilizaron mejor los recursos, aumentó la coherencia de la información disponible y la labor de intercesión e incidencia adquirió una mayor credibilidad. Para más información, ver: **www.globalprotectioncluster.org**

La salvaguarda de los derechos de propiedad en situaciones de desplazamiento interno requiere un esfuerzo multisectorial dirigido a:

- evitar la privación arbitraria de la propiedad;
- preservar los derechos de propiedad de los bienes abandonados o perdidos durante el desplazamiento; y
- proporcionar un recurso efectivo en caso de privación arbitraria de la propiedad, en forma de restitución o compensación.

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y Evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones y los análisis de protección cubran adecuadamente las cuestiones relativas a la tierra y la propiedad, y apoyar evaluaciones especializadas sobre la tierra y la propiedad, donde se realicen. Ello entraña el análisis de (i) los diferentes sistemas legales, culturales o tradicionales de propiedad, la tenencia y utilización de la tierra y la propiedad; (ii) la distribución de la tierra entre los diferentes grupos de la población; (iii) las posibles disputas o causas del conflicto relacionadas con la tierra o la propiedad; (iv) la legislación, prácticas y mecanismos de restitución y/o compensación existentes; (v) los obstáculos a los que se enfrentan, o pueden hacerlo, los desplazados internos para conservar o reclamar sus propiedades.

Prevención	• Exhortar a las autoridades y otros actores pertinentes a que respeten los derechos de propiedad y se abstengan de desalojar o desplazar a personas y comunidades de sus tierras o propiedades. Todos los actores deben monitorear la situación e intervenir para garantizar el respeto de las garantías procesales pertinentes en aquellos casos en que el desplazamiento sea inevitable y legítimo, y para que las personas tengan acceso a un recurso efectivo. • Instar a los actores pertinentes a que tomen las medidas necesarias para proteger los derechos de propiedad tras el desplazamiento. Tales medidas pueden incluir la congelación provisional de la compra o traspaso de tierras y propiedades en las zonas afectadas por el desplazamiento, o que corren el riesgo de serlo, así como la organización de campañas de información y comunicación para disuadir de la ocupación secundaria o de daños a tierras o propiedades abandonadas. • Recopilar información lo antes posible, por ejemplo durante el registro, sobre las tierras, viviendas y cualesquiera otras propiedades que los desplazados internos hubieran perdido o se hubieran visto obligados a abandonar. Si la situación de seguridad lo permite, se deben llevar a cabo evaluaciones específicas de la propiedad o ejercicios adecuados de registro.
Planificación para emergencias	• Instar a las autoridades a que adopten las medidas necesarias para evitar que el desplazamiento conduzca a la pérdida o destrucción de los registros de tierras o propiedad, catastros y cualquier otra documentación personal que pudiera servir de prueba de derechos de propiedad, tenencia o uso. Puede incluir garantizar la custodia de los registros y la información en un lugar seguro así como que se hagan copias de seguridad con regularidad y su archivo en otro lugar en condiciones de seguridad.
Legislación	• Llevar a cabo un estudio exhaustivo de la legislación, políticas y prácticas nacionales, que abarque las prácticas tradicionales y culturales, relacionadas con la tierra y la propiedad. Abogar ante las autoridades pertinentes para garantizar que los derechos relativos a la tierra y la propiedad se protejan de manera adecuada en la legislación nacional, sin discriminación alguna, incluida la de género. Se debe instar a las autoridades a que incorporen los estándares y principios relevantes, incluidos los *Principios Pinheiro*.
Fortalecimiento Institucional (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Fortalecer la capacidad de las oficinas de los registros de tierras y de la propiedad y la de los mecanismos judiciales existentes, administrativos, tradicionales o de otro tipo, para que resuelvan disputas por la propiedad de manera justa, efectiva y oportuna, en consonancia con el derecho y los estándares internacionales. Para ello se puede brindar formación, asesoramiento técnico y operacional, así como asistencia financiera o material limitada, que incluya material de oficina y otro equipamiento. Estas iniciativas deben tener como punto de partida las lecciones aprendidas en otros contextos. • En el caso de que los mecanismos existentes funcionen mal o se encuentren saturados, considerar la posibilidad de apoyar el establecimiento de tribunales o comisiones especializadas que puedan resolver reclamaciones de propiedad. Tales mecanismos deben respetar las garantías básicas sustantivas y procesales y deben ser justos y no discriminatorios.

Formación	• Apoyar, facilitar o impartir programas de formación en derechos humanos, que incluyan cuestiones relativas a los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, para desplazados internos, autoridades locales y nacionales, la comisión nacional de derechos humanos, las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil.
Actividades de información y comunicación (*Véase* la Parte V.7 📖)	• Apoyar actividades para informar a los desplazados internos y las comunidades afectadas con información sobre derechos de propiedad y sobre los mecanismos disponibles para reclamar las propiedades perdidas o buscar reparación al respecto. • Informar a las personas y comunidades desplazadas sobre la importancia de conservar documentación y cualquier otro material que pueda dar fe de su derecho sobre la tierra o cualquier otro bien.
Asesoría y asistencia jurídica (*Véase la Parte V.8* 📖)	• Apoyar los centros de asesoría jurídica y redes de abogados y asesores legales para que brinden asesoramiento y asistencia jurídica a los desplazados internos y retornados. Además de ello, estos centros y redes pueden asistirles a cumplir con los requisitos administrativos, cumplimentar la documentación necesaria, comparecer ante los tribunales o comisiones, negociar acuerdos entre las partes enfrentadas, o facilitar su reconciliación. • Abogar ante las autoridades pertinentes a nivel local, regional y nacional, así como ante otros actores, como misiones de mantenimiento de la paz donde estén presentes, para garantizar la seguridad de las personas que hayan retornado y/o reclamado sus tierras y propiedades, o que deseen hacerlo.
Seguridad física (*Véase la Parte IV.2* 📖)	• Abogar ante las autoridades pertinentes a nivel local, regional y nacional, así como ante otros actores, como misiones de mantenimiento de la paz donde estén presentes, para garantizar la seguridad de las personas que hayan retornado y/o reclamado sus tierras y propiedades, o que deseen hacerlo. • Ponerse en contacto con actores relevantes a nivel nacional e internacional para garantizar la identificación, análisis y limpieza de todas las zonas afectadas por las minas, lo antes posible. Entre estas zonas deben figurar campos de cultivo, hogares, espacios públicos, como escuelas y mercados, carreteras y caminos (por ejemplo, los utilizados por las mujeres, niñas y niños para ir a por agua o recoger leña). Las mujeres y las niñas y niños adolescentes con frecuencia corren el riesgo de sufrir violencia sexual, y se debe responder a los problemas de seguridad que puedan sufrir en conexión con su retorno voluntario.
Monitoreo (*Véase la Parte V.2* 📖)	• Monitorear cualquier impacto negativo que puedan tener los programas de titulación, redistribución o restitución de tierras, para evitar más violaciones de derechos humanos, particularmente en el caso de que dichos sistemas estén dirigidos a establecer títulos legales sobre tierras, viviendas u otros bienes que anteriormente hubieran sido de propiedad pública, colectiva o comunal. Prestar particular atención a la capacidad de las mujeres, niñas, niños y pueblos indígenas, de reclamar y documentar sus derechos.

Alojamiento / medios de subsistencia (*Véanse Partes IV.10 y 16* 📖)	• Abogar a favor de la asignación de tierras a personas y comunidades desplazadas durante el desplazamiento para facilitar su autosuficiencia y el desarrollo de medios de subsistencia. Para ello se pueden asignar tierras de propiedad gubernamental o comprar o arrendar tierras de propiedad privada. Se debe hacer todo lo posible por lograr un acuerdo con aquellos propietarios en cuyas tierras se hayan asentado desplazados internos, para reducir las posibles tensiones y evitar desplazamientos secundarios. • Impulsar y apoyar programas de vivienda transitoria, temporal y permanente para responder a las necesidades inmediatas de alojamiento y apoyarlos. Tales programas pueden consistir en la reparación de viviendas dañadas, la construcción de nuevas viviendas, o la identificación de bienes públicos que puedan servir de alojamiento provisional. El hecho de tener un alojamiento transitorio no debe afectar en modo alguno el derecho de una persona a la restitución o compensación por sus propiedades perdidas. Los programas de alojamiento y reconstrucción deben incluir las medidas necesarias para garantizar a un nivel adecuado de seguridad de la tenencia (como acuerdos de arrendamiento) a los beneficiarios que no sean los dueños de los inmuebles rehabilitados.
Movilización comunitaria y reconciliación (*Véase la Parte V.10* 📖)	• Fomentar y apoyar consultas a nivel nacional, que incluyan a todos los actores relevantes, dirigidas a identificar los problemas u obstáculos existentes para acceder a recursos, e identificar soluciones justas y seguras para resolver las reclamaciones de tierras, viviendas y otros bienes. • Trabajar con las autoridades locales, la sociedad civil y otros grupos de la comunidad y apoyarlos para resolver las cuestiones relacionadas con la tierra y la propiedad a través del diálogo, la mediación, el mapeo comunitario, el apoyo a esfuerzos de reconciliación y otras actividades. Apoyar iniciativas comunitarias que prevean un “espacio” para el alojamiento de personas que no tengan tierra y el desarrollo de medios de subsistencia.
Soluciones Duraderas (*Véase la Parte VI* 📖)	• Abogar a favor de la incorporación de disposiciones sobre derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, así como el derecho a la restitución y la compensación, en acuerdos de paz y en las políticas y programas de desarrollo y/o retorno voluntario. • Instar a las autoridades a que asignen tierras a las personas y comunidades desplazadas que no puedan regresar a sus lugares de origen o que opten por no hacerlo. Esta asignación debe ser de carácter permanente y se debe proporcionar documentación a los nuevos propietarios / usuarios que confirme sus derechos de propiedad o tenencia/uso, para proporcionar seguridad y evitar desalojos y nuevos desplazamientos. Se deben asignar tierras a las personas solas a cargo del hogar así como a las personas mayores, en condiciones de igualdad. • Garantizar que los programas de reforma agraria o los proyectos de asignación de tierras se implementen de manera que no se prive a los desplazados internos de las viviendas, tierras y otros bienes que poseyeran antes de la guerra. Para ello, es posible que se tenga que adaptar los criterios de elegibilidad y los procedimientos vigentes a las poblaciones desplazadas (por ejemplo, adaptando los requisitos de residencia y documentación).

4. Actores principales

- A **nivel nacional**: personas y comunidades desplazadas; ministerios de vivienda, interior, justicia y asuntos sociales; cortes y tribunales; tribunales y comisiones administrativos o especializados en cuestiones de propiedad; consejos tradicionales, consuetudinarios o religiosos; comisiones nacionales de derechos humanos; agencias de servicios sociales o de viviendas; colectivos de abogados o redes de asesoramiento legal; y la sociedad civil.
- A **nivel internacional**: FAO, OIM, OACDH, PNUD, HABITAT, ACNUR, el Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo y diversas ONGs, como el Consejo Noruego de Refugiados. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también cuenta con un Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada[8], un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, que también pueden desempeñar un papel importante.

Referencias principales

- *Principios sobre la restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y desplazados internos (Principios Pinheiro)*, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.
- *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro"*, Interagencial, marzo 2007.
- *Quick Guide to Post-Conflict Land Issues, Early Recovery Cluster/GLTN/UN-Habitat*, Borrador, junio de 2009.
- *Lista de Verificación para Coordinadores Humanitarios y Coordinadores Residentes sobre los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y otras cuestiones relativas a la tierra*. Grupo Sectorial de Protección/ Subgrupo de trabajo VTP, agosto de 2009.
- *"Housing and Property Restitution for Returnees,"* Refugee Survey Quarterly, Vol. 19, No. 3, UNHCR and Oxford University Press, 2000.
- *"Property and Possessions," in Protecting Internally Displaced Persons: a Manual for Law and Policymakers,* Proyecto Brookings-Bern Project sobre Desplazamiento, octubre de 2008.

Enlaces de utilidad

- Grupo Sectorial de Protección: Subgrupo de trabajo sobre Vivienda, Tierra y Propiedad:

  http://www.globalprotectioncluster.org/en/areas-of-responsibility/housing-land-and-property.html
- Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE): **www.cohre.org**
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (Observatorio de Desplazamiento Interno): **www.internal-displacement.org**
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM**): www.geneseo.edu/~iompress**
- Shelter Centre: **http://sheltercentre.org**
- Programa de las Naciones unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT): **www.unhabitat.org**
- Alto Comisionado de las Naciones unidas para los Refugiados (UNHCR): **www.acnur.org**

[8] El título oficial es "*Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*".

Parte IV.18
Justicia

Mensaje principal **337**

1. ¿Qué se entiende por justicia? **337**

2. La falta de acceso a la justicia en el contexto del desplazamiento interno **338**

3. La responsabilidad del Estado **340**

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos **340**

5. Actores principales **343**

6. El marco jurídico internacional **344**

Referencias principales **347**

Enlaces de utilidad **347**

Anexo I **348**

Anexo II **350**

Anexo III **352**

Mensaje principal

El acceso a la justicia es un derecho fundamental y un medio esencial para defender otros derechos humanos y garantizar la rendición de cuentas por los crímenes, violencia y abusos cometidos. La justicia desempeña un papel clave para luchar contra la impunidad, acabar con la discriminación y la pobreza y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional. Los esfuerzos dirigidos a fortalecer el Estado de Derecho y garantizar el pleno acceso de todas las personas a la justicia en condiciones de igualdad, lo que incluye a los desplazados internos, debe formar parte de la respuesta humanitaria desde el inicio de las emergencias. Por otra parte, es posible que los desplazados internos no tengan acceso a la justicia o que este se vea limitado a consecuencia de su desplazamiento. Aparte de la respuesta humanitaria que se desarrolle para fortalecer el Estado de Derecho, se debe planificar una respuesta específica lo antes posible para facilitar el acceso de los desplazados internos a la justicia.

1. ¿Qué se entiende por justicia?

Aunque el significado exacto del término puede variar de un país a otro, la **idea de justicia** es común a todas las culturas y, por lo general, incluye nociones de imparcialidad, rendición de cuentas y equidad en el resultado.

A efectos del presente capítulo, el **acceso a la justicia** se define como la capacidad de obtener una reparación adecuada por los daños sufridos, causados por una persona, un grupo u otro tipo de entidad. Tales reparaciones pueden adoptar diversas formas, desde la restitución o la compensación por los daños causados (justicia reparadora o restitutiva), hasta la sanción o el castigo de los responsables (justicia retributiva o correctiva)[1].

Los **sistemas de justicia**, tanto formales como informales, por lo general se componen de dos marcos:

> "[Hemos] aprendido que el Estado de Derecho no es un lujo y que la justicia no es un tema colateral. Hemos visto a la gente perder fe en los procesos de paz porque no se sentía a salvo del crimen. También hemos visto que sin una maquinaria creíble para aplicar la ley y resolver las disputas, las personas pueden recurrir a medios violentos o ilegales. Y hemos visto que la celebración de elecciones cuando el Estado de Derecho aún es frágil, rara vez conduce a una democracia duradera. Hemos aprendido que demorar la construcción del Estado de Derecho es impedir una paz duradera…"
>
> Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, *Access to Justice Practice Note* (PNUD, 2004).

- Un **marco normativo** (*marco jurídico*): que incluye el derecho nacional (constitucional, federal, provincial y municipal y, con frecuencia, derecho tradicional o religioso), así como el derecho internacional y regional. Todos los Estados tienen la obligación de garantizar que la legislación nacional cumpla con sus obligaciones legales internacionales, incluidas las de derechos humanos, y su conformidad con las mismas.
- Un **marco institucional**, que incluye mecanismos de justicia tanto formales (dirigidos por el Estado), como cortes y tribunales, y mecanismos cuasi-judiciales o alternativos, como cortes religiosas, consejos tribales o comités de quejas (*elaborados en los Anexos I y II del presente capítulo*). En algunos países, también se han establecido mecanismos provisionales para tratar cuestiones de justicia transicional (*indicados en el Anexo III del presente capítulo*). Determinados organismos internacionales o regionales, como la Corte Penal Internacional, también pueden desempeñar un papel complementario.

[1] Este capítulo se centra en el Estado de Derecho y el acceso a la justicia y no aborda otros tipos de justicia, como la justicia social o distributiva.

Todos los sistemas de justicia deben respetar los derechos humanos, tanto en lo referente al proceso como al contenido. Todo Estado tiene una serie de obligaciones de derechos humanos que su poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben respetar y proteger. Las actividades internacionales relacionadas con los sistemas de justicia y el apoyo a los mismos, también deben guiarse por estándares de derechos humanos.

2. La falta de acceso a la justicia en el contexto del desplazamiento interno

La posibilidad de acceder a la justicia es fundamental para combatir la impunidad, prevenir posibles riesgos y problemas de protección, y responder a ellos. Sin embargo, los desplazados internos y las demás poblaciones afectadas, a menudo carecen de la posibilidad de acceder a la justicia o tienen un acceso limitado a ella, a causa de diversos factores. El conflicto armado, la violencia generalizada y el desmoronamiento de las instituciones y la infraestructura con frecuencia conducen a la quiebra del Estado de Derecho, impidiendo el acceso a la Justicia. En algunos casos, sistemas que podrían funcionar con regularidad, se quedan fuera del alcance de personas y comunidades desplazadas a consecuencia de la discriminación, la marginación y la pobreza. Tras huir de sus hogares y perder sus medios de subsistencia y la presencia protectora de sus familias y comunidades, los desplazados internos se enfrentan a un mayor riesgo de violencia, explotación y abuso, al mismo tiempo que ven limitado su acceso a la justicia a consecuencia del desplazamiento.

Tabla 1: Obstáculos frecuentes que impiden garantizar el pleno acceso a la justicia en condiciones de igualdad

Tipo	Obstáculos específicos
Discriminación	• Las normas y prácticas sociales y culturales discriminatorias, particularmente por motivos de género, edad, religión u origen étnico, religioso o lingüístico, u otra condición, como el desplazamiento, pueden impedir el acceso a la justicia o conllevar un trato discriminatorio en el sistema de justicia. • La falta de una representación permanente de las mujeres y los grupos minoritarios en el sector de la justicia y el orden público puede contribuir a que no se preste atención ni se comprendan los problemas de protección que sufren estos colectivos.
Obstáculos normativos	• La legislación nacional no protege los derechos humanos o lo hace de manera inadecuada. Por ejemplo, la legislación nacional no reconoce determinados derechos (como la protección frente a la violación), los define de manera restrictiva (por ejemplo, definiendo la violación sin incluir los casos de violación en el matrimonio), o criminaliza a las víctima de violación (por ejemplo, definiendo la violación como una forma de adulterio). • Marco jurídico confuso o complejo a consecuencia de solapamientos o incompatibilidad entre el derecho nacional y las normas tradicionales o religiosas. Es posible que éstas no estén recogidas por escrito o que la población no las conozca, y por tanto, se presten a la manipulación y el abuso. • Ausencia de un marco institucional y procesal claro y falta de estándares profesionales y éticos y códigos de conducta que rijan el trabajo de los órganos de justicia.

	• Leyes de amnistía: durante las negociaciones o la firma de tratados de paz, los líderes políticos pueden conceder la inmunidad frente al procesamiento por graves violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de los antiguos grupos beligerantes o miembros de los regímenes anteriores, a menudo en contradicción con la propia constitución del país y el derecho de los derechos humanos. Por ejemplo, en Argentina en 1981, los tribunales declararon la inconstitucionalidad de las leyes de amnistía que impedían el enjuiciamiento de los crímenes cometidos durante la dictadura militar. En 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las leyes de amnistía adoptadas por el Gobierno peruano eran contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos.
Obstáculos institucionales/	• Desmoronamiento de la infraestructura y las instituciones a consecuencia del conflicto, la violencia y la inseguridad y/o la falta de recursos humanos y financieros, como personal cualificado y suministros básicos, tales como locales de oficina, papel y equipamiento informático y de telecomunicaciones.
Administrativos	• Falta de mecanismos de control y de rendición de cuentas para prevenir y responder a la corrupción, el tráfico de influencias, la negligencia profesional y el abuso en el sistema de justicia. • Poca capacidad de ejecución, por ejemplo, con relación a la detención de delincuentes o la investigación y apertura de causas judiciales. • Falta de procedimientos independientes de apelación de decisiones judiciales y administrativas. • Falta de protección adecuada para víctimas y testigos, exponiéndolos a mayores perjuicios físicos, psicológicos, económicos o de otra índole.
Obstáculos políticos	• Falta de separación de poderes y de independencia del poder judicial. • Politización o militarización de las instituciones públicas, lo que incluye casos de segregación de diferentes grupos étnicos o religiosos, lo que puede convertirse en una fuente de inseguridad, intimidación o violencia. • Falta de voluntad política para llevar a los responsables de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario ante la justicia. Por razones de conveniencia política y, en ocasiones, bajo la excusa de la necesidad de lograr la paz y la reconciliación tras el conflicto, con frecuencia, los gobiernos han evitado procesar a los presuntos responsables de graves violaciones de derechos humanos.
Obstáculos personales	• Falta de asistencia jurídica asequible y adecuada para personas desfavorecidas, particularmente las mujeres y las niñas y las minorías. • Falta de confianza generalizada en el sistema político y de justicia a raíz de casos de favoritismo, real o percibido, corrupción, abuso o falta de efectividad y eficacia. • Falta de información y comprensión de los derechos, instituciones y procedimientos relevantes para acceder a la justicia. • El temor a posibles represalias, el trauma, las creencias religiosas, la estigmatización o la exclusión social con frecuencia impiden a las personas, especialmente a las mujeres, acudir a la justicia, particularmente en casos vinculados a la violencia de género.

Las víctimas y testigos y sus familias y comunidades, en general, pueden exponerse a graves riesgos al intentar que se haga justicia. Entre éstos figuran la violencia física, la destrucción de sus bienes, el acoso, la intimidación y/o la exclusión social por parte de los perpetradores, las autoridades y/o la propia comunidad. Los desplazados internos y otras personas o grupos desfavorecidos, como las minorías, suelen ser particularmente vulnerables a este tipo de amenazas.

¡Atención! *El recurrir a la justicia no está libre de riesgos. Siempre se debe garantizar que la víctima/superviviente sea consciente del* ***riesgo que ello entraña,*** *así como* ***respetar la confidencialidad*** *y obtener su* ***autorización con conocimiento de causa*** *para actuar o revelar información personal. La seguridad y el interés superior de la víctima deben ser consideraciones prioritarias en todo momento.*

Por otra parte, los hombres y mujeres que se atreven a denunciar y llevar ante la justicia los casos de violencia de género, como la violencia sexual, a menudo se enfrentan a más violencia, castigos o exclusión. A veces se obliga a mujeres víctimas de violación a casarse con sus violadores o se las detiene, encarcela y condena a permanecer en prisión o a otras penas, que en algunos casos incluyen la muerte.

3. La responsabilidad del Estado

El Estado es el principal responsable de mantener el orden público y garantizar el pleno acceso a la justicia de toda persona bajo su jurisdicción, en condiciones de igualdad. Implica garantizar que todas las instituciones y agentes del Estado, lo que incluye los tribunales, la policía, los fiscales y las autoridades penitenciarias, respeten y protejan los derechos humanos. A tal efecto, los Estados deben:

- adoptar todas las medidas oportunas legislativas, administrativas y de otra índole para **prevenir** que se produzcan violaciones de derechos humanos;
- **investigar** las violaciones de manera oportuna, efectiva, exhaustiva e imparcial;
- **procesar** a los presuntos culpables o tomar otras medidas contra ellos;
- facilitar el **acceso** pleno, equitativo, efectivo y seguro de las víctimas **a la justicia**; y
- garantizar que las instituciones del Estado **proporcionen medidas de reparación y las hagan efectivas**.

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Las iniciativas que se pongan en marcha para mejorar el acceso y la administración de justicia deben insertarse en un marco más amplio dirigido a fortalecer el Estado de Derecho en el país en cuestión. Sin embargo, también se pueden formular respuestas específicas para cuestiones relacionadas con la justicia que afecten a los desplazados internos. Es importante que tales iniciativas tengan en cuenta el papel primordial del Estado y lo respalden, y que se desarrollen en coordinación con todos los actores relevantes, lo que incluye los actores humanitarios y de derechos humanos. Se debe lograr un equilibrio entre la necesidad de lograr resultados inmediatos y la mejora estructural y del sistema en general a largo plazo. En la siguiente tabla, se enumeran algunas actividades que pueden ser de utilidad a tal efecto.

En nuestro trabajo, podemos…[2]	
General	
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones de protección incluyan: cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho y el acceso a la justicia, lo que incluye el grado en que los desplazados internos pueden acceder a la justicia y obtener reparación por los daños sufridos; los obstáculos a los que se enfrenten en este sentido y las actividades que se pueden poner en marcha para facilitar su acceso a la justicia; y la capacidad del poder judicial y de otras instituciones, como la policía, la fiscalía y el sistema penitenciario.
Coordinación	• Garantizar que el grupo de trabajo de protección aborde cuestiones sobre el Estado de Derecho y el acceso a la justicia, en estrecha coordinación con todos los actores relevantes, particularmente las autoridades nacionales, los actores humanitarios y de derechos humanos a nivel nacional e internacional, y si fuera apropiado, las fuerzas de paz.
Reforma legislativa	
Reforma jurídica	• Estudiar la legislación, así como las políticas y prácticas nacionales para valorar el grado de protección de los derechos humanos. Si fuera apropiado, abogar ante las autoridades pertinentes a favor de la modificación de leyes o la adopción de otras nuevas, y ofrecer asistencia al respecto, para garantizar su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el principio de independencia e imparcialidad del poder judicial. Oponerse a toda disposición discriminatoria que impida el acceso de los desplazados internos a la justicia. En el caso de que el Estado no haya ratificado instrumentos clave de derechos humanos, o que se hayan formulado reservas durante su adopción, abogar a favor de la adopción e implementación de dichos instrumentos y de la eliminación de las reservas. • Entablar un diálogo con los mecanismos de justicia alternativa, como las instituciones tradicionales o religiosas de resolución de conflictos, y buscar la manera de garantizar que respeten los derechos humanos, en particular los de las mujeres y las niñas y niños.
Información pública y comunicación	
Actividades de información y comunicación (*Véase la Parte V.7*)	• Apoyar programas de información pública y de comunicación dirigidos a garantizar que los desplazados internos y otras personas afectadas conozcan sus derechos, en particular el derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, y que los órganos judiciales o administrativos, tanto a nivel local como nacional, conozcan y respeten estos derechos. Estos programas deben incluir información sobre derechos humanos y los principios humanitarios en general, los derechos de los desplazados internos y otras personas afectadas, el deber del Estado y sus instituciones de respetar estos derechos, y mecanismos de reparación, ya sea a través del sistema formal o informal de justicia, así como medidas procesales o prácticas para acceder a estos mecanismos. Entre las actividades que se pueden emprender, figuran programas educativos y de sensibilización pública, lo que incluye campañas de información, talleres, cursos de formación y la incorporación de temas de derechos humanos en el programa escolar.

[2] Véanse también los Anexos I-III del presente capítulo para orientación más detallada sobre la cooperación con las instituciones de justicia.

Incorporación de cuestiones sobre el Estado de Derecho y el acceso a la justicia	• Abogar ante los actores pertinentes a favor de que se incorporen cuestiones relativas al Estado de Derecho y al acceso de los desplazados internos a la justicia en las negociaciones y acuerdos de paz, así como en programas y acuerdos de reubicación e integración y planes y programas de desarrollo.
Apoyo y fortalecimiento de la capacidad de las personas afectadas de acceder a la justicia	
Asistencia y asesoría jurídica	• Garantizar la disponibilidad de asistencia jurídica asequible y adecuada, en el idioma pertinente. Para ello, se puede impulsar el establecimiento de centros de asesoría e información jurídica, por ejemplo, a través de unidades móviles (mobile clinics), y/o apoyando y formando a colectivos de abogados o asesores legales que brinden asesoramiento y asistencia jurídica gratuita.
Asistencia material o financiera	• Proporcionar una asistencia material o financiera limitada a personas desfavorecidas para facilitar su acceso a la justicia. Puede incluir pequeños subsidios financieros para cubrir las tasas de los abogados o los gastos de interpretación/traducción y de traslado a los tribunales.
Seguridad (*Véase la Parte IV.2* 📖)	• Adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los desplazados internos víctimas/supervivientes y testigos que acudan a la justicia. Para ello se puede apoyar a las autoridades o grupos de la sociedad civil en el desarrollo de programas de protección de víctimas/testigos, abogar ante las autoridades pertinentes para garantizar su seguridad, acompañarlos en sus desplazamientos a los tribunales y, en circunstancias excepcionales, ayudarlos a reasentarse en otro lugar en el que se pueda garantizar su seguridad.
Derechos de los acusados	• Adoptar las medidas necesarias, tales actividades de incidencia, defensa o monitoreo, para garantizar el respeto de los derechos de los desplazados internos detenidos o privados de libertad, a los que se haya acusado de algún delito u otros cargos. Entre ellos figuran el derecho a no ser sometido a malos tratos, a ser informado de la acusación formulada, a ser llevado sin dilación ante un juez y a un juicio justo (*ver la sección 6*). • Llevar a cabo actividades de monitoreo de protección, lo que entraña dar seguimiento a los casos ante los tribunales y al cumplimiento del derecho y los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos por parte de los órganos judiciales del Estado.
Reforma y fortalecimiento institucional del poder judicial y de otras instituciones	
Reforma institucional	• Abogar a favor de la reforma de las instituciones de justicia y de otras instituciones relevantes, como la policía, la fiscalía y las autoridades penitenciarias y brindarlas apoyo, si fuera apropiado. (*Véanse los anexos I-III del presente capítulo* 📖) • Abogar a favor de la creación de una institución nacional independiente de derechos humanos y, si ya existiera, apoyar su funcionamiento efectivo. Igualmente, apoyar el trabajo de los mediadores y del defensor del pueblo.

Asesoramiento y asistencia técnica (*Véase la Parte V.9* 📖)	• Brindar apoyo y asesoramiento técnico para fortalecer la capacidad del poder judicial en el ámbito de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluido en relación con el desplazamiento interno. Para ello se puede brindar asesoramiento o compartir análisis jurídicos respecto a cuestiones puntuales, organizar cursos de formación, talleres y seminarios e intercambiar o ceder personal de manera temporal. (*Véanse los Anexos I-III del presente capítulo* 📖). • Considerar la posibilidad de proporcionar también apoyo para el fortalecimiento institucional de otros organismos relacionados, particularmente la policía y las autoridades penitenciarias y los mecanismos de justicia tradicional, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. (*Véanse los Anexos I-III del presente capítulo* 📖).
Asistencia material o financiera (*Véase la Parte V.5* 📖)	• Considerar la posibilidad de proporcionar alguna asistencia material o financiera a las instituciones formales e informales de justicia, o a la policía, la fiscalía o procuraduría o a las autoridades penitenciarias, si fuera apropiado, para facilitar y reforzar su trabajo. Para ello se puede contribuir a la creación de tribunales móviles, o proporcionar espacio y/o equipamiento de oficina, de telecomunicaciones o informático, vehículos o combustible. Este tipo de asistencia debe tener carácter provisional, regirse por un acuerdo formal y estar sometido a una supervisión y evaluación constantes. • En países en los que las instituciones y la infraestructura judicial se hayan desmoronado o hayan quedado destruidas, será necesario hacer un esfuerzo especial de coordinación y asistencia para rehabilitar el sistema de justicia, lo que entrañará la reconstrucción física de las instalaciones, la adquisición de equipamiento básico, la formación de nuevos funcionarios judiciales o abogados y lograr que se garantice el pago de salarios adecuados para evitar la corrupción.

5. Actores principales

El apoyo a la construcción del Estado de Derecho y el acceso a la justicia requiere un esfuerzo concertado por parte de varios actores, como se indica a continuación:

- A **nivel nacional**: los tribunales a todo nivel; la policía, la fiscalía y las autoridades penitenciarias; los ministerios de justicia, interior y educación; el parlamento; los colegios de abogados y colectivos de abogados y asesores jurídicos; instituciones de derechos humanos; departamentos de derecho de las universidades; ONGs y grupos de sociedad civil; asociaciones y consejos consuetudinarios o religiosos; los medios de comunicación; las comunidades desplazadas y otras poblaciones afectadas; y el público en general.

En Darfur, se puso en marcha un programa sobre el Estado de Derecho en 2004, con el objeto de combatir la impunidad. El programa está dirigido a capacitar a los desplazados internos para que se hagan asesores legales y gestionen centros de asistencia legal. También brinda apoyo en materia de fortalecimiento institucional a colectivos de abogados, trabajadores sociales, jueces y a la policía para garantizar la representación legal y el apoyo psicosocial de los supervivientes de actos de violencia. También proporciona formación a las fuerzas de paz internacionales y a la policía sobre la protección de civiles. Para más información, ver: **www.globalprotectioncluster.org**

- A **nivel regional**: cortes y comisiones, como la Corte Africana y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- A **nivel internacional**: PNUD, OACDH, DPKO y las fuerzas de mantenimiento de la paz sobre el terreno; ACNUR, UNICEF, UNODC, los órganos de las Naciones Unidas para la supervisión de los tratados y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, lo que incluye al Relator Especial para la Independencia de magistrados y abogados, así como la Corte Penal Internacional y las ONGs.

6. El marco jurídico internacional

El derecho internacional (y regional) de los derechos humanos contiene varias garantías, entre las que figuran las que se enumeran a continuación, que son particularmente relevantes para garantizar el pleno acceso a la justicia, en condiciones de igualdad:

- El **derecho a un recurso efectivo**[3] requiere un acceso a la justicia pleno y en condiciones de igualdad, así como una reparación adecuada por las violaciones de derechos humanos sufridas. El derecho a la reparación no sólo tiene vigencia para las víctimas, sino también para familia de primer grado o los dependientes y las personas que hayan sufrido daños al intervenir para socorrer a las víctimas. La reparación debe ser justa y proporcional a la gravedad de la violación y puede consistir en la restitución (devolución a la situación anterior), compensación (por ejemplo, por el sufrimiento físico o emocional o la pérdida económica), rehabilitación (por ejemplo, atención médica), satisfacción y garantías de no-repetición.
- El derecho de toda persona al **reconocimiento de su personalidad jurídica así como a la igualdad ante la ley y la igual protección de esta**[4] requiere el acceso de toda persona, lo que incluye a los desplazados internos, a las cortes y tribunales, así como un trato imparcial y no discriminatorio por parte de éstos. En muchos casos, para satisfacer este derecho, el Estado deberá adoptar medidas de discriminación positiva para garantizar que los desplazados internos puedan acceder a mecanismos formales o informales de justicia. También puede implicar la necesidad de adoptar medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, niñas y niños y grupos excluidos, como las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, las personas mayores o con discapacidad.

El derecho de los derechos humanos también protege los derechos de las personas detenidas o privadas de libertad: **el derecho a la libertad y la seguridad personales** prohíbe la detención y la prisión arbitrarias y concede unas garantías mínimas a las personas presas; el derecho a **recibir un trato humano** protege a las personas en situaciones de privación de libertad. El **derecho a un juicio justo** determina los principios básicos sustantivos y procesales (*debido proceso*) aplicables a los casos penales[5].

---

[3] El derecho a un recurso efectivo se desprende implícitamente de la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos, y ha sido reconocido como un principio general de derecho internacional. También está garantizado específicamente en varias disposiciones, como, a nivel internacional, art. 8 DUDH; arts. 2(3), 9(5) and 14(6) PIDCP; Art. 6 PIDESC; Arts. 12, 13 y 14 CCT; art. 39 of CDN; y el Principio 7(3)(f) de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*; y, a nivel regional, arts. 7 y 21(2) CAfDH y arts. 8 y 25 of de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; arts.10, 15, 27, 63 y 68 of CADH; art 4(g) de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; art. 9 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura; arts. 9 y 16 CArDH; art. 19 de la Declaración del Cairo; y arts. 5(5), 13 and 41 CEDH.

[4] A nivel internacional, arts. 6 y7 DUDH; arts. 16 y 26 PIDCP; art. 5 PIDESC; art. 15 CEDAW; y el Principio 20 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*; y, a nivel regional, arts. 3 y 5 CAfDH; y arts. 3(1) y 8 de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; Art. 17 of DADH; and Art. 3 of CADH. Para más información, ver la *Observación General Nº 32 (2007) del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia* . (CCPR/C/GC/32).

[5] Basado en los arts. 10 y 11 DUD; arts. 9 y 14 PIDCP; art. 5(a) PIDESC; art. 15 CEDAW; y art. 40 CDN; y, a nivel regional, arts. 7 y 26 of CAfDH; arts. 17 y 30 of CAFDN; art. 8 CADH; art. 7 CArDH; arts. 6 y 7 CEDH y arts. 2, 3 y 4 del Protocolo 7. Para más información, ver la *Observación General Nº 32 (2007) del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia* . (CCPR/C/GC/32).

Los Estados deben garantizar que la legislación nacional recoja los derechos a acceder a la justicia y a un juicio justo e imparcial. Por lo general, la mayoría de las constituciones y leyes nacionales contienen estas garantías. Las actividades dirigidas a promover el respeto de estos derechos en relación con los desplazados internos y a permitir un recurso legal contra posibles abusos también deben basarse en aquellas disposiciones de la legislación nacional que ofrezcan las garantías adecuadas.

El derecho a un juicio justo: visión general

- disfrutar de igualdad de trato ante cortes y tribunales;
- tener acceso a una audiencia pública con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial, previsto por la ley.
- que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad;
- ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y las causas de los cargos formulados contra ella;
- tener el tiempo y los medios necesarios para preparar su defensa y a consultar a un abogado de su propia elección;
- ser juzgada sin dilaciones indebidas y estar presente durante el juicio;
- defenderse personalmente o mediante un abogado de su propia elección, o que se le ofrezca un abogado de oficio, si fuera necesario o si así lo exigiera el interés de la justicia;
- ser asistida gratuitamente por un intérprete, si fuera necesario;
- interrogar o hacer interrogar a los testigos en las mismas condiciones que la parte contraria;
- no verse obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable;
- no ser juzgada ni sancionada por un acto que no constituyera delito en el momento en que se cometió;
- no ser juzgada ni sancionada por un delito por el que ya haya sido condenada o absuelta;
- apelar el fallo condenatorio ante un tribunal independiente;
- beneficiarse de posibles reducciones de condena posteriores;
- recibir indemnización en caso de error judicial.

Las **niñas y niños** que entren en contacto con el sistema de justicia tienen derecho a recibir un trato especial, teniendo en cuenta su edad, así como su bienestar y su necesidad de atención especial. Es aplicable tanto para las niñas y niños víctimas/supervivientes de delitos, como para los que entren en conflicto con la ley. La justicia juvenil, orientada hacia la reconciliación más que la retribución, promueve el uso de soluciones comunitarias frente a procesos judiciales, y otras alternativas a las condenas privativas de libertad, como la terapia, la libertad condicional y los servicios comunitarios[6].

El derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional **también recogen principios jurídicos importantes.** En general, se considera que los Estados son los responsables de toda violación grave de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales cometida por agentes del Estado, lo que incluye sus fuerzas armadas y otras entidades que ejerzan prerrogativas de su autoridad gubernativa o que actúen de hecho siguiendo las instrucciones del Estado, o bajo su dirección o control, tanto en los conflictos internacionales como en los no internacionales. Los Estados están obligados a reparar íntegramente la pérdida o la lesión causada[7].

Las violaciones graves de derecho internacional humanitario y de derecho penal internacional, lo que incluye los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y/o el genocidio, también pueden dar

[6] Ver, en particular, arts. 37 y 40 CDN; y a nivel regional, art. 17 CAFDN. Véanse también las Directrices de las Naciones Unidas para prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riyad); Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (Resolución 2005/20 del ECOSOC de 22 de julio 2005); y las Directrices de acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, (Resolución 1997/30 del ECOSOC de 21 de julio de 1997).

[7] Ver, por ejemplo, Normas 149 y 150 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR).

lugar a responsabilidad penal individual y al procesamiento de agentes del Estado y no estatales por violaciones graves o crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y/o genocidio cometidos tanto durante conflictos armados, como en tiempos de paz. Esto incluye tanto a las personas que cometieron el crimen como a los jefes y otros mandos superiores, por los crímenes de guerra cometidos en cumplimiento de sus órdenes o si sabían, o deberían haber sabido, que sus subordinados iban a cometer o estaban cometiendo tales crímenes y no tomaron todas las medidas razonables y necesarias a su alcance para evitar que se cometieran o para castigar a los responsables[8].

El genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad están sometidos a la jurisdicción universal; por consiguiente, cualquier Estado tiene el poder y el deber de procesar y sancionar a los responsables. El mandato de los tribunales penales internacionales o mixtos pone claramente de manifiesto que los agentes no estatales pueden incurrir en responsabilidad individual por cualquier delito internacional.

Normas básicas, principios y/o directrices sobre el acceso a la justicia y el Estado de Derecho. (Disponibles en **www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm**)

- Principios y directrices básicos sobre el **derecho** de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario **a interponer recursos y obtener reparaciones**
- Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la **lucha contra la impunidad**
- Declaración sobre los principios fundamentales de **justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder**
- Principios de las Naciones Unidas relativos al **estatuto de las instituciones nacionales** (Principios de París)
- Principios básicos relativos a la **independencia de la judicatura**
- Principios básicos sobre la **función de los abogados**
- Directrices sobre la **función de los fiscales**
- Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las **ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias**
- Código de conducta para **funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**
- Principios básicos sobre el **empleo de la fuerza y de armas de fuego** por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley
- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de **detención o prisión.**
- Principios básicos para el **tratamiento de los reclusos**
- Reglas mínimas de las naciones Unidas sobre las **medidas no privativas de libertad** (Reglas de Tokio)
- Reglas de las Naciones Unidas para la **protección de los menores** privados de libertad
- Reglas mínimas de las Naciones unidas para la administración de la **justicia de menores** (Reglas de Beijing)
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la **delincuencia juvenil** (Directrices de Riad).
- Directrices del ECOSOC sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.
- Directrices del ECOSOC relativas a la acción sobre el niño en el sistema de justicia penal.

[8] Ver, por ejemplo, Normas 151 a 155 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR).

El derecho internacional humanitario también prohíbe procesar o condenar a cualquier persona si no es en virtud de un proceso equitativo que ofrezca todas las garantías judiciales esenciales[9]. Eso implica el derecho a un proceso sometido a un tribunal independiente, imparcial y legítimamente constituido; a la presunción de inocencia; a recibir información sobre la naturaleza y las causas de la acusación; y a los medios de defensa necesarios, lo que incluye el acceso a la asistencia de un abogado y de un intérprete, si fuera necesario. La privación del derecho a un proceso equitativo durante un conflicto armado constituye una violación grave de los Convenios de Ginebra y puede llegar a constituir un crimen de guerra[10].

Referencias principales

- *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-based Approach to Justice,* UNDP, 2005.
- Access to Justice: Practice Note, UNDP, 2004.
- *Observación General Nº 32 (2007) del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia.* (CCPR/C/GC/32).
- *The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice*, Rosa da Costa, ACNUR, 2006.
- *Guide to International Human Rights Mechanisms for Internally Displaced Persons and Their Advocates*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006.
- *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, OHCHR/International Bar Association, 2003.
- *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto*, Capítulos sobre iniciativas de enjuiciamiento; comisiones de la verdad; supervisión del sistema de justicia; y procesos de depuración. OACDH, 2006.
- *Juvenile Justice: Modern Concepts of Working with Children in Conflict with the Law*, Save the Children, 2006.
- *Reconciliation after Violent Conflict,* IDEA, 2003.

Enlaces de utilidad

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): **www.undp.org**
- Centro Internacional para la Justicia Transicional: **www.ictj.org**
- Corte Penal Internacional: **www.icc-cpi.int/**
- Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR): **www.un.org/ictr**
- Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY): **www.icty.org**
- Informes del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: **http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/IDPIndex.aspx**

[9] Véanse por ejemplo, Normas 100-102 de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Volumen I, 2005 (CICR). Véase también art. 3 común a los Convenios de Ginebra; arts. 5 y 66-75 del IV Convenio de Ginebra; art. 75 del Protocolo Adicional I; y art. 6(2) del Protocolo Adicional II.

[10] Ver, por ejemplo. art. 147 del IV Convenio de ginebra; art. 85(4) del Protocolo Adicional I; art. 8(2)(a)(vi) y (c)(vi) del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Anexo I

Guía práctica para fortalecer la justicia y las instituciones formales del orden público (administradas por el Estado)

Institución	Descripción	Desafíos comunes	En nuestro trabajo, podemos…
Todas	El término "mecanismos formales de justicia" se refiere no sólo al judicial, sino también a la policía, fiscales y oficiales de prisiones. Al igual que el resto de las instituciones del Estado, estos mecanismos están obligados a respetar los derechos humanos y los estándares profesionales y éticos aplicables a su trabajo, lo que incluye los principios de justicia, transparencia, imparcialidad y rendición de cuentas. En la práctica, particularmente en situaciones de conflicto y desplazamiento forzado, estas instituciones pueden enfrentarse a desafíos que conduzcan al deterioro, total o parcial, del acceso a la justicia. En algunos casos, tales instituciones también pueden ser fuente de discriminación, violencia y abuso de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas.	• Un desmoronamiento general del orden jurídico, institucional y social, que conduzca a la disrupción, cierre o destrucción de las instituciones e infraestructura. • Legislación, normas y procedimientos inadecuados o desfasados, que no respeten los derechos humanos o los estándares profesionales/éticos. • Falta de transparencia, y de mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas. • Falta de recursos y capacidad, como personal cualificado, infraestructura adecuada y equipamiento necesario. • Cultura extendida de discriminación, corrupción, extorsión, violencia y abuso. • Falta de confianza generalizada y de acceso público a la información. • Baja representación de mujeres y grupos minoritarios.	• Evaluar el nivel de destrucción física y los recursos humanos existentes; planificar y coordinarse con otros actores nacionales e internacionales para garantizar un nivel de respuesta adecuado para ayudar a reconstruir el sistema de justicia. • Promover o impartir formación sobre el derecho de los derechos humanos y estándares profesionales/éticos a los actores relevantes. • Proporcionar apoyo material a corto plazo, como espacio, mobiliario y material de oficina, apoyo con personal adicional o vehículos (para cortes móviles). • Proporcionar asesoría y asistencia técnica cuando sea necesario. • Abogar a favor de la creación o el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y control institucional. • Abogar a favor de la revisión de la legislación, normas y procedimientos para garantizar su conformidad con los derechos humanos y estándares profesionales/étnicos. • Impulsar y apoyar el fortalecimiento del papel de la mujer y otros grupos desfavorecidos. • Abogar a favor de la incorporación de cuestiones relacionadas con el Estado de Derechos y el acceso a la justicia a negociaciones y acuerdos de paz, así como planes de desarrollo.
Judicatura (incluye cortes y tribunales, así como órganos cuasi-judiciales, como tribunales y comisiones)	Una judicatura competente, independiente e imparcial es la piedra angular de un sistema de justicia operativo. Ello garantiza los derechos y las libertades de las personas y funciona como mecanismo de equilibrio de poderes para otros órganos de gobierno. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Independencia de la judicatura resumen muchas de sus premisas, que incluyen las siguientes: las audiencias deben ser justas y públicas; se deben respetar los derechos al debido proceso; y deben decidirse los casos con imparcialidad sobre la base de hechos y en consonancia con la ley, sin restricciones, influencias inadecuadas, amenazas o intromisiones, ya sean directas o indirectas.	• Falta de recursos y capacidad, lo que incluye personal cualificado, infraestructura adecuada, libros/publicaciones jurídicas y equipamiento de oficina. • Retrasos indebidos a consecuencia de una administración ineficaz y exceso de casos. • Costes de litigación exhorbitantes. • Inseguridad y violencia, lo que incluye la falta de protección de víctimas y testigos en los tribunales y en el camino hacia ellos. • Influencias indebidas o injerencias por otros órganos de gobierno, menoscabando la independencia del poder judicial. • Falta de asistencia jurídica y representación legal. • Falta de mecanismos adecuados para dar seguimiento a las decisiones judiciales y garantizar su respeto y ejecución. • Falta de información sobre las decisiones, jurisprudencia e interpretación jurídica en materia de desplazamiento interno.	• Proporcionar apoyo material, como libros/publicaciones jurídicas y equipamiento de oficina. • Impulsar y apoyar la creación de juzgados móviles y proporcionar apoyo material y técnico de manera provisional. • Promover el uso de sistemas informales de resolución de disputas o juzgados para reclamaciones menores, siempre y cuando cumplan con los estándares de derechos humanos. • Abogar a favor de mejores condiciones de seguridad, en particular para las víctimas y testigos y el personal judicial. • Promover una reforma legal y administrativa, para lograr una mayor transparencia, rendición de cuentas y seguridad de tenencia para los jueces, la contratación de mujeres jueces, y la racionalización de las normas y los procedimientos. • Abogar a favor de los programas de asistencia jurídica y apoyarlos.

Institución	Descripción	Desafíos comunes	En nuestro trabajo, podemos…
Policía	La policía juega un papel fundamental para garantizar el acceso a la justicia. Además de mantener el orden público, la policía suele ser el primer punto de contacto en el sistema judicial así como la responsable de ejecutar las decisiones judiciales. La policía ostenta amplias facultades discrecionales que, si son mal utilizadas, pueden dar lugar a graves violaciones de derechos humanos. El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley rigen la conducta de la policía, que incluye el uso de la fuerza y de armas de fuego, el respeto de la confidencialidad y el trato de personas en detención.	• La falta de recursos y capacidad, que comprende el retraso en el pago de salarios, la falta de personal cualificado y capacidad forense e investigadora limitada. • Ataques dirigidos a funcionarios de policía por las partes en conflicto. • Cultura extendida de violencia y de abuso de facultades discrecionales, lo que incluye el uso innecesario y excesivo de la fuerza y detenciones y privaciones de libertad arbitrarias. • Discriminación, acoso, extorsión y explotación de personas y grupos, particularmente de mujeres y de personas de determinado origen étnico, religioso o indígena. • Falta de recursos o conocimientos técnicos para prevenir y responder a determinadas formas de violencia, como la violencia sexual y de género y la doméstica, así como la violencia perpetrada contra determinados grupos, como las mujeres, niñas y niños, personas mayores y minorías étnicas o religiosas.	• Apoyar o proporcionar formación sobre derechos humanos, lo que incluye los derechos de los desplazados internos, así como sobre estándares profesionales/éticos. • Asistir a las autoridades en el desarrollo y la implementación de estrategias de prevención y respuesta al delito. • Mejorar las relaciones entre la comunidad y la policía, por ejemplo, a través de patrullas comunitarias o conjuntas. • Abogar a favor de la creación de mecanismos apropiados de rendición de cuentas y de control que puedan monitorear y restringir el abuso de poder por parte de la policía. • Abogar a favor del fortalecimiento de las condiciones de servicio, instalaciones e infraestructura policial. • Impulsar el establecimiento de unidades y la existencia de personal con la formación necesaria para tratar específicamente con delitos sexuales y de género así como con cuestiones de protección infantil. • Abogar a favor de un mayor número de mujeres policías.
Fiscales	Los fiscales juegan un papel esencial en el sistema de justicia penal y con frecuencia ostentan poderes cuasi-judiciales. Deciden qué casos delictivos se deben abrir, procesan a los presuntos autores de los delitos, a menudo supervisan a la policía en la investigación y la obtención de pruebas y se les puede encomendar la ejecución de sentencias judiciales. Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales establecen los estándares mínimos para estos, que incluyen su deber de cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos.	• Falta de recursos y de capacidad, con poco personal cualificado y poca capacidad de investigación. • Vaguedad de los códigos de enjuiciamiento penal y códigos de conducta para fiscales. • Confusión entre las funciones judiciales y fiscales, especialmente en zonas rurales, en las que en ocasiones se solicita a los fiscales que actúen en calidad de jueces y árbitros. • Falta de seguridad para los fiscales y sus familias. • Falta de información sobre las decisiones, la jurisprudencia y la interpretación jurídica en materia de desplazamiento interno.	• Proporcionar o promover la formación en tramitación de casos, obtención de pruebas e investigación. • Brindar apoyo material o técnico para asistir a los fiscales en la apertura y seguimiento de casos vinculados con violaciones graves de derechos humanos. • Abogar a favor del establecimiento de códigos de enjuiciamiento penal y códigos de conducta para fiscales.
Prisiones	Las prisiones deben formar parte de programas generales de reforma del sistema de justicia, y la detención y la prisión siempre deben estar sometidas a normas estrictas. Se deben respetar los derechos de los reclusos, que deben ser tratados con humanidad y dignidad. La detención preventiva se debe utilizar en situaciones excepcionales y únicamente una vez agotadas las demás alternativas a la detención, o tras haberlas descartado por ser inapropiadas (por ejemplo, a causa de la gravedad del delito). Estas y otras normas se recogen en los Principios básicos de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y en el Conjunto de Principios para la protección de cualquier forma de detención o prisión.	• Condiciones de vida deficientes, que incluyen saturación, falta de alojamiento adecuado así como de saneamiento, ropa, alimentos y agua, y falta de servicios necesarios, como de salud. • Actos de violencia y abuso contra reclusos y personas detenidas por parte de otros reclusos o funcionarios de prisiones. • Incumplimiento de los principios y estándares básicos sobre el tratamiento de reclusos, incluidos los relativos a su separación en función del sexo, la edad y la condena penal. • Utilización excesiva, arbitraria y prolongada de la detención preventiva a consecuencia de retrasos en otras partes del sistema judicial. • Énfasis en la privación de libertad y la imposición de castigos, frente a la rehabilitación y la posible reinserción en la sociedad. • Legislación, normas y procedimientos desfasados o abusivos.	• Garantizar el monitoreo periódico de las condiciones en las prisiones y su conformidad con principios y estándares básicos. En la medida en que resulte apropiado, abogar a favor de mejoras. • Abogar a favor de la creación de mecanismos internos y externos de control e investigación para garantizar la denuncia e investigación de incidentes de violencia y abuso así como el castigo de los culpables. • Promover el uso de medidas diferentes a la detención o formas de detención alternativas que propicien la rehabilitación y la reinserción de los infractores en la sociedad. • Abogar a favor del estudio y revisión de la legislación, normas y procedimientos penales y ofrecer asistencia técnica para ello, si fuera necesaria. • Abogar a favor del aumento de personal femenino entre los funcionarios de prisiones, lo que incluye al personal de seguridad, directivo, de supervisión y de evaluación. ***¡Atención! Estas actividades se deben llevar a cabo en consulta con el CICR y la OACDH, allí donde estén presentes.***

Anexo II

Mecanismos alternativos de resolución de disputas

En la mayoría de las sociedades se mantienen vigentes diversos sistemas de resolución de disputas (SRD) tradicionales, consuetudinarios o religiosos, particularmente en los países en desarrollo, en los que un 80% de las disputas pueden ser tratadas por tribunales religiosos, consejos tribales, grupos de ancianos o "sabios", comités de quejas o líderes comunitarios. Estos mecanismos pueden desempeñar un papel sumamente valioso para garantizar el acceso a la justicia. **Su principal ventaja** radica en el hecho de que pueden resultar más accesibles y aceptables desde un punto de vista cultural o religioso, emplear menos tiempo y recursos, centrarse en la restitución y la compensación en lugar del castigo, y utilizar métodos como la mediación, la negociación y el arbitraje, que pueden propiciar la cohesión social y la reconciliación.

Los SRD no deben verse como sustitutos de los órganos formales de justicia, sino como **un sistema complementario** dirigido a mejorar el acceso a la justicia. Los SRD son particularmente apropiados para resolver conflictos y disputas menores entre personas que viven en comunidades que requieren medidas de reconciliación y reparación en lugar de retribución y castigo. La justicia formal, por su parte, está mejor equipada para salvaguardar las garantías jurídicas y procesales necesarias en casos vinculados a delitos graves, como tortura, violación y asesinato, o a fuertes condenas, como la cadena perpetua. No obstante, hay países que han optado por mecanismos mixtos. Por ejemplo, en Ruanda, para agilizar la acción de la justicia tras el genocidio, se reactivó el Gacaca – sistema originalmente basado en reuniones de las diferentes aldeas presididas por los ancianos, para la resolución de pequeñas disputas – con el objeto de procesar a miles de presuntos autores de delitos graves (*ver Anexo III sobre justicia transicional*).

La participación en los SRD, sin embargo, **debe guiarse por los estándares vigentes de derechos humanos.** En general, tales mecanismos solo se deben apoyar si están en consonancia con el Estado de Derecho y respetan los derechos humanos de todos los grupos de la sociedad. El uso de SRD puede suscitar **una serie de inquietudes**. Con frecuencia reflejan y refuerzan las relaciones de poder existentes que perpetúan la discriminación por motivos de género, edad, casta, religión u origen étnico. En particular, las mujeres y las niñas suelen ser excluidas de tales órganos o, en caso de ser admitidas, con frecuencia carecen de autoridad real y de poder de toma de decisiones. En algunos casos, particularmente en situaciones de desplazamiento interno en las que las estructuras comunitarias han quedado trastocadas, los SRD pueden ser relativamente nuevos o incluir instituciones neo-tradicionales que carezcan de legitimidad cultural y moral, a pesar de que sus miembros aleguen lo contrario. A continuación se enumeran otras posibles inquietudes:

- Respeto limitado por derechos humanos básicos, como el principio de no discriminación y estándares reconocidos relativos a un juicio justo y un debido proceso. En particular, los SRD pueden no abordar o no proporcionar reparación por delitos y cuestiones que afecten predominantemente a las mujeres y las niñas, como la violación, la violencia doméstica y los derechos de propiedad o herencia de la mujer.
- Uso de reglas consuetudinarias o religiosas que criminalizan actos que **no** constituyen una infracción de la legislación nacional (como la brujería o la definición de la violación como adulterio), o que no criminalizan actos que **sí** son contrarios a la legislación nacional (como la violación y la violencia sexual, las prácticas tradicionales nocivas, la mutilación genital femenina y el matrimonio precoz y forzado).
- Uso de reparaciones o castigos desproporcionados respecto a determinados delitos o que no respetan los derechos o el interés de la víctima. En algunos casos, es posible que se proporcione una compensación a la familia o al clan en lugar de a la víctima o que la compensación se proporcione a costa suya (por ejemplo, forzando a la víctima a contraer matrimonio con su violador para restaurar el honor de la familia). Por lo que respecta a los

castigos, pueden existir preocupaciones similares, ya que pueden ser excesivos (por ejemplo, la pena capital en caso de adulterio); demasiado poco severos (pequeñas multas por delitos capitales, como el asesinado o la violación de niñas o niños); constituir tortura o malos tratos (por ejemplo, cortar determinados miembros del cuerpo); ser injustos (por ejemplo, confiscar las tarjetas de raciones alimentarias de la familia); o vulnerar los derechos de terceros (por ejemplo, ofreciendo a una hija o hermana del acusado para que contraiga matrimonio).

- Instalaciones y condiciones de detención y/o prisión deficientes y malos tratos de los detenidos, que incluyen la falta de alimentos, alojamiento, ropa y atención sanitaria.
- Falta de confidencialidad, transparencia y rendición de cuentas; falta de asistencia jurídica y representación legal; registros inadecuados; decisiones no motivadas; y falta de procedimientos de apelación.
- Siempre que la participación en los SRD esté guiada por estándares de derechos humanos, **se pueden llevar a cabo diversas actividades** para fortalecer la capacidad de los SRD de jugar un papel positivo de protección. Entre ellas, cabe citar:
  - concientizar y brindar formación sobre derechos humanos y los estándares fundamentales relacionados con un juicio justo, un debido proceso y castigo, y estándares mínimos de detención y prisión.
  - apoyar los esfuerzos realizados en aras de la reconciliación y del fortalecimiento del vínculo entre las normas tradicionales y religiosas y los estándares de derechos humanos, por ejemplo, a través de la elaboración de estudios y el impulso de un diálogo constructivo con la comunidad así como en el interior de la misma.
  - colaborar con la comunidad para garantizar que los SRD sean realmente representativos y no discriminatorios contra la mujer y las minorías, lo que implica garantizar que se ocupen de las violaciones sufridas por estos grupos y que respeten sus derechos;
  - proporcionar apoyo técnico o material a estos grupos, como espacio de reuniones, equipamiento de oficina y/o pequeños incentivos o remuneración por su trabajo; y
  - abogar a favor del fortalecimiento del vínculo entre los SRD y los mecanismos formales de justicia para garantizar un apoyo, supervisión y control adecuados.

Anexo III

Justicia transicional

Para muchas sociedades que sufren o han sufrido conflictos armados, resulta sumamente difícil superar el legado de abusos de derechos humanos y atrocidades. Confrontar el pasado, proporcionar a las víctimas acceso a la justicia y pedir cuentas a los perpetradores son elementos integrales de todo proceso de construcción de la paz, la reconciliación y el Estado de Derecho. También es un componente importante del comienzo del largo proceso de recuperación de las personas, familias y comunidades.

La paz y la justicia deben considerarse como imperativos que se refuercen mutuamente, en lugar de objetivos mutuamente excluyentes. Si no se resuelven las cuestiones relacionadas con la justicia, se puede reforzar una cultura de impunidad, causar aún más injusticia a las víctimas y supervivientes y, en algunos casos, ello puede menoscabar la reconciliación tras el conflicto y la construcción de la paz a largo plazo, en lugar de fortalecerlas.

Hay varias maneras de abordar los abusos del pasado en las sociedades tras los conflictos, a menudo mediante alguna forma de justicia transicional. El término **justicia transicional** se refiere a los mecanismos o procesos judiciales o no judiciales adoptados por las comunidades para superar el legado de abusos perpetrados durante un conflicto o un régimen autoritario en el pasado. La justicia transicional no es una categoría especial de justicia, sino que consiste en la adaptación de la justicia a sociedades en transformación tras un periodo dominado por las violaciones de derechos humanos. Por lo general, implica una combinación de estrategias complementarias judiciales y no judiciales, que pueden variar de una sociedad a otra, algunas de las cuales se indican a continuación:

- **el procesamiento de los presuntos perpetradores de violaciones generalizadas o sistemáticas de derechos humanos** por tribunales nacionales, tribunales híbridos (como el Tribunal Especial para Sierra Leona y las Cámaras Extraordinarias de las Cortes de Camboya) o cortes internacionales (como la Corte Penal Internacional, que es permanente);
- **comisiones de la verdad**[11] u otras iniciativas para establecer la verdad, lo que incluye la investigación e información sobre abusos del pasado, la celebración de audiencias públicas, la documentación de testimonios de supervivientes y testigos, la exhumación de los restos mortales de las víctimas, la elaboración de estudios históricos y la formulación de recomendaciones sobre reparaciones o reformas institucionales;
- **programas de reparaciones** para las víctimas, que otorgan restitución, compensación o rehabilitación, real o simbólica, según proceda, por los abusos sufridos;
- **actos de conmemoración** de las víctimas y los supervivientes a través de ceremonias o de la construcción de monumentos o museos, con frecuencia transformando los lugares en que se cometieron los abusos, como prisiones o campos de detención;
- **iniciativas de reconciliación**, como ceremonias de sanación para las víctimas y actos personales de reconocimiento, disculpa, pago simbólico o servicios comunitarios por los perpetradores; y
- **reformas institucionales** para construir instituciones públicas justas, efectivas y transparentes para proteger contra más abusos, lo que a veces incluye procedimientos de "**depuración**" (es decir, el escrutinio y despido de funcionarios abusivos, corruptos o incompetentes de las instituciones públicas, lo que incluye la judicatura, la policía, el ejército y otros servicios de seguridad).

[11] Se han establecido comisiones de la verdad en Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Liberia, Marruecos, Nigeria, Panamá, Perú, Ruanda, Sierra Leona, Corea del Sur, África del Sur y Timor Oriental.

La elección de uno u otro mecanismo de justicia transicional depende del contexto y del tipo, de la naturaleza y de la escala de los abusos cometidos. Sin embargo, la experiencia acumulada en este ámbito indica que la combinación de diversos mecanismos, con una participación activa tanto de las víctimas como de los perpetradores, contribuye de manera más efectiva a la búsqueda de la verdad y la justicia.

Los mecanismos de justicia transicional, con frecuencia, se han negociado, desarrollado e implementado con escasa consideración de la importante contribución de las **mujeres y las niñas** así como de los daños que han sufrido. La violación, incluida la cometida en grupo, la prostitución forzada, los embarazos forzosos y otras formas de violencia sexual pueden llegar a constituir actos de tortura, genocidio, mutilación y esclavitud bajo el derecho internacional. Sin embargo, por lo general, este tipo de actos no se han tratado con la misma seriedad que otros crímenes de guerra. La falta de atención a los casos de abusos sistemáticos por motivos de género no ha hecho más que afianzar la impunidad, limitar el alcance de los programas de reparación y menoscabar la legitimidad de iniciativas de justicia transicional.

Entre las posibles estrategias para fortalecer la justicia transicional, figuran:

- garantizar que las negociaciones y los acuerdos de paz aborden las cuestiones de justicia transicional, incluyendo a las mujeres y a las niñas.
- crear o apoyar cortes, tribunales, comisiones de la verdad y otros mecanismos de justicia, a través de asistencia económica, material o técnica; y
- apoyar los esfuerzos comunitarios para la construcción de la paz y la reconciliación.

Parte IV.19
La participación política y el derecho al voto

Mensaje principal 355

1. La participación política en el contexto del desplazamiento interno 355

2. Marco jurídico internacional 356

3. La responsabilidad del Estado 357

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos 358

5. Actores principales 360

Referencias principales 360

Enlaces de utilidad 361

Mensaje principal

Toda persona, incluidos los desplazados internos, tiene el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de gobierno de su país, lo que comprende el derecho a votar y a tener acceso a la función pública. El desplazamiento interno, sin embargo, puede dificultar la capacidad de las personas de ejercer sus derechos a la participación política, especialmente con relación a las elecciones. Por consiguiente, los desplazados internos pueden verse privados de voz en aquellas decisiones políticas y económicas que les afecten.

1. La participación política en el contexto del desplazamiento interno

El término "participación política" implica toda forma de participación en los asuntos públicos y políticos de una comunidad, lo que incluye presentarse y ocupar funciones públicas, participar en el trabajo de los partidos políticos o grupos de la oposición, y votar y presentarse a las elecciones. Si se celebran de manera justa y participativa, las elecciones pueden preparar el camino hacia la paz, la reconciliación nacional y el buen gobierno, propiciando una la estabilidad a largo plazo y soluciones duraderas para el desplazamiento.

En la práctica, sin embargo, con frecuencia, los desplazados internos no pueden ejercer sus derechos electorales durante el desplazamiento ni tras el retorno a sus lugares de origen o su asentamiento en otro lugar del país. Ello puede hacer que se vean privados del derecho de voto y excluidos de la vida política y pública del país, lo que, a su vez, puede exacerbar la discriminación y la exclusión que a menudo experimentan las personas y las comunidades desplazadas. A continuación se describen algunos de los obstáculos a los que frecuentemente se enfrentan los votantes desplazados:

- **Requisitos restrictivos de residencia**: los reglamentos electorales nacionales, por lo general, vinculan el ejercicio de los derechos electorales al lugar de residencia. El desplazamiento, que, por definición, conlleva la pérdida provisional o permanente de una residencia, complica, por tanto, el registro y el voto de los desplazados internos; en algunos casos, éstos pueden verse obligados, incluso, a regresar a sus lugares de origen en los que, con frecuencia, reina la inseguridad. La inscripción en el censo electoral en la zona de desplazamiento, a menudo presenta dificultades a consecuencia, por ejemplo, de la imposición de estrictos requisitos de residencia o documentación. A veces, la inscripción puede llegar a ser imposible, ya que puede conllevar la pérdida de la asistencia humanitaria por parte de los desplazados internos o su exclusión del registro en su lugar de origen, creando así obstáculos para el retorno.
- **Falta de documentación**: durante el desplazamiento, con frecuencia se pierden los documentos de identidad que a menudo se necesitan para la inscripción en el censo electoral y para votar, o se destruyen o son confiscados. En ocasiones resulta complicado sustituir la documentación, lo que puede requerir el regreso de los desplazados internos a sus lugares de origen. Puede haber determinadas personas y grupos que carecieran de documentación ya antes del desplazamiento o a las que se les hubiera denegado a consecuencia de leyes y prácticas discriminatorias. Las mujeres y las niñas, por ejemplo, con frecuencia, no pueden obtener documentación a su nombre y se ven obligadas a inscribirse como dependientes de sus esposos u otros familiares varones, lo que vulnera sus derechos y les priva de los medios de probar su identidad, especialmente en el caso de separación familiar o de la muerte de estos familiares.
- **Discriminación**: las leyes y prácticas discriminatorias, que, en primer lugar, pueden haber contribuido al desplazamiento pueden afectar negativamente todos los aspectos del proceso electoral. En algunos casos se ha impedido el voto a votantes desplazados o de determinados grupos, como minorías étnicas; se les ha dado acceso a un número inferior de

locales de votación; o éstos se han situado en lugares remotos con horarios reducidos; o se les han impuesto arduos procedimientos para inscribirse en el censo electoral; o se les ha privado de acceso a información electoral en un idioma que comprendan.

- **Conflicto e inseguridad**: en ocasiones, las elecciones se celebran en un clima de violencia y crispación en la comunidad. Votantes y candidatos se ven amenazados, acosados o agredidos durante todas las fases del proceso electoral: al inscribirse en el censo electoral; al obtener documentación para sustituir la anterior; en el camino o en el interior de los locales de voto; durante la campaña electoral; o al asumir sus funciones. Para que unas elecciones sean libres, justas y legítimas, los votantes deben poder participar sin temor de sufrir ningún tipo de riesgo, intimidación o daños.
- **Falta de acceso**: el acceso a los locales de voto en situaciones de desplazamiento a menudo se ve limitado por la inseguridad, las largas distancias y la falta de transporte seguro y asequible, o la existencia de instalaciones de voto inadecuadas o un número insuficiente de locales de votación. Las mujeres, las personas mayores y las que tienen algún tipo de discapacidad se tropiezan con obstáculos particulares en este sentido.
- **Falta de información**: los desplazados internos, en particular los que residen en campamentos o asentamientos, a menudo carecen de información en un idioma comprensible para ellos sobre los procesos y los partidos políticos así como el sistema electoral.

2. El marco jurídico internacional

El **derecho a la participación política**, que está garantizado en el derecho internacional y regional de los derechos humanos, incluye el derecho a participar en los asuntos públicos y de gobierno, el derecho al voto y a presentarse a las elecciones, así como el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad[1]. (*Véanse también los Principios 22(1) (d) y 29(1) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Anexo 1 del presente Manual* 📖).

Aunque cabe imponer ciertas limitaciones al derecho a la participación política, éstas deben ser razonables, objetivas y no discriminatorias. Por ejemplo, el derecho al voto se puede limitar para ciudadanos que hayan cumplido la mayoría de edad bajo la legislación nacional. Sin embargo, toda forma de discriminación por motivos de género, origen étnico, religión, opinión política u otros motivos está prohibida, al igual que toda restricción por motivos del nivel de ingresos, educación, nivel de alfabetización, discapacidad, ascendencia, tipo de propiedad, afiliación política o la situación de desplazamiento. Los desplazados internos, por consiguiente, tienen el pleno derecho a la participación política, en igualdad de condiciones, lo que incluye el derecho al voto, tanto durante el desplazamiento como tras el retorno o el asentamiento en otro lugar del país. En el caso de existan requisitos de residencia, éstos no deben excluir a los desplazados internos ni otros votantes que carezcan de residencia permanente[2].

Las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres en todos los asuntos relacionados con la participación política. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las mujeres puedan ejercer sus derechos políticos y participar en todas las etapas del proceso electoral así como en las negociaciones y la implementación de acuerdos de paz y de programas de recuperación temprana y desarrollo[3].

---

[1] Véase art. 21 DUDH; art. 25 PIDCP; art. 5(c) PIDESC; arts. 7 y 8 CEDAW; arts. 41 y 42 of CTM. A nivel regional, ver también art. 13 CAfDH y varios artículos de su Protocolo sobre los derechos de la mujer en África; art. 23 CADH; art XX DADH; art. 4(j) de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; art. 19 y 33 of CArDH; y art. 3 del Protocolo 1 CEDH.

[2] Véase Observación General Nº25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre el derecho a participar en asuntos públicos, el derecho de voto y a tener acceso a la función pública. (Art. 25), párr. 3 y 11.

[3] La discriminación entre hombres y mujeres está prohibida en las cláusulas de no discriminación de los principales instrumentos de derechos humanos. Véase también art. 7 CEDAW; la Convención sobre los derechos políticos de

El derecho internacional también protege otros derechos importantes para garantizar la participación política efectiva, entre los que figuran los que se enumeran a continuación:

- El derecho a la **libertad de opinión y de expresión**, que incluye el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información en el idioma de su elección, sin riesgo de acoso, coacción o violencia. Implica la libertad de debatir, apoyar y oponerse a ideas, candidatos o partidos políticos, también a través de los medios de comunicación, sin riesgo de censura ni limitaciones, aunque se debe prohibir toda propaganda a favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso[4].
- El derecho de **reunión y asociación pacífica**, lo que incluye el derecho a formar y pertenecer a organizaciones y asociaciones, como partidos políticos, para debatir asuntos políticos y públicos, así como a celebrar manifestaciones y reuniones pacíficas[5].
- El derecho a la **libre circulación**, que implica el derecho a circular libremente, sin temor de peligro o daños, lo que incluye los desplazamientos relacionados con la campaña electoral, el voto o la asunción de funciones públicas *(Véase la Parte IV.6)*.

Las elecciones deben ser libres y justas, basadas en el sufragio universal e igualitario. Asimismo deben ser secretas y permitir a los votantes que expresen su voluntad libremente, sin sufrir violencia, intimidación o amenaza alguna. Se deben respetar los estándares y principios internacionales reconocidos a nivel internacional y se debe de disponer de mecanismos de revisión y apelación independientes e imparciales.

3. La responsabilidad del Estado

El Estado tiene el deber de garantizar que los desplazados internos puedan ejercer sus derechos de participación política, tanto durante el desplazamiento, como tras el retorno o reubicación, en pie de igualdad con el resto de la población del país. Para facilitar su participación, las autoridades pueden:

- modificar la legislación nacional y los procedimientos administrativos para permitir que los desplazados internos se inscriban y voten en las zonas de desplazamiento, sin perjuicio alguno.
- establecer un registro de ausentes y adoptar un sistema de voto que permita a los desplazados internos participar en las elecciones que se celebren en su lugar de origen durante el desplazamiento;
- reforzar la seguridad en los caminos a las urnas y en los locales de voto, por ejemplo, garantizando el despliegue de un número suficiente de policías, tanto hombres como mujeres, capacitados en este ámbito;
- llevar a cabo campañas específicas de información y comunicación para dar a conocer a los desplazados internos los sistemas de inscripción y voto;
- garantizar la disponibilidad de transporte seguro y asequible para que los desplazados y otros votantes puedan acudir a las urnas; y

la mujer; art. 9 del Protocolo de la CAfDH sobre los derechos de la mujer en África; así como la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, párr.8

[4] Véanse arts. 19 y 20 DUDH; art. 19 PIDCP; art. 5(d)(viii) CERD; arts. 12, 13 y 17 of CDN; art. 13 of CTM y el Principio 22(1)(a) de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y, a nivel regional, art. 9 CAfDH; art. 7 of CAfDN; art. 13 of CADH; art. IV of DADH; y art. 10 of CEDH. Véase también la Observación General Nº 10 (1983) del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la libertad de opinión (art. 19).

[5] Véase art. 20 DUDH; arts. 21 y 22 PIDCP; art. 14(2)(e) CEDAW; y art. 15 of CDN; y, a nivel regional, arts. 10 y 11 CAfDH; art. 8 CAfDN; arts. 15 y 16 CADH; art. 4(h) de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; art. 28 CArDH; y art. 11 CEDH. Este derecho también está recogido en el Principio 22(1)(c) de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*.

- solicitar ayuda internacional para organizar, supervisar y monitorear la imparcialidad de las elecciones, en caso de que fuera necesario[6].

4. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

La asistencia internacional puede ser valiosa en el caso en el que el Estado tenga una capacidad limitada o carezca de los conocimientos técnicos y los recursos necesarios para garantizar unas elecciones libres y justas, lo que implica la participación plena y en condiciones de igualdad de los votantes y candidatos desplazados. La asistencia y la observación electoral es un área especializada de la cooperación internacional y debe coordinarse con actores que cuenten con los conocimientos técnicos y la experiencia necesaria en este ámbito (analizada en la sección relativa a los actores principales, más abajo). Sin embargo, todos los actores humanitarios y de derechos humanos pueden desempeñar un papel importante, por ejemplo, ayudando al Estado y a los candidatos y votantes desplazados a participar en las elecciones, en condiciones de igualdad con el resto de la población del país.

	En nuestro trabajo, podemos…
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar que las evaluaciones de protección identifiquen (i) todo obstáculo jurídico, administrativo o práctico que impida la participación política de los desplazados internos, prestando particular atención a los requisitos de residencia, inscripción y documentación; (ii) los grupos en mayor riesgo de exclusión de los asuntos políticos y públicos; (iii) el impacto de protección de la falta de participación de grupos específicos de la comunidad, por ejemplo, por edad, género u otros factores; y (iv) principales actores locales, nacionales e internacionales que puedan ayudar a superar estos obstáculos.
Participación y movilización comunitaria	• Garantizar que se consulte a mujeres y hombres, y niñas y niños de diversos orígenes y que participen activamente en la planificación, implementación y evaluación de los proyectos y programas humanitarios. Puede contribuir a crear una cultura de participación en los asuntos públicos entre la población y las autoridades.
Monitoreo y observación electoral	• La observación y el monitoreo de elecciones requiere conocimientos técnicos y se debe llevar a cabo por agencias y ONGs especializadas. Los actores humanitarios y de derechos humanos pueden contribuir a sus esfuerzos, por ejemplo, (i) instando a los observadores electorales a prestar atención a la capacidad de los desplazados internos de ejercer sus derechos políticos; (ii) compartiendo información sobre los obstáculos a los que se enfrentan los desplazados internos (iii) asesorándoles y ayudándoles a superar estos obstáculos.

[6] Para obtener orientación detallada sobre las medidas específicas legislativas, administrativas e institucionales que pueden adoptar los estados para garantizar los derechos electorales, ver los artículos de J. Grace y E. Mooney incluidos en las referencias al final del capítulo.

Labor de incidencia y defensa (*Véase la Parte V.3* 📖)	• Abogar ante las autoridades pertinentes a favor de procesos políticos justos, transparentes y participativos. Instar a las autoridades a respetar los derechos políticos de los desplazados internos y a tener en cuenta cualquier obstáculo que encuentren al desarrollar e implementar políticas, prácticas y marcos electorales. Entre las medidas que se pueden adoptar a tal efecto, figuran (i) llevar a cabo una reforma legal y administrativa; (ii) establecer un registro de ausentes y un sistema de voto a tal efecto; (iii) flexibilizar los requisitos de residencia, documentación y otras condiciones que restrinjan el derecho al voto; y (iv) garantizar la expedición de documentación a mujeres a su nombre. Abogar ante las agencias del orden público a nivel local y nacional así como ante actores regionales e internacionales, si estuvieran presentes, a favor de la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad durante todas las fases del proceso electoral.
Actividades de educación y comunicación (*Véase* la Parte V.7 📖)	• Apoyar campañas de educación al electorado dirigidas a informar a los desplazados internos y otras comunidades afectadas sobre (i) sus derechos políticos; (ii) dónde, cuándo y cómo inscribirse y votar, así como los mecanismos de voto para ausentes; y (iii) la disponibilidad de mecanismos de queja y apelación. Estas campañas deben llegar tanto a hombres como a mujeres de diferente edad y origen en las zonas de desplazamiento, lo que incluye los campamentos y los asentamientos; deben llevarse a cabo en un idioma que comprendan; y tener lugar a través de canales de información apropiados. Por ejemplo, en grupos con un bajo nivel de alfabetización, el uso de la radio puede resultar más apropiado que la prensa escrita.
Asesoramiento y asistencia técnica (*Véase la Parte V.8* 📖)	• Contribuir a fortalecer la capacidad de las autoridades para celebrar elecciones justas y libres. Aunque los actores especializados proporcionen el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios, los demás actores humanitarios y de derechos humanos pueden apoyar estos esfuerzos, por ejemplo, proporcionándoles información sobre los obstáculos experimentados por los desplazados internos y las posibles formas de superarlos. En algunos casos, pueden brindar asistencia material o económica, por ejemplo, para establecer mecanismos de votación para ausentes o para facilitar el transporte de los votantes.
Formación	• Apoyar iniciativas de formación en el ámbito de los derechos de los desplazados internos, que incluyan el derecho a la participación política y los estándares relativos a la celebración de elecciones libres y justas. Estas actividades deben estar dirigidas a actores relevantes, como funcionarios gubernamentales, particularmente los involucrados en el proceso electoral, las agencias del orden público, las comunidades de desplazados, particularmente los líderes comunitarios, tanto hombres como mujeres, y las ONGs y la sociedad civil.
Presencia y monitoreo (*Véase las Partes V.2 y 4* 📖)	• Mantener una presencia de protección visible en las áreas de desplazamiento tanto durante, como inmediatamente después de las elecciones, si la situación de seguridad lo permite. Una presencia de protección visible puede alentar a una mayor participación y disuadir del fraude, la violencia y el abuso relacionados con las elecciones.

5. Actores principales

- A **nivel nacional**: personas y comunidades desplazadas; comisiones electorales nacionales, ministerio de justicia y del Interior; cortes y tribunales nacionales; agencias del orden público; instituciones nacionales de derechos humanos; ONGs locales y sociedad civil, incluidos los medios de comunicación.
- A **nivel regional**:
  - **en África:** la Unidad de Democracia y Asistencia Electoral de la Unión Africana; a nivel sub-regional, la Comunidad Económica de Países del África Occidental (ECOWAS) y la Comunidad Surafricana de Desarrollo (SADC);
  - **en las Américas**: la Unión para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos (OEA); y
  - **en Europa:** la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), del Consejo de Europa, y la Unión Europea;
- A **nivel internacional**: la División de Asistencia Electoral (EAD) del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), particularmente su Proyecto *Political Rights and Enfranchisement System Strengthening* (PRESS); el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA); la Unión Interparlamentaria (IPU); el Secretariado de la Commonwealth; y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Además, existen diversas organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) y el Centro Carter, que brindan asistencia electoral y llevan a cabo misiones de observación electoral.

Referencias principales

- *Salvaguardando el derecho de voto de los desplazados internos*, E. Mooney y B. Jarrah, Revista Migraciones Forzadas, Nº. 23, 2005.
- *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges,* Capítulo 13: *Political Participation Rights in Particular the Right to Vote*, Jeremy Grace y Erin Mooney, Proyecto Brookings-Bern Project sobre el Desplazamiento Interno y American Society of International Law, 2010.
- *Peacebuilding through the Electoral Participation of Displaced Populations,* Jeremy Grace y Erin Mooney, in Refugee Survey Quarterly, Volume 28, Number 1, pp. 95-121, 2009.
- *Enfranchising Conflict-forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices,* J. Grace y J. Fischer, Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper No. 2, IOM, 2003.
- *Displaced and Disenfranchised: Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region*, E. Mooney t B. Jarrah, in 29 Ethnopolitics 36, 2005.
- *Internally Displaced Persons' Voting Rights in the OSCE Region*, E. Mooney y B. Jarrah, Proyecto Brookings-SAIS Project sobre Desplazamiento Interno, 2004.
- *Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-conflict Countries*, UN Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, UN Doc. EGM/ELEC/2004.
- *Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*, Naciones Unidas, 2005.
- *Manual de Capacitación para la Fiscalización de los Derechos Humanos*, Capítulo XIV: Observación de Elecciones, OACDH, 2001.

Enlaces de utilidad

- División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (EAD) del Departamento de Asuntos Políticos: **www.un.org/Depts/dpa/ead/**
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa: **www.venice.coe.int/site/main/Elections_Referendums_E.asp**
- Unión Interparlamentaria (IPU): **www.ipu.org/dem-e/overview.htm**
- Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA): **www.idea.int/**
- la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH u ODIHR) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE): **www.osce.org/odihr/elections**
- Proyecto *Political Rights and Enfranchisement System Strengthening* (PRESS) de la Organización Internacional para las Migraciones. **www.geneseo.edu/~iompress/**

Parte V

ACTIVIDADES Y HERRAMIENTOS DE PROTECCIÓN

Programa de documentación para desplazados internos, Colombia, ACNUR

Resumen

La respuesta humanitaria a situaciones de conflicto armado o de desastre natural comprende toda una gama de actividades genéricas de protección y asistencia, por lo general, combinadas de manera estratégica, como se ilustra en la Parte III del presente manual. La manera en que los actores humanitarios planifiquen, implementen o combinen tales actividades puede tener un impacto vital en la situación de la población civil.

La parte V del manual pretende brindar orientación al personal sobre el terreno para ayudarle a aprovechar al máximo el potencial de estas actividades para la protección de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas de diferente edad, sexo y otros factores de diversidad . Aunque esta parte del manual se centra en 13 actividades, presentadas a lo largo de 13 capítulos diferentes, no constituye una relación exhaustiva de las posibles intervenciones. Las actividades que aquí se contemplan han sido seleccionadas en estrecha colaboración con las organizaciones que contribuyeron a su edición provisional. El potencial de protección de estas actividades y la experiencia de su uso en las operaciones de desplazados internos sobre el terreno han sido criterios determinantes para la selección final.

Estos capítulos pretenden poner de relieve las diferentes maneras en que cada una de estas actividades puede apoyar a los desplazados internos y otras personas afectadas en el ejercicio de sus derechos. También contienen sugerencias para impulsar la construcción y el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades nacionales y de las propias comunidades, a diferentes niveles, para satisfacer estos derechos. De esta forma, se pretende ayudar a mitigar la posibilidad de crear riesgos de protección adicionales al llevar a cabo estas actividades. La Parte V está íntimamente ligada a la IV, que trata de los riesgos específicos de protección y ambas partes se complementan mutuamente.

Las sugerencias formuladas en estos capítulos son de amplio alcance, ya que están dirigidas a todo el personal humanitario presente en operaciones sobre el terreno de diversa naturaleza y finalidad. Por lo tanto, los actores humanitarios sobre el terreno deberán valorar y decidir cuál sería la asignación de papeles y responsabilidades más apropiada en cada caso.

Parte V.1
Elaboración del perfil de la población desplazada

1. ¿Qué se entiende por elaboración del perfil de la población y por qué hacerlo en el caso de los desplazados internos? 365

2. Metodologías principales....366

3. Principales consideraciones y desafíos de protección en la elaboración del perfil de poblaciones desplazadas 369

Referencias principales....372

Enlaces de utilidad....372

1. ¿Qué se entiende por elaboración del perfil de la población y por qué hacerlo en el caso de los desplazados internos?

La elaboración del perfil de la población desplazada es un proceso de colaboración dirigido a recabar datos sobre personas o grupos de desplazados internos para disponer de la información necesaria para la labor de incidencia o de defensa a favor de ellos, así como para mejorar los programas de protección y asistencia y, a la larga, encontrar soluciones duraderas a su situación de desplazamiento.

Para obtener orientación más detallada sobre la elaboración del perfil de la población desplazada ver, ***Guidance on Profiling of Internally Displaced Persons,*** 2008.

La recopilación de información en todas las etapas del ciclo de desplazamiento y, en particular, al comienzo de una emergencia, es importante para mejorar la comprensión de la situación de desplazamiento y la planificación de los programas de protección y asistencia, lo que incluye la identificación de soluciones duraderas para los desplazados internos. La elaboración del perfil de la población desplazada puede poner de relieve la presencia de personas y grupos vulnerables y permitir un mejor diseño y concretización de los programas para brindarles asistencia y protección. También puede ayudar a evitar el posible desvío de asistencia humanitaria.

El nivel de detalle que se puede lograr a través de la elaboración del perfil varía según el contexto. La información básica debe incluir como mínimo las cifras de desplazados internos desglosadas por edad, sexo y ubicación[1]. Sin embargo, la elaboración del perfil de la población desplazada no es una simple cuestión de cifras. También se puede recabar información adicional que incluya, aunque no necesariamente se limite a ello: las causas de desplazamiento; las modalidades o tendencias de desplazamiento; los problemas de protección; las principales necesidades humanitarias; y las posibles soluciones para el grupo o la persona afectada.

La elaboración del perfil de la población puede coincidir con **evaluaciones de necesidades**, si bien se trata de ejercicios diferentes. Una evaluación de necesidades tiene por objeto compilar y analizar una gran variedad de información para obtener una **visión general completa de las necesidades humanitarias y los problemas de protección** (*elaborado en la Parte III.1*). La elaboración del perfil de la población, por su parte, está dirigida primordialmente a identificar la cantidad y la ubicación de la población desplazada entre otros grupos de la población, aunque también puede servir para recabar información sobre necesidades urgentes. La elaboración del perfil y la evaluación de necesidades son ejercicios diferentes pero complementarios, que se pueden llevar a cabo en tándem, siempre que ello sea apropiado y conveniente.

Los desplazados internos tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos o residentes habituales en el país. La elaboración del perfil de la población desplazada no debe conducir a la creación de un “estatuto de desplazado interno”, ya sea real o percibido. Este tipo de percepciones erróneas puede poner en peligro a la población desplazada, contribuir a su discriminación y estigmatización y exacerbar las tensiones existentes en la comunidad. También puede dar la impresión de que se está diferenciando a la población desplazada para otorgarle un trato preferencial, o podría incentivar a algunas personas a hacerse pasar por desplazadas para acceder a la asistencia o a los servicios.

[1] En muchos casos, se obtendrán tan sólo estimaciones, especialmente en emergencias repentinas o en el caso de que los desplazados internos estén situados en áreas de difícil acceso. Las estimaciones también pueden provenir de fuentes primarias o secundarias y se deben verificar más adelante mediante metodologías más sistemáticas.

¿Elaboración del perfil o registro de la población?

El registro es una metodologías entre varias de elaboración del perfil de población. Consiste en recabar y documentar información personal detallada que permita identificar a la persona más adelante, como se suele hacer, por ejemplo, para facilitar la implementación de programas de asistencia y protección.

El registro de la población desplazada no siempre es necesario y, en algunas ocasiones, ni siquiera es conveniente hacerlo. Sus ventajas dependen de factores como la necesidad real de disponer de información detallada, el papel que juegue el gobierno, y el periodo de validez de la información obtenida. En el caso de que se requiera un registro, se debe hacer todo lo posible por explicar su finalidad a las personas desplazadas y obtener su consentimiento con conocimiento de causa para proceder a la recopilación, el registro y la utilización de la información.

Se deben establecer mecanismos adecuados de protección de datos para salvaguardar la confidencialidad de la información y proteger a las personas registradas frente a posibles riesgos de protección, como estigmatización, discriminación o violencia.

2. Metodologías principales

La elaboración del perfil de la población desplazada se basa en una recopilación adecuada de información. Puesto que las situaciones de desplazamiento interno pueden variar considerablemente, no todas requieren, o incluso permiten, la recopilación de la misma cantidad o tipo de información. El perfil de población debe facilitar la localización de las personas desplazadas y obtener estimaciones realistas y acordadas conjuntamente sobre las cifras y perfiles.

El siguiente cuadro ofrece un resumen de las metodologías más utilizadas, que incluyen métodos tanto cuantitativos (numéricos) como cualitativos (no numéricos). Los métodos cuantitativos están basados en diseños estadísticos, son comparables entre sí y se pueden complementar con métodos cualitativos. La mayoría de los métodos requieren una u otra forma de *triangulación*, es decir, el cotejo de la información con otra recibida sobre la misma situación, pero obtenida a través de metodologías diferentes.

Metodología	Descripción
Métodos cuantitativos. Estos métodos sirven (principalmente) para recopilar datos numéricos sobre la población, en su totalidad o en parte, aunque los resultados con frecuencia se pueden extrapolar a la población en su totalidad.	
Estudio de la documentación disponible	El estudio de la documentación consiste en el análisis y evaluación de toda la información proveniente de todas las fuentes disponibles, tanto a nivel local como internacional. Proporciona importante información básica y ayuda a valorar el tipo de información adicional que se necesita. Puede abarcar el estudio de varios tipos de información, como estadísticas, informes, evaluaciones, informes de prensa, registros gubernamentales (por ejemplo, que documenten nacimientos, fallecimientos, matrimonios, residencia, voto, censos, etc.), información compartida por grupos de la sociedad civil, etc. La base de datos del IDMC sobre desplazamiento interno, que cubre 50 países, también puede ser de utilidad y está disponible en: **www.internal-displacement.org**

Estimaciones rápidas de población	Estos métodos son útiles para estimar el tamaño y las características básicas de un determinado grupo de población en un breve periodo de tiempo, como puede ser un momento concreto de un desplazamiento. A pesar de que para obtener estas estimaciones, por lo general, se necesita tener acceso al terreno, a veces se pueden lograr sin tenerlo. Las estimaciones rápidas de población son especialmente útiles cuando se aplican a una zona geográfica bien delimitada. Los métodos principales son: • **El estudio de una zona a través de imágenes aéreas o de satélite** se utiliza para hacerse una idea general de los desplazamientos que se produzcan en un momento dado, con el fin de estimar las cifras o el motivo de la huida, así como el lugar hacia donde se dirige la gente. Estos estudios son particularmente útiles cuando hay una necesidad urgente de información y se tiene un acceso limitado a la población. • **El monitoreo de movimientos de población** consiste en contabilizar a las personas que atraviesen un punto determinado (como cruces de carreteras, puentes, puertos de montaña, etc.). Este método puede ser de carácter integral, ya que se puede utilizar de manera continua, sin interrupción, o puede estar basado en controles puntuales, lo que implica llevar a cabo recuentos en un mismo lugar en determinados momentos del día o de la semana. Este enfoque es útil para estimar la cantidad de población en movimiento durante desplazamientos a gran escala (por ejemplo, durante un éxodo o un retorno). • **El recuento de viviendas** consiste en contabilizar todas las chozas o casas en un área determinada para obtener una estimación del número de personas que allí viven. Se puede combinar con una encuesta para obtener información adicional sobre los residentes. • **El recuento individual** se utiliza para contabilizar el número total de personas que viven en un área determinada. Requiere más trabajo que el recuento de viviendas. • **El recuento individual o de viviendas utilizando métodos de muestra**[2], consiste en contabilizar un sub-grupo de viviendas o de población para después extrapolar los resultados y estimar el total de la población.
Encuestas	• Las encuestas consisten en la recopilación de información sobre una muestra o grupo de la población en general para después generalizar los resultados. Este enfoque se puede usar tanto por hogares o familias como a nivel individual. El método es de utilidad cuando la población y las condiciones sobre el terreno son estables y permiten recopilar información adicional. • Las encuestas se pueden utilizar para identificar a desplazados internos en grupos más amplios de población. En este caso, se puede entrevistar a una sección transversal de la población para comparar las diferencias entre la población desplazada y la población local con relación a su nivel socioeconómico o los diferentes riesgos a los que se exponen.

[2] La muestra es un proceso que consiste en seleccionar una parte representativa, (o una "muestra") del total ("muestra universal"). Puede reducir drásticamente el coste del ejercicio desde el punto de vista del tiempo y de los recursos humanos y de otra índole, a la vez que se preserva en la medida de lo posible la exactitud de la información. Por otra parte, es posible llevar a cabo una muestra utilizando tanto fuentes primarias (información recopilada por las propias agencias) como fuentes secundarias (información proveniente de informes de terceros) o, para obtener mejores resultados, la combinación de ambos.

Registro de población	• La finalidad principal del registro es establecer la identidad de las personas a través de información detallada a nivel individual o familiar. El nivel de detalle y el uso de la información varían entre las diferentes organizaciones humanitarias. Por ejemplo, un registro para facilitar la distribución de asistencia humanitaria por lo general requiere menos detalles que uno relacionado con programas específicos de protección. • El registro con frecuencia se lleva a cabo en varias fases, empezando por la familia o el hogar y después a nivel individual. En la mayoría de los casos, la información del registro se debe actualizar con regularidad (registro continuo). ***¡Atención!*** *Siempre que se recoja, registre o utilice información, se debe obtener el consentimiento con conocimiento de causa de las personas afectadas. Se les debe explicar a todas la finalidad del registro antes de proceder. También se debe tener presente que las entrevistas para la inscripción en el registro no son entrevistas "para la determinación del estatuto"; los desplazados internos tienen los mismos derechos que el resto de la población en su país y no necesitan "solicitar" ni que "se les conceda" un estatuto especial para obtener protección y/o asistencia.*
Censo de población	• **Los censos de población** por lo general son efectuados por los gobiernos en intervalos de diez años. El censo abarca a toda la población de un país y recoge tanto información a nivel individual como datos socioeconómicos de relevancia. Los actores humanitarios pueden brindar apoyo para la elaboración de un censo y, por ejemplo, solicitar que se recopilen datos específicos sobre los desplazados internos para mejorar los programas de protección y asistencia.
Los **métodos cualitativos** consisten en la recopilación de información (sobre todo) no numérica y no están basados en conceptos estadísticos. Son complementarios a los métodos cuantitativos y son especialmente útiles para la triangulación e interpretación de los resultados.	
Entrevistas	• **Debates en grupos focales:** son debates estructurados, para los que se utilizan las mismas preguntas con diferentes segmentos de la población. Comprenden debates separados con grupos de mujeres y hombres, de diferente edad y otros factores de diversidad (origen étnico, lingüístico, religioso, con discapacidad, etc.). Son útiles para comprender mejor a las poblaciones afectadas, así como sus problemas y capacidades, y contribuyen a garantizar que la información recogida represente las opiniones de todos los diferentes grupos de la sociedad. (*Véase la Parte III.1*). • **Entrevistas con personas clave en la comunidad:** estas entrevistas se llevan a cabo con unas pocas personas previamente seleccionadas, que pueden tener información de relevancia. Al igual que los debates en grupos focales, las entrevistas deben incluir tanto hombres como mujeres de diferente edad y otros factores de diversidad .

¡Atención! *La seguridad de las personas, familias y comunidades desplazadas debe ser una consideración primordial en todo momento. Se debe respetar el derecho a la privacidad y a la confidencialidad y se debe obtener la autorización con conocimiento de causa para la recopilación, el registro y la utilización de la información. Para tal afecto, antes de comenzar a elaborar un perfil de población, se debe definir y explicar el objetivo de la recopilación de la información así como el uso que se quiere dar a la información recogida. También se deben establecer mecanismos adecuados de protección de datos y de la confidencialidad. Implica garantizar el almacenamiento de datos en áreas, recintos y/o sistemas informáticos protegidos y de acceso restringido.*

3. Principales consideraciones y desafíos de protección vinculados a la elaboración del perfil de poblaciones desplazadas

Independientemente de la metodología elegida, se deben tener en cuenta y aplicar ciertos estándares comunes de protección:

Apoyar el papel de las autoridades nacionales	La responsabilidad primordial de brindar protección y asistencia a las personas desplazadas y otras comunidades afectadas incumbe en las autoridades nacionales (*Véase la Parte I.1*). Es posible que la creación de estructuras paralelas y de sistemas de información no sea sostenible, por lo que, en la medida de lo posible, se deben apoyar las estructuras nacionales. Adquiere aún mayor relevancia en situaciones en las que los actores humanitarios tienen un acceso limitado a las poblaciones desplazadas. No obstante, en aquellos casos en que las autoridades no puedan o no quieran brindar protección y asistencia, o en que la recopilación de información pueda poner en peligro a la comunidad, es posible que entren en juego otras consideraciones. • Evaluar los sistemas nacionales de recopilación de información y, en la medida de lo posible, colaborar con estos sistemas y apoyarlos, en lugar de crear un sistema paralelo.
Garantizar la participación de la comunidad desplazada y la de acogida[3]	Para documentar de manera adecuada las opiniones y preocupaciones del grupo de población en cuestión (elaborado más abajo), se debe consultar tanto a la comunidad desplazada como a la de acogida (hombres y mujeres de diferente edad y otros factores de diversidad). Igualmente, se debe explicar bien la finalidad de la elaboración del perfil de población, por ejemplo, a través de campañas de información o de los comités organizativos de los propios desplazados internos. El no hacerlo puede restar rigor al perfil de población, aumentar la reticencia o la negativa de los desplazados internos a contribuir al ejercicio, y generar efectos negativos para las personas y las comunidades desplazadas (*Véase la Parte III.1*). • En la medida de lo posible, garantizar la participación de hombres y mujeres de diferente edad y otros factores de diversidad en todas las fases de la elaboración del perfil de la población (planificación, implementación, análisis). • La experiencia ha demostrado que los perfiles elaborados por parte de los propios desplazados internos pueden proporcionar información sumamente útil. También pueden dar la oportunidad de identificar mecanismos comunitarios de protección que requieran algún tipo de apoyo y lagunas que se deban subsanar. • Considerar de antemano la manera en que la comunidad desplazada y la local, las autoridades locales y otros actores pueden percibir el ejercicio de elaboración del perfil y tomar las medidas adecuadas para minimizar cualquier riesgo de tensiones, discriminación o estigmatización que pueda surgir contra la comunidad desplazada.

[3] Por lo general, el perfil de población se suele centrar en los desplazados internos, ya que se desconoce su situación y se suele disponer de información sobre las comunidades de acogida a través de los registros oficiales. Sin embargo, para elaborar un perfil adecuado de la población, se puede también incluir a las comunidades vecinas para poder valorar mejor la situación de los desplazados internos y obtener una visión actualizada de la situación de las demás comunidades.

Acordar objetivos comunes con los demás socios	Los diferentes socios pueden iniciar el ejercicio de elaboración del perfil de la población con requisitos, objetivos y planes de seguimiento divergentes. • Garantizar el consenso de todos los socios en torno al objetivo de la elaboración del perfil así como a los procedimientos, cuya última finalidad debe ser la mejora de la protección y/o de la asistencia para la población en cuestión. • Ser participativos; intentar incorporar los conocimientos técnicos de otros sectores/grupos sectoriales en los ejercicios de elaboración del perfil, y compartir los resultados con los socios humanitarios pertinentes.
Respetar la privacidad y obtener autorización con conocimiento de causa	Es posible que algunos desplazados internos prefieran mantener el anonimato y no ser identificados como desplazados, ya sea por razones de privacidad o por temor a sufrir discriminación, estigmatización o diversas formas de violencia, como desalojos forzosos, detención o privación de libertad. • Obtener siempre autorización con conocimiento de causa para la recopilación, el registro y la utilización de la información. Ello implica que, antes de comenzar, se defina y explique a todas las personas involucradas, la finalidad de la elaboración del perfil y el uso que se pretende dar a la información resultante. • Antes de empezar, valorar el impacto que puede tener el ejercicio de elaboración del perfil sobre los desplazados internos y sus comunidades. En aquellos casos en los que la comunidad desplazada se oponga al ejercicio o en los que se ponga en peligro su seguridad, es posible que la elaboración del perfil se tenga que limitar al análisis de información secundaria.
Proteger la confidencialidad	La elaboración del perfil de una población y la recopilación de información de otro tipo con frecuencia requieren recoger y administrar información sensible y confidencial. La adopción de medidas inadecuadas de seguridad y protección de datos puede violar el derecho de las personas a la privacidad y ponerlas en peligro. La seguridad y el interés superior de los desplazados internos deben ser consideraciones primordiales en todo momento. • Garantizar la adopción de directrices de confidencialidad y su implementación, así como la protección en todo momento de la confidencialidad de la información. • Garantizar que el uso, intercambio y transmisión de información personal respeten las directrices de confidencialidad y las disposiciones nacionales e internacionales vigentes relativas a la privacidad y/o a la protección de datos. • Garantizar que todo el personal, especialmente el personal encargado de recopilar y procesar información personal, esté debidamente informado del deber de confidencialidad.
"Elaborar un perfil" de la composición de nuestros equipos	Es posible que los equipos encargados de elaborar el perfil de una población deban recopilar información de personas de diferente edad, sexo y otros factores de diversidad , que hayan experimentado algún tipo de sufrimiento a consecuencia del conflicto, el desplazamiento y de violaciones de derechos humanos.

	• Las personas que elaboren el perfil de la población **nunca** deben entrevistar en detalle a las víctimas/supervivientes de violaciones de derechos humanos. Estas entrevistas requieren un sólido conocimiento de protección y de los mecanismos de derivación y respuesta disponibles. Únicamente se deben llevar a cabo por personal cualificado. En el caso de que durante el ejercicio de elaboración del perfil se pongan de manifiesto problemas de protección, se debe garantizar su seguimiento por parte del personal cualificado o su derivación a éste. • Garantizar que los equipos de elaboración del perfil incluyan miembros de diferente edad, género y otros factores de diversidad étnico, religioso, lingüístico y de otra índole, para facilitar la comunicación y contrarrestar la posible desconfianza, temor o percepciones de parcialidad.
Tener presentes a los desplazados "invisibles"	Mientras que ciertos grupos de desplazados internos pueden buscar seguridad en campamentos, asentamientos o edificios o áreas públicas en las que se les puede identificar fácilmente, otros pueden ser nómadas, o buscar alojamiento con amigos, familiares o "familias de acogida" en áreas urbanas o rurales, o pueden haber sido desplazados durante largos periodos de tiempo. Por ello, puede ser difícil localizar o distinguir a estas personas del resto de la población residente en un determinado lugar. Ciertas personas o grupos, como las mujeres, las niñas y niños, las personas mayores y las que tienen algún tipo de discapacidad, con frecuencia permanecen "escondidas" o no tienen libertad de circulación. Ello hace que los programas humanitarios, en ocasiones, los descuiden o los ignoren. • Garantizar que los ejercicios de elaboración del perfil de población no pasen por alto a determinados grupos de desplazados internos, o a ciertas personas, como las mujeres, las niñas y niños y las personas mayores o con algún tipo de discapacidad. Redoblar los esfuerzos para llegar hasta ellos. • Para recopilar información sobre desplazados internos tanto visibles como "invisibles", por lo general, se necesitan diferentes metodologías. En lugar de hacer simplemente un recuento de los desplazados internos más visibles y fácilmente accesibles, se deben utilizar los datos del censo de la población en el área de la que haya huido la gente (si se dispone de ellos). Más adelante se puede elaborar un perfil más detallado. • Las encuestas por hogar pueden resultar útiles en estas circunstancias, ya que permiten recopilar información más detallada, que incluye no sólo a los desplazados internos sino también a las familias de acogida. • También puede ser útil recoger información sobre el posible aumento del número de personas que viven en determinadas áreas o que acceden a determinados servicios.
Garantizar el desglose de la información por edad y sexo	Para valorar la situación o las necesidades específicas de hombres y mujeres de diferente edad, es necesario desglosar la información por edad y género. • Hacer lo posible para obtener información específica sobre hombres, mujeres, niñas y niños, respectivamente, para reducir al mínimo la posibilidad de pasar por alto necesidades específicas relacionadas con la edad y el género.

Desarrollar mecanismos específicos para desplazados internos en movimiento	En situaciones de desplazamiento interno, los movimientos de población durante el desplazamiento pueden variar constantemente, siendo difícil distinguir entre las personas que continúan en movimiento y las que se han asentado temporalmente en algún lugar, así como las que circulan entre sus hogares y los lugares en que se esconden o los campamentos. • Además de otras metodologías, puede resultar útil establecer un "comité de movimientos de población". Dichos comités, que incluye la participación de las autoridades locales, ONGs y sociedad civil, procuran obtener información con regularidad sobre nuevos movimientos de población desplazada. • Garantizar el monitoreo, control y verificación exhaustiva de los procesos de registro de beneficiarios, en particular cuando se trate de desplazados internos que circulen entre diferentes asentamientos, para evitar posibles errores o la inscripción de una misma persona por partida doble.
Hacer frente a posibles presiones en torno a las cifras	La elaboración del perfil puede sacar a la luz nuevas cifras de población desplazada anteriormente desconocidas, o revelar la existencia de un menor número de desplazados del que se creía. Pueden existir factores políticos o financieros que ejerzan presión para limitar o exagerar las cifras. También se pueden utilizar las cifras o darles un uso erróneo, con fines políticos o de otra índole. • La mejor manera de superar tales presiones es garantizando que los ejercicios de elaboración del perfil de la población sigan una metodología rigurosa y se lleven a cabo de manera colaborativa, transparente y participativa.

Referencias principales

- *Guidance on Profiling of Internally Displaced Persons*, IDMC, November 2007.
- *Improving IDP Data: Prerequisite for More Effective Protection*, por E. Rasmussen, en Forced Migration Review, p.16-17, December 2006.
- *Handbook on Registration*, UNHCR, 2003.
- *Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos,* 24 de octubre de 1995.

Enlaces de utilidad

- Observatorio de Desplazamiento Interno (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC): **www.internal-displacement.org**

Parte V.2
Monitoreo de protección

Mensaje principal **374**

1. ¿Por qué el monitoreo de protección? **374**

2. Principios fundamentales del monitoreo de protección **375**

3. Cómo llevar a cabo el monitoreo de protección en situaciones de desplazamiento interno **377**

4. Quién lleva a cabo el monitoreo de protección **379**

5. Actividades de información y seguimiento **381**

5.1 Información 381

5.2 Adopción de medidas concretas y actividades de seguimiento tras el monitoreo 382

Referencias principales y enlaces de utilidad **382**

Anexo I **383**

Mensaje principal

El monitoreo de protección en situaciones de desplazamiento interno implica la recopilación, verificación y análisis de información para identificar las violaciones de derechos y los riesgos de protección a los que hacen frente los desplazados internos y otras poblaciones afectadas con el objeto de informar respuestas efectivas. El monitoreo de protección entraña diversos riesgos y hay situaciones en las que es posible que no sea apropiado llevarlo a cabo. Debe ser efectuado y coordinado por agencias especializadas al respecto, por lo general en cooperación con otras agencias de Naciones Unidas, miembros de la sociedad civil, el gobierno local y nacional, así como los propios desplazados internos y otras poblaciones afectadas. Quizás lo más importante sea señalar que el monitoreo de protección no es un fin en sí mismo, sino que se lleva a cabo con el fin de poner en marcha actuaciones de protección que mejoren el respeto de los derechos humanos de las personas que se monitorea.

1. ¿Por qué el monitoreo de protección?

El objetivo inmediato del monitoreo de protección es asistir a los actores nacionales e internacionales pertinentes y orientar su actuación, sobre la base de la evidencia, para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los desplazados internos y demás poblaciones afectadas. Esta actuación puede consistir en intervenciones específicas a favor de personas o grupos, la planificación e implementación de operaciones de asistencia humanitaria o de programas de protección y defensa de derechos humanos, u otras actividades llevadas a cabo por actores nacionales e internacionales y grupos de la sociedad civil a nivel internacional.

La actuación de los actores nacionales e internacionales debe estar dirigida, en la medida de lo posible, a persuadir y asistir a las autoridades nacionales para que asuman su responsabilidad sobre los desplazados internos y las demás comunidades afectadas. Por consiguiente, la finalidad última del monitoreo de protección es reforzar la responsabilidad de las autoridades estatales y los agentes no estatales pertinentes de proteger a estas poblaciones.

El monitoreo de protección es un ejercicio distinto de las evaluaciones de protección, aunque esté estrechamente relacionado con ellas[1]. El siguiente cuadro muestra algunas de las diferencias así como los elementos en común de ambas actividades.

Monitoreo de protección y evaluaciones de protección

En general, hay varios elementos que diferencian el monitoreo de protección, de las evaluaciones de protección:

- el monitoreo de protección está dirigido a identificar y analizar hechos, tendencias y cambios en la situación de protección durante un cierto periodo de tiempo, mientras que las evaluaciones de protección están dirigidas a proporcionar una visión general de la situación de protección en un momento determinado;
- el monitoreo de protección está dirigido a informar intervenciones específicas de protección, mientras que una evaluación de protección puede constituir la base de una estrategia general de protección o de un ciclo de programación de protección;
- el monitoreo de protección se lleva a cabo en intervalos regulares de tiempo durante un período prolongado. Las evaluaciones de protección también se pueden realizar más de una vez. Sin embargo, únicamente se decide llevar a cabo una nueva evaluación cuando se considera que la anterior ya no es válida, por ejemplo, a consecuencia del paso del tiempo o de un cambio de circunstancias.

[1] También es importante distinguir entre el monitoreo de protección y la supervisión/monitoreo de programas. Ésta última, por lo general, está dirigida a medir el progreso realizado con relación a un objetivo específico vinculado a los resultados de un proyecto, utilizando varios indicadores previamente definidos. El monitoreo de protección, por su parte, está dirigido a analizar la situación general de protección y su evolución con el paso del tiempo. Sin embargo, en algunos casos, la información obtenida con el monitoreo de protección puede ser útil para la supervisión de programas/proyectos, particularmente en el caso de proyectos de protección, tales como proyectos de asistencia legal, o medidas para prevenir y reducir la violencia de género.

No obstante, es fundamental tener presentes varios elementos comunes entre el monitoreo de protección y las evaluaciones de protección:

- una evaluación de protección puede proporcionar información básica de utilidad para el monitoreo de protección que, por su parte, puede ayudar a actualizar los resultados de la evaluación con el paso del tiempo;
- el monitoreo de protección puede ayudar a medir el impacto de las estrategias o programas de protección diseñados sobre la base de evaluaciones de protección; y
- los resultados del monitoreo de protección pueden dar lugar a un reajuste de las estrategias o programas de protección o, incluso, poner de relieve la necesidad de llevar a cabo una nueva evaluación de protección.

Es importante diseñar sistemas de monitoreo de protección que permitan maximizar su interacción con las evaluaciones de protección, en la medida de lo posible, por ejemplo, asegurándose de que los indicadores sean comparables y que los mecanismos de almacenamiento, gestión y análisis de la información obtenida sean compatibles.

2. Principios fundamentales del monitoreo de protección

El monitoreo de protección se lleva a cabo a través de una serie de pasos, que suelen incluir la recopilación de información sobre problemas de protección y violaciones de derechos humanos[2]; el análisis de la información para generar informes regulares o específicos, como, por ejemplo, estadísticas que reflejen las tendencias existentes; y la preparación de la información necesaria para decidir la respuesta de protección. En todo caso, es fundamental que las agencias que lleven a cabo el monitoreo de protección tengan la capacidad, las habilidades y la voluntad necesarias para cumplir adecuadamente con los estándares de recopilación y gestión de la información de protección.

La actuación a partir de la información obtenida mediante el monitoreo de protección no forman parte del monitoreo de protección, propiamente dicho. Sin embargo, el monitoreo de protección nunca se debe llevar a cabo sin tener la certeza de que una agencia con el mandato, la capacidad y las habilidades adecuadas vaya a tomar las medidas de seguimiento oportunas con relación a los problemas de protección que ponga de relieve el monitoreo, como por ejemplo, actividades de defensa de derechos humanos e incidencia.

En muchas situaciones, las diferentes agencias llevan a cabo actividades de recopilación, análisis y seguimiento de información. Si este fuera el caso, se deben establecer normas claras de división de responsabilidades así como mecanismos de coordinación de las diversas iniciativas sobre la base del mandato, los recursos, la capacidad y las habilidades de los diferentes actores involucrados en el monitoreo de protección. Estos mecanismos pueden incluir:

- reuniones regulares de las agencias de protección para analizar la información obtenida y acordar acciones de seguimiento (por ejemplo, acordar los temas prioritarios para sus actividades de incidencia);
- reuniones periódicas con las autoridades para transmitir mensajes de defensa o incidencia;
- el establecimiento de redes de derivación de casos individuales.

El monitoreo de protección puede entrañar costes y riesgos importantes. Las agencias de monitoreo y, lo que es más importante, los desplazados internos y las demás poblaciones afectadas, invierten tiempo y recursos valiosos en este tipo de actividades. La simple presencia de personas que las llevan a cabo puede causar efectos colaterales importantes. Puede crear falsas expectativas en las comunidades monitoreadas. En áreas afectadas por un conflicto armado, puede tener un efecto apaciguador de los actores armados ("protección mediante la presencia") o,

[2] En la mayoría de los casos, para entender bien un programa de protección, es necesario evaluar la respuesta de los que ostentan la responsabilidad al respecto y de otros actores. En estos casos, la información relativa a sus respuestas y su eficacia también debe obtenerse de los sistemas de monitoreo de protección.

por el contrario, puede exacerbar su animosidad, creando así riesgos adicionales, tanto para los desplazados internos como para los que llevan a cabo el monitoreo de protección, y contribuir a la reducción del espacio humanitario.

Los actores de protección, por tanto, deben calibrar cuidadosamente los distintos factores antes de establecer un sistema de monitoreo de protección. Deben definir los objetivos específicos que desean lograr, la información necesaria para ello, el nivel de detalle y fiabilidad requerido, y la existencia o no de fuentes regulares y fiables con relación a la totalidad o a partes de esta información. Por ejemplo, es posible que los sistemas de registro y de elaboración del perfil de la población ya hayan proporcionado información valiosa sobre la magnitud y las características del desplazamiento y las necesidades de las personas desplazadas. También es esencial determinar el tipo de monitoreo que se va a llevar a cabo, como se muestra en el siguiente cuadro.

El monitoreo de protección puede adoptar **modalidades diferentes** al objetivo que se persiga. A continuación se indican algunas:

- **Monitoreo general o a nivel de la comunidad**, dirigido a analizar cambios en la situación general de protección de una comunidad, aldea, región o país; aunque puede proporcionar información sobre incidentes específicos y personas afectadas, el monitoreo general está dirigido fundamentalmente a comprender las tendencias y los patrones existentes para informar y mejorar la programación y la implementación de los proyectos. Puede ser realizado por la mayoría del personal con la formación adecuada, siempre y cuando se tengan en cuenta las consideraciones básicas de protección.
- **Monitoreo de incidentes o a nivel individual**, dirigido a documentar violaciones de derechos humanos sufridas por víctimas y supervivientes; requiere recopilar información sensible, y a menudo confidencial, proveniente de las víctimas/supervivientes o testigos; y puede poner de relieve problemas específicos de protección que requieran una respuesta o derivación inmediatas. Idealmente, este tipo de monitoreo debe llevar incorporado un componente de gestión de casos. Siempre debe ser realizado por personal de protección / observadores de derechos humanos con formación específica en este ámbito. El monitoreo de incidentes no debe duplicar las estructuras nacionales operativas existentes.

Antes de diseñar el sistema de monitoreo, se debe determinar la modalidad del monitoreo, ya que los estándares, las metodologías y los protocolos de gestión de la información varían considerablemente según el nivel deseado de información.

Se debe llevar a cabo un análisis de riesgos adecuado lo antes posible, al comienzo del diseño de un sistema de monitoreo, así como antes de emprender cualquier acción de monitoreo. Las agencias de monitoreo son las responsables de gestionar estos riesgos de manera apropiada.

En consonancia con los principios generales expuestos en la *Parte I.1 del presente Manual*, el monitoreo de protección debe ser **independiente, imparcial** y acorde con el principio de **"no hacer daño"** (*do no harm*). El personal que lleve a cabo el monitoreo debe respetar el principio de confidencialidad, proteger sus fuentes, ser sensible a los sentimientos y posibles traumas de las víctimas y testigos y no hacer promesas que no pueda cumplir. Se debe informar a los desplazados internos y las poblaciones afectadas del destino y la finalidad de la información recopilada y, siempre que sea posible, de las medidas de seguimiento adoptadas. Se debe reducir al mínimo la carga sobre la comunidad evitando cualquier duplicación de iniciativas de monitoreo y compartiendo la información y los análisis pertinentes entre las organizaciones humanitarias, siempre que lo permitan las normas de la confidencialidad. Las agencias de monitoreo deben respetar el funcionamiento adecuado de las autoridades locales y nacionales y buscar maneras de contribuir al fortalecimiento institucional a nivel local.

Las agencias de protección deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal de monitoreo, particularmente si se considera que hay riesgo de represalias o venganza a raíz de sus actividades. El personal que lleve a cabo el monitoreo debe ser transparente con sus interlocutores estatales y no estatales, así como con otros actores

pertinentes, con relación a la naturaleza de su trabajo. Sin embargo, este deber de transparencia no entraña la obligación de compartir información confidencial ni cualquier otra que pudiera generar algún riesgo, o exacerbar los ya existentes, para los desplazados internos y otras poblaciones afectadas, o para los propios monitores.

Los criterios e indicadores que se utilicen para el monitoreo deben estar basados en los derechos definidos, garantizados tanto por la legislación nacional como por los instrumentos relevantes de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, y por los tratados regionales (particularmente la *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África*). Existen diversos documentos oficiales sobre desplazados internos que también proporcionan una base útil para las actividades de monitoreo, como, por ejemplo, los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y el *Marco de Soluciones Duraderas.* El personal encargado del monitoreo deben conocer los mecanismos regionales e internacionales para la protección de los derechos humanos así como sus mandatos, y los relativos a las personas protegidas bajo el derecho internacional humanitario.

Como regla general, cuando la cantidad de información que proporcione el monitoreo es tal que no permita un análisis manual (por ejemplo, porque cubra un área geográfica extendida o una gran cantidad de personas), se necesitará una base de datos para almacenar, combinar y analizar la información. En este caso, los monitores deberán utilizar herramientas formales de recopilación de información, centrándose en información cuantitativa o en preguntas que permitan respuestas cerradas para facilitar la gestión automatizada de la información. En estos casos, se debe buscar el equilibrio adecuado entre el monitoreo formal y metodologías de naturaleza más cualitativa, como estudios de documentación, contactos regulares con personas clave en la comunidad y la población desplazada en general, etc.

No es posible proporcionar orientación detallada sobre la gestión de la información en el contexto de este documento. Sin embargo, siempre que se considere que un sistema de monitoreo vaya a requerir herramientas formales de recopilación de información, o la utilización de una base de datos, se debe involucrar estrechamente a especialistas en informática y gestión de datos.

3. Cómo conducir el monitoreo de protección en situaciones de desplazamiento interno

El desplazamiento interno con frecuencia es el resultado de violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario y puede constituir en sí mismo una violación de derechos humanos. Al mismo tiempo, el desplazamiento interno siempre tiene consecuencias importantes relacionadas con la capacidad de los desplazados internos de disfrutar sus derechos. El desplazamiento interno es, por lo tanto, en sí mismo un problema de protección que debe ser medido por los sistemas de monitoreo de protección. En algunos casos, el desplazamiento es un fenómeno aislado y es posible valorar su magnitud y características a través de mecanismos de evaluación rápida. Sin embargo, no suele ser el caso. En la mayoría de los casos, el desplazamiento sigue unas pautas complejas que se extienden a lo largo del tiempo y el espacio, y es casi imposible de predecir con precisión. Por tanto, los sistemas de monitoreo de protección, deben procurar medir las dinámicas del desplazamiento a lo largo del tiempo, lo que incluye el número de personas desplazadas (desglosado por edad y sexo), las causas y las características del desplazamiento, así como los lugares de origen y destino. Entre los movimientos de población que se deben medir figuran los desplazamientos secundarios o el retorno o asentamiento espontáneo en otro lugar del país.

El monitoreo de protección se puede llevar a cabo bajo diversas modalidades. La elección estará determinada por factores contextuales y operacionales, como el tipo de asentamiento, el tamaño del grupo de población monitoreada, la finalidad operacional específica de la actividad de monitoreo y los recursos (tanto humanos como financieros) disponibles para ello. Aunque siempre está basado en los mismos estándares internacionales, el monitoreo se puede centrar en determinados aspectos de una situación determinada. Por ejemplo, en los campamentos, el monitoreo puede examinar los sistemas de distribución, el emplazamiento físico y la ubicación de las estructuras de los campamentos, las instalaciones de salud, la situación de los grupos vulnerables, la protección

física de la población, lo que incluye posibles casos de abuso y violencia sexual y de género, así como cuestiones relacionadas con la asistencia psicológica y social. En aquellos casos en que los desplazados internos se encuentran en comunidades de acogida, es importante estudiar el impacto que puede tener su presencia sobre la situación de protección de estas comunidades.

Las actividades de monitoreo también deben abarcar las distintas fases del ciclo de desplazamiento y deben incluir a personas ya desplazadas, personas en riesgo de desplazamiento, retornados y poblaciones de acogida afectadas. En muchos casos, el monitoreo de las condiciones del retorno es un componente fundamental del monitoreo de poblaciones desplazadas.

Para monitorear estos diferentes tipos de poblaciones y situaciones, es posible que se requieran diferentes modalidades de monitoreo. Particularmente en el caso de comunidades en riesgo de desplazamiento y de personas que han retornado, que se están asentando a nivel local o que lo han hecho en otros lugares del país, el monitoreo se debe coordinar, o incluso integrar, con otros sistemas más amplios para el monitoreo de la totalidad de la población afectada. Por ejemplo, los sistemas de monitoreo de derechos humanos, en general, en los lugares de origen pueden proporcionar información útil sobre las causas de desplazamiento. Al mismo tiempo, la implementación de estos sistemas en los lugares de retorno o de asentamiento local proporcionarán información sobre situaciones de discriminación de la población desplazada y el nivel en que se han podido lograr soluciones duraderas, siempre y cuando la información se pueda desglosar según el tipo de población (desplazada / no desplazada).

No existe un único método de monitoreo apropiado para todo tipo de situaciones; sin embargo, en cada situación se debe documentar bien el método utilizado para recopilar información. Ello ayudará a verificar la información recopilada así como a confirmar si el método utilizado realmente ha servido para captar los problemas específicos de protección en esa situación.

Algunos métodos de monitoreo

En primer lugar, se deben definir los objetivos específicos que se espera lograr con el monitoreo y cómo establecer si ya se dispone de información fiable proveniente de otras fuentes para lograr los objetivos. Por ejemplo, en determinados casos, los **sistemas de registro de la población** pueden proporcionar con regularidad información valiosa sobre las dinámicas del desplazamiento a lo largo del tiempo, sus causas y un desglose de la población desplazada por edad y género. También se debe tener en cuenta la información que proporcionan las **evaluaciones de protección** y los **ejercicios de elaboración del perfil de la población**. Por otra parte, entre los métodos de recopilación de información figuran:

- Controles aleatorios o paseos por los campamentos/asentamientos, visitas a los hogares;
- Contacto directo por parte de las víctimas o testigos;
- Encuestas en las áreas de desplazamiento, retorno o asentamiento en su totalidad o mediante muestra;
- Entrevistas informales o semi-estructuradas con personas mediante muestra;
- Reuniones con la comunidad o los responsables de la gestión del campamento o debates en grupos focales (con desplazados internos, comunidades de acogida u otros grupos relevantes) (*ver la Parte III.1*)
- Mecanismos de queja pertenecientes a las agencias;
- Coordinación con instituciones nacionales de derechos humanos;
- Revisión de informes policiales o registros de incidentes de seguridad en los campamentos;
- Cuestionarios a las comunidades;
- Información recopilada directamente durante la implementación de programas de protección, como centros de asesoramiento jurídico, centros de protección para la mujer u otros sistemas de respuesta a casos individuales;
- Reuniones regulares entre las organizaciones humanitarias y con actores locales;
- Revisión y análisis de informes y documentación provenientes de terceros, como informes situacionales, de protección, de supervisión de sub-acuerdos o de prensa.

Aunque el modo de llevar a cabo el monitoreo dependerá del contexto y de la finalidad operacional, como regla general, el **personal que lleve cabo el monitoreo de protección** debería garantizar lo siguiente:

- **Recopilar información básica sobre el contexto**: el personal que lleve a cabo el monitoreo debe conocer bien el contexto social, político, cultural y económico, lo que incluye cuestiones como las causas del desplazamiento, los actores políticos, las tensiones étnicas y el papel de los agentes no estatales. (*Ver también la Parte III.1*)
- Desarrollar **contactos y redes y establecer una presencia en la comunidad**; el personal que lleve a cabo el monitoreo debe establecer una red de contactos y fuentes de información. Por lo general, esta red estará formada por miembros de las comunidades desplazadas y de acogida, funcionarios de gobierno a varios niveles, periodistas, grupos de la sociedad civil, parlamentarios y actores internacionales. Estos contactos pueden proporcionar información básica así como relativa a casos específicos; también juegan un papel fundamental en relación con acciones de apoyo y seguimiento. También se pueden utilizar y expandir las redes de contacto establecidas por otros sectores/grupos sectoriales.
- **Siempre que sea apropiado, recoger y documentar testimonios y quejas**: para recabar información, se deben seguir todas las pistas fiables relacionadas con problemas de protección, lo que incluye incidentes individuales. El personal que lleve a cabo el monitoreo debe estar dispuesto y preparado a trasladarse en cualquier momento para recibir información, siempre que sea apropiado, directamente de una víctima o testigo. La seguridad de las víctimas, así como el principio de "no hacer daño", debe ser una consideración primordial, particularmente después de un incidente, ya que la tensión y los riesgos pueden ser altos. Al final de este capítulo se puede encontrar un **Anexo sobre entrevistas a víctimas o testigos de violaciones** *(Anexo I).*
- **Identificar y priorizar las cuestiones a las que hay que dar seguimiento**: el personal que lleve a cabo el monitoreo debe analizar el conjunto de las presuntas violaciones y riesgos de protección y priorizar, sobre la base de unos criterios establecidos, aquellos a los que se va a dar seguimiento en el marco del monitoreo de protección.
- **Garantizar la exactitud de la información sobre una presunta violación**: las personas que llevan a cabo el monitoreo no suelen ser testigos directos de las violaciones; por lo general se enteran de los incidentes a través de las víctimas u otros testigos. El monitoreo, por consiguiente, requiere técnicas que permitan recabar información rigurosa y precisa. El personal que lleve a cabo el monitoreo debe verificar la exactitud de la información recibida, con independencia de que provenga de una entrevista con una víctima, una declaración de un testigo, los medios de comunicación u otras fuentes. Para garantizar la exactitud del contenido de la información, el personal que lleve a cabo el monitoreo debe comunicarse con otros actores (preferiblemente más de uno), testigos, organizaciones o asociaciones pertinentes y de confianza, que tengan conocimiento del asunto, así como recopilar material informativo de relevancia, como informes médicos.

4. ¿Quién lleva a cabo el monitoreo de protección?

El monitoreo de protección puede ser realizado por diferentes grupos de agencias o simplemente por una agencia principal. Cuando lo llevan a cabo varias agencias con diferentes conocimientos y experiencia, tanto de protección como no, debe ser coordinado por una sola agencia que tenga la preparación necesaria. La participación de varias agencias y organizaciones en el monitoreo de protección puede aumentar la cobertura y la cantidad de la información, así como aumentar la cantidad de fuentes de información.

Para evitar una duplicación de esfuerzos así como la difusión inapropiada de información confidencial, y garantizar una coordinación adecuada, las actividades de monitoreo se deben llevar a cabo a través de un marco interagencial consensuado que incluya una clara identificación de los diferentes roles, una división del trabajo basada en los mandatos y los conocimientos técnicos de

cada agencia, y acuerdos sobre la propiedad y el uso de la información que se obtenga a través del monitoreo.

El monitoreo de protección debe ser coordinado por personal y agencias que tengan los conocimientos de protección y la preparación técnica necesaria para garantizar un control adecuado de la calidad, coherencia metodológica y rigor normativo y ético. Entre las agencias con personal especializado en el ámbito del monitoreo figuran OACDH, ACNUR, UNICEF, los componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones unidas, mandatos relativos a situaciones específicas otorgados mediante resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el CICR. Amnistía Internacional, Human Rights Watch y varias otras organizaciones no gubernamentales también están especializadas en actividades de monitoreo de protección. Las instituciones nacionales de derechos humanos también monitorean, documentan y actúan ante los casos de violaciones de derechos humanos.

El personal nacional constituye un recurso valioso para el monitoreo de protección. Por lo general, suele tener más información, hablan el idioma local y comprende mejor el contexto y el impacto de la crisis de desplazamiento interno. El personal que lleve a cabo el monitoreo y sus agencias, no obstante, debe ser conscientes de que las posibles afinidades culturales, religiosas o de otra índole con el personal local, ya sean reales o percibidas, pueden alentar o, por el contrario, disuadir a las víctimas y testigos, de denunciar o comunicar incidentes. El personal nacional y sus familias también corren el riesgo de sufrir represalias, incluso por parte de sus propias comunidades.

Un buen programa de monitoreo de protección, por tanto, estaría compuesto por una combinación de personal nacional e internacional. Las gestiones delicadas ante interlocutores nacionales deben ser realizadas por el personal internacional siempre que puedan suponer algún riesgo para los colegas nacionales.

El monitoreo de protección puede mejorar si entre las fuentes de información se incluye a **personas y agencias no especializadas,** como organizaciones no gubernamentales que lleven proyectos de alojamiento, ingenieros hidráulicos o personal de logística, ya que suelen tienen un mayor acceso o más recursos humanos. Sin embargo, su participación se debe **limitar** a recopilar información a **nivel de la comunidad o de la zona**. No se les debe pedir que recaben información sensible, por ejemplo, sobre violencia de género, etc. Las agencias responsables del monitoreo de protección deben establecer expectativas claras y razonables con relación al nivel, la exactitud y la naturaleza de la información requerida, y transmitírselas claramente a las agencias a las que se pide su recopilación.

En el caso de que las personas y agencias no especializadas que participen en el monitoreo sepan de la existencia de **víctimas o testigos**, su papel debe limitarse a garantizar que transmitan la información inicial a los **especialistas oportunos** para que éstos lleven a cabo una entrevista completa y den al asunto el seguimiento oportuno. Esta división de trabajo es necesaria para evitar que se solicite a las víctimas que relaten repetidas veces experiencias dolorosas, preservar la confidencialidad de la información y garantizar que todo asesoramiento legal que se brinde sea riguroso y apropiado.

En algunos casos, organismos nacionales como las comisiones nacionales de derechos humanos o las ONGs locales tienen la capacidad, la voluntad y la legitimidad, de llevar a cabo monitoreo de protección de conformidad con los estándares vigentes. En estos casos, los actores internacionales y no gubernamentales no deben duplicar ni debilitar innecesariamente estos esfuerzos y, siempre que sea posible, deben brindar apoyo para el establecimiento o la mejora de sistemas de monitoreo.

5. Actividades relacionadas con la elaboración y transmisión de informes y seguimiento

5.1 Informes

La elaboración y transmisión de informes son componentes importantes de la función de monitoreo. Aunque no es posible brindar orientación detallada al respecto en el presente manual, hay ciertos principios generales que son de aplicación a toda metodología de elaboración y transmisión de informes y a todo informe individual. Los informes elaborados a raíz del monitoreo de protección deben ser **exactos, objetivos, precisos, rápidos** y **orientados a la acción**. Deben incluir información sobre las respuestas iniciales y contener recomendaciones sobre actuaciones adicionales que debe realizar la agencia en cuestión o mediante un enfoque interagencial. Por lo general, se suele distinguir entre informes internos y externos, como se indica a continuación:

- **Informes internos:**
  - los **informes periódicos** (como informes sobre la situación) sirven para documentar una situación, el trabajo realizado y los planes;
  - los **informes de emergencia** alertan a los responsables de los programas sobre la necesidad de actuar, probablemente en una situación concreta, e incluyen datos básicos y recomendaciones.
  - los **informes o cuestionarios de entrevistas** reflejan los resultados de una entrevista y especifican la fiabilidad de la fuente, y
  - los **informes sobre incidentes** proporcionan una visión genera de toda la información recopilada sobre un incidente.
- **Informes externos:**
  - informes **dirigidos al gobierno** como mecanismo de trabajo con las autoridades gubernamentales para mejorar su protección a los desplazados internos;
  - informes **compartidos con la comunidad humanitaria en general**, las Naciones Unidas (el equipo de Naciones Unidas en el país, el Grupo Sectorial de Protección, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos, los mecanismos de supervisión de los tratados o los relatores temáticos o por país) así como otros actores pertinentes, como la comunidad diplomática, que pueden contribuir a definir las políticas y los programas de otros actores; e
  - **informes públicos** utilizados como fuente general de información pública y herramienta de incidencia.

En 2005 se puso en marcha **en Afganistán** un programa de monitoreo de derechos humanos y de retorno a nivel nacional, a través de la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos, para garantizar la sostenibilidad del retorno y prevenir más desplazamientos. Durante tres años, se llevaron a cabo 45.000 entrevistas en 31 de las 34 provincias. Los resultados fueron difundidos a través de informes públicos y permitieron a las organizaciones y a las autoridades nacionales planificar mejor sus programas para responder a los problemas afrontados por los retornados. Este proyecto ha fortalecido la capacidad institucional a nivel nacional de monitoreo, derivación y seguimiento de casos de derechos humanos. Para más información, ver: **www.globalprotectioncluster.org**

Puesto que los informes externos por lo general son elaborados sobre la base de diversos informes internos, es crucial que estos últimos proporcionen información detallada, que utilicen una terminología coherente, y que adopten un enfoque igualmente coherente respecto a la información, de manera que la persona que elabore el informe externo pueda confiar en los datos ahí reflejados y sacar conclusiones generales útiles con relación a las posibles tendencias que se identifiquen en la evolución de la situación de derechos humanos. Los informes externos no deben incluir información confidencial sobre las víctimas ni las fuentes de información.

5.2 Adopción de medidas concretas y actividades de seguimiento tras el monitoreo

El monitoreo no constituye un fin en sí mismo, sino que se trata de una actividad dirigida a generar información sobre cuya base se debe actuar, particularmente cuando se refiere a determinadas violaciones de derechos. Normalmente, las agencias de protección cuentan con un procedimiento sistemático para decidir acerca del tipo de medidas de seguimiento que se deben adoptar, una vez analizados adecuadamente los resultados del monitoreo. Sin embargo, por regla general, el personal que lleve a cabo el monitoreo de protección debe adoptar medidas de manera inmediata ante violaciones graves de derechos humanos y riesgos de protección que afecten la seguridad física de las personas o grupos. Puede implicar, entre otras cosas, la derivación del caso a agencias especializadas, a instituciones nacionales de derechos humanos o a grupos de la sociedad civil, comunicar el caso de manera inmediata a los responsables de la agencia respectiva, intervenir ante las autoridades nacionales para encontrar una solución, llevar a cabo labores de sensibilización con agentes no estatales, etc.

En toda operación de terreno se deben establecer protocolos de actuación y de derivación para actuaciones de seguimiento a nivel interagencial. (*Véase también Partes IV y VI del presente Manual* para más orientación sobre la respuesta a violaciones específicas de violaciones humanos identificadas durante las actividades de monitoreo y en el marco de programas humanitarios).

A continuación se indican otras formas de actuación a raíz de la información que se desprenda del monitoreo:

- Continuar sensibilizando a las personas responsables de garantizar la protección para que den cumplimiento a las recomendaciones incluidas en los informes. En muchos casos, el monitoreo continuado de protección revelará los esfuerzos realizados por estas personas para dar cumplimiento con las recomendaciones y asumir sus responsabilidades de protección. Si no se logran los resultados deseados, es posible que se tenga que reajustar la estrategia de sensibilización e incidencia o defensa (*Véase la Parte V.3*)
- Poner en marcha actuaciones de protección para los casos individuales identificados, o derivarlos a las agencias que tengan el mandato y la capacidad apropiadas para actuar al respecto;
- Reajustar las estrategias e intervenciones de protección;
- Determinar la posible necesidad de llevar a cabo una nueva evaluación de protección, ya sea para reajustar o revisar una estrategia, o en relación con la programación de protección respecto a una cuestión determinada.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- Gran parte del contenido de este capítulo está adaptado del *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos, OACDH*. Serie de capacitación profesional, Nº7, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra 2001.
- *Enhancing UNHCR's Capacity to Monitor the Protection, Rights and Well-Being of Refugees*: Main Report, Kelley, N., Sandison, P. and Lawry-White, S., UNHCR/EPAU, Geneva, June 2004.
- *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams*, IASC, Ginebra, septiembre de 2004.
- *Operational Protection in Camps and Settlements: A Reference Guide to Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern*, UNHCR/DIPS/SOSS, Geneva, 2006. Policy Paper Series No. 2: Protection of Internally Displaced Persons, IASC, United Nations, New York, 2000.
- *Policy Paper Series No. 2: Protection of Internally Displaced Persons,* IASC, United Nations, New York, 2000.

Anexo I

Entrevistas a víctimas y testigos

El mayor desafío que plantean las entrevistas que se llevan a cabo al monitorear situaciones de protección radica en la necesidad de respetar la dignidad de la persona a la que se entrevista, a la vez que se recoge información relevante de manera objetiva, neutral y sin juzgar o hacer valoraciones morales.

Entrevistar a víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos es una actividad compleja y delicada, que únicamente debe ser realizada por personal capacitado para tal efecto.

El personal que lleve a cabo actividades de monitoreo de protección debe considerar:

1. a quién va a entrevistar;
2. cómo iniciar una entrevista;
3. quién debe conducir la entrevista;
4. cómo determinar el idioma en el que se debe llevar a cabo la entrevista;
5. quién debe traducir;
6. dónde debe tener lugar la entrevista, para proteger al testigo;
7. cómo se debe tomar nota de la entrevista para documentar la información de manera objetiva y protegerla;
8. cómo manejar las diferencias culturales, como la noción del tiempo, del lugar y de la verdad, que pueden inhibir la comunicación;
9. cómo entrevistar sin crear expectativas poco realistas con relación al acceso a la justicia, a la asistencia humanitaria, al reasentamiento, etc.; y
10. cómo responder de manera apropiada al caso, ya sea directamente o mediante la derivación a otras agencias especializadas en el caso de que la persona entrevistada requiera atención inmediata.

Toda persona que lleve a cabo actividades de monitoreo debe:

- establecer una buena comunicación con la persona entrevistada;
- explicar el proceso propio de la entrevista y el mandato de la organización o del enfoque interagencial;
- hablar de las reglas básicas de la entrevista;
- explicar la forma en la que se podría brindar protección al testigo (sin crear falsas expectativas) tras la entrevista;
- anticipar el uso que se va a dar a la información;
- instar al testigo a contar su historia con sinceridad en sus propias palabras antes de empezar a hacer preguntas.

En todo caso, el personal que lleve a cabo actividades de monitoreo tiene que obtener la autorización por escrito de las personas entrevistadas antes de citar la fuente de la información proporcionada.

El personal que lleve a cabo actividades de monitoreo tiene que recibir la formación necesaria para identificar y responder a las necesidades y las características particulares de las personas entrevistadas, lo que incluye a víctimas de tortura, mujeres, niñas y niños y personas con discapacidad. También debe ser capaz de evaluar la credibilidad de los testigos o de las víctimas para garantizar la fiabilidad de la información recogida.

Al establecer sistemas de monitoreo de protección para una situación de desplazamiento interno, la agencia coordinadora o líder debe establecer un protocolo de actuación, respaldado por actividades de capacitación, para determinar qué entrevistas deben ser realizadas por personal especializado. También debe desarrollar adecuadamente la especialización en esa capacidad.

Parte V.3
Labor de incidencia y defensa

1. El valor de protección de la labor de incidencia y defensa 385

2. Consideraciones principales para que una estrategia de incidencia y defensa mejore la situación de protección 385

3. Desafíos a la hora de abogar a favor de la protección de los desplazados internos ... 390

Referencias principales y enlaces de utilidad 392

1. El valor de protección de la labor de incidencia y defensa

La labor de incidencia y defensa, que forma parte del trabajo de la mayoría de los actores principales en las crisis humanitarias, incluye un conjunto de actividades dirigidas a promover un cambio para lograr que las políticas, las prácticas o la legislación se ajusten a los estándares internacionales. En situaciones de desplazamiento interno, la labor de incidencia y defensa constituye una herramienta vital para influir a las personas encargadas de tomar las decisiones y otros actores relevantes para que adopten prácticas y políticas que garanticen la protección de los desplazados internos.

La labor de incidencia y defensa es un componente fundamental de la mayoría de las estrategias integrales de protección. Si se combinan estratégicamente con otras actividades de protección, como la difusión de información, el monitoreo o la negociación, pueden contribuir considerablemente a transformar los sistemas y estructuras subyacentes que afectan a los desplazados internos.

2. Consideraciones fundamentales para que una estrategia de incidencia y defensa mejore la situación de protección

Gran parte del trabajo para desarrollar una estrategia de incidencia y defensa se desarrolla previamente a cualquier actuación pública sobre el tema en cuestión. Una **estrategia eficaz de incidencia y defensa**[1] implica:

1. determinar los objetivos de la labor de incidencia y defensa
2. identificar cuáles son los grupos más indicados a los que dirigirse así como quiénes son las personas de referencia en estos grupos
3. determinar las modalidades y las tácticas de las estrategias de incidencia y defensa

Objetivos

Se deben establecer **objetivos realistas y claros**. Para ello, se debe dividir un objetivo específico de protección en una serie de objetivos secundarios que deben alcanzarse a través de mecanismos diferentes pero complementarios, como se indica a continuación.

- Para definir el resultado que se desea lograr, es fundamental **familiarizarse en detalle con el problema**, lo que incluye los aspectos jurídicos, las políticas vigentes y demás cuestiones relacionadas con los problemas de protección en cuestión. **El monitoreo de protección** puede resultar sumamente útil para identificar las tendencias y las dinámicas de protección existentes, que pueden dar lugar a las actividades de incidencia y defensa y contribuir a medir su impacto sobre las vidas de las personas afectadas (*abordado en la Parte V.2*).
- Cuando surge un problema de protección, como la falta de acceso a servicios públicos a consecuencia de la falta de documentación de los desplazados internos, se debe determinar **qué es lo que se espera que cambie**. Con demasiada frecuencia, los esfuerzos relacionados con la labor de incidencia y defensa se centran en problemas de protección sin proponer soluciones. Es importante conocer bien el sistema legal y de justicia a nivel local, lo que incluye los **sistemas de justicia tradicional**, allí donde existan, para abogar a favor de soluciones eficaces a situaciones de desigualdad o conflicto (*abordado en la Parte IV.18*).

[1] Partes de esta sección han sido adaptadas del Manual del Consejo Noruego para Refugiados, *Information, Counselling, Legal Assistance,* 2004. págs. 26-29.

- **Las experiencias vividas por los desplazados internos** y sus posibles necesidades serán fundamentales para identificar tanto la naturaleza del problema como las posibles soluciones. Una buena manera de lograr un mayor apoyo para los esfuerzos de incidencia y defensa es **describir el problema** y solicitar a diferentes miembros de la comunidad que propongan posibles soluciones. Por consiguiente, al documentar y debatir los diferentes problemas de protección, **es importante involucrar a otras personas en la búsqueda de soluciones creativas**.
- **Otros factores, como el género, la edad, el origen étnico o socioeconómico, o la discapacidad**, también pueden tener impacto sobre la discriminación, violencia u otros riesgos de protección que experimenten los desplazados internos. Por ello, es necesario analizar los riesgos y las necesidades específicas de determinadas personas o grupos e integrarlos en la formulación de los objetivos de la labor de incidencia y defensa.

En toda estrategia de incidencia y defensa tiene que haber **dos objetivos organizativos:**

- **Incrementar la participación comunitaria:** es importante llegar a todas las personas y grupos desplazados así como a las demás poblaciones afectadas que, aunque no estén abogando directamente a favor de los mismos objetivos, pudieran tener algún interés en la cuestión. Se les debe brindar la oportunidad de colaborar en lo relativo a asuntos que les afecten personalmente y en los que tengan algún interés. (*Véase la Parte V.10*)
- **Promover un enfoque interagencial coordinado para la estrategia de incidencia y defensa:** es importante promover la participación de otras organizaciones con mandato de protección así como la de otras agencias en otros sectores/grupos sectoriales con intereses compartidos. En la medida en que sea posible, también se debe involucrar a grupos de la sociedad civil e instituciones nacionales. Las misiones de mantenimiento de la paz pueden participar y apoyar la estrategia en aquellos países en los que tengan presencia. Se debe determinar el papel de las agencias involucradas en relación con la labor de incidencia y defensa así como los mensajes principales, las prioridades y los argumentos. Igualmente, se debe valorar cuáles serían los métodos más apropiados así como los riesgos asociados con cada uno de ellos.
- Se debe **alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones en las que se está dispuesto a ceder** así como las **cuestiones que no son negociables**. Las personas involucradas deben estar dispuestas a abandonar las actividades de incidencia y defensa si la única manera de conseguir parte del plan es ceder sobre cuestiones que no son negociables. De lo contrario, si se desarrollan actividades de incidencia y defensa sin tener una visión clara de los resultados deseados, existe el riesgo de lograr soluciones no deseadas, empeorar los problemas existentes, o crear otros nuevos para los desplazados internos u otras poblaciones afectadas (Véase la *Parte II.2* sobre negociación).

A quiénes se dirige la labor de incidencia y defensa

Una estrategia de incidencia y defensa para la protección debe estar dirigida a aquellos **actores relevantes que tengan, o puedan tener, algún tipo de influencia sobre los problemas de protección de los desplazados internos o de otras poblaciones afectadas, con el objeto de lograr un cambio**. A continuación se señalan algunos ejemplos de los grupos a los que puede dirigirse:

- **Responsables de la toma de decisiones y de la adopción de políticas** a nivel nacional, como autoridades nacionales del poder ejecutivo, legislativo y judicial, autoridades del orden público, líderes comunitarios, tanto oficiales como de hecho, líderes de opinión, como los líderes tradicionales y religiosos, agentes no estatales, grupos rebeldes y paramilitares.
- **Actores e instituciones locales que pueden jugar un papel importante para lograr el objetivo deseado** (como médicos, enfermeras, directores de escuelas o maestros si el objetivo fuera eliminar la discriminación al acceder a los servicios públicos, como la salud o la educación).
- **Personas o grupos que puedan tener algún interés en el tema en cuestión y que podrían unirse a los esfuerzos de incidencia y defensa y reforzarlos** (como los desplazados internos y los miembros de otras comunidades afectadas, grupos de la sociedad civil, el mundo empresarial y los medios de comunicación), cortes y tribunales regionales e internacionales, organismos y mecanismos relevantes de derechos humanos, organizaciones humanitarias, como agencias de las Naciones Unidas y ONGs.

- **Es importante determinar quién tiene el poder de hecho y de derecho para adoptar la decisión deseada** y comprender la **relación** entre esa persona y **la estructura de poder en la comunidad**. Se puede hacer a través de un trabajo de identificación de las personas adecuadas o "mapeo". Si hubiera varios responsables de la toma de decisiones, se debe hablar con los diferentes socios acerca de la relación de cada uno (tanto actuales como históricas) con dichas autoridades. Ello ayudará a identificar quién, entre los socios de la labor de incidencia y defensa, es el más adecuado para dirigirse a cada interlocutor.
- Se debe identificar a aquellas autoridades o instituciones que pueden tener más puntos de vista u objetivos en común con los actores humanitarios. Los gobiernos o las estructuras de autoridad no son homogéneos y es útil desarrollar una relación con un amplio abanico de actores, que eventualmente puedan apoyar los objetivos de las actividades de incidencia y defensa en general, ya sea persuadiendo a los principales responsables de la toma de decisiones desde el interior de sus propias instituciones o proporcionando consejos útiles sobre cómo influir en ellos para lograr un cambio.

Principales métodos de defensa e incidencia para fines de protección

- **Incidencia y defensa formal frente al informal**
  - Las **actividades informales de incidencia y defensa** se desarrollan permanentemente durante las crisis humanitarias en forma de **conversaciones** o **debates** entre los diferentes actores. Aunque es posible que no se reconozca formalmente, los trabajadores humanitarios, especialmente los que tienen mandato de protección, los miembros de las poblaciones afectadas y las autoridades locales, pasan la mayor parte de su tiempo intentando persuadir a sus diferentes interlocutores. Toda conversación, incluso la más informal, puede tener un impacto sobre otros actores relevantes. Dada la sensibilidad política de la labor de incidencia y defensa en materia de protección de los desplazados internos, en todo momento se debe valorar cuidadosamente el posible efecto que puedan tener las posiciones adoptadas y las actividades realizadas.
  - **Las actividades formales de incidencia y defensa** se pueden desarrollar a través de **documentos o cartas que reflejen la posición o el análisis de organizaciones humanitarias y líderes comunitarios**, o mediante la presentación de casos ante los tribunales (*abordado en la Parte V.8* 📖). Estas actividades pueden ayudar a garantizar la exactitud de los mensajes que se quieran transmitir a través de la labor de incidencia y defensa, contrarrestando así posibles rumores, y pueden tener un efecto multiplicador, ya que pueden ser ampliamente difundidos entre otros actores relevantes.
- **Incidencia y defensa "dura" frente a la "blanda"**
  - Las **actividades "blandas" de incidencia y defensa**, como **la sensibilización, la formación o la "diplomacia silenciosa"** suelen ser la opción más conveniente para **persuadir** a actores relevantes para que realicen cambios o extiendan el uso de buenas prácticas para la protección de los desplazados internos. También puede ser útil movilizar a otras personas o grupos para apoyar las iniciativas de incidencia y defensa relativas a causas específicas. Este tipo de actividades son preferibles en estrategias de incidencia y defensa a largo plazo, para situaciones que requieren un cambio social. En aquellas situaciones en las que hay graves riesgos de protección, las actividades "blandas" de defensa o incidencia por sí solas son insuficientes.
  - **La labor de incidencia y defensa dura**, que comprende métodos más fuertes de persuasión, como **informes públicos, informes de prensa, testimonios personales y cartas de denuncia, incluso cuando son confidenciales**, se deben usar siempre que se requiera un método más contundente. Puede resultar eficaz para **denunciar** situaciones de corrupción, discriminación o trato nocivo a la población desplazada y otras poblaciones afectadas. La utilización de métodos duros de incidencia y defensa se debe determinar en cada caso particular. Puede perturbar el diálogo con actores clave, provocar una prohibición de acceso a zonas vitales, o incrementar los riesgos para las poblaciones afectadas o el personal humanitario. Por consiguiente, se debe calibrar cuidadosamente la decisión, teniendo en cuenta la urgencia y la gravedad de los problemas de protección. Si se determina que se debe adoptar un método "duro" de defensa o incidencia, se debe hacer en el momento oportuno, antes de que la situación se agrave demasiado o de que los daños realizados sean irreparables.

Riesgos y ventajas de la labor pública de incidencia y defensa

Las actividades públicas de incidencia o defensa, si se desarrollan con cautela, **pueden contribuir** de varias maneras a la protección de civiles en una misión/operación:

- sancionando a los responsables de los abusos, dejándolos al descubierto;
- reforzando positivamente las facciones reformistas de un gobierno;
- otorgando credibilidad a la misión/operación como autoridad dedicada a la protección de las necesidades de los civiles;
- orientando el debate sobre la protección de civiles a nivel nacional;
- ayudando a generar expectativas adecuadas entre la población local sobre la misión/operación;
- reduciendo la desconfianza local y contrarrestando acusaciones de parcialidad a través de la educación;
- creando una mayor conciencia sobre las necesidades de protección y los derechos humanos;
- alentando la participación de la sociedad civil en la promoción de la protección y los derechos humanos;
- poniendo de relieve la situación de grupos aislados y personas en riesgo; y
- estimulando el interés de la comunidad internacional y aumentando su voluntad política para actuar del modo que sea necesario.

A veces, no obstante, la labor de incidencia y pública puede **generar fricciones e incluso acarrear represalias**. Las misiones/operaciones que consideren estas estrategias también tienen que calibrar los posibles riesgos, que pueden incluir:

- represalias y amenazas contra la misión/operación por los actores armados a los que se haya acusado.
- acoso o ataques que limiten las posibilidades de implementar otras estrategias de protección;
- impedir el acceso a regiones o poblaciones vulnerables en forma de represalia;
- expulsión de la misión en su totalidad, o de determinados miembros del personal declarándolos persona non grata;
- represalias contra contactos y fuentes de información a nivel local;
- alienación de contactos clave; y
- ruptura del diálogo con el gobierno, que debe ser el principal garante de la protección.

(Ver *Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection, Centre for Humanitarian Dialogue*, 2006).

Intervenciones discretas o silenciosas frente a las públicas

- **La labor de incidencia y defensa silenciosa**, como la **diplomacia silenciosa para el traspaso de tierras a los desplazados internos, o las cartas confidenciales denunciando casos de discriminación contra personas concretas**, pueden permitir a las autoridades adoptar las medidas necesarias para corregir la situación, "salvando la cara" al mismo tiempo; también pueden ayudar a mantener una comunicación franca, pero discreta, con ambas partes de un conflicto. Los actores humanitarios deben preservar su imparcialidad y neutralidad para garantizar un diálogo permanente, acceso y canales abiertos de cooperación[2]. En ocasiones, ello puede impedirles realizar declaraciones públicas sobre determinados problemas de protección. La percepción de que la comunidad humanitaria guarda silencio al respecto puede desalentar iniciativas de incidencia o defensa de grupos locales, ya que puede hacer que se sientan aislados y, por lo tanto, en mayor situación de riesgo[3]. Al mismo tiempo, la percepción de que determinados actores humanitarios no trasladan los problemas de protección a los actores pertinentes puede quebrantar la confianza de la población local, que puede dejar de creer en la imparcialidad de los actores humanitarios en general.

[2] Los que defienden esta perspectiva sostienen que la defensa y el cabildo de protección corresponde más bien a los medios de comunicación y a ONGs de derechos humanos, como Amnistía Internacional o Human Rights Watch. Véase el debate en *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, evaluación de Simon Bagshaw y Diane Paul, Proyecto Brookings-SAIS sobre desplazamiento interno y Naciones Unidas; y *Displacement and the United Nations*, OCHA-IDD, noviembre 2004, pág. 40.

[3] Ibíd. pág. 42

- La labor de incidencia y defensa pública, si se desarrolla con cuidado, puede resultar eficaz para mejorar la situación de protección de los desplazados internos. Incluyen una amplia gama de actividades "suaves" que pueden mejorar la protección de la población desplazada, como campañas de concientización sobre derechos humanos así como la sensibilización de comunidades sobre el retorno de población desplazada. Tales actividades pueden ser clave para llamar la atención sobre comunidades en riesgo de desplazamiento y los derechos de los desplazados internos, así como para alentar la participación de la sociedad civil y movilizar un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional para la resolución de esas cuestiones.

Consideraciones fundamentales para la implementación de una estrategia de incidencia y defensa[4]

- Al seleccionar el método adecuado para transmitir mensajes de incidencia y defensa, es importante recordar y aplicar las actitudes y habilidades presentadas en la Parte II del presente Manual. Por otra parte, se deben adoptar las medidas que se indican a continuación.
- **Estar atento a los posibles riesgos que puedan surgir para las personas afectadas, los desplazados internos, los defensores de derechos humanos y el personal humanitario**. Puesto que el desplazamiento interno por lo general tiene lugar en situaciones de tensión, violencia y volatilidad, es importante evaluar en detalle el impacto negativo que puedan tener los diferentes métodos sobre la seguridad de las personas afectadas, sus familias, los desplazados internos y los defensores de derechos humanos y el personal humanitario. En el caso de actividades de defensa de casos individuales, es fundamental garantizar la seguridad de la víctima, testigos y fuentes principales de información, salvaguardar la confidencialidad y respetar los deseos de víctimas y testigos con relación a las actividades de incidencia y defensa a su favor. Por consiguiente, antes de llevar a cabo las actividades planificadas, es fundamental solicitar la opinión de las personas afectadas (*Véase la Parte V.3.3 y Parte V.7* 📖)
- **Calcular el momento de la intervención a la luz del impacto esperado**. Revocar una decisión ya tomada suele ser mucho más difícil y casi imposible de lograr a corto plazo. Se debe intentar poner en marcha campañas de incidencia o defensa para influir en los responsables de la toma de decisiones antes de que se haya adoptado la decisión final.
- **Identificar agencias o grupos en otras comunidades o países que hayan adoptado estrategias de incidencia o defensa similares**. Numerosos socios operacionales y grupos de la sociedad civil pueden proporcionar información valiosa sobre su experiencia para fortalecer el sistema de incidencia o defensa. Algunos de ellos pueden ser clave para influir en la respuesta del gobierno.
- **Recabar el apoyo de la comunidad al comienzo de la implementación de la estrategia**. Es importante concentrar los esfuerzos de contacto directo con personas y grupos pequeños al comienzo de la estrategia para que informen y refuercen la campaña de incidencia o defensa en su totalidad desde el comienzo. Ello permitirá también más adelante disponer de más tiempo para actividades importantes para la estrategia.
- No asumir que los otros interlocutores conocen bien los temas. Es necesario tener presente que lo más probable es que la audiencia a la que uno se dirige no conozca el tema en cuestión igual de bien que los actores humanitarios. Por ello, es importante desarrollar herramientas, documentos y mensajes de defensa o incidencia que permitan a la audiencia a la que están dirigidos comprender el tema de protección en cuestión. Si fuera necesario, se debería desarrollar un plan de información sobre el tema, explicando el resultado deseado, solventando las posibles objeciones al cambio e identificando posibles fuentes de apoyo. (*Véase la Parte V.7* 📖)
- **Comprender lo que cada interlocutor puede y no puede hacer con relación a las diferentes cuestiones** objeto de la labor de incidencia y defensa. Es importante evitar saturar a los interlocutores con peticiones que vayan más allá de su control o área de influencia. Se debe procurar movilizarlos para que adopten medidas concretas y mantengan su motivación y compromiso.

[4] Muchos de estos puntos han sido adaptados de *Women's Human Rights Step by Step,* Women Law and Development International and Human Rights Watch Women's Rights Project, 1997.

- **Formular mensajes eficaces de incidencia y defensa**. Esos mensajes constan de dos partes: una referencia al fondo de la cuestión ("este tema es importante porque…") así como una referencia al interés personal ("…si ustedes permiten el acceso a este grupo…disminuirán las tensiones en la zona y ustedes se podrán centrar más en los proyectos de desarrollo").
- **Considerar la posibilidad de utilizar herramientas apropiadas de incidencia y defensa**[5]. Entre estas herramientas figuran la transmisión de mensajes a través de los medios de comunicación, el fortalecimiento de la capacidad de incidencia y defensa de organizaciones locales, la discusión de problemas directamente con los responsables del desarrollo de las respectivas políticas, o la labor de incidencia y defensa a través de otros socios o coaliciones.
- **Involucrar a los medios de comunicación, según se crea conveniente**. Suele ser útil mantener un enfoque flexible con los medios de comunicación, aumentando gradualmente su participación, según el equipo decida hacer pública la cuestión. Ello ayudará a mantener el control sobre el nivel de atención pública que reciba la cuestión concreta, gestionando a su vez los posibles riesgos. Es importante contactar con periodistas o editores conocidos, que la organización o los socios consideren que puedan estar objetivamente interesados en el tema, y mantenerlos al tanto de acontecimientos fundamentales para que puedan involucrarse en los momentos clave.
- **Dar seguimiento constante a las reuniones de incidencia o defensa**. Es importante enviar una carta al interlocutor en cuestión resumiendo los mensajes principales transmitidos durante la reunión así como toda decisión adoptada. También se debe informar a la organización/grupo sectorial/grupo de trabajo inmediatamente después de las reuniones y ser transparente al respecto con los interlocutores. Dependiendo de las exigencias de confidencialidad y del grado de sensibilidad de los problemas de protección en cuestión, las reuniones de información pueden ser públicas o mantenerse confidenciales.
- **Revisar la estrategia de incidencia o defensa** a lo largo de su implementación y ajustarla en la medida en que sea necesario. Al hacerlo, es importante revisar los objetivos iniciales de la estrategia de defensa e incidencia y verificar su viabilidad y validez respecto a la situación actual. Igualmente, se debe verificar el impacto de la estrategia de defensa o incidencia, lo que implica, entre otras cosas, ver si ha generado cambios positivos en la situación de las poblaciones afectadas. También se debe pedir opinión a los actores relevantes, lo que incluye las comunidades afectadas, agencias colaboradoras, medios de comunicación y autoridades públicas y nacionales, según proceda. (*Véase la Parte III.4*)

3. Desafíos de la labor de incidencia y defensa a favor de los desplazados internos

Las situaciones de desplazamiento interno a menudo presentan dificultades para la labor de incidencia y defensa, particularmente en aquellos casos en que hay en juego cuestiones importantes de protección.

- **Los problemas de seguridad** cada vez tienen un mayor impacto en las estrategias de incidencia y defensa de la protección. La preocupación por la seguridad del personal sobre el terreno puede afectar la capacidad de las diferentes agencias de expresar públicamente sus inquietudes. Ello genera un dilema por partida doble, ya que el no abordar cuestiones de derechos humanos puede, a su vez, menoscabar la eficacia de los programas humanitarios. La seguridad del personal y de los desplazados internos siempre debe prevalecer sobre cualquier estrategia de denuncia o defensa. En aquellos casos en los que la denuncia o la defensa pública por parte de las agencias humanitarias puedan tener un impacto negativo sobre la seguridad de los desplazados internos y del personal sobre el terreno, se deben considerar otras estrategias alternativas, lo que incluye la labor de incidencia y defensa discreta o silenciosa así como medidas para mitigar los posibles riesgos. Las diferentes organizaciones locales e internacionales deben coordinar su estrategia para responder al posible impacto de la labor de incidencia y defensa sobre la situación de seguridad. Según el contexto, la respuesta a los problemas de seguridad puede incluir diferentes actividades que

[5] Véase *Advocacy Tools and Guidelines, Promoting Policy Change*, Sofia Sprechmann y Emily Pelton, CARE, enero 2001, **www.care.org/getinvolved/advocacy/tools.asp**.

van desde la evaluación, la coordinación, el monitoreo, el refuerzo de las medidas de seguridad en el interior y en los alrededores de los campamentos, asentamientos y recintos, o la movilización comunitaria, hasta intervenciones ante las autoridades pertinentes estatales y no estatales. (*Véase la Parte IV.2* 📖).

- Las estrategias de incidencia o defensa dirigidas a Estados influyentes, con frecuencia son cruciales para aumentar la presión diplomática sobre los gobiernos en cuestión para que resuelvan los problemas de protección. Es posible que los países influyentes compartan, en principio, una posición común con la comunidad humanitaria y, sin embargo, tengan **fuertes vínculos comerciales o geopolíticos** que dificulten su intervención cuando se requiera.
- Para algunos actores puede ser extremadamente complicado conciliar **intervenciones de carácter más amplio,** como un papel político en la resolución del conflicto en un determinado país o entre varios países, con **actuaciones concretas de incidencia o defensa**, como intervenciones a favor de una situación de derechos humanos concreta. En algunas situaciones, la utilización de métodos de incidencia o defensa "suaves" y discretos puede ser el resultado de una decisión estratégica para no perturbar otros esfuerzos de más amplio alcance para resolver el conflicto.
- Se deben valorar cuidadosamente **los posibles efectos negativos de la labor de incidencia y defensa.** Los métodos "duros" de incidencia y defensa pueden acarrear represalias por parte del Estado o los agentes no estatales en cuestión, que se pueden traducir en la negación de acceso al personal humanitario, la negativa a dialogar con ellos o su expulsión. Es importante calcular cuidadosamente los riesgos y considerar las diferentes opciones, tanto a corto, como a largo plazo. Un buen conocimiento y comprensión de los agentes estatales y no estatales así como sus dinámicas, permitirá pronosticar mejor sus reacciones a las críticas públicas y los posibles riesgos que ello conlleva. Algunas organizaciones humanitarias han logrado mantener su crítica pública y una relación cercana con las partes criticadas, manteniendo también un acceso y presencia efectivos así como sus actividades.
- Cuando fracasa la labor de incidencia o defensa, es decir, cuando "no genera los resultados deseados"[6], es posible que la comunidad internacional tenga que hacer frente a decisiones difíciles, como optar entre mantener una presencia en el país o vincular la continuación de la ayuda humanitaria a una mejora real de la protección de los desplazados internos. (*Véanse las Partes V.4 y V.5* 📖)

[6] *Protect or Neglect*, op. cit., p. 56.

Lista de verificación: labor de incidencia y defensa humanitarios

- Garantizar que la labor de incidencia y defensa sea imparcial, que se base objetivamente en violaciones y amenazas reales, que se dirija a los actores correctos y que sea oportuna.
- Conceder un valor alto a la exactitud y credibilidad de la información sobre la que se basa la campaña de incidencia y defensa. Tener una imagen respetable y presentar el caso con autoridad, en privado y en público.
- Proteger las fuentes – tanto entre los miembros del personal de la agencia como entre la comunidad local – y trabajar sobre el principio del consentimiento con conocimiento de causa con relación a todas las declaraciones que se quieran realizar. Las personas afectadas deben dar su aprobación respecto a la manera y el momento en el que se pretende utilizar sus palabras y experiencias.
- Reconocer la existencia de un posible elemento de compensación entre el acceso humanitario y la labor de incidencia o defensa; involucrar en este tipo de decisiones al personal humanitario y a las comunidades que se intenta proteger.
- Preguntar qué papel puede jugar la agencia para dar a las comunidades la voz que necesitan para cambiar las decisiones que afectan sus vidas. ¿Puede utilizar su posición de influencia para llevar a las comunidades a las reuniones y debates? Pensar en cómo puede utilizar sus recursos la agencia para crear redes de grupos comunitarios que puedan tener una voz más fuerte colectivamente.
- Valorar cuidadosamente cuándo es preferible adoptar estrategias de defensa e incidencia discretas o silenciosas y, según proceda, aplicar diferentes medidas de presión a diferentes interlocutores y en distintos niveles.

(*Protección: Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*, Hugo Slim, Andrew Bonwick, 2005).

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Guide to International Human Rights Mechanisms for Internally Displaced Persons and their Advocates*, Fisher, D., Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, junio 2006.
- *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners,* Naciones Unidas, Nueva York, 2006.
- *Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection*, Mahoney, L., Centre for Humanitarian Dialogue, Ginebra, 2006.
- *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons,* evaluación realizada por Simon Bagshaw y Diane Paul, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y Naciones Unidas, OCHA-IDD, noviembre 2004.
- *Protección: Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*, Hugo Slim, Andrew Bonwick, Intermón/Oxfam 2006).
- *Protection of Internally Displaced Persons*, Policy Paper Series, No. 2, OCHA/IASC, Naciones Unidas, Nueva York, 2000.
- *Advocacy Tools and Guidelines, Promoting Policy Change*, Sofia Sprechmann y Emily Pelton, CARE, enero 2001.
- *Civilian protection and humanitarian advocacy: strategies and (false?) dilemmas,* Humanitarian Exchange Magazine, Issue 39, junio 2008.

Parte V.4
Acceso y presencia humanitaria

1. Acceso humanitario **394**

2. La presencia humanitaria y su función como herramienta de protección **398**

3. Consideraciones fundamentales para el mantenimiento de una presencia de protección estratégica **399**

Referencias principales **401**

Enlaces de utilidad **401**

Anexo I **402**

1. Acceso humanitario

El acceso a los desplazados internos es fundamental para identificar y, a la larga, responder a sus necesidades de protección y asistencia y suele ser un requisito para cualquier tipo de actuación humanitaria. El **acceso humanitario** debe ser entendido tanto desde la perspectiva de que la población humanitaria tenga acceso a la protección y la asistencia, como de que los actores humanitarios tengan acceso a las poblaciones que requieran asistencia y protección. La libertad de circulación de la población afectada es, por consiguiente, fundamental para garantizar un acceso adecuado a la asistencia humanitaria.

Con frecuencia existen múltiples obstáculos y de diversa índole con relación al acceso. Pueden estar vinculados al entorno operacional (por ejemplo, un terreno difícil, la ausencia de carreteras y pistas de aterrizaje o la continuación del conflicto armado), o pueden ser resultado de un esfuerzo deliberado por restringir la actividad humanitaria o funciones de testimonio. Ello, por ejemplo, puede manifestarse en forma de una excesiva burocracia para permitir el acceso de las agencias humanitarias a determinadas poblaciones o áreas; ataques deliberados al personal humanitario; o la falta de reconocimiento de las necesidades humanitarias por un segmento de la población.

En situaciones de conflicto armado, las **negociaciones humanitarias** constituyen un elemento fundamental de toda estrategia para acceder a los desplazados internos y otras poblaciones afectadas así como para garantizar la existencia de las condiciones adecuadas para una presencia efectiva de protección y para el suministro de asistencia y la implementación de actividades de protección de manera sostenible. (*Ver el cuadro a continuación*).

Por lo general, los actores humanitarios negocian el acceso a tres niveles: a nivel alto o estratégico; a nivel medio u operacional; a y a nivel básico o de línea de frente.

Las negociaciones de acceso humanitario normalmente tienen lugar entre los actores humanitarios, como el personal de agencias de las Naciones Unidas, ONGs, el CICR o, a un nivel más formal, con el equipo interagencial del país, dirigido por el Coordinador Humanitario, o en su ausencia, por el Coordinador Residente, y las autoridades gubernamentales, personal militar, grupos armados y población civil. Si hay presencia de misiones de paz de Naciones Unidas, también pueden intercambiar o brindar apoyo en este tipo de negociaciones, según el contexto.

Las negociaciones con actores estatales y no estatales para lograr el acceso y la libertad de circulación de la población afectada es una tarea difícil y cargada de desafíos, ya que entraña intentar obtener concesiones en contextos peligrosos. El entorno es

"El objetivo general de las **negociaciones humanitarias** es garantizar la protección imparcial y el suministro de asistencia a los civiles afectados por el conflicto armado y otras personas que hayan quedado fuera de combate, en consonancia con el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Las negociaciones humanitarias se llevan a cabo:

- **por actores humanitarios**, como miembros de organizaciones imparciales y con el mandato adecuado, como las agencias de las Naciones Unidas, las ONGs o el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR);
- **con objetivos humanitarios**, como el acceso humanitario, la protección, la evaluación y la asistencia, de conformidad con lo previsto por el derecho internacional humanitario;
- **en países afectados por un conflicto armado**, de carácter tanto internacional como no internacional; y
- **con las partes en el conflicto**, es decir, aquellos que tienen la capacidad y la responsabilidad de hacer la guerra, a favor de que se otorgue un trato con humanidad a los civiles y los que hayan quedado fuera de combate y se permita el suministro de la asistencia."

Extracto de *Humanitarian Negotiation: A handbook for securing access, assistance and protection for civilians in armed conflict*, página 19 (*ver Referencias Principales, al final del capítulo*).

particularmente hostil y arriesgado, y los interlocutores de los actores humanitarios no suelen dar importancia a los derechos humanos y los principios humanitarios. Al contrario, es posible que teman que permitir el acceso ponga de relieve violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que se estén cometiendo. Al negociar el acceso, por tanto, es fundamental reafirmar los principios fundamentales de la acción humanitaria (humanidad, neutralidad e imparcialidad) y explicar el papel, los mandatos y las actividades de las organizaciones humanitarias.

La negociación del acceso con agentes no estatales resulta especialmente complicada si tienen estructuras complejas e impredecibles o si no conocen los principios humanitarios fundamentales.

La negociación con agentes no estatales puede suscitar también diversos dilemas éticos o morales, así como sospechas por parte de terceros[1]. Por otra parte, es importante que los actores humanitarios estén bien coordinados al negociar el acceso, ya que los grupos armados pueden intentar enfrentar a las organizaciones y hacer que se vuelvan unas contra otras para sacar algún beneficio político o material.

Puesto que el Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a los desplazados internos, los actores humanitarios no pueden sustituir esta responsabilidad y por lo general deben negociar con el Estado para lograr el acceso a territorios controlados por grupos armados, dentro de los límites del Estado, como un paso preliminar antes de negociar el acceso a las poblaciones afectadas con estos grupos armados. Según el contexto, puede resultar útil explorar la participación del gobierno en las negociaciones de acceso a los desplazados internos en áreas controladas por agentes no estatales. También hay que señalar que el acceso humanitario puede variar según quién ostente el control efectivo del territorio.

La implementación de acuerdos de acceso a menudo requiere el contacto y más negociaciones con un sinnúmero de actores, lo que incluye la comunidad local, tanto sujetos como no a estos acuerdos de acceso. Por consiguiente, el personal que trabaje a nivel nacional y regional necesita desarrollar buenas habilidades de negociación a través de una formación adecuada en la materia y un buen entendimiento de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad, transparencia e independencia, así como de las cuestiones relativas al acceso y la presencia humanitaria. (*Véase la Parte II.2*).

La siguiente tabla proporciona orientación básica para negociaciones humanitarias de acceso y se debe leer conjuntamente con la sección sobre negociación en la *Parte II.2 del presente Manual*. La seguridad del personal humanitario se debe considerar cuestión prioritaria antes de intentar iniciar una negociación en áreas de conflicto. Puede resultar útil hablar de esta tabla con el equipo interagencial y los interlocutores nacionales a nivel local para garantizar que todos entienden lo mismo.

[1] Cuando se negocia con agentes estatales y no estatales, se deben tener en cuenta las posibles implicaciones políticas o de seguridad que puede acarrear entablar un diálogo con una de las partes en conflicto. Véase *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*, Naciones Unidas, Nueva York, 2006, pág. 10.

Negociaciones para obtener acceso[2]	
Estar preparado para negociar sobre el acceso	Desarrollar una estrategia de negociación y garantizar que, como mínimo, se realicen las actividades que se indican a continuación. • Llevar a cabo un análisis situacional y comprender tanto la propia posición e intereses como los de la otra parte en la negociación, particularmente con relación a la población civil, las actividades de las organizaciones humanitarias, las partes del conflicto y el posible suministro de ayuda y recursos humanitarios. **Centrarse** en cómo se pueden reconciliar los intereses (*acuerdos basados en principios*) y cómo se puede influir en la otra parte (por ejemplo, a través de la labor de incidencia y defensa, el asesoramiento técnico humanitario, la movilización de aliados y una actuación coherente y fidedigna para infundir confianza)[3]. • Identificar a los actores que tienen la autoridad para conceder acceso así como quién entre ellos tiene la autoridad de negociar o de actuar como intermediario. Comprender las relaciones de poder e identificar una contraparte que sea receptiva a los valores humanitarios, que tenga poder de implementación y con quien se pueda desarrollar un buen nivel de comunicación personal. Identificar posibles aliados, como por ejemplo, grupos religiosos, ONGs locales o la comunidad local, y considerar la posibilidad de negociar a través de un tercero si la contraparte no fuera accesible. Hay que tener presente que estas negociaciones tan sensibles pueden llevar tiempo y la generación de confianza es una parte fundamental del proceso. • Desarrollar un enfoque coordinado junto a los demás socios humanitarios para identificar: ♦ quién entre los actores humanitarios debería encabezar la negociación o actuar como intermediario; ♦ restricciones de acceso; ♦ objetivos, estrategias y tácticas principales; ♦ argumentos principales, lo que incluye la reafirmación de los principios humanitarios fundamentales (*elaborados en la Parte I.1*) y las obligaciones de las partes en conflicto, incluidos los agentes no estatales, para garantizar que la asistencia humanitaria llegue a las poblaciones afectadas; ♦ el resultado que se desea lograr con la negociación; y ♦ los parámetros no negociables (*elaborados a continuación*).
Acordar con los socios los "parámetros no negociables"	• Lograr el consenso de todos los socios humanitarios en torno a una serie de parámetros no negociables. Deben incluir: los principios humanitarios fundamentales (elaborados en la Parte I.1); la prohibición de pagar a cambio de obtener acceso; la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones independientes así como actividades de monitoreo y evaluación de la distribución de ayuda humanitaria; el respeto de los principios y políticas básicas de la organización; y las normas relativas al personal armado. Siempre que sea posible, procurar acordar un "acuerdo basado en principios", que permita a ambas partes lograr sus objetivos sin tener que hacer concesiones. • Iniciar las negociaciones habiendo acordado previamente un conjunto de principios de funcionamiento relativos al acceso humanitario, como, por ejemplo, la sostenibilidad del acceso.

[2] Véase la Parte II.2.

[3] Para las cuestiones fundamentales relacionadas con las negociaciones humanitarias, véase la Parte II.2 del presente manual así como H*umanitarian Negotiation: A handbook for securing access, assistance and protection for civilians in armed conflict*, Mancini-Griffoli y Andre Picot, Ginebra 2004, págs. 150-151.

Determinar y formular cuidadosamente la finalidad del acceso	• Hacer hincapié en la importancia de ganar acceso como requisito previo para la acción humanitaria; enfatizar la necesidad de satisfacer las necesidades humanitarias de la población en lugar de lograr acceso a un territorio específico. • Subrayar la importancia de respetar los principios humanitarios (humanidad, imparcialidad y neutralidad) como base para obtener acceso. Es particularmente importante que los actores humanitarios expliquen sus roles, mandatos y programas y que demuestren su neutralidad a las contrapartes. Explicar el principio de neutralidad puede ser la clave para obtener acceso a los desplazados internos y otras poblaciones afectadas[4]. • Ejercer cautela con posibles intentos de las contrapartes de incluir cuestiones políticas y de seguridad en las negociaciones humanitarias. Estas cuestiones deben ser trasladadas a quienes tengan autoridad para negociar al respecto. • Ejercer cautela con posibles intentos de las contrapartes de incluir cuestiones políticas y de seguridad en las negociaciones humanitarias. Estas cuestiones deben ser trasladadas a quienes tengan autoridad para negociar al respecto. • Especialmente en los casos en que se corre el riesgo de que se deniegue el acceso por completo, presentar los objetivos del acceso de manera equilibrada durante las negociaciones. La obtención de acceso y presencia para evaluaciones de necesidades básicas o asistencia de emergencia puede constituir un punto de partida vital para el trabajo de protección[5].
Las negociaciones no implican reconocimiento alguno	• Mantener la transparencia con todas las partes para garantizar que todos entiendan que las negociaciones de acceso tienen un carácter estrictamente humanitario y de ningún modo implican el reconocimiento del grupo o de sus objetivos.
Priorizar los aspectos relacionados con la seguridad	• Durante las negociaciones, hacer hincapié en el acceso seguro y sin trabas, lo que incluye la seguridad de las mercancías, del personal de la agencia y los socios, así como de las poblaciones afectadas. Procurar obtener garantías fiables con relación a la seguridad de los trabajadores humanitarios.
Incluir cuestiones logísticas fundamentales en las negociaciones	• Garantizar que las negociaciones incluyan cuestiones logísticas fundamentales asociadas con el acceso, es decir, los detalles relativos al funcionamiento del acceso en la práctica, como la frecuencia de los convoyes, y la duración de la presencia humanitaria. • Considerar la posibilidad de acordar mecanismos de comunicación para garantizar el paso a través de todos los retenes para llegar a los beneficiarios. • Solicitar claridad formal respecto a la comunicación a las respectivas organizaciones de los procedimientos de acceso acordados.

En caso de que se deniegue el acceso a las zonas afectadas a pesar de los intentos de negociación o a consecuencia de problemas de seguridad, es importante seguir monitoreando la situación de protección en la zona y procurar llegar a las poblaciones afectadas a través de mecanismos alternativos, como trabajando a través de ONGs o instituciones (*elaborado en la Parte IV.2*).

[4] Los actores humanitarios también deben ser conscientes de las controversias existentes en torno al concepto de neutralidad. La neutralidad no significa que los actores humanitarios no actúen cuando sean testigos de atrocidades cometidas por las partes beligerantes. *Véase las Partes I.1 y V.5 del presente Manual*, así como *Principles under fire: does it still make sense to be neutral?*, Marion Harroff-Tavel, Humanitarian Exchange , diciembre 2003.

[5] La negociación de acceso principalmente por motivos de trabajo de protección puede ser una cuestión sumamente sensible en situaciones de crisis en las que no ha dado tiempo a generar confianza entre las agencias humanitarias y las autoridades nacionales.

En caso de que la negación de acceso pueda conducir a violaciones generalizadas y a gran escala de derechos humanos que pudieran constituir genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede considerar la posibilidad de establecer zonas de seguridad provisionales y corredores humanitarios, para proteger a los civiles y garantizar el acceso seguro y sin trabas del personal humanitario a las poblaciones vulnerables[6].

En aquellos casos en los que se obtenga acceso, el establecimiento de una presencia humanitaria en **situaciones de desplazamiento interno** es esencial para el desarrollo de una operación humanitaria efectiva y la implementación de una estrategia de protección eficaz.

2. Presencia humanitaria y su función como herramienta de protección

La expresión "presencia humanitaria" se refiere al despliegue de organizaciones humanitarias en un lugar determinado con el objeto de brindar asistencia a la población en el transcurso de una crisis humanitaria. Aunque la presencia humanitaria efectivamente puede cumplir una función importante de protección en estas situaciones**, la presencia, por sí misma, no es suficiente**. Si no se planifica e implementa de manera estratégica, sobre la base de una visión común de protección por parte de todas las agencias humanitarias, puede tener poco o ningún impacto sobre las comunidades afectadas y puede llegar a exponerlas , incluso, a riesgos aún mayores. En determinados casos, puede convertirse en una excusa para la inacción política y envalentonar a los perpetradores.

Por lo general, la presencia en el terreno puede constituir un **elemento de disuasión de los posibles perpetradores**, como se indica a continuación[7]:

- Los actores humanitarios pueden ser testigos de incidentes y hacer que los perpetradores se sometan a sanciones internas, a juicios morales o políticos y a la acción de la justicia.
- La presencia en el terreno puede crear un espacio para la aplicación de normas y sistemas para la protección de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas.
- La presencia en el terreno puede restringir el espacio político de los perpetradores, al aumentar el coste de sus acciones abusivas y limitar sus opciones. Por ejemplo, a los posibles perpetradores les puede preocupar la reacción de un superior jerárquico, el posible daño a su imagen política y sus propias perspectivas de futuro tras el conflicto, así como la pérdida de las ventajas que les reporte la colaboración internacional.
- Independientemente del mandato de cada agencia, la presencia humanitaria puede tener un valor psicológico. Las poblaciones afectadas con frecuencia se sienten más tranquilas si hay representantes de la comunidad internacional que puedan presenciar la situación de primera mano e informar al respecto.

En el caso de que las agencias humanitarias internacionales no puedan establecer una presencia permanente en la zona del conflicto a causa de la inseguridad o de la falta de voluntad por parte de las autoridades que controlan la zona, se pueden explorar otras alternativas para monitorear la situación de los desplazados internos y de las otras poblaciones afectadas y proporcionarles asistencia vital. Entre ellas, figuran la organización de equipos móviles para acceder regularmente a la zona o la cooperación con ONGs locales o instituciones que tengan presencia en el área o que puedan llegar hasta las poblaciones afectadas.

---

[6] Resolución 1296(2000) del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

[7] Véase *Proactive Presence: Field Strategies for civilian protection*, Liam Mahony, Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, Ginebra, 2006

3. Consideraciones fundamentales para mantener una estrategia de protección efectiva

Dependiendo de la situación y del mandato de cada agencia, la presencia humanitaria puede tener la finalidad de acompañar a poblaciones en peligro; monitorear situaciones de derechos humanos e informar al respecto; así como contribuir a la protección y asistencia de los desplazados internos y de otras poblaciones afectadas.

La siguiente tabla presenta las principales consideraciones que se deben tener en cuenta para maximizar el impacto de protección de la presencia humanitaria y evitar las posibles repercusiones no deseadas de la misma que pudieran colocar en mayor peligro a las comunidades locales y a los civiles en general.

Una presencia estratégica de protección	
Análisis, planificación y coordinación conjuntas (*Véase la Parte III.1* 📖)	• Todos los actores humanitarios deben tener una visión compartida sobre la aplicación de los principios fundamentales de la acción humanitaria – humanidad, neutralidad e imparcialidad – en la operación en cuestión. Se debe garantizar que todos los miembros del personal conozcan y comprendan las implicaciones prácticas de esta visión común (*elaborado en la Parte I.1* 📖) • Todas las agencias humanitarias de la operación (tanto las que tengan mandato de protección como las que no) deben acordar los parámetros básicos para garantizar una presencia de protección. Es fundamental para influir al máximo sobre las partes pertinentes, evitar la posible manipulación por parte de estas de las diferentes agencias a nivel individual, y maximizar el impacto de protección de los programas de asistencia. Implica: ♦ llegar a un consenso sobre los principales objetivos de la presencia humanitaria en el país; ♦ lograr una visión común de las lagunas de protección (*elaborado en la Parte III.1 y 5* 📖); ♦ acordar una estrategia para superar las lagunas de protección identificadas, coordinar el liderazgo y las diferentes responsabilidades de protección (*elaborado en la Parte III.5* 📖); ♦ garantizar que todo el personal conozca las diferentes actividades y los posibles riesgos asociados a la estrategia a la luz de la situación política y de seguridad; ♦ garantizar la formación de todo el personal humanitario sobre los principios humanitarios fundamentales así como sobre los fundamentos del trabajo de protección (*elaborado en la Parte I.1* 📖); y ♦ tener en cuenta los posibles riesgos y sensibilidades asociados con la afiliación étnica, religiosa, lingüística o de otra índole, ya sea real o percibida, de los trabajadores humanitarios, lo que adquiere especial importancia en aquellos casos en los que únicamente se permite la presencia a través de personal nacional.

Actividades durante la presencia humanitaria	• Al implementar las actividades, todas las agencias humanitarias deben garantizar que los desplazados internos y las demás poblaciones afectadas estén al tanto de su presencia, mandato y objetivos, así como de los principios humanitarios por los que se rigen (humanidad, imparcialidad y neutralidad) y el tipo de asistencia suministrada. Los símbolos de visibilidad en la ropa, vehículos e instalaciones de oficina pueden ayudar a las personas afectadas a identificar fácilmente a las agencias humanitarias y de protección y acceder a ellas. • Al interactuar con los desplazados internos y otras poblaciones afectadas, evitar crear una falsa sensación de seguridad asociada a la presencia humanitaria. En determinadas situaciones, esto puede colocar a poblaciones vulnerables en mayor peligro. Por ejemplo, determinados grupos de población podrían optar erróneamente por permanecer en zonas con presencia internacional en lugar de desplazarse a otro lugar o de solicitar asilo en un país vecino. Por otra parte, las poblaciones no desplazadas pueden ponerse en peligro al intentar acceder a agencias de asistencia humanitaria en zonas inseguras. • Al compartir los planes de acción humanitaria y las estrategias de protección con las poblaciones afectadas, ser realistas y transparentes con relación a lo que se puede lograr. Si la presencia humanitaria no alcanzara los resultados esperados, los desplazados internos y las demás poblaciones afectadas podrían sentirse decepcionados, lo que podría, a su vez, aumentar el trauma generado por sus experiencias personales durante el conflicto. (*Véase la Parte V.7*) • Tener presente que se puede poner a personas en peligro si son vistas interactuando con agencias humanitarias. Si fuera inevitable relacionarse con ellas para evitar una violación grave de derechos humanos o para aumentar la protección de una parte de la población afectada, garantizar que: ♦ las personas en cuestión sean conscientes de los posibles riesgos derivados de su relación con los actores humanitarios; ♦ el hecho de hablar con agencias humanitarias o dar testimonio no les reporte ningún beneficio material o financiero; ♦ también sean conscientes del objetivo de la presencia humanitaria y del impacto que pretende tener en la comunidad; y que ♦ se relacionen con las agencias humanitarias de manera voluntaria y tengan claramente la opción de no hacerlo (*como se explica en la Parte V.2*)
Análisis del impacto (*Véase la Parte III.4*)	• En las evaluaciones de los programas se debe analizar el impacto de la presencia humanitaria. En particular, se debe valorar si: ♦ la presencia se reduce a una función "testimonial" de violaciones graves y sistemáticas, que pueda crear una sensación de impunidad y poner en mayor peligro a víctimas, testigos, el personal humanitario y las poblaciones afectadas en general; ♦ la presencia pone en peligro a las personas o comunidades afectadas; y si ♦ la presencia prolonga el desplazamiento indebidamente al aplicar políticas de asentamiento en campamentos, concentrando la asistencia en zonas distintas de las que permitan a los desplazados internos lograr soluciones duraderas. • En cada uno de los casos arriba mencionados, las agencias humanitarias deben actuar con determinación para evitar que su presencia genere este tipo de repercusiones no deseadas. Puede implicar:

- revisar las modalidades operativas para responder a los efectos negativos, por ejemplo, en el caso de que la asistencia humanitaria a los desplazados internos cree situaciones de discriminación o tensiones con otras poblaciones afectadas, o en el caso en que un aumento de apoyo humanitario a todas las poblaciones afectadas haga que los desplazados puedan abandonar los campamentos o asentamientos e integrarse con el resto de la población sin agotar los recursos locales; y
- en determinadas circunstancias extremas, ello puede requerir la retirada de las agencias humanitarias para permitir la adopción de medidas políticas, por ejemplo, en el caso de que la presencia humanitaria haya sido reiteradamente incapaz de contener la violencia y los abusos sistemáticos o si los riesgos de seguridad se han agravado hasta el punto de no permitir la presencia de las agencias humanitarias.

Referencias principales

- *Humanitarian Negotiation: A handbook for securing access, assistance and protection for civilians in armed conflict*, Mancini-Griffoli y Andre Picot, Centre for Humanitarian Dialogue, Ginebra 2004.
- *Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection,* Mahoney, L., Centre for Humanitarian Dialogue, Ginebra, 2006.
- *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners,* Naciones Unidas, Nueva York, 2006.
- *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons,* una evaluación por Simon Bagshaw y Diane Paul, Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno y las Naciones Unidas, OCHA-IDD, noviembre 2004.
- *Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias,* Slim, H., y Bonwick, A., ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, 2005. Publicado en español por Intermón-Oxfam, Colección Cuadernos de Cooperación.

Enlaces de utilidad

- Centre for Humanitarian Dialogue: **www.hdcentre.org**
- Programme on Negotiation, Harvard Law School: **www.pon.harvard.edu**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org**
- Reliefweb (OCHA): **www.reliefweb.int**
- Overseas Development Institute: **www.odi.org.uk**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: **www.acnur.org**
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: **http://www.unocha.org**
- Comité Internacional de la Cruz Roja: **http://www.cicr.org/spa/**

Anexo I

Lista de verificación para negociaciones humanitarias

- ¿ Permite la situación de seguridad llevar a cabo negociaciones en el terreno? De lo contrario, ¿existen lugares alternativos a tal efecto?
- ¿Cuáles son tus objetivos? ¿Son coherentes con las necesidades de los desplazados internos y las otras poblaciones afectadas? ¿Son coherentes con tu mandato y con la labor de otras agencias?
- ¿Quién es tu contraparte? ¿Tienes acceso a él o a ella? ¿Tu contraparte es receptiva a los principios humanitarios? ¿Quién puede influir en él o ella? ¿Cómo puedes lograr su apoyo?
- ¿Cuál es la posición, los resultados deseados y los intereses de tu contraparte? ¿Cuáles son los tuyos? ¿Son compatibles? Si no lo son, cómo se pueden reconciliar sin tener que ceder en cuanto a los principios no-negociables?
- ¿Cuál es tu estrategia para convencer a tu contraparte? ¿Cuáles son tus argumentos? ¿Cuáles son tus tácticas?
- ¿Cómo puedes construir una relación de confianza con tu contraparte? ¿Existen factores y diferencias culturales que puedan poner en peligro la negociación? ¿Cómo puedes resolver estas diferencias?

Parte V.5
Asistencia humanitaria

1. El valor de protección de la asistencia humanitaria 404

2. Consideraciones fundamentales de protección relacionadas con la asistencia humanitaria 404

2.1 Principios humanitarios fundamentales: humanidad, imparcialidad, independencia....404

2.2 Programas equilibrados 405

2.3 Seguridad 406

2.4 Integridad y rendición de cuentas 406

3. Garantizar un enfoque de protección en la planificación y el suministro de la asistencia humanitaria 406

Referencias principales y enlaces de utilidad.....411

1. El valor de protección de la asistencia humanitaria

La asistencia humanitaria, por lo general, consiste en el suministro de productos o servicios de socorro, ya sea directa o indirectamente, proporcionando recursos o brindando asesoramiento a través de una autoridad local o una organización colaboradora[1].

La asistencia humanitaria tiene una gran **capacidad de protección**, ya que su finalidad es responder a las necesidades más acuciantes de las poblaciones en cuestión, mejorando así su situación de derechos humanos. Sin embargo, si la planificación y el suministro de la asistencia no se rigen por objetivos de protección y por los principios fundamentales humanitarios, se puede poner en grave peligro la seguridad y la dignidad de la población civil y menoscabar el carácter humanitario de la asistencia. Si la asistencia humanitaria se planifica y se distribuye de manera consciente a través de un prisma de protección[2], se puede ampliar extraordinariamente su capacidad de protección.

La asistencia humanitaria también puede constituir un factor determinante en **la búsqueda de soluciones duraderas**. Por ejemplo, si se suministra asistencia humanitaria de manera adecuada y oportuna durante el desplazamiento, se puede ayudar a las personas desplazadas a recuperar la capacidad de desarrollar medios de vida sostenibles, preparándolas así para el logro de soluciones duraderas. Un programa de asistencia equilibrado también puede evitar peligrosos desplazamientos secundarios a zonas inseguras y contribuir a la creación de las condiciones para el retorno o el asentamiento en otro lugar. *(Véase la Parte VI)*.

Los gobiernos nacionales son los principales responsables de brindar protección y asistencia a los desplazados internos. Las agencias humanitarias, por tanto, deben intentar evitar sustituir a las autoridades nacionales en su labor. Aunque siempre se debe suministrar asistencia vital si el Estado no lo hiciera, a largo plazo, las organizaciones humanitarias deben orientar sus programas hacia el fortalecimiento de la capacidad y la responsabilidad de las autoridades nacionales de asistir a la población que se encuentre en su territorio. Implica abogar a favor de la adopción de políticas nacionales y del establecimiento de servicios públicos o programas específicos de asistencia para responder de manera adecuada a las necesidades de protección.

En última instancia, las agencias humanitarias también deben garantizar que la asistencia fortalezca la propia capacidad de las comunidades desplazadas y afectadas de ejercer sus derechos, así como la capacidad de la sociedad civil de apoyarles a tal efecto. (*Véase las Partes V.9 y V.10*)

2. Consideraciones fundamentales de protección relacionadas con la asistencia humanitaria[3]

2.1 Principios humanitarios fundamentales[4]: humanidad, imparcialidad, independencia

El suministro de asistencia humanitaria debe estar en consonancia con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad[5] (*como se elaboran en la Parte I.1*). En la práctica, significa que [6]:

---

[1] Adaptado de *Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*, Slim, H., y Bonwick, A., agosto 2005.

[2] Véase la sección 3 de este capítulo.

[3] Las referencias de este capítulo a la asistencia humanitaria incluyen los artículos vitales de primera necesidad que los Estados y las agencias humanitarias suministran a las poblaciones desplazadas, como vestimenta, ropa de cama, artículos de cocina, etc. Las consideraciones generales de protección que recoge este capítulo, sin embargo, también son aplicables al suministro de alojamiento, agua y saneamiento, así como a la distribución de alimentos, que se abordan en detalle en otros capítulos del manual.

[4] Véase el Principio Rector 24.1

[5] Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas.

[6] Véase también CICR, *La neutralidad del CICR y la neutralidad de la asistencia humanitaria*, Denise Plattner, Revista Internacional de la Cruz Roja Nº 134, marzo abril de 1996.

- la entrega de asistencia humanitaria debe ir dirigida a evitar y aliviar el sufrimiento humano, a proteger la vida y la salud y a garantizar el respeto de las personas;
- los criterios para la entrega de asistencia humanitaria no deben basarse en la nacionalidad, raza, religión u opiniones políticas. Deben basarse únicamente en la necesidad. La neutralidad, es decir, no tomar partido, ya sea directa o indirectamente, permite el suministro imparcial de la ayuda humanitaria;
- las organizaciones humanitarias deben formular e implementar sus propias políticas con independencia de las políticas o de la actuación de los gobiernos o agentes no estatales. La asistencia humanitaria no debe ser desviada, en particular, con fines políticos o militares.

A veces, estos principios pueden verse sometidos a enormes presiones; es posible que las diferentes partes de un conflicto perciban que la asistencia humanitaria favorece a su enemigo o que menoscaba sus propios objetivos políticos o militares, en cuyo caso pueden considerar que la asistencia no es neutral ni imparcial. El apoyo militar para eliminar los obstáculos al acceso y el suministro de la asistencia humanitaria impuestos por las partes beligerantes, también menoscaba la neutralidad de la acción humanitaria.

Aun en aquellos casos en que su aplicación resulta complicada, especialmente en situaciones rápidamente cambiantes, estos principios son inequívocos. Su acatamiento garantiza la integridad de las operaciones humanitarias y contribuye a salvaguardar la seguridad de las poblaciones asistidas y del personal humanitario.

Estos principios deben regir también el análisis permanente de las posibles consecuencias de la acción humanitaria, lo que, en ocasiones, puede conducir a la conclusión de que NO se debe proporcionar asistencia. Tal puede ser el caso de situaciones en que se niegue el acceso humanitario a un determinado lugar, mientras que sí se permita a otro de manera estratégica, provocando mayores tensiones intercomunitarias o discriminación. También puede ser el caso de situaciones en las que se reduzcan las raciones alimentarias en un asentamiento de desplazados internos para forzar una reubicación o un retorno prematuro. Otras situaciones incluyen el ejercicio de alguna forma de presión para que se establezcan puntos de asistencia en determinados lugares estratégicos, con el objeto de reclamar el control de un territorio y utilizar a los desplazados internos como escudos humanos, o para controlar movimientos de población con otros fines políticos o militares, violando así los derechos de los desplazados internos.

La aplicación de los principios de humanidad e imparcialidad también obliga a los actores humanitarios a calibrar con sumo cuidado la necesidad y el momento de expandir a otros grupos o a la población civil en su totalidad un proyecto inicialmente previsto para los desplazados internos.

2.2 Programas equilibrados

Todas las actividades de protección y asistencia que emprendan los diferentes actores humanitarios deben formar parte de una estrategia coordinada, implementada a través del enfoque de grupo sectorial. El equipo interagencial del país, encabezado por el Coordinador Humanitario (CH) o el Coordinador Residente (CR) en ausencia del anterior, puede determinar las medidas específicas de coordinación que se deben adoptar para el suministro de la asistencia humanitaria. El grupo de trabajo de protección a nivel local o nacional debe garantizar la integración adecuada de los problemas y cuestiones de protección en todas las etapas de la planificación y el suministro de la asistencia humanitaria. Todas las agencias humanitarias tienen que asumir un compromiso conjunto para que los programas de asistencia humanitaria y las intervenciones genéricas de protección (como el monitoreo y la elaboración y transmisión de informes o el seguimiento de violaciones de derechos humanos) puedan desarrollarse al mismo tiempo sin que se perjudiquen mutuamente.

Esto puede ser especialmente relevante, por ejemplo, en situaciones en las que se tengan que publicar informes de denuncia para llamar la atención sobre violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos contra un grupo determinado o la población en su totalidad. En estos casos, es fundamental que TODOS los actores humanitarios, las Naciones Unidas y las ONGs, adopten un

mismo enfoque de denuncia y una única estrategia operacional. El hecho de que la denuncia pública pueda poner en peligro la asistencia o el acceso humanitario en general, implica que el equipo interagencial del país debe adoptar un enfoque sólido y unánime, ya que, de lo contrario, se puede poner en peligro la seguridad del personal y la integridad de los programas humanitarios. (*Ver también la Parte V.4* 📖).

Un enfoque equilibrado también requiere que todos los actores humanitarios orienten sus programas hacia el logro de soluciones duraderas. Desde el principio de las emergencias y a lo largo de la implementación de sus programas, deben trabajar de manera coordinada y colaborar con los demás socios en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la recuperación temprana.

2.3 Seguridad

Los programas humanitarios pueden exacerbar los riesgos existentes o poner en peligro a la población afectada o a las comunidades vecinas. La presencia de actores humanitarios, la localización de los depósitos de alimentos y artículos no alimentarios, así como las modalidades de asistencia que se seleccionen pueden incrementar el peligro de las poblaciones afectadas, por ejemplo, llamando involuntariamente la atención de los grupos armados o agentes de persecución sobre las comunidades asistidas.

Los actores armados pueden infiltrarse y utilizar sistemáticamente a su antojo los campamentos, asentamientos y zonas de acogida de desplazados internos como base para complementar sus raciones alimentarias o para descansar, exponiendo a los civiles y a los proveedores de la asistencia humanitaria a un mayor riesgo de ser sometidos a más violaciones de derechos humanos que supongan una amenaza para su vida o integridad física o que incluyan actos de abuso y explotación sexual o reclutamiento forzoso (*como se elabora en las Partes V.2, IV.4 y IV.5 del Manual* 📖). En este sentido, es indispensable supervisar permanentemente las actividades e intervenir oportunamente con los actores pertinentes para garantizar el carácter humanitario de estos emplazamientos. (*Véase la Parte II.2* 📖).

2.4 Integridad y rendición de cuentas

Los programas de asistencia humanitaria deben ir acompañados de sistemas escrupulosos de supervisión para identificar y prevenir la corrupción y el fraude en la distribución de la ayuda, así como para evitar que se genere una espiral de extorsión, abuso y explotación. En particular, el plantear el acceso de mujeres, niñas y niños a la ayuda humanitaria en condiciones de igualdad, como requisito para el suministro de bienes o servicios, puede ayudar a prevenir situaciones de explotación y abuso sexual. Se debe hacer todo lo posible por informar de sus derechos a las comunidades afectadas, especialmente a las mujeres, niñas y niños, y garantizar la igualdad de hombres y mujeres a cargo de la familia en cuanto al acceso y control de los recursos suministrados. Se debe prestar particular atención a la necesidad de evitar el desvío de la asistencia a los combatientes durante los conflictos, o el uso de la misma con fines políticos. El uso indebido de la ayuda humanitaria puede generar una percepción de falta de neutralidad, lo que puede poner en peligro la seguridad de los desplazados internos, así como la de otras poblaciones afectadas y del personal humanitario. Los trabajadores humanitarios que participen en actividades de asistencia deben conocer bien las implicaciones prácticas de los principios fundamentales humanitarios así como sus respectivos códigos de conducta y las consecuencias de su vulneración.

3. Garantizar un enfoque de protección en la planificación y el suministro de la asistencia humanitaria

Para maximizar el posible valor y las ventajas de la ayuda humanitaria para la protección, es vital integrar una perspectiva de protección en el ciclo de planificación y programación de todo proyecto de asistencia humanitaria. La siguiente tabla sugiere diversas maneras de lograr este objetivo: Evaluar las necesidades de asistencia desde una perspectiva de protección (Véase la Parte III.1 📖)

Evaluar las necesidades de asistencia desde una perspectiva de protección (*Véase la Parte III.1*)

- Garantizar que el personal que no tenga perfil de protección que participe en las evaluaciones reciba una formación adecuada sobre las implicaciones y riesgos de protección de la asistencia humanitaria así como sus potencial de protección.
- Procurar lograr una visión común de las principales lagunas y objetivos de protección entre todas las agencias, independientemente de que tengan o no mandato de protección. Para ello, es útil llevar a cabo **análisis situacionales conjuntos** para identificar todos los posibles problemas de protección a los que se enfrentan las personas afectadas.
- En el punto álgido de las emergencias, garantizar que se lleven a cabo evaluaciones rápidas con enfoque de edad, género y diversidad y que incluyan alguna forma de evaluación participativa, aunque sea limitada. Esto ayudará a establecer un proceso adecuado de adquisición y suministro de la asistencia durante la fase inicial de planificación de los programas para responder a las necesidades de las mujeres, hombres, niñas y niños de diferente edad, género y otros factores de diversidad.
- No recurrir a hipótesis sobre el tamaño o la estructura familiar. Durante las emergencias, las familias no siempre están compuestas por la madre, el padre y varios hijos. Con frecuencia, los hogares están formados por el padre o la madre o un abuelo o abuela con hijos y primos. Asegurarse de que los miembros de la nueva unidad familiar no se exponen a riesgos aún mayores ante la falta de una asistencia adecuada.
- Durante la fase siguiente a la de emergencia , intentar comprender, a través de un diagnóstico participativo, las dinámicas de la comunidad y otros factores relevantes, como los roles de género, prácticas tradicionales, leyes o costumbres discriminatorias y prácticas sistemáticas de abuso que puedan afectar negativamente el suministro de asistencia a determinadas personas. Ello garantizará que la asistencia humanitaria llegue a aquellas personas de la comunidad que no sean tan visibles para las organizaciones humanitarias.
- Identificar las necesidades específicas de asistencia que se desprendan de las prácticas culturales y las actividades cotidianas de las comunidades afectadas, como los hábitos culinarios y las fuentes de combustible utilizadas antes del desplazamiento; el tipo de ropa que tuvieran por costumbre utilizar las mujeres y los hombres, lo que incluye prendas de vestir esenciales para sus necesidades cotidianas; productos de higiene utilizados o necesitados; y los mecanismos de adaptación o supervivencia que desarrollaran las personas que estén a la cabeza del hogar para satisfacer las necesidades cotidianas antes del desplazamiento, incluidos artículos no alimentarios.
- Comprobar si existen grupos o familias que permanecen **fuera de los campamentos o asentamientos** e identificar a las personas que huyeron pero no pudieron llegar hasta los campamentos, como personas mayores o con problemas de movilidad física. Garantizar que estas personas también reciban asistencia humanitaria de manera permanente.

Planificación y suministro de la asistencia con una perspectiva de protección (*Véase la Parte III.5*)

- **Integrar las lecciones aprendidas:** antes de tomar una decisión sobre las modalidades específicas de la asistencia, averiguar las lecciones aprendidas y buenas prácticas de programas de asistencia humanitaria en otras operaciones con riesgos de protección y características de desplazamiento comparables.
- **Promover oportunidades de asentamiento dignas:** siempre que existan alternativas viables, como la acogida en familias, los programas de asistencia deben evitar crear un “efecto llamada” al asentamiento en campamentos.
- **Analizar cuidadosamente las causas del conflicto:** asegurarse de que el análisis de las causas del conflicto se integre en la definición de las prioridades y modalidades de la asistencia para evitar tensiones innecesarias y propiciar la coexistencia a través del suministro de la asistencia. (Por ejemplo, si una de las causas del conflicto fuera el acceso desigual al agua para el cultivo, las agencias humanitarias deben priorizar el acceso al agua por parte de las comunidades de acogida de población desplazada).

- **Fortalecer la responsabilidad nacional:** hacer todo lo posible por desarrollar programas de asistencia que fortalezcan los servicios y las políticas locales y nacionales, especialmente a efectos de lograr soluciones duraderas. Algunos ejemplos de cómo se puede lograr esto son:
  - diseñando centros nutricionales, escuelas y servicios de saneamiento que se puedan integrar en el sistema nacional tan pronto como el Estado esté en posición de asumir su responsabilidad;
  - evitando desarrollar un sistema de documentación paralelo al estatal, si se necesita expedir documentación personal para facilitar la distribución de asistencia y evitar posibles abusos. En su lugar, se debe apoyar, ya sea directamente o asociándose con agencias especializadas, la capacidad del Estado de proporcionar documentos de identidad a las poblaciones afectadas. Aparte de facilitar la distribución de la asistencia, ello puede contribuir al ejercicio de otros derechos. (*Véase la Parte IV.9*)
- **Evitar que la asistencia genere dependencia:** los planes de asistencia deben lograr un equilibrio entre el suministro de asistencia y el desarrollo de medios de subsistencia a través de la coordinación entre agencias de protección y reintegración. Tal cooperación también debe contribuir a mejorar las condiciones en las áreas de retorno o asentamiento[7]. Por ejemplo, la adquisición y el suministro de la asistencia pueden promover el consumo de productos locales y apoyar el mercado laboral local. El empleo de materiales locales para las actividades de formación profesional en el ámbito de la artesanía favorecerá la sostenibilidad de la producción y el acceso al mercado local.
- **Fortalecer las estrategias de protección de la comunidad:** las personas mayores a menudo son interlocutores fundamentales para comprender estas estrategias, dado su conocimiento de los peligros existentes y de la comunidad en general.
  - En algunos casos, el hecho de que las personas desplazadas sean identificadas como tales o se las vea recibiendo asistencia humanitaria, puede poner en peligro sus vidas. Éste puede ser el caso de personas o grupos desplazados en zonas en las que constituyan una minoría étnica, o en las que no haya un gobierno o aparato de seguridad efectivo (como en algunas zonas de Somalia o Irak). Es importante desarrollar sistemas especiales de distribución de artículos no alimentarios sobre la base de una consulta exhaustiva y una planificación conjunta con la comunidad. Aunque estos sistemas, por lo general, requieren procedimientos de distribución complejos y prolongados, pueden salvar vidas.
  - Es posible que ciertas comunidades desplazadas tengan que restringir sus movimientos para evitar riesgos de seguridad, y la asistencia debe planificarse de manera que se les ayude a tal efecto. Por ejemplo, si los miembros de una comunidad desplazada corren el peligro de sufrir ataques al recoger leña en zonas aisladas, los programas de asistencia humanitaria deben priorizar el suministro de hornos de cocina de bajo consumo energético o combustibles alternativos para reducir tales movimientos.
  - En algunos casos, la entrega de subsidios en efectivo puede desencadenar ataques contra determinados segmentos de la población que puedan ser percibidos como vulnerables o indefensos, como las personas mayores, en situación de viudedad, etc.
  - Por el contrario, un proyecto de distribución de ropa que dé prioridad a las familias con necesidades específicas puede mejorar la situación de las niñas y niños desplazados, ayudar a identificar otro tipo de necesidades y crear mecanismos de derivación para niñas y niños respecto a los que se detecten necesidades adicionales.
- **Tener en cuenta la cultura y el clima local:** garantizar que la asistencia (vestimenta, ropa de camas, artículos de cocina) sea apropiada para las prácticas culturales y las condiciones del clima. Garantizar que las cantidades sean suficientes y que el tipo de asistencia permita prácticas seguras. En la medida de lo posible, procurar que se tengan en cuenta las prácticas locales vigentes.
- **Ser fácilmente identificables y accesibles:** los actores humanitarios deben ser fácilmente identificables a través de signos de visibilidad y una presencia continuada durante los ejercicios de distribución. Sus oficinas deben ser accesibles para las autoridades locales, los líderes de la población desplazada y las personas que deseen hablar con ellos de asuntos relacionados con la asistencia.

[7] Si se hace todo lo posible por agilizar y coordinar los proyectos de desarrollo, de generación de medios subsistencia y otros programas de reintegración en zonas de retorno (como de sensibilización de la población local, vivienda o reconciliación), con la duración y el tipo de ayuda humanitaria suministrada, se pueden paliar las desastrosas repercusiones que puede tener el cierre prematuro de los campamentos sobre grupos con necesidades específicas.

- **Asegurarse de que la asistencia no divida a la comunidad:** se deben fijar y difundir conjuntamente con representantes de la comunidad criterios objetivos para la asistencia, que estén basados en necesidades específicas. Hablar con los segmentos de la comunidad que se sientan perjudicados, como puede ser el caso de otras comunidades afectadas, y explicar los principios de humanidad e imparcialidad de la asistencia humanitaria en términos claros e inequívocos. Es vital propiciar la cohesión de la comunidad de manera que mantenga su capacidad de desarrollar estrategias comunes de protección.
- **Aprovechar y apoyar el papel fundamental de las mujeres en sus familias:** trabajar con las demás agencias y con la comunidad para que reconozcan el papel fundamental de la mujer para la salud y el bienestar de sus familias. Asegurarse de que todos apoyen este papel garantizando el acceso de las mujeres a la asistencia en condiciones de igualdad. Ello debe hacerse haciendo que sean las mujeres las que reciban la asistencia, ya sea solas o junto a sus parejas u otros familiares.
- **Tener en cuenta las necesidades específicas:** garantizar que los programas de asistencia se organicen en torno a puntos o zonas de distribución específicos y prever mecanismos alternativos para llegar a personas que no puedan acudir, como:
  - personas mayores o con algún tipo de discapacidad, que no tengan movilidad, o la tengan restringida.
  - mujeres de cualquier edad que tengan personas su cargo, ya que pueden tener una movilidad restringida y una fuerza física limitada para transportar alimentos y artículos no alimentarios, así como poco tiempo para participar en los asuntos comunitarios, incluidas las distribuciones generales; y
  - mujeres y adolescentes que teman acudir en solitario a reuniones o distribuciones por razones de seguridad, como violencia de género por parte de miembros de su comunidad o de las comunidades vecinas, o de grupos armados.
- **Evitar exponer a la comunidad a posibles ataques:** el tipo y la cantidad de asistencia suministrada en cada ocasión puede provocar ataques por parte los actores armados. Las distribuciones poco frecuentes o el suministro de asistencia en grandes cantidades tienen más posibilidades de atraer ataques que si se proporcionan cantidades más pequeñas o a intervalos más frecuentes. El dejar vehículos u otro equipamiento por la noche o durante periodos prolongados de tiempo en los asentamientos o campamentos también puede aumentar la inseguridad de la comunidad.
- **Garantizar que todos los miembros de la comunidad estén bien informados:** asegurarse de que tanto las mujeres como los hombres conozcan con suficiente antelación la cantidad y la diversidad de los artículos que van a recibir así como el funcionamiento del método de distribución. Asegurarse de que estén permanentemente al tanto de cualquier cambio relativo al sistema de distribución o las cantidades de la asistencia. Utilizar medios de información públicos y tablones de anuncios para comunicar claramente quién tiene derecho a artículos no alimentarios y en qué consisten, así como el lugar, la fecha y la hora de distribución. Tener en cuenta los diferentes niveles de alfabetización al seleccionar los medios de difusión de la información (*como se elabora en la Parte V.7*).
- **Planificar distribuciones bien organizadas y seguras:** en el caso de distribuciones a gran escala, designar en colaboración con la comunidad a personas encargadas de controlar a la multitud, para que supervisen las colas de espera y crear una cola aparte para personas o grupos con necesidades específicas (que, por ejemplo, no puedan permanecer en pie en la cola por diferentes razones, como personas mayores o con algún tipo de discapacidad o mujeres embarazadas). Designar claramente en cada asentamiento a la persona responsable de adoptar decisiones de seguridad y de ordenar una posible evacuación y/o el abandono de los víveres. Todo el personal debe saber quién es, que deberá ser fácilmente identificable.
- **Tratar los casos de engaño o desorden con celeridad y equidad:** al responder a casos de corrupción se puede poner en peligro al personal humanitario y a la organización. Garantizar que todo el personal responsable del control y la gestión de la distribución tenga experiencia y esté cualificado. Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la contratación y el reclutamiento de personal para la distribución de la asistencia.

- **Apoyar el logro soluciones duraderas:** en caso de que existan condiciones favorables para el retorno y que los desplazados internos hayan comenzado a regresar o hayan manifestado su intención de hacerlo, los puntos de distribución de la asistencia deben situarse cerca de las zonas de origen para facilitar el retorno voluntario y la reintegración de las comunidades desplazadas. Lo mismo es aplicable para los casos de asentamiento en otros lugares.
- **Integrar los aspectos medioambientales en la programación y distribución y de la asistencia:** la mala planificación de la ayuda humanitaria puede deteriorar el medio ambiente y exacerbar el riesgo de futuros conflictos por el acceso a la tierra, la leña o el agua[8]. Un programa de asistencia humanitaria bien diseñado, que tenga en cuenta la gestión de los recursos naturales, permitirá a los desplazados internos y a las comunidades afectadas mantener sus medios de subsistencia y disminuir la pobreza. Es fundamental movilizar la voluntad y las capacidades de la comunidad hacia el desarrollo de medios de subsistencia diversificados y más respetuosos con el medio ambiente.

Evaluar y monitorear el impacto de protección (*Véase la Parte III.4*)

- Colaborar con todos los socios en la adopción de medidas concretas para evitar sistemas de distribución que den lugar a abusos, como el monitoreo de los depósitos y la realización de encuestas por hogar tras la distribución.
- Garantizar la participación tanto del personal de la agencia humanitaria como de los representantes de las comunidades afectadas en el monitoreo de la distribución de la asistencia.
- Garantizar que los beneficiarios puedan transmitir sus problemas y sugerencias sobre la calidad de la asistencia o sus modalidades. Hablar permanentemente con los miembros de la comunidad sobre los mecanismos de distribución y efectuar las modificaciones necesarias, siempre que sea posible. Las posibles irregularidades en el ciclo de distribución acaban socavando la confianza de la comunidad afectada y aumentando la necesidad de burlar el sistema.
- Colaborar con las agencias humanitarias en los diferentes sectores para garantizar que sus actividades de evaluación y monitoreo de programas midan no solo los niveles de rendimiento, es decir las cantidades de víveres distribuidos, sino también su impacto de protección, lo que incluye:
  - el grado en que los programas son capaces de promover la dignidad y la autosuficiencia de las personas afectadas y de la comunidad o si, por el contrario, están reforzando la dependencia y el riesgo, prolongando, de este modo, el propio desplazamiento;
  - el diferente impacto de la asistencia en personas de diferente edad, sexo y otros factores de diversidad , particularmente en aquellas que son menos visibles o que están menos representadas. Ello incluye analizar factores como la igualdad, la no discriminación, el grado de adecuación para cubrir las necesidades específicas existentes y los posibles cambios que se requieran;
  - si la asistencia específica relacionada con cuestiones sensibles señala sin querer a determinadas personas y las pone en peligro de ser estigmatizadas o sufrir daños físicos. Éste puede ser el caso de asistencia específica para personas que viven con VIH-SIDA o supervivientes de violencia de género[9]; y
  - cualquier otro efecto no deseado, ya sea sobre las personas que reciben la asistencia, sus familias, las poblaciones vecinas o la relación entre las diferentes comunidades.
- Pueden instalarse buzones de sugerencias y quejas a lo largo de las zonas de desplazamiento. Se deben llevar a cabo de manera permanente visitas aleatorias a los hogares y zonas de asentamiento de desplazados para obtener información de primera mano sobre el impacto de la asistencia.
- Garantizar que las evaluaciones de los programas de asistencia humanitaria que se lleven a cabo desarrollen y utilicen indicadores del “impacto de protección” vinculados a los objetivos fijados por el Sector o Grupo Sectorial de Protección.

[8] Véase las Directrices Medioambientales del ACNUR, 2005.

[9] PMA, Gender-based Violence in Colombia: WFP Field Study (23 April- 6 May 2006), borrador de informe, pág. 16.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Beyond Firewood: Fuel Alternatives and Protection Strategies for Displaced Women and Girls*, Women's Commission for Refugee Women and Children, marzo 2006.
- *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, Inter Action's Protection Working Group, abril 2004.
- *Commodity Distribution*, ACNUR, División de Apoyo Operacional, junio 1997.
- *Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes, Manual de Género del IASC*, Género y artículos no alimentarios en situaciones de emergencia. (Pág. 99 y ss.), 2006.
- *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.* Capítulo 4, Normas mínimas en material de refugios, asentamientos y artículos no alimentarios, Proyecto Esfera, 2004.
- *Kit para la gestión de Campamentos*, Proyecto de Gestión de Campamentos del Consejo Noruego para Refugiados, Oslo, 2004.
- *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights Through Humanitarian Action,* Comité Permanente entre Organismos, IASC, Ginebra, 2002.
- *Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias,* Slim, H., y Bonwick, A., ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, 2005. Publicado en español por Intermón-Oxfam, Colección Cuadernos de Cooperación.
- Humanitarian Aid and Neutrality, Nicholas Morris, Conference on the Promotion and Protection of Human Rights in Acute Crisis, Londres, 11-13 de febrero de 1998.
- *Principles under fire: does it still make sense to be neutral?* Marion Harroff-Tavel, Humanitarian Exchange, diciembre 2003.
- *Environment and Humanitarian Assistance Key Sheets*, Irish Aid.

Parte V.6
Coordinación y gestión de campamentos y alojamientos colectivos

1. El valor de protección de la coordinación y gestión de alojamientos colectivos 413

2. Responsabilidades principales de los actores responsables de la coordinación, gestión y administración de campamentos 413

2.1 Coordinación de campamentos.....413

2.2 Gestión de campamentos 414

2.3 Administración de campamentos 415

3. Consideraciones fundamentales para la creación de un entorno de protección en los campamentos y asentamientos similares 415

Referencias principales.....421

Enlaces de utilidad.....421

1. El valor de protección de la coordinación y gestión de los alojamientos colectivos

Los alojamientos colectivos, especialmente cuando acogen a grandes cantidades de personas, pueden plantear desafíos para el bienestar y la dignidad de los desplazados internos. Sin embargo, cuando no existen otras alternativas de alojamiento, se deben establecer campamentos u otro tipo de alojamientos colectivos, como centros o asentamientos.

> Si se lleva a cabo con una perspectiva de protección y en estrecha colaboración con las agencias de protección, la coordinación y la gestión de campamentos pueden garantizar que las personas desplazadas disfruten de sus derechos humanos y de un acceso equitativo y sin obstáculos a los servicios humanitarios existentes.

Una coordinación y gestión apropiada de los campamentos puede ayudar a paliar muchas de las dificultades que experimentan los desplazados internos y proporcionarles un vínculo a los actores humanitarios, facilitando la rendición de cuentas tanto en los campamentos como entre los mismos.

Los campamentos o asentamientos bien gestionados pueden aumentar la protección física, jurídica y material, así como la seguridad, de los que allí residan. También facilitan el acceso a la asistencia humanitaria, lo que incluye los alimentos, agua potable, artículos no alimentarios y servicios de salud y educación[1].

2. Responsabilidades principales de los actores responsables de la coordinación, gestión y administración de campamentos

La coordinación y gestión adecuada de los campamentos y alojamientos colectivos es, ante todo, responsabilidad de las autoridades nacionales. En la práctica, los Estados con frecuencia acogen con satisfacción que las agencias humanitarias apoyen su fortalecimiento institucional para garantizar la protección y la asistencia de las poblaciones desplazadas. Las agencias internacionales, las ONGs y otros actores deben solventar las lagunas existentes en aquellos casos en que los Estados carezcan de la capacidad o la voluntad de hacerlo.

La coordinación de campamentos implica la supervisión de la respuesta humanitaria en un campamento o asentamiento determinado o entre varios; la gestión de campamentos se desarrolla **a nivel de cada campamento**. Esta función puede ser desempeñada tanto por las autoridades nacionales como por las agencias humanitarias, si bien, en este caso, las autoridades nacionales deben reconocer su responsabilidad general.

Si la operación humanitaria en un país adopta el enfoque de grupo sectorial del IASC y, si así se acuerda con las autoridades nacionales, la responsabilidad de la coordinación de campamentos o asentamientos recae en la agencia líder que se designe. (*Véase la Parte I.3*). A nivel global, el ACNUR es la agencia líder para la coordinación y gestión de campamentos en situaciones de conflicto armado y la OIM ejerce el liderazgo en situaciones de catástrofe natural.

2.1 Coordinación de campamentos

La coordinación de campamentos y otros asentamientos similares consiste en reunir a los actores humanitarios pertinentes para garantizar la complementariedad de sus actividades así como que estas estén dirigidas a promover el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados internos. La coordinación en este ámbito, por lo tanto, implica lo siguiente:

- coordinarse con las autoridades nacionales en la elaboración y el apoyo de planes nacionales y regionales para el establecimiento y la gestión de campamentos y otros alojamientos colectivos;

[1] Este capítulo no cubre el alojamiento en familias de acogida.

- garantizar que los demás actores humanitarios así como los desplazados internos y las comunidades vecinas comprendan bien el papel y las responsabilidades de cada actor;
- negociar el acceso humanitario a los campamentos y otros asentamientos;
- monitorear la implementación de estándares reconocidos a nivel internacional, como la *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.*
- propiciar los vínculos entre las actividades humanitarias en los campamentos y los servicios públicos nacionales, como educación, salud, obras públicas, etc. a efectos de garantizar su sostenibilidad y permitir que se beneficien de ellos las diferentes comunidades; y
- apoyar a los actores humanitarios y las autoridades nacionales:
  - designando a las agencias responsables de la gestión de los campamentos, previa consulta a las autoridades y antes o durante la instalación de cada campamento;
  - mejorar la gestión de la información mediante la recopilación, análisis y difusión sistemática y coordinada de información básica sobre las poblaciones desplazadas, los servicios humanitarios y sus proveedores, así como la identificación de posibles lagunas humanitarias (*elaborado en la Parte V.1*); y
  - supervisar el trabajo de las agencias colaboradoras en el campamento o asentamiento a través del monitoreo y la evaluación del impacto de protección de los servicios suministrados.

2.2 Gestión de campamentos

La gestión de campamentos incluye todas las actividades en un campamento o asentamiento relacionadas con:

- la coordinación de los servicios humanitarios y la asistencia;
- el establecimiento y apoyo de estructuras de gobierno de los desplazados internos que representen a la población desplazada en toda su diversidad y permitan la participación activa de las personas desplazadas;
- el impulso de la movilización y la participación comunitaria en todos los aspectos relacionados con el asentamiento en alojamientos colectivos;
- la promoción y facilitación del diálogo y una relación constructiva entre la comunidad de acogida y la desplazada; y
- el monitoreo y la promoción de un acceso seguro y no discriminatorio a las instalaciones y servicios por parte de todos los que residan en el campamento.

Esta función requiere una presencia regular en el campamento para llevar a cabo las siguientes tareas:

- crear oportunidades de intercambio de información entre las agencias humanitarias y la comunidad desplazada en el campamento, la comunidad de acogida y las autoridades nacionales;
- establecer mecanismos para mantener un diálogo permanente con desplazados internos de diferente edad, sexo y otros factores de diversidad , para comprender bien sus necesidades y problemas así como los roles de género existentes y las prácticas vigentes sobre la utilización compartida de los recursos existentes, la propiedad y la toma de decisiones;
- establecer mecanismos regulares de coordinación a nivel de cada campamento, lo que incluye reuniones y canales de intercambio de información;
- garantizar, a través del monitoreo y la elaboración de informes regulares, el adecuado mantenimiento de la infraestructura del emplazamiento y el suministro de los servicios acordados por los diferentes socios; y
- la compilación e intercambio de información básica sobre los desplazados internos con los socios humanitarios pertinentes (utilizando un formato consensuado entre todos)[2].

[2] Esto no incluye la información de protección, que debe ser compilada principalmente por la principal organización de protección que trabaje en el campamento o asentamiento y debe ser tratada con el más alto grado de confidencialidad.

2.3 Administración de campamentos

La administración de campamentos incluye las funciones de los gobiernos y las autoridades civiles a nivel nacional relacionadas con la supervisión de las actividades de los campamentos, que incluyen:

- garantizar el mantenimiento del orden público así como del carácter humanitario de los campamentos de desplazados internos;
- designar, abrir y cerrar campamentos y otros asentamientos;
- garantizar los derechos de propiedad y arrendamiento de las tierras en las que se encuentren los campamentos y resolver las posibles disputas que surjan a raíz de la apropiación de tierras para evitar denuncias contra los desplazados internos o las agencias que trabajen en los campamentos;
- expedir documentación, permisos y licencias (certificados de nacimiento, documentos de identidad, permisos de viaje, etc.) a los ciudadanos asentados en los campamentos;
- registrar a los desplazados internos que se encuentren en los campamentos y asentamientos urbanos para facilitar el suministro de la asistencia y su protección (*elaborado en la Parte V.1*);
- evitar el desalojo, la reubicación o cualquier otro desplazamiento de las personas que vivan en el campamento antes de que puedan regresar a sus hogares o se les ofrezca otro lugar de residencia que cumpla con los estándares internacionales; y
- facilitar el acceso de los actores humanitarios al campamento, lo que implica la entrega oportuna de cualquier tipo de documentación que pudieran requerir.

En **Somalilandia**, la falta de alumbrado adecuado en las calles hace que los desplazados internos que circulan de noche se expongan al crimen, robo, violencia y abusos. Para responder a este problema, el Grupo Sectorial para el Alojamiento de Emergencia trabajó con los desplazados internos para instalar en las calles de Hargeisa 60 unidades de alumbrado que funcionaban con energía solar. La sustitución de las baterías no es costosa y los desplazados internos se encargan de su mantenimiento. Un proyecto similar se puso en marcha en zonas de asentamiento y reubicación de desplazados internos en Sri Lanka. Para más información, ver **www.globalprotectioncluster.org**

3. Consideraciones fundamentales para la creación de un entorno de protección en los campamentos y asentamientos similares

Todos los actores humanitarios que trabajen en campamentos y asentamientos similares deben promover la protección tanto de los que allí residen como de las comunidades vecinas. Los problemas de protección se deben tener en cuenta al abordar las siguientes cuestiones:

Planificación y preparación del emplazamiento (*Véase la Parte IV.10*)	• La selección, apertura y cierre de campamentos y otros asentamientos son responsabilidad de las autoridades nacionales. Las agencias de coordinación y gestión de campamentos deben abogar a favor de la selección de zonas que no se hayan visto afectadas por desastres, situadas a una distancia segura de la violencia y que sean sostenibles (es decir, con acceso a servicios locales, escuelas, mercados, fuentes de agua, tierras de pasto y cultivo u otras posibilidades de medios de subsistencia). • Las autoridades nacionales deben proteger los derechos de tierras y arrendamiento de los campamentos y otros asentamientos, resolviendo cualquier disputa que pueda surgir a consecuencia de la apropiación de tierras.

	• Las familias deben disponer, en la medida de lo posible, de alojamiento individual. Esto contribuye a mitigar el riesgo de abuso y explotación, particularmente en el caso de mujeres solas, personas mayores y niñas y niños no acompañados y separados. • Los campamentos de desplazados internos y otros asentamientos se deben diseñar contando con la participación de la comunidad desplazada, teniendo en cuenta los aspectos de protección relacionados con el emplazamiento, su distribución y el diseño de los servicios. Entre las diversas consideraciones, figuran: ♦ el tamaño del campamento o asentamiento; ♦ la distribución de las parcelas familiares; ♦ el acceso a los servicios en condiciones de seguridad, lo que incluye las instalaciones sanitarias (en particular para las mujeres y las niñas), escuelas, oficinas de gestión del campamento/asentamiento, mercados y centros comunitarios; ♦ alumbrado de seguridad; y ♦ la creación de espacios adecuados para niñas y niños. • Las autoridades nacionales deben permitir la libertad de circulación fuera de los campamentos y otros asentamientos así como en sus alrededores. Los actores humanitarios deben garantizar que sus intervenciones no perjudiquen la libertad de circulación de los desplazados internos (por ejemplo, evitando construir asentamientos cerrados, lugares peligrosos, etc.). Bajo determinadas condiciones, se pueden permitir ciertas restricciones de la libertad de movimiento siempre y cuando estén previstas por la ley y sean necesarias para proteger otros derechos concretos (*elaborado en la parte IV.6* 📖).
Coordinación entre todos los socios (*Véase la Parte I.2* 📖)	• Todos los actores humanitarios involucrados en un campamento o asentamiento deben colaborar para garantizar que los programas humanitarios se ajusten a la política o el marco nacional sobre desplazamiento interno en general (si el Estado o la agencia coordinadora lo hubieran desarrollado). • Todos los actores humanitarios deben tener una visión compartida y un conocimiento adecuado de los problemas de protección en los diferentes campamentos y asentamientos similares. Esto evitará la implementación de programas que aumenten las lagunas de protección o planteen riesgos adicionales. • La interacción entre los responsables de los diferentes sectores es importante para las agencias de protección, que a menudo deben intervenir en relación con actividades concretas de otros sectores (por ejemplo, para tratar problemas de violencia de género relacionados con la distribución de la asistencia). • Procurar que todos comprendan bien el papel y las capacidades de las agencias de protección ayuda a generar confianza entre estas agencias, los desplazados internos y las autoridades nacionales.
Movilización comunitaria (*Véase la Parte V.10* 📖)	• Todos los actores humanitarios deben involucrar sistemáticamente a la comunidad desplazada en la planificación, implementación y el suministro de los servicios a través de las estructuras de gobierno o los líderes comunitarios. • Todos los actores humanitarios deben adquirir y desarrollar un buen conocimiento de la comunidad que viva en el campamento o asentamiento. Esto incluye utilizar sus capacidades para planificar e implementar sus actividades y servicios en el campamento. Los responsables de la gestión del campamento deben evaluar las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de la comunidad y garantizar una respuesta adecuada junto a los líderes de la comunidad y todos los actores humanitarios.

	• Los desplazados internos de diferente edad, sexo, origen étnico o de otro tipo deben estar representados en las estructuras de gobierno. Los responsables de la gestión del campamento deben organizar actividades de capacitación para líderes y apoyar las estructuras de gobierno de los campamentos. Si fuera necesario, deben establecer estructuras de gobierno en los mismos. • Los responsables de la gestión de los campamentos y otros actores humanitarios deben apoyar a las mujeres y a las niñas y niños adolescentes a fortalecer su capacidad de liderazgo y facilitar su participación efectiva en las instancias de toma de decisiones en la comunidad. • Se debe impulsar la interacción y el diálogo entre la comunidad desplazada y la de acogida para evitar o mitigar posibles tensiones.
Gestión de la información (*Véase la Parte V.1 y V.7*)	• Todos los actores humanitarios deben acordar unos estándares comunes para la recopilación, análisis y difusión de información básica, por lo menos en el contexto de sus ejercicios generales de evaluación y planificación. • Por otra parte, todos los actores deben acordar un sistema y procedimientos conjuntos de derivación para dar respuesta a posibles casos de protección. • Hay determinada información de protección (como informes individuales sobre violaciones de derechos humanos, casos de abuso, fraude, etc.) que únicamente debe ser recopilada y gestionada por agencias con mandato de protección, preferiblemente la agencia que actúe como punto de referencia para la protección en el campamento o asentamiento. • Únicamente se debe recopilar información de protección, sin embargo, si se tiene capacidad de respuesta y si se puede dar una explicación a las personas que residen en el campamento sobre el uso que se va a dar a dicha información. (*Ver la Parte V.2*) • La agencia líder de protección debe garantizar la confidencialidad de este tipo de información así como la derivación de los casos a agencias especializadas de protección y su seguimiento adecuado a través de un sistema de gestión de casos. • Las principales organizaciones de protección deben compartir la información pertinente con las otras organizaciones de protección para evitar que se recopile la misma información por partida doble en los mismos campamentos y asentamientos. • La agencia de protección compartirá con la agencia responsable de la gestión del campamento y viceversa, bajo la más estricta confidencialidad, cualquier información sobre tendencias de protección y, en general, datos que puedan afectar la gestión del campamento. • La agencia responsable de la gestión del campamento garantizará que la información recabada se analice y comparta con: ♦ la agencia coordinadora/líder del campamento para que la consolide y la difunda con otros actores que trabajen en el campamento o asentamiento (por ejemplo, OCHA, el Coordinador Humanitario, las autoridades nacionales y los líderes de sector/grupo sectorial); y ♦ las estructuras de gobierno de la comunidad de desplazados así como la población del campamento en general, a través de canales públicos de información, para garantizar el acceso a la información por parte de las mujeres y hombres, y los niños y niñas residentes en el campamento, en condiciones de igualdad.
Asistencia humanitaria (*Véase la Parte V*)	• Los sistemas de registro y documentación en los campamentos y asentamientos deben garantizar una distribución efectiva de la asistencia, para lo que se deben utilizar cupones o tarjetas de racionamiento, en lugar de documentos de identidad específicos para los desplazados internos, que puedan provocar la estigmatización de nacionales desplazados.

	• En la planificación y la implementación de la distribución de la asistencia se deben incorporar consideraciones de protección, como la igualdad de acceso por todos los desplazados internos, la situación de éstos en relación con las comunidades vecinas y la posible necesidad de suministrar también asistencia humanitaria a estas últimas (*abordado en la Parte V.5* 📖). • Todas las agencias con mandato de protección, los proveedores de servicios y los desplazados internos, deben acordar protocolos de actuación para garantizar una distribución de la asistencia justa y eficaz. • La asistencia y los servicios suministrados deben propiciar la autosuficiencia para evitar una dependencia de la ayuda a largo plazo y propiciar el logro temprano de soluciones duraderas. • Los responsables de la gestión del campamento deben monitorear el suministro y el uso de la asistencia para garantizar el acceso de todos los que residen en el campamento a las instalaciones y servicios en condiciones de igualdad. • Los responsables de la gestión del campamento deben establecer un sistema de quejas sobre la asistencia humanitaria y darle difusión.
Seguridad (*Véase la Parte IV.2* 📖)	• Las autoridades nacionales son las responsables de garantizar la seguridad de los desplazados internos que se encuentren bajo su jurisdicción, lo que incluye las áreas afectadas por el conflicto armado o controladas por agentes no estatales. Todas las partes en un conflicto armado, tanto los agentes de Estado como los no estatales, deben respetar la seguridad de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas y garantizar su respeto (*abordado en la Parte I.1* 📖). • Es posible que las autoridades carezcan de la capacidad o la voluntad de garantizar la protección de los campamentos y asentamientos de desplazados internos. En situaciones de conflicto armado, esto se ve exacerbado por la violencia continuada y el desmoronamiento de las instituciones y la infraestructura. Particularmente en estos casos, los actores humanitarios deben explicar su papel y su mandato a todos los que residan en los campamentos, así como el deber de todas las partes de respetar y garantizar la seguridad de la población civil. • Las agencias responsables de la gestión de los campamentos deben monitorear e identificar, con la participación activa de los desplazados internos, las posibles amenazas de seguridad, incluidas las provenientes de la comunidad de acogida, y adoptar las medidas necesarias para mitigarlas. • Las agencias responsables de la gestión de los campamentos pueden negociar con las autoridades y apoyarlas para aumentar los servicios policiales de seguridad de los campamentos y proporcionar formación a la policía (que incluya a mujeres). • Se deben promover iniciativas comunitarias para la transmisión de información a través de la radio, obras de teatro o prensa escrita que proporcione información y asesoramiento objetivos en materia de seguridad. • Las agencias responsables de la gestión de los campamentos deben fomentar el desarrollo de programas de policía comunitaria. Los equipos deben incluir mujeres, recibir formación en los principios básicos del orden público y deben estar adecuadamente supervisados, monitoreados y equipados (*elaborado en la Parte IV.2* 📖).

Presencia de actores/grupos armados en entornos humanitarios (*Véase la Parte IV.2*)	• El personal de las agencias debe recibir formación sobre el monitoreo de la presencia de actores/grupos armados en entornos humanitarios y la transmisión de información al respecto. • Los responsables de la gestión de campamentos deben colaborar con el personal de seguridad en el establecimiento de mecanismos de alerta y preparación temprana con los que identificar y responder a posibles amenazas de seguridad, como enfrentamientos armados o infiltraciones de actores armados en campamentos y otros lugares. • Los encargados de la gestión de los campamentos deben consultar a los residentes de los mismos, lo que incluye a los líderes y los comités de seguridad, sobre cuestiones de seguridad y debatir con ellos las medidas que crean que pueden contribuir a mejorar la seguridad; • Las medidas preventivas de seguridad pueden disminuir los ataques contra los campamentos o la infiltración de elementos armados. Entre tales medidas, figuran: ♦ creación y capacitación de comités de seguridad en los campamentos; ♦ campañas de información y comunicación u otras actividades para sensibilizar a la comunidad sobre el impacto negativo de la militarización; y ♦ ubicación de los campamentos lejos de las zonas de conflicto o inestabilidad permanente. • Los responsables de la gestión de los campamentos, en coordinación con las agencias de protección, deben notificar de inmediato a las autoridades la posible entrada en ellos de elementos armados.
Prevención del reclutamiento (*Véase la Parte IV.5*)	• Las agencias responsables de la gestión de los campamentos juegan un papel fundamental en el monitoreo y transmisión de información sobre incidentes o tentativas de reclutamiento forzoso, especialmente de niños y niñas, así como intentos o campañas de adoctrinamiento. Este tipo de información se debe compartir con las agencias con mandato de protección bajo la más estricta confidencialidad. • Durante el análisis situacional se deben identificar a los grupos y personas en peligro de reclutamiento por las fuerzas armadas u otros grupos armados y se deben analizar los posibles agentes de reclutamiento y las tácticas utilizadas. • La sensibilización de la comunidad y las iniciativas comunitarias pueden contribuir a prevenir casos de reclutamiento. El suministro de niveles adecuados de asistencia y la existencia de mecanismos justos de distribución son igualmente importantes. • Los programas de promoción de medios de subsistencia familiar, la educación formal e informal, las actividades recreativas y la atención sanitaria a niñas y niños pueden reducir su vulnerabilidad al reclutamiento. Las agencias responsables de la gestión de campamentos deben fomentar la implementación de este tipo de actividades. • Teniendo en cuenta que las escuelas pueden ser utilizadas como espacios de reclutamiento por los elementos armados, se deben adoptar medidas especiales para protegerlas y monitorearlas. Se deben reforzar las oportunidades educativas, incluyendo a las niñas. • El registro y la documentación individual de niñas y niños, especialmente los no acompañados o separados, son importantes herramientas de protección y pueden ayudar a evitar el reclutamiento infantil. La información del registro puede ayudar a garantizar la detección temprana de casos de reclutamiento en campamentos o escuelas, permitiendo la adopción de medidas preventivas.

	• Los responsables de la gestión del campamento deben prestar especial atención a los niños y niñas asociados con grupos armados, ya que corren un mayor riesgo de volver a ser reclutados[3].
Acceso a la justicia (*Véase la Parte IV.18* 📖)	• Todos los actores humanitarios y los residentes de los campamentos deben conocer la aplicabilidad del sistema jurídico. En algunos casos, la población residente en el campamento o asentamiento puede traer consigo mecanismos tradicionales o informales de justicia o resolución de conflictos. Estos sistemas también se pueden desarrollar en los campamentos si no tuvieran acceso a los sistemas nacionales de justicia o este fuera limitado. • Los delitos graves, como el asesinato, la violación, las agresiones y el abuso o la explotación infantil **siempre** se deben llevar ante el sistema nacional de justicia. • Los sistemas de justicia alternativos o tradicionales suelen ser de utilidad para resolver delitos menores y cuestiones de justicia juvenil. Los responsables de la gestión de campamentos y las agencias de protección que trabajen en los campamentos y asentamiento similares deben conocer bien estos sistemas. Igualmente, deben entablar un diálogo con los líderes de los mismos para garantizar que respeten plenamente los estándares de derechos humanos. • Las agencias responsables de la gestión de campamentos y los otros actores humanitarios no tienen autoridad para ocuparse de delitos cometidos por desplazados internos o contra ellos. Sin embargo, sí que tienen la responsabilidad de abogar a favor del acceso no discriminatorio de los residentes del campamento al sistema nacional de justicia. • Si el acceso a los tribunales se ve obstaculizado por la lejanía de los campamentos o el lugar de los asentamientos, los actores humanitarios pueden apoyar a las autoridades locales proporcionándoles medios de transporte o combustible o creando unidades móviles en los tribunales nacionales para visitar las áreas pertinentes con regularidad. • Las agencias responsables de la gestión de los campamentos y las de protección deben asesorar a los que allí residan sobre los mecanismos aplicables para hacer cumplir la ley y la forma de acceder a ellos. Si fuera necesario, también se puede invitar a socios especializados (como centros móviles de asistencia jurídica). (*Véase la Parte V.8* 📖)
Soluciones Duraderas (*Véase la Parte VI* 📖)	• La administración de los campamentos (las autoridades locales) son los responsables de expedir la documentación, permisos y licencias que permitan a los desplazados internos disfrutar sus derechos fundamentales y lograr una solución duradera a su situación de desplazamiento. Los actores humanitarios deben apoyar el trabajo de las autoridades locales en este ámbito. • Todas las actividades humanitarias en los campamentos deben ir dirigidas a impulsar la autosuficiencia y los medios de subsistencia sostenibles. Este enfoque debe integrarse en todos los procesos de evaluación y planificación. La capacidad de los posibles proveedores de servicios de orientar sus intervenciones prácticas hacia estos objetivos debe ser parte de los criterios de selección.

[3] Por "niño o niña asociado con una fuerza armada o un grupo armado" se entiende toda persona menor de 18 años que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado para cualquier tipo de función, lo que incluye, aunque no se limite a ello, a las niñas y niños utilizados como combatientes, cocineros, portadores, mensajeros, espías, o con fines sexuales. No se refiere únicamente a niños o niñas que participen o hayan participado activamente en las hostilidades. Principios de París: principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados, febrero 2007.

- En el caso de que la mayoría de los desplazados internos en un campamento o asentamiento haya encontrado una solución duradera, se deben desarrollar estrategias de cierre conjuntamente con los desplazados internos y las autoridades nacionales. Al hacerlo se debe garantizar que las estrategias tengan en cuenta los problemas de protección del resto de la población del campamento o asentamiento.
- Los responsables de la gestión de los campamentos deben esforzarse especialmente en impulsar el logro de soluciones duraderas para personas con necesidades específicas de protección.

Referencias principales

- *Guidance Note Coordination and Management of Collective Centres Hosting Internally Displaced Persons* – CCCM Global Cluster 2007.
- *Mujeres, niñas, niños y hombres, igualdad de oportunidades para necesidades diferentes,* Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria, (Capítulo sobre Género y coordinación y gestión de campamentos en situaciones de emergencia) IASC, 2006.
- *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.* Proyecto Esfera, 2004.
- *Need Analysis Framework, (NAF)* – Capítulo CCCM, IASC Cap Sub-working Group, abril 2007.
- *Kit para la gestión de campamentos* – Consejo Noruego para Refugiados, Proyecto de Gestión de Campamentos 2008.
- *Operational Protection in Camps and Settlements, A Reference Guide of good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern* – ACNUR 2006.
- *Practical Guide to the Systematic Use of Standards and Indicators in UNHCR Operations*, ACNUR, 2ª Edición, febrero 2006.

Enlaces de utilidad

- Grupo Sectorial de Coordinación y Gestión de Campamentos: **www.oneresponse.info/GlobalClusters**
- Reforma Humanitaria: **www.oneresponse.info**
- Proyecto de Gestión de Campamentos: **http://www.nrc.no/?did=9380398**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: **www.acnur.org**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org**
- Reliefweb (OCHA): **www.reliefweb.int**

Parte V.7
Difusión de información

1. El valor de protección del acceso a la información 423

2. Posibles maneras de difundir información 423

2.1 Entre los desplazados internos y las demás comunidades afectadas 423

2.2 Con gobiernos y otros socios institucionales 423

3. Actividades principales.....424

Referencias principales y Enlaces de utilidad 427

Anexo I 428

1. El valor de protección del acceso a la información

El derecho a solicitar, obtener y transmitir información es un derecho humano fundamental. También tiene un valor de protección importante. El acceso a una información exacta, fiable y oportuna ayuda a las personas y las comunidades a tomar buenas decisiones, desarrollar estrategias sostenibles de supervivencia y buscar soluciones duraderas para su desplazamiento. También les ayuda a protegerse contra la manipulación y el abuso.

Las personas y comunidades desplazadas con frecuencia carecen de información oportuna y exacta, o tienen un acceso limitado a ella. Garantizar el derecho a la información y, en algunos casos, el proporcionar la información pertinente, puede impulsar las iniciativas de protección de las personas y las comunidades y fortalecer su capacidad en este ámbito.

En situaciones de desplazamiento, puede resultar difícil transmitir información o garantizar el acceso a la misma, en particular en los casos en que el desplazamiento esté motivado por factores políticos. Este tipo de iniciativas se deben poner en marcha con sumo cuidado para evitar crear tensiones o poner a personas y comunidades en peligro.

2. Posibles medios de difusión de información

La información se puede transmitir e intercambiar a través de diversos medios. La elección de uno u otro dependerá de diversos factores, como la naturaleza de la información, la fuente, la audiencia y el entorno socioeconómico y cultural.

2.1 Entre los desplazados internos y las demás comunidades afectadas

- Asesoramiento individual, visitas a hogares
- Reuniones de grupo, grupos de apoyo, asesoramiento en grupos, campañas de sensibilización y de información
- Representantes y líderes comunitarios y núcleos de difusión, como asociaciones y centros comunitarios, iglesias, mezquitas, templos, personal sanitario, lugares de distribución de asistencia humanitaria, centros de asistencia jurídica
- Actividades de programas, como educación (reuniones con padres/abuelos/cuidadores/difusión en las aulas) y atención sanitaria (salas de espera, campañas de vacunación)
- Servicios de localización de familiares y transmisión de mensajes, como los establecidos por el CICR
- Medios de comunicación (radio, televisión, periódicos, noticiarios, mensajes SMS)
- Representaciones culturales y artísticas
- Cintas de audio, video o películas

2.2 Con gobiernos y otros socios institucionales

- Reuniones y sesiones de información bilaterales y multilaterales
- Mecanismos regulares de información, como informes sobre situaciones específicas
- Planificación y programación de emergencia
- Talleres y seminarios
- Centros de operaciones humanitarias para el intercambio de información humanitaria y redes de trabajo
- Reuniones de grupos sectoriales
- Difusión a través de la web (compilaciones de informes en la página web de OCHA, *Reliefweb*, comunidades virtuales, bases de datos, mapas)
- Redes de socios nacionales
- Redes y lugares habituales de reunión de agencias locales e internacionales y otros actores

- Medios de comunicación oficiales, como la radio, la televisión y la prensa escrita
- Boletines especializados

3. Actividades principales

- La difusión de información como herramienta de protección implica:[1]
  - determinar qué información necesitan exactamente los diferentes actores y con qué fin;
  - seleccionar el momento y los canales de difusión apropiados para los diferentes actores; y
  - evitar causar daño alguno a través de las actividades de difusión de la información.

El Anexo 1 de este capítulo contiene un lista de verificación con preguntas útiles que deben plantearse a la hora de desarrollar una estrategia efectiva y orientada hacia la protección para difundir información.

¿Cómo podemos brindar protección garantizando un acceso permanente a la información y su difusión?	
Información que protege	
Prevenir o mitigar los efectos del desplazamiento arbitrario	• Facilitar el intercambio de conocimientos e información sobre las dinámicas del conflicto y la situación de seguridad en las áreas relevantes, lo que incluye la posible presencia de minas. Puede ayudar a salvar la vida de grupos y personas que normalmente carecen de acceso a este tipo de información, que pueden decidir huir a otro lugar o adoptar otro tipo de medidas de protección. • Tener presente que la información relativa a la seguridad, en particular la relacionada con operaciones militares (como movimientos de tropas), puede ser extremadamente sensible y se debe manejar con extrema cautela. (*Véase la Parte II.2*). • Exhortar al gobierno a compartir información con la población civil sobre planes de reubicación y otras decisiones que le puedan afectar. Esto les permitirá adaptar sus propias estrategias de protección. En estos casos se debe: ♦ propiciar el intercambio de información entre las autoridades y la población, iniciando reuniones entre ellos, si fuera necesario; ♦ si una de las partes no quisiera compartir con la población información de carácter vital, trasladar la cuestión a la más alta autoridad política a nivel local o central, según lo determine el equipo interagencial del país; y ♦ tener en cuenta las posibles implicaciones de este tipo de situaciones sobre la seguridad del personal humanitario. • Informar a los desplazados internos y otras comunidades afectadas sobre el deber de las autoridades nacionales de brindarles protección y asistencia sin discriminación alguna. • Informar a los desplazados internos y a otras comunidades afectadas sobre la legislación y jurisprudencia relevantes sobre desplazamiento interno (por ejemplo, la que prohíba el desplazamiento arbitrario) y sobre el deber de brindar asistencia a la población desplazada. • Difundir información sobre la ubicación de los centros de tránsito o puntos de entrega de ayuda humanitaria para evitar desplazamientos secundarios peligrosos y permitir el acceso rápido a la asistencia. • Asegurarse de que los desplazados internos y otras poblaciones afectadas comprendan su derecho a buscar asilo en otro país.

[1] Véase las Partes V.1 y V.2 .

Mejorar la protección y el disfrute de los derechos humanos durante el desplazamiento	• Disipar posibles rumores suministrando información objetiva y exacta y, si fuera posible, acceder a las fuentes primarias de información. • Hablar con las comunidades afectadas y planificar con ellas campañas de información sobre los posibles riesgos de protección que afecten a personas o grupos particulares. Esto puede facilitar la adopción de medidas específicas y oportunas para prevenir tales riesgos y el rápido acceso a los mecanismos de asistencia y reparación en caso de que materialicen los riesgos. Algunos ejemplos son: ♦ **Mujeres, niñas y niños en situación de riesgo de ser sometidos a abusos, explotación sexual o prostitución forzada:** se debe informar a la comunidad del derecho de las mujeres, niñas y niños a acceder en condiciones de igualdad a posibles programas nacionales e internacionales de asistencia; la gratuidad de la asistencia; la igualdad de derechos en cuanto a la participación; los métodos utilizados por las redes de tráfico de personas; las instituciones nacionales responsables del cuidado y protección de las víctimas del tráfico de personas y su explotación y la prevención de tales abusos. ♦ **Hombres, niños y niñas y adolescentes en riesgo de reclutamiento forzoso o explotación laboral:** se debe informar a la comunidad sobre las diferentes organizaciones o instituciones nacionales responsables de la protección contra el reclutamiento forzoso o la explotación laboral, así como del marco legislativo vigente y proyectos de asistencia jurídica especializados en la materia. • Proporcionar información sobre la existencia de proyectos de asistencia jurídica o centros de información, así como los procedimientos vigentes para la expedición de nuevos documentos de identidad, la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad y la reunificación familiar. • Difundir información sobre programas nacionales e internacionales de asistencia y distribución, así como los criterios de elegibilidad para obtener vivienda, alimentos, agua, saneamiento, atención sanitaria, educación y oportunidades laborales o actividades comerciales en el mercado local.
Facilitar o promover el logro de soluciones duraderas (*Véase la Parte VI*)	• Asegurarse de que todos los desplazados internos conozcan el principio de la voluntariedad del retorno y su derecho a asentarse en otro lugar del país. • Proporcionar información sobre la situación en las áreas de retorno/asentamiento en otro lugar, que incluye aspectos relacionados con la seguridad, la disponibilidad de asistencia, alimentos, vivienda, agua, trabajo, el acceso a una pensión y otras prestaciones sociales, la atención sanitaria y la educación, el estado de la infraestructura y de las viviendas y cuestiones relativas a la propiedad y el uso de la tierra y otros bienes. • Evaluar las condiciones de viaje (la presencia de minas, fuentes de agua centros sanitarios) a lo largo de las rutas hacia las áreas de retorno o reasentamiento e informar a las poblaciones desplazadas al respecto. • Difundir entre las poblaciones afectadas información sobre el derecho al voto, a participar en los asuntos comunitarios / públicos / de gobierno, y la libertad de asociación, culto, pensamiento y conciencia – sin discriminación alguna.
Prevenir posibles daños evitando la desinformación	• Evaluar la exactitud y fiabilidad de la información recibida. Esto puede requerir el estudio, análisis y cotejo de la información proveniente de diversas fuentes. • Ser conscientes de la existencia de medios de comunicación o interlocutores politizados, particularmente en situaciones de conflicto.

Manejo de información sensible	• Antes de compartir información sensible con comunidades en riesgo o autoridades locales, llevar a cabo un análisis exhaustivo del posible impacto de tales acciones sobre la protección de personas o grupos de la población civil o del personal humanitario. • Compartir información sensible únicamente si sirve para proteger a las personas afectadas. No se debe asumir ningún riesgo que las pueda poner en peligro. • Al desarrollar la metodología de recopilación y difusión de la información, introducir garantías procesales y sustantivas adecuadas, particularmente con relación a la confidencialidad de la información y la protección de las fuentes.
Evitar que se monopolice la información	• Asegurarse de que la información llegue a personas de diferente edad, sexo y otros factores de diversidad. Incluso en aquellos casos en que pudiera parecer más eficaz apoyarse en unas pocas personas o estructuras comunitarias para transmitir información, como los líderes de la comunidad desplazada, o los adultos o los hombres, buscar diversos órganos multiplicadores de la información. • Pasar tiempo en las comunidades afectadas para tener acceso a los diferentes grupos y personas, ampliar las posibilidades de difusión e identificar otras posibles necesidades de información a través del diálogo con los diferentes grupos y personas. Asegurarse de recibir retroalimentación sobre las mejores formas de transmitir información a las diferentes audiencias y tener en cuenta la experiencia de actividades anteriores de difusión de información. • Hacer todo lo posible por llegar a personas desplazadas y otras comunidades afectadas que estén dispersas o en lugares lejanos, lo que incluye a desplazados internos en entornos urbanos o asentados en zonas inaccesibles para los trabajadores humanitarios. • Elegir el momento y el lugar para la difusión de la información en función de las obligaciones familiares y laborales y del acceso al transporte. • Adaptar el contenido y las modalidades de la información a personas de diferente edad, género y otros factores de diversidad, así como a grupos con necesidades diferentes. Entre estos puede haber personas con problemas de salud que limiten su movilidad, niñas o niños, minorías, mujeres, jóvenes, personas mayores y personas solas a cargo del hogar. Por ejemplo: ♦ **Mujeres desplazadas (con frecuencia incluyendo a niñas adolescentes):** las mujeres no sólo deben tener acceso a la información en igualdad de condiciones que los hombres, sino que es posible que requieran determinados tipos de información, como la relativa a la presencia de minas. En lugar de centrarse únicamente en las carreteras principales, que pueden ser de mayor utilidad para los hombres desplazados, es importante centrarse también en las áreas en donde las mujeres recogen leña, cultivan, van a por agua y lavan la ropa. ♦ Se debe mantener informados a los **niños, niñas y jóvenes** (a través de sus familiares, comunidades, profesores y otros) sobre las decisiones que les afecten o que se tomen por ellos. En particular, se les debe consultar e informar sobre los mecanismos alternativos de acogida y actividades de localización de familiares que puedan tener a su disposición. Es fundamental adaptar el método de difusión a la edad, el género y otros factores de diversidad de las niñas y niños para que comprendan los mensajes principales.

	♦ **Personas mayores:** se debe prestar especial atención al acceso de las personas mayores a la información, ya que es posible que no sepan leer o que sufran algún tipo de incapacidad (por ejemplo, por problemas de audición o por verse obligadas a permanecer en sus casas). Además, es posible que las personas mayores tengan dificultades para funcionar con los mismos idiomas que sus hijos, por lo que se tenga que transmitir la información en lenguas o dialectos menos frecuentes.
Sensibilidad sociocultural	• Garantizar que la ubicación o la metodología elegidas para difundir la información no estigmatice a determinadas personas ni les impida acceder a la misma. ♦ La información relacionada con la violencia doméstica se puede difundir discretamente en centros médicos, guarderías y actividades de formación. ♦ La información y asistencia a las personas que viven con VIH/SIDA y supervivientes de violencia doméstica se debe proporcionar, por lo general, de una manera y en un lugar en el que las personas no teman que se les pueda identificar. Las unidades móviles de información y asesoramiento suelen ser de utilidad en este ámbito. ♦ Se deben formular los mensajes en términos culturalmente apropiados. Es importante ser conscientes de posibles malentendidos causados por traducciones "literales". • Tener presente que factores como la edad, el género y la posible afiliación política, étnica o religiosa del personal nacional, los intérpretes o los socios locales pueden afectar el acceso de los desplazados a la información proporcionada así como su receptividad hacia la misma.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Humanitarian Disasters and Information Rights: Legal and Ethical Standards on Freedom of Expression in the Context of Disaster Response*, Article 19, 2005.
- *Operational Protection in Camps and Settlements: A Reference Guide of Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern*, Capítulo 4 sobre difusión de información ACNUR, 2006.
- *Left to their Own Devices: The Impact of Informal Informational and Communication Networks on Security in Tanzanian Refugee Camps*, A.R. West y L.W. Wambugu, Article 19, 2003

Anexo I

Lista de verificación para la difusión de información

- ¿Qué información necesitan en este momento los desplazados internos y otras poblaciones afectadas?
- ¿Qué impacto puede tener esta información sobre su situación de protección?
- ¿Quién les debe transmitir esta información? ¿Corresponde a las agencias humanitarias? ¿O es más conveniente invitar a las autoridades a que lo hagan y brindarles apoyo a tal efecto? ¿Puede afectar esta opción a las percepciones sobre la neutralidad e imparcialidad de las agencias humanitarias?
- ¿Cómo pueden ayudar los desplazados internos y las demás comunidades afectadas a diseñar la estrategia de difusión?
- ¿Cómo se puede involucrar a las ONGs y a otros socios para garantizar mensajes claros y coherentes y evitar una duplicación de esfuerzos y recursos?
- ¿Qué canales se pueden utilizar para difundir la información? ¿Cómo suele acceder la gente a la información?
- ¿Cuáles son los canales más apropiados para garantizar la seguridad de la audiencia a la que se quiere llegar y evitar su estigmatización? ¿Ha indicado esta audiencia el tipo de canal de información que prefieren o que les resulta más seguro?
- ¿Cómo se puede lograr la sostenibilidad de las actividades de difusión de información para que no sea un ejercicio aislado?
- ¿Cómo se puede garantizar que la información llegue a personas con necesidades específicas o a las más excluidas de la comunidad desplazada?
- ¿Cómo se va a informar a las personas que no saben leer?
- ¿Es fiable la información que se va a compartir? ¿Es culturalmente apropiada?
- ¿Se transmiten los mensajes de manera respetuosa, clara y no condescendiente?
- ¿Pueden los destinatarios proporcionar algún tipo de retroalimentación a quienes difunden la información?
- ¿Cómo se puede gestionar la retroalimentación?
- ¿Qué medios y recursos de comunicación se van a utilizar: radio, material impreso, posters, megáfonos, maestros, líderes comunitarios?
- ¿Cómo se va a involucrar a la comunidad? ¿Sería útil llevar a cabo una campaña de información para crear conciencia sobre las dificultades y riesgos a los que se enfrentan los desplazados internos?

Parte V.8
Asistencia y asesoramiento jurídico

1. El asesoramiento y la asistencia jurídica en situaciones de desplazamiento interno 430

2. Principales clases de programas de asistencia jurídica para desplazados internos ... 430

2.1 Programas de información jurídica 430

2.2 Programas de asesoramiento jurídico 431

2.3 Programas de asistencia jurídica 431

2.4 Actividades relacionadas 432

3. Consideraciones fundamentales para el establecimiento de programas efectivos de asistencia jurídica 432

Referencias principales 435

Enlaces de utilidad 435

1. Asesoramiento y asistencia jurídica en situaciones de desplazamiento interno[1]

Los desplazados internos pueden necesitar asistencia para obtener reparación por las violaciones de derechos humanos, para comprender la legislación y los procedimientos locales, elegir los mecanismos apropiados y acceder a ellos, o para ser asistidos y representados por un abogado. La información y el asesoramiento jurídico pueden revestir una especial importancia para los desplazados internos que no estén familiarizados con la legislación de la zona de desplazamiento, así como para los que hayan perdido la documentación necesaria para obtener reparación o carezcan de ella, o los que no tengan suficientes recursos financieros para hacer efectivos sus derechos. En tales circunstancias, los programas de asesoramiento jurídico pueden jugar un papel fundamental para ayudar a los desplazados internos a acceder a servicios públicos, programas de asistencia humanitaria o al propio sistema de justicia (*elaborado en la parte IV.18*).

Los programas de asistencia jurídica también pueden contribuir a la construcción de un entorno de protección propicio para el logro de soluciones duraderas. Por ejemplo, la resolución de determinadas disputas sobre la propiedad permitirá que haya desplazados internos que puedan regresar a sus lugares de origen (*elaborado en la Parte VI*).

En general, al diseñar programas de asistencia jurídica, resulta útil centrarse en la obtención de reparaciones a nivel local a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, si los hubiera. Todos los programas deben estar basados en la confidencialidad y en el consentimiento de los afectados con conocimiento de causa.

2. Principales clases de programas de asistencia jurídica para los desplazados internos

2.1 Programas de información jurídica[2]

Los programas de información jurídica están dirigidos a ayudar a los desplazados internos a familiarizarse con los sistemas jurídicos vigentes (legislación, reglamentos y costumbres que regulan los asuntos civiles/administrativos, penales y de derechos humanos), particularmente en la medida en que estén relacionados con su situación de desplazamiento.

A través de programas de información jurídica, es posible:

- establecer oficinas o unidades móviles de información jurídica en comunidades desplazadas;
- facilitar la comunicación entre las diferentes comunidades desplazadas sobre cómo superar los posibles obstáculos jurídicos, particularmente en el caso de que haya alguna comunidad que haya logrado algún éxito en este ámbito;
- publicar informes sobre cuestiones relacionadas con los derechos de los desplazados internos;

En **Azerbaiyán** se desarrolló un proyecto de centros de asistencia jurídica gratuita, información y asesoramiento a los desplazados internos y retornados sobre cuestiones como la restitución de la propiedad o la indemnización, reposición de documentación perdida o registro y acceso a los servicios sociales. El proyecto también incluye visitas de equipos jurídicos móviles compuestos por ONGs locales, para aquellos desplazados internos que no pueden llegar hasta los centros jurídicos y existen líneas telefónicas para obtener información y asesoramiento jurídico. El proyecto ha contribuido a crear conciencia entre los desplazados internos sobre sus derechos y mejorar su conocimiento de los mismos, a la vez que ha mejorado las relaciones entre los diferentes órganos gubernamentales. En Colombia se puso en práctica un proyecto similar a través de estudiantes de derecho en el marco de las prácticas requeridas para la obtención del diploma. Para más información, ver **www.globalprotectioncluster.org**.

[1] Este capítulo está basado en *Handbook on Information, Counselling, Legal Assistance (ICLA)*, Consejo Noruego para Refugiados, Edición de 2004.

[2] Véase la Parte V.7 .

- crear y apoyar redes de información entre socios nacionales, que incluyan a funcionarios públicos, instituciones, abogados, ONGs y ancianos o líderes comunitarios para garantizar que comprendan bien sus responsabilidades respecto a la población desplazada;
- recopilar y distribuir información sobre casos que hayan sentado precedente o creado jurisprudencia, nuevos procedimientos, programas estatales que beneficien específicamente a los desplazados internos, etc.; y
- lanzar campañas de información a través de la radio, la televisión la prensa, boletines, posters o folletos para transmitir información importante a las comunidades desplazadas.

2.2 Asesoramiento jurídico

Los programas de asesoramiento jurídico están dirigidos a orientar a los desplazados internos sobre sus opciones legales para obtener reparación por las violaciones de derechos o reclamar un derecho legal. Tales programas pueden proporcionar asesoramiento individual a través de unidades móviles o centros permanentes. Aunque algunos de estos programas están centrados específicamente en atender a minorías concretas o subgrupos con necesidades específicas en la comunidad desplazada, es posible que, en determinados casos, sea conveniente llevar a cabo reuniones más amplias para resolver ciertas cuestiones jurídicas con la comunidad desplazada y las comunidades de acogida en general. Las funciones principales de un asesor jurídico serían:

- asesorar individualmente a desplazados internos escuchando su situación, explicándosela en términos jurídicos y analizando con ellos los posibles mecanismos jurídicos disponibles para resolver el problema;
- explicar las posibles ventajas y riesgos asociados a las diferentes opciones y brindar orientación sobre la mejor forma de resolver las dificultades; y
- clarificar cualquier información incorrecta que pueda circular en la comunidad.

2.3 Programas de asistencia jurídica

Los programas de asistencia jurídica están dirigidos a ayudar directamente a los desplazados internos a superar los posibles obstáculos jurídicos a los que se enfrenten, obtener reparación por violaciones de sus derechos y solucionar conflictos a través de los canales apropiados. A continuación se indican algunas responsabilidades vinculadas a la prestación de asistencia jurídica.

- Asumir la representación letrada de los desplazados internos en determinados procedimientos administrativos. Estos procedimientos se suelen utilizar en casos de derechos humanos, restitución de la propiedad o derechos de tenencia de la tierra, obtención de la documentación necesaria para obtener la nacionalidad o documentación personal, o prestaciones sociales, como el subsidio de desempleo o los derechos de pensión.
- Interponer demandas legales ante los tribunales y proporcionar representación letrada en los procesos judiciales directamente o a través de abogados externos. La representación letrada puede ser particularmente útil en casos de abandono o incumplimiento de obligaciones, obstrucción deliberada de la justicia o acciones ilícitas como la detención o prisión arbitraria.
- Asumir la representación legal de desplazados internos o acompañarlos a recoger documentos de las oficinas públicas o centros de documentación en las zonas de desplazamiento o en el lugar de origen de los desplazados internos.
- Preparar y presentar casos que puedan crear jurisprudencia en tribunales nacionales, regionales e internacionales así como órganos de derechos humanos[3] en nombre de desplazados internos (también elaborado en la Parte I.2).
- Asistir a desplazados internos con la presentación de casos, representación y mediación en mecanismos de justicia “tradicionales” o “tribales”.

[3] Esto incluye llevar casos ante tribunales internacionales o regionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, órganos internacionales previstos por los tratados, como los comités de Naciones Unidas para la supervisión de los tratados.

2.4 Actividades relacionadas

Las actividades orientadas a **fortalecer las capacidades**[4] pueden:

- mejorar los conocimientos de actores gubernamentales a nivel local y nacional relacionados con su deber de respetar, proteger y satisfacer los derechos de los desplazados internos, de conformidad con el derecho internacional;
- brindar asistencia técnica y asesoramiento sobre legislación y la implementación de reglamentos y procedimientos;
- prestar apoyo financiero para iniciar procedimientos legales o administrativos (como el pago de servicios legales, tasas administrativas, o gastos o "incentivos" que puedan resultar necesarios para ampliar los programas de ayuda legal a los desplazados internos); y
- fortalecer la capacidad y las habilidades de las organizaciones locales para que puedan asistir mejor a los desplazados internos y promover el respeto de sus derechos humanos.

Labor de incidencia y defensa[5]

Sobre la base de una buena comprensión de los casos individuales, se pueden lanzar campañas de defensa o incidencia sobre determinados derechos de los desplazados internos. La experiencia ha demostrado que los programas de defensa e incidencia pueden tener un mayor impacto y credibilidad si están basados en casos específicos y reales. Dada la sensibilidad que rodea a muchas cuestiones relacionadas con los derechos de los desplazados internos, la realización de este tipo de campañas se debe debatir y acordar en el seno de cada organización, que debe respaldarlas.

3. Consideraciones principales para establecer programas efectivos de asistencia jurídica

Evaluar la viabilidad y sostenibilidad de cada proyecto	Por lo general, un programa de asistencia se considera **viable** si: • se dispone de recursos personales y financieros; • la situación de seguridad permite a la organización en cuestión operar en circunstancias razonables; • la organización tiene acceso a la población afectada o a los grupos a los que se quiera llegar, sabiendo que si el acceso es limitado se puede considerar la posibilidad de utilizar unidades móviles y otras alternativas; y que • las actividades tienen posibilidades razonables de mejorar la situación del grupo en cuestión. El proyecto es **sostenible** si: • tras la retirada de la organización en cuestión, existe capacidad local para continuar brindando el mismo tipo de servicio, si fuera necesario; • el proyecto consta de los conocimientos y mecanismos necesarios para transferir las habilidades a las comunidades nacionales, autoridades gubernamentales y al propio personal.
Combinación estratégica de diferentes tipos de proyectos de asistencia jurídica	• Al diseñar los proyectos se debe tener en cuenta que con frecuencia se requiere tiempo para que los centros de asistencia ganen credibilidad y aceptación antes de empezar a trabajar con casos individuales. Según vaya mejorando la situación y surjan posibilidades de obtener reparación por la vía legal, el proyecto puede iniciar acciones legales concretas para resolver los problemas jurídicos de determinadas personas.

[4] Véase la Parte V.9.
[5] Véase la Parte V.3.

	• A menudo es difícil determinar cuál es la combinación adecuada y el tipo de actividades de información, asesoramiento y asistencia. En particular, las organizaciones deben elegir entre: ♦ proporcionar más asesoramiento jurídico frente a difundir información a grupos en general; ♦ proporcionar asistencia jurídica a mucha gente, frente a dar prioridad a la presentación de casos que puedan sentar precedente ante los tribunales; y ♦ concentrarse en una cuestión "sencilla" que probablemente se pueda resolver (como obtener documentación) frente a cuestiones sistémicas cuya solución suele requerir más tiempo (como discriminación ante los tribunales). • La elección de un tipo u otro de programa dependerá del posible impacto positivo de las actividades específicas sobre los desplazados internos. Por lo general, los programas de asistencia jurídica deben combinar las actividades de información y asesoramiento, ya que ambas son claves para intervenciones jurídicas efectivas. • En situaciones de conflicto, o inmediatamente después de él, las actividades de asistencia jurídica suelen ir dirigidas a un gran número de personas y, ante la ausencia de la infraestructura jurídica y civil para resolver los casos, se centran en proporcionar información de carácter general. • Si los casos individuales se volvieran repetitivos, podrían indicar la existencia de un problema sistémico con relación a una determinada ley o institución; en estos casos puede ser útil llevar a cabo campañas de información e incidencia. • Si se logran solucionar casos individuales, los programas de información y formación jurídica pueden permitir que otros grupos más amplios se beneficien de la misma solución o estrategia para resolver el problema. • En algunas situaciones, puede resultar más conveniente intentar obtener reparación a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos frente a mecanismos legales formales. Siempre y cuando aquellos mecanismos sean conformes al derecho y principios internacionales de los derechos humanos, se pueden aplicar tanto como medida provisional, como de manera complementaria al sistema oficial vigente (*elaborado en la Parte IV.18*).
Coordinación con otros programas y actores	• Todas las agencias involucradas en actividades de protección y asistencia jurídica deben trabajar de manera concertada para minimizar solapamientos y superar lagunas. Por ejemplo, si el retorno pasara a ser una solución duradera para un gran número de desplazados internos, la información y el asesoramiento sobre temas de tenencia de tierras, indemnización o restitución podrían ser componentes fundamentales de un programa de vivienda. • También se deben monitorear las percepciones de los desplazados internos u otros actores sobre la credibilidad de las organizaciones que brinden asistencia jurídica. El personal involucrado en proyectos de asesoría jurídica debe establecer claramente expectativas realistas explicando la manera en la que su organización puede o no asistir a la población desplazada.
Gestión de la información	♦ La protección de la confidencialidad de la información personal y la obtención de consentimiento con conocimiento de causa para compartir dicha información es fundamental para generar confianza y evitar poner en peligro a las poblaciones afectadas.

	• La información que se utilice en los proyectos de asistencia jurídica debe ser fiable y exacta, por lo que se debe verificar y actualizar. Esto puede resultar particularmente difícil durante situaciones de conflicto o posteriores a él, en las que las cosas cambian con rapidez y no suele haber transparencia. • Aunque el almacenamiento electrónico de datos, como bases de datos, puede ayudar en los ejercicios de evaluación, monitoreo y análisis, es fundamental garantizar la confidencialidad de tales sistemas. En la medida de lo posible, también se debe cotejar esta información y evaluarla en función de la fuente. • Se debe establecer un sistema de derivación de casos o posibles cuestiones a organizaciones especializadas, tanto a nivel individual como por temas. • La compilación temática de buenas prácticas y jurisprudencia también puede fortalecer las actividades de asesoramiento legal. • Se deben desarrollar y difundir protocolos de actuación para garantizar el acceso a vías legales de reparación y/o asistencia jurídica especializada para diferentes riesgos de protección (como para cuestiones de restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad, procedimientos de documentación, etc.).
Dotación de personal para los proyectos	• La contratación de personal local contribuye a la sostenibilidad de los programas, el desarrollo de las capacidades locales y una mejor comprensión del sistema jurídico local. • Al contratar abogados locales, se debe procurar no debilitar las instituciones del Estado agotando las capacidades locales. • Siempre que sea apropiado, se debe lograr un equilibrio entre la contratación de abogados recién graduados y abogados locales con experiencia; aunque estos últimos pueden dotar de credibilidad y legitimidad al proyecto y facilitar el diálogo con actores clave, también es importante exponer a una nueva generación de abogados a los principios del derecho internacional de los derechos humanos, que mantendrán a lo largo de su vida profesional. • En la medida de lo posible, las prácticas de contratación también deben procurar lograr un equilibrio étnico y de género entre el personal local, teniendo en cuenta las sensibilidades políticas y culturales del país o de la región.
Desarrollo de habilidades interpersonales (*Véase la Parte II.2*)	• Teniendo en cuenta que gran parte de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas que requieren asesoramiento pueden estar traumatizada a consecuencia de situaciones relacionadas con el conflicto, todo el personal debe adquirir conocimientos básicos sobre los síntomas de trauma así como técnicas generales de asesoramiento en estos casos. • El personal de asistencia jurídica también debe estar equipado para hacer frente al estrés que pueda experimentar al estar continuamente expuesto a testimonios de violaciones de derechos humanos y trauma. • Todo el personal de los programas de asistencia jurídica debe tener presente las limitaciones de sus funciones con relación a la necesidad de tratamiento profesional psicológico y médico que puedan tener los desplazados internos. **Algunos consejos básicos:** • Nunca rechazar a nadie. Si acuden al programa personas que no formen parte del grupo al que está dirigido, reorientarlas educadamente a otras organizaciones que, en principio, puedan asistirlas.

- Centrarse en las cuestiones más importantes con preguntas claras y sencillas.
- Prepararse bien y responder a todas las preguntas con exactitud, incluso si ello requiere algún tipo de seguimiento o investigación.
- Proporcionar información completa, invitando a las personas afectadas a hacer preguntas de seguimiento. Es posible que muchos no estén al tanto de la información que necesiten saber.
- Si fuera necesario, mantener varias reuniones con la misma persona. No es necesario hablar de todo en una primera consulta.
- No hacer esfuerzos sobrehumanos. Hasta las personas que trabajan asesorando a personas desplazadas pueden reconocer que les resulta difícil manejar alguna cuestión. Si la organización no tiene la capacidad de responder a una cuestión específica, contactar a un colega de la red para obtener asesoramiento, garantizando que la pregunta no vulnere la confidencialidad.

Referencias principales

- *Information, Counselling, Legal Assistance* (ICLA), Consejo Noruego para Refugiados, Edición de , 2004.
- *National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons: Illustrated by the Sri Lankan Experience*, Mario Gómez, Proyecto Brookings-SAIS Project sobre Desplazamiento Interno, Julio de 2002.
- *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro"*, FAO, IDMC, OCHA, OACDH, UN-HABITAT, ACNUR, marzo 2007.
- *Property restitution in practice: The Norwegian Refugee Council's experiences*, Ingunn Sofie Aursnes, y Conor Foley, NRC, abril 2005.
- *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges:* Study on the Recovery of Personal Documentation (chapter 9), en Studies on Transnational Legal Policy no 41, Conor Foley, Paul Nesse, Barbara McCallin, Proyecto Brookings-Bern Project sobre el Desplazamiento Interno y la American Society of International Law, 2010.

Enlaces de utilidad

- Consejo Noruego para Refugiados: **www.nrc.no**
- Observatorio del Desplazamiento Interno (IDMC): **www.internal-displacement.org**
- Proyecto Brookings SAIS Project sobre Desplazamiento Interno: **www.brookings.edu**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: **www.acnur.org**
- Reliefweb (OCHA): **www.reliefweb.int**

Parte V.9
Fortalecimiento de capacidades

1. Definición **437**

2. ¿Por qué es importante el fortalecimiento de la capacidad de proteger a los desplazados internos? **437**

3. El desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional para responder al desplazamiento interno **438**

3.1 La capacidad de las autoridades nacionales 438

3.2 La capacidad de protección de los desplazados internos y las demás comunidades afectadas 442

3.3 La capacidad de protección de la sociedad civil, incluidas las ONGs 443

Referencias principales y enlaces de utilidad **444**

Recursos de formación **445**

1. Definición

Las actividades dirigidas a fortalecer las capacidades existentes con frecuencia se equiparan erróneamente con actividades de formación o capacitación. Claramente, la formación y la capacitación son medios para fortalecer las capacidades existentes, que es algo mucho más amplio. que implica:

> "*La creación de un entorno propicio, con marcos políticos y jurídicos apropiados, el desarrollo institucional, que incluye la participación comunitaria (en particular de las mujeres), el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de sistemas de gestión*"[1]

En concreto, ello requiere trabajar en tres áreas:

- **equipando a personas y comunidades** con conocimientos, destrezas y acceso a información, conocimientos y formación que les permitan funcionar de una manera efectiva;
- desarrollando **estructuras, procesos y procedimientos de gestión** efectivos en el seno de las organizaciones con el fin de gestionar las relaciones entre las diferentes organizaciones y sus socios;
- estableciendo los marcos institucionales, jurídicos y reglamentarios necesarios para que las diversas organizaciones, instituciones y agencias puedan mejorar sus capacidades a todos los niveles y en todos los sectores (público, privado y comunitario).

El fortalecimiento de las capacidades no constituye, por lo tanto, una única actividad ni es un fin en sí mismo. Más bien, es un proceso continuado y a largo plazo dirigido a reforzar el rendimiento, las habilidades, los conocimientos y las actitudes a nivel personal, institucional y comunitario **de manera sostenible**[2].

2. ¿Por qué es importante el fortalecimiento de la capacidad de proteger a los desplazados internos?

La protección de los desplazados internos y de las demás personas que se encuentran en su propio país es una **responsabilidad nacional**. Sin embargo, en muchas crisis humanitarias, es posible que las autoridades carezcan de la capacidad, la voluntad, el interés o la disposición necesarios para cumplir adecuadamente con su deber de protección. La creación o el fortalecimiento de las capacidades de protección de las autoridades locales y nacionales es fundamental, tanto para dar una respuesta efectiva a las crisis humanitarias y recuperarse de ellas, como para prevenir crisis futuras.

> "…el mero refuerzo de las capacidades del gobierno no crea necesariamente un gobierno responsable. Al colaborar con agencias gubernamentales es fundamental que las agencias humanitarias sigan teniendo en cuenta las oportunidades de asociación con las organizaciones nacionales. Una sociedad civil fuerte proporciona un control importante sobre el poder del gobierno."
>
> Brooke Lauten, *Llegó la hora de evaluar las asociaciones para el fortalecimiento de las capacidades*, Revista Migraciones Forzadas, Nº28, octubre de 2007, pág. 4

En los territorios ocupados por elementos armados, también es importante lograr la cooperación de estos para garantizar el respeto de los derechos de los desplazados internos.

El fortalecimiento de las capacidades existentes debe ser un elemento fundamental de toda estrategia de protección, también en situaciones de desplazamiento interno.

[1] Esta definición de "fortalecimiento de capacidades" es la utilizada por numerosos actores humanitarios y de cooperación al desarrollo. Fue adoptada en la reunión del PNUD "*A Strategy for Water Sector Capacity Building*", Delft, 3-5 de junio de 1991, IHE/UNDP, Delft/Nueva York.

[2] ACNUR, Practical Guide to Capacity-building as a Feature of UNHCR 's Humanitarian Programmes, 1999

Es importante que vaya más allá del gobierno. El apoyo al desarrollo de una **sociedad civil activa**, lo que incluye a ONGs humanitarias y de derechos humanos, organizaciones comunitarias de base y medios de comunicación independientes, es igual de importante. En efecto, ello complementará y reforzará los esfuerzos realizados para aumentar la capacidad de protección de las autoridades.

También es fundamental apoyar **las capacidades de los desplazados internos y otras personas afectadas**, que constituye un componente integral de todo esfuerzo para permitir a los desplazados internos y otras poblaciones afectadas ejercer y reclamar sus derechos. Por otra parte, ello contribuirá a aplicar en la práctica el enfoque de derechos y comunitario, elemento fundamental para una protección efectiva (*elaborado en la Parte 1.1 y V.10*).

3. El desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional para responder al desplazamiento interno

Por lo general, las actividades de fortalecimiento de la capacidad institucional en situaciones de desplazamiento interno deben estar dirigidas a promover y apoyar una respuesta de protección nacional efectiva al desplazamiento interno. Esto implica, como mínimo, que sea coherente con los estándares internacionales y que responda a los riesgos de protección a los que hagan frente los desplazados internos. Las actividades específicas deben centrarse en los tres niveles señalados al comienzo del capítulo, es decir, a nivel individual, de gestión e institucional.

3.1 La capacidad de las autoridades nacionales

El *Marco para la Responsabilidad Nacional*[3] identifica 12 medidas que pueden adoptar los gobiernos para responder al desplazamiento interno (*también tratado en la Parte I.1*). Utilizando este Marco como guía, el cuadro que se presenta a continuación proporciona algunas ideas de **actividades para desarrollar y fortalecer la capacidad de protección del gobierno y de las instituciones públicas** en las 12 áreas. Es posible que haya que limitar estas actividades en aquellos casos en que el gobierno no tenga un compromiso claro, en cuyo caso, se pueden reforzar la labor de incidencia y defensa y el fortalecimiento de las capacidades de otros actores a nivel nacional. En áreas controladas por grupos armados también se pueden llevar a cabo algunas de las actividades enumeradas a continuación, como la formación y difusión de información sobre los derechos de los desplazados internos y el derecho internacional humanitario.

En **Colombia** se implementaron diversas actividades sobre la base de un sólido marco local e institucional, para expandir los conocimientos y experiencia de las oficinas de la Defensoría y la Procuraduría en el ámbito del desplazamiento interno. Entre las actividades figuraban la formación, apoyo al desarrollo estratégico, apoyo para el diseño de políticas y proyectos, la creación de una unidad especializada sobre desplazamiento interno, etc. Estas actividades dieron lugar a varias iniciativas a nivel del terreno y a un cambio gradual de actitud por parte del Gobierno.
Para más información, ver: **www.globalprotectioncluster.org**

[3] Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility,* mayo 2005. A nivel regional en Latinoamérica, ver *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América,* México, febrero de 2004.

Las 12 medidas	Propuestas de actividades para el fortalecimiento de la capacidad nacional
1. Prevención del desplazamiento arbitrario (*Véase la Parte IV.1*)	• Entablar un diálogo constructivo con las autoridades gubernamentales, lo que incluye, en la medida en que sea apropiado, las fuerzas de seguridad y otros actores relevantes, para crear conciencia sobre las condiciones y los actos que pueden conducir al desplazamiento arbitrario, y evitarlos. • Asegurarse de que los gobiernos y las demás autoridades conozcan las garantías fundamentales y las condiciones que se deben cumplir en situaciones de desplazamiento, por ejemplo: ♦ difundiendo información sobre la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; ♦ impartiendo formación sobre los estándares vigentes y posibles medidas para mitigar los efectos perjudiciales del desplazamiento, incluida la importancia de mantener la unidad familiar en situaciones de emergencia; y ♦ brindando asesoramiento en el ámbito de la planificación para emergencias así como de la adquisición, el almacenamiento y la distribución de asistencia de emergencia. • Apoyar el desarrollo o el fortalecimiento de mecanismos de alerta temprana (con frecuencia establecidos por las ONGs locales y las redes comunitarias) dirigidos a alertar a las poblaciones en riesgo sobre amenazas inminentes, y establecer canales efectivos para transmitir esta información de forma que se puedan poner en marcha respuestas de protección con prontitud.
2. Crear conciencia sobre el problema a nivel nacional (*Véase la Parte V.10*)	• Facilitar la difusión de información sobre los problemas de protección de los desplazados internos y otras comunidades afectadas, particularmente entre los órganos pertinentes del gobierno. • Apoyar las iniciativas de defensa de los derechos de los desplazados internos y de las demás comunidades afectadas que pongan en marcha sus representantes, que deben incluir a mujeres, minorías y jóvenes, teniendo en cuenta los riesgos de seguridad que puedan surgir. • Respaldar actividades de movilización comunitaria dirigidas a sensibilizar y apoyar a los actores nacionales, exhortándolos a que contribuyan al logro de objetivos conjuntamente acordados para mejorar la protección de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas.
3. Recopilación de información	• Considerar la posibilidad de incluir a funcionarios de gobierno en los diagnósticos participativos interagenciales para sensibilizarlos sobre los riesgos de protección y las capacidades de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. (*Véase la Parte III.1*) • Proporcionar apoyo técnico a las iniciativas dirigidas a comprender mejor las tendencias y problemas de protección, como la elaboración de perfiles de la población desplazada, tanto en campamentos como en otros tipos de asentamientos y en zonas urbanas en las que el desplazamiento tenga menor visibilidad (*Véase la Parte V.1*) • Crear conciencia sobre la necesidad de desglosar la información por edad, sexo y otros indicadores esenciales para responder a las necesidades de los diversos grupos de desplazados internos. • Hacer hincapié en la necesidad de garantizar la privacidad, confidencialidad y seguridad de las personas y comunidades durante la recopilación de información y después de ella y, si fuera necesario, ofrecer apoyo técnico sobre gestión y protección de datos. • Llevar a cabo actividades de monitoreo para garantizar que la información recopilada no se utilice de manera discriminatoria o para fines ilícitos.

4. Formación sobre los derechos de los desplazados internos y otras cuestiones que les afecten (como la protección en conflictos armados, seguridad, minas, salud, higiene, etc.)	• Apoyar la realización de actividades de formación sobre los derechos de los desplazados internos, como se recogen en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el derecho internacional humanitario, así como sobre la protección de civiles durante los conflictos armados. • Promover actividades de "formación de capacitadores" para maximizar el efecto multiplicador de la formación. • Brindar formación a funcionarios de gobierno a nivel local, regional y nacional, como el ejército, la policía y los responsables de la administración de los campamentos y otras autoridades relevantes, como agentes no estatales, quienes también tienen deberes de protección bajo el derecho internacional, y al personal de instituciones nacionales de derechos humanos, diputados, sociedad civil y las comunidades desplazadas. • Considerar la posibilidad de reunir a diversos actores en sesiones de formación que puedan conducir a una mayor cooperación entre ellos. • Adaptar las actividades de formación a las lagunas de conocimiento o habilidades identificadas, por ejemplo proporcionando un espacio para debatir en profundidad determinadas cuestiones de protección, y estudiar diversas estrategias de respuesta. • Facilitar la traducción del material de formación sobre protección de desplazados internos a los idiomas locales, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. • Propiciar el contacto entre funcionarios gubernamentales, la sociedad civil y representantes de los desplazados internos de otros países para que intercambien conocimientos sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas.
5. Un marco jurídico a nivel nacional para salvaguardar los derechos de los desplazados internos	• Impulsar y apoyar los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil, como asociaciones de abogados, para revisar la compatibilidad de la legislación, reglamentos y políticas nacionales con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, ofreciendo la asistencia técnica necesaria a tal efecto. • Apoyar el análisis de la capacidad de los desplazados internos de disfrutar sus derechos así como la eficacia de las iniciativas para promover la adopción de salvaguardas o modificaciones legislativas o procesales para superar los posibles obstáculos jurídicos a tal efecto. Trasladar esta información al gobierno. (*Véase la Parte IV.18* 📖) • Apoyar los centros que brinden asistencia jurídica e información sobre los derechos de los desplazados internos y garantizar su sostenibilidad. (*Véase la Parte V.8* 📖).
6.Una política o plan de acción a nivel nacional	• Facilitar la realización de consultas abiertas y constructivas entre las comunidades afectadas y las autoridades para definir las medidas que se deben adoptar a través de una política o plan de acción a nivel nacional. • Compartir los resultados de los diagnósticos participativos y los análisis de los riesgos de protección con las autoridades para contribuir al diseño de los programas y las políticas nacionales. • Apoyar los esfuerzos del gobierno para desarrollar una política nacional para responder al desplazamiento interno. • Recabar apoyo internacional para promover la implementación de una política nacional y planes de acción que otorguen una mayor protección a los desplazados internos.
7. Un centro de coordinación institucional para el desplazamiento interno	• Abogar por la designación de un órgano institucional que se encargue de la coordinación de la respuesta nacional al desplazamiento interno. • Cooperar con dicho órgano y apoyar sus esfuerzos a través de asistencia técnica y material, según proceda.

8. Un papel para las instituciones nacionales de derechos humanos	• Instar a las instituciones nacionales de derechos humanos a que integren en su trabajo las cuestiones de protección relacionadas con el desplazamiento interno. • Sensibilizar al personal de las instituciones nacionales de derechos humanos sobre los problemas particulares de protección que pueden surgir en situaciones de desplazamiento. • Proporcionar apoyo técnico y material, según proceda, a estas instituciones para monitorear las violaciones de derechos humanos, realizar informes al respecto y darles seguimiento.
9. Participación de los desplazados internos en la toma de decisiones (*Ver Parte V.10*)	• Impulsar y apoyar la creación de asociaciones de desplazados internos, lo que incluye asociaciones de mujeres desplazadas, para fortalecer los esfuerzos de los propios desplazados para hacer frente a sus problemas y defender sus derechos. • En la medida de lo posible, incluir a autoridades locales y nacionales en el debate con los desplazados internos y otras comunidades afectadas sobre los resultados de los diagnósticos participativos, de manera que puedan decidir conjuntamente cuáles son las actividades más apropiadas para superar las lagunas de protección. • Favorecer la creación de un espacio humanitario para el diálogo entre las autoridades, los desplazados internos y las organizaciones de la sociedad civil.
10. Apoyar las soluciones duraderas (*Véase la Parte VI*)	• Crear conciencia entre las instituciones del Estado sobre la necesidad de promover, lo antes posible, la autosuficiencia de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. Evitar crear estructuras paralelas de asistencia o apoyo. En su lugar, hacer que las iniciativas humanitarias se integren en los programas nacionales de asistencia, o que puedan hacerlo con posterioridad. • Evaluar el nivel de integración socioeconómica de los desplazados internos y la existencia de posibles instancias de discriminación, promoviendo y apoyando las iniciativas de las autoridades para responder a estos problemas. • Llevar a cabo evaluaciones de protección en áreas de retorno o reasentamiento para identificar los riesgos existentes y asistir a las autoridades nacionales a crear mecanismos de protección, particularmente con relación al Estado de Derecho, y a garantizar la voluntariedad, la seguridad y la dignidad del retorno. • Abogar por el establecimiento de mecanismos de restitución de la propiedad, indemnización u otras formas de reparación, y ofrecer asistencia técnica, en la medida en que fuera necesaria. • Propiciar el intercambio de buenas prácticas post-conflicto con otros países • Coordinar con las autoridades nacionales y locales, otros actores humanitarios a nivel nacional e internacional y los países donantes, la formulación de una estrategia para la retirada de las agencias humanitarias y una transición oportuna y fluida entre las actividades de asistencia humanitaria y las de cooperación al desarrollo.
11. Movilización de recursos	• Instar a los gobiernos a que asignen los recursos nacionales necesarios para responder al desplazamiento interno y apoyarlos a tal efecto. • Compartir evaluaciones y documentos de planificación interagenciales, en la medida de lo posible, para contribuir a la planificación y la elaboración de presupuestos a nivel nacional. • Apoyar a los gobiernos que demuestren un compromiso real con la protección de los desplazados internos, a través de las relaciones con donantes y la recaudación de fondos. Puede ocurrir, sin embargo, que los países donantes no tengan la capacidad de suministrar apoyo material en situaciones de conflicto armado. • Utilizar programas de comisión de servicios para el despliegue en instituciones de gobierno de personal especializado humanitario y de cooperación al desarrollo.

12. Cooperación internacional si la capacidad nacional no fuera suficiente	• Asistir a las autoridades a evaluar la capacidad nacional para proteger a los desplazados internos, compartiendo información estadística, tendencias identificadas y otra información relevante. • Ofrecer apoyo a las autoridades para superar las posibles lagunas de la respuesta nacional. Este apoyo puede ser en forma de asistencia técnica (como el despliegue de personal con la experiencia necesaria), apoyo material (como tecnología informática, o vehículos para llegar a desplazados internos asentados en zonas lejanas y suministrarles asistencia) o subsidios económicos. • A continuación se indican algunas directrices de orden general: ♦ Este tipo de apoyo se debe brindar en el marco de una estrategia de protección para superar las lagunas identificadas y responder a las prioridades. ♦ La combinación de actividades de formación con apoyo técnico puede contribuir a fortalecer la eficacia de la ayuda. • El apoyo brindado debe abarcar a la comunidad en general, para evitar discriminar a otras comunidades afectadas, creando así desigualdades y tensiones.

3.2 La capacidad de protección de los desplazados internos

Desde el comienzo de las crisis de desplazamiento y a lo largo de todas sus etapas, las actividades humanitarias tienen que basarse en las capacidades de los desplazados internos y de las otras comunidades afectadas, y fortalecerlas. (*Véase la Parte V.10*)

Incluso en el caso de que las organizaciones humanitarias no tengan otra alternativa que implementar directamente una actividad, es fundamental dotar también a la comunidad de los medios para ponerla en práctica. Esto no sólo es el modo más efectivo de garantizar a largo plazo la sostenibilidad de las actividades, sino que, además, es fundamental para garantizar un enfoque de protección comunitario, basado en derechos.

Sugerencias de actividades dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de los desplazados internos y otras comunidades afectadas

- Proporcionar formación a los miembros de la comunidad sobre el uso de métodos participativos, y asegurar un equilibrio entre los participantes en función de la edad, sexo y diversidad;
- Colaborar con la comunidad para identificar las diferentes capacidades y habilidades de sus miembros y acordar las áreas en las que se necesita formación y otras actividades relativas al fortalecimiento de capacidades.
- Escuchar y apoyar las ideas creativas de los diferentes grupos de edad sobre el modo de difundir información sobre los principales problemas de protección y ayudarles a desarrollar habilidades de liderazgo.
- Tender puentes entre grupos formales de la sociedad civil y miembros de las comunidades desplazadas y otras comunidades afectadas para apoyar campañas de incidencia y defensa sobre los principales problemas de protección.
- Asegurarse de que todos los segmentos de la población se beneficien de las oportunidades existentes de formación y fortalecimiento de capacidades. Si se comprobara que un determinado grupo hubiera quedado excluido, determinar la razón y colaborar con las comunidades para responder al problema.

- Asistir a los líderes comunitarios para informar a todos los miembros de la comunidad sobre sus responsabilidades como garantes de deberes y sujetos de derechos. Crear conciencia sobre valores tales como la integración y el respeto de todos, la sensibilización a las cuestiones de género y diversidad, y los derechos de las niñas y niños así como de las personas mayores.
- Identificar a socios adecuadamente capacitados para impartir la formación y asegurarse de que transmitan valores acordes con el enfoque comunitario y de derechos.
- Dar seguimiento a la manera en la que los participantes aplican las habilidades adquiridas y verificar si están formando a otras personas.
- Dialogar con personas a cargo de la gestión de proyectos comunitarios para ver si requieren algún tipo de apoyo o formación. Promover mecanismos transparentes de rendición de cuentas.

3.3 La capacidad de protección de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales

Aunque los desplazados internos y otras poblaciones afectadas son parte de la sociedad civil, su participación directa en grupos organizados de esta es particularmente útil. Su asociación con organizaciones no gubernamentales o instituciones locales dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos es particularmente valiosa. Estos grupos, especialmente los que vienen funcionando desde hace tiempo, suelen conocer bien la situación de protección así como las dinámicas y las causas del conflicto. También pueden identificar posibles puntos de entrada y oportunidades para labores de defensa o incidencia ante instituciones y autoridades nacionales.

Las ONGs locales, especialmente las que se dedican a la acción humanitaria, suelen tener más acceso y un contacto más regular con las comunidades de desplazados y otras comunidades afectadas que las agencias internacionales. Ello les proporciona, por lo general, una idea más exacta de los problemas de las comunidades.

Además de las ONGs humanitarias y de derechos humanos, muchos organismos de la sociedad civil pueden ayudar a promover la protección y el respeto de los derechos de los desplazados internos y de otras poblaciones afectadas. Entre ellos figuran los periodistas, sindicatos, grupos de investigación, asociaciones estudiantiles, asociaciones profesionales, como colegios de abogados y otros grupos de juristas, asociaciones médicas, trabajadores sociales y asociaciones de grupos étnicos o religiosos. Estos actores con frecuencia tienen una gran presencia y numerosos miembros a nivel nacional y pueden ser decisivos para crear conciencia e influir sobre las políticas públicas.

El objetivo debe ser trabajar con un abanico lo más amplio y diverso posible de grupos de la sociedad civil. Poder contar con una gran variedad de puntos de vista permitirá conocer mejor la situación, garantizar el intercambio de información, mejorando así su fiabilidad, y ayudará a evitar evaluaciones o percepciones parciales en nuestro trabajo.

Sugerencias de actividades dirigidas al fortalecimiento de la capacidad de grupos de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales a nivel nacional

- Realizar un análisis detallado de los grupos de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales existentes, para colaborar fundamentalmente con los que puedan tener un impacto en la protección de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas a través de sus actividades. Estudiar cuidadosamente sus capacidades y analizar el impacto de sus actividades en el pasado.
- Proporcionar recursos materiales y financieros a grupos de la sociedad civil que aboguen a favor de la protección de los desplazados internos, para impulsar determinadas actividades de protección así como su propia capacidad institucional. Promover la sostenibilidad de sus iniciativas y fortalecer la coordinación entre los diversos grupos.
- Identificar a personas clave especializadas a nivel local, nacional e internacional que puedan impartir formación especializada a grupos de la sociedad civil sobre diferentes áreas temáticas. Todas las actividades de formación deben definirse conjuntamente con grupos de la sociedad civil para garantizar que estén basadas en sus conocimientos y capacidades y que sirvan para superar lagunas y abordar los problemas prioritarios. Estas actividades de formación pueden incluir programas dirigidos a:
  - responder a problemas específicos de protección, como la violencia de género, el reclutamiento infantil o los derechos de propiedad;
  - desarrollar habilidades para actividades específicas de protección, como el monitoreo y la elaboración de informes de derechos humanos, la labor de incidencia y defensa, y la armonización de la legislación y las políticas nacionales con los estándares internacionales; o
  - fortalecer las habilidades necesarias para el buen funcionamiento de la organización, como la movilización de voluntarios, recaudación de fondos, distribución de la asistencia y gestión presupuestaria.
- Apoyar a redes de grupos de la sociedad civil en el país y la región así como a instituciones de derechos humanos y ONGs.
- Propiciar un diálogo constructivo y una dinámica de asociación entre los grupos de la sociedad civil y las instituciones de gobierno, particularmente con la institución gubernamental responsable de coordinar los asuntos de desplazamiento interno, la policía, el parlamento y las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Contribuir a que se comprenda el carácter humanitario del trabajo de las ONGs para que mejore su situación de seguridad al llevar a cabo tareas humanitarias y de derechos humanos. Verificar en qué medida los defensores de derechos humanos y los grupos de la sociedad civil pueden ejercer el derecho a la libertad de expresión y asociación y pueden llevar a cabo su trabajo sin riesgo alguno. Dar seguimiento con las autoridades a las posibles violaciones de estos derechos.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility,* mayo 2005. A nivel regional en Latinoamérica, ver *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América,* México, febrero de 2004. Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.
- *El refuerzo de las capacidades del Sur: retórica y realidad*. Revista Migraciones Forzadas, Nº 27, octubre de 2007.
- *Evaluation of UNHCR's Role in Strengthening National NGOs,* ACNUR, EPAU/2001/01, 2001.
- *National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons: Illustrated by the Sri Lankan Experience*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, 2002.

Material de formación

- Material de formación sobre desplazamiento interno desarrollado por el Observatorio del Desplazamiento Interno (IDMC) del Consejo Noruego para Refugiados y la OACDH. **www.internal-displacement.org**
- Curso internacional del derecho relativo a los desplazamientos internos, organizado por la Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia (dirigido, entre otros, a autoridades civiles y militares a nivel nacional). **www.iihl.org**
- Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners: Manual del Curso. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2004 (incluye un módulo sobre desplazamiento interno). **http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/index.html**

Parte V.10
Movilización comunitaria

1. ¿Por qué es importante la movilización comunitaria para los desplazados internos? 447

2. Principales actividades de movilización comunitaria 447

2.1 Identificación de las estructuras de gestión en la comunidad 448

2.2 Representación comunitaria....448

2.3 Apoyo a las respuestas y soluciones de protección de las comunidades....449

2.4 Colaboración con la comunidad en asuntos sensibles 450

2.5 Apoyo a planes de acción y a los equipos comunitarios....451

2.6 Facilitación del diálogo 452

2.7 Monitoreo y evaluación comunitarios 452

3. Desafíos 452

Referencias principales 453

Enlaces de utilidad....453

Anexo I 454

1. ¿Por qué es importante la movilización comunitaria para los desplazados internos?

En situaciones de desplazamiento, con frecuencia se ven alterados los mecanismos tradicionales de apoyo existentes en la comunidad, como la familia, los amigos, los vecinos u otras redes sociales. Para los desplazados internos, esto exacerba el estrés relacionado con el conflicto y las catástrofes experimentadas y contribuye a la pérdida de autoestima y del sentido de control sobre la propia vida. Ello hace que sea sumamente difícil para las comunidades superar los riesgos de protección propios del desplazamiento.

Las actividades de movilización comunitaria están dirigidas a restaurar la autoestima y el sentido de la responsabilidad de las poblaciones afectadas. A la larga, el objetivo es dotar a las comunidades de capacidad para desarrollar sus propias respuestas de protección, disfrutar sus derechos y lograr soluciones. Siempre que sea necesario, la comunidad internacional debe apoyar este proceso. Las comunidades se movilizarán si confían en el proceso y comprenden las ventajas que se desprenden de ello.

La movilización comunitaria en situaciones de desplazamiento implica:

- trabajar con la comunidad desplazada y sus líderes en campamentos y asentamientos de desplazados internos y en comunidades de acogida;
- comprender las dinámicas y las estructuras de la comunidad; y
- consolidar las capacidades y fortalezas de sus miembros para encontrar soluciones a los problemas identificados.

Otras poblaciones afectadas, como las familias de acogida y la población que resida en los alrededores, pueden temer que la presencia de la población desplazada provoque un aumento de la actividad militar o de la violencia relacionada con el conflicto, o que conduzca al agotamiento

de sus recursos, servicios o infraestructura, ya de por sí limitados. Es posible que surjan conflictos a raíz de la tensión entre la comunidad de acogida y los desplazados internos. Las actividades de movilización comunitaria deben propiciar el diálogo entre los desplazados internos y las poblaciones vecinas para que desarrollen actividades conjuntas basadas en objetivos e intereses comunes, fomentando así la coexistencia pacífica y contribuyendo al fortalecimiento y la reconstrucción de las comunidades. Es importante llevar a cabo o apoyar este tipo de actividades durante todas las fases del ciclo de desplazamiento, desde los movimientos iniciales, hasta el retorno o el asentamiento en otro lugar.

2. Principales actividades de movilización comunitaria

Antes de poner en marcha actividades de movilización comunitaria, se debe capacitar al personal nacional e internacional a tal efecto. La formación impartida debe proporcionar orientación sobre las actitudes, habilidades y técnicas necesarias (*elaboradas en la Parte II.1 y 2* 📖) así como las prácticas y sensibilidades culturales existentes a nivel nacional o regional. Los resultados del análisis situacional constituyen un buen punto de partida (*véase la Parte III.1* 📖).

Siempre se debe tener presente que los miembros de la comunidad conocen de primera mano los problemas que les afectan. Nuestro papel debe ser el de estimular y apoyar ideas y actividades, no imponerlas.

Las siguientes actividades se deben adaptar a cada situación específica y no es necesario que se implementen en orden cronológico.

2.1 Identificación de las estructuras de gestión y mando en la comunidad

Una buena comprensión de las estructuras y las reglas básicas de funcionamiento de las comunidades servirá para orientar al personal humanitario a la hora de desarrollar una relación de cooperación efectiva con la comunidad y ayudará a identificar mejor los problemas que se deben abordar.

- Observar la composición de las comunidades y sus líderes, tanto formales como informales. Fijarse en la edad, sexo, origen étnico, religión y afiliación política de los líderes. Analizar si son los líderes habituales, si se les respeta y si puede haber otros líderes adicionales.
- Conjuntamente con la comunidad, llevar a cabo un ejercicio de identificación (o "mapeo") para identificar sus estructuras, mecanismos de adaptación y supervivencia, así como sus sistemas de apoyo. Observar a quién acude la comunidad ante un problema y con quién cuentan para organizar la respuesta.
- Colaborar con la comunidad para identificar las fortalezas y habilidades de sus miembros y alcanzar un consenso en torno a las lagunas existentes y las necesidades de fortalecimiento de capacidades.
- Averiguar el nivel de participación de las mujeres, niñas y niños, especialmente adolescentes, y grupos con necesidades específicas, lo que incluye a las minorías.
- Dedicar tiempo y esfuerzos a comprender la manera en que las diversas estructuras, mecanismos y sistemas de justicia, incluidos los tradicionales, abordan los tabúes y los derechos individuales. Hablar de estos temas con los líderes para comprender, en su caso, los motivos de la exclusión de determinados grupos de personas.
- Presentar a la comunidad los resultados del ejercicio de identificación (o "mapeo") comunitario para validar los resultados y cotejarlos con las percepciones de la propia comunidad.

2.2 Representación comunitaria

Aunque se debe trabajar con las comunidades a través de sus comités de representantes, o apoyar la creación de otros nuevos, hay que tener presente que los comités siempre acaban desarrollando sus propias dinámicas. En ocasiones, tienden a servir los intereses de tan sólo una parte de la comunidad. Por otra parte, es posible que el comité que se eligiera al comienzo de una operación no tenga tanta popularidad ni sea tan representativo de la comunidad diez años más tarde. Los miembros de la comunidad deben monitorear la actuación de todos los comités y debe haber procesos electorales justos y transparentes.

- Independientemente de su actitud, evitar antagonismos con los líderes existentes, tanto a nivel formal como informal, ya que ello puede poner en peligro el acceso humanitario a la comunidad o su participación en las actividades planificadas. En su lugar, buscar la manera de colaborar con ellos, utilizando habilidades y técnicas de negociación (*elaboradas en la Parte II.2* 📖), intentar obtener su apoyo para actividades generalmente aceptadas, como la creación de clubs de deportes o grupos de personas mayores, para ir generando confianza y ampliando el diálogo de forma gradual.
- Colaborar con los líderes y miembros de la comunidad de perfiles y características diferentes para identificar posibles maneras de hacer que la información llegue a **toda** la comunidad.
- Analizar las reglas básicas de interacción con los diferentes líderes y comités: hasta qué punto son representativos de la comunidad de desplazados y quién participa en las reuniones, quién toma la palabra y quién se **atreve** a cuestionar determinadas afirmaciones o declaraciones.
- Entablar un diálogo con grupos excluidos o marginados, y obtener sus puntos de vista sobre su integración en la comunidad.
- Identificar y poner de relieve los valores comunitarios que propicien enfoques participativos para mostrar que no son conceptos que provienen "del exterior", sino que ya forman parte del conjunto de sus valores tradicionales.

- Averiguar qué personas de la comunidad puede influir en los líderes y están abiertas al cambio. Ayudarlas a desarrollar sus habilidades de liderazgo y negociación y apoyarlas para convencer a sus líderes de las ventajas de la existencia de subcomités, vice-representantes de zonas, o la inclusión de nuevos miembros en las actuales estructuras de mando.
- Si ello fracasa o toma demasiado tiempo, todavía se puede movilizar a la comunidad involucrando a los actuales líderes en diferentes actividades y desarrollando de manera gradual una red de "personas de referencia" en la comunidad para crear una base representativa más amplia.
- Una vez que el diálogo haya alcanzado un nivel suficiente de madurez, y si es probable que los desplazados internos vayan a permanecer en el mismo lugar durante algún tiempo, iniciar debates o talleres con la comunidad sobre gobernanza, que incluyan temas como el liderazgo representativo y delimitado en el tiempo así como los derechos humanos y la igualdad de género.
- Según el grado de receptividad, determinar el mejor momento para instar a voluntarios a la organización de elecciones justas e invitar a observadores de elecciones. Apoyar a la comunidad a monitorear el proceso para garantizar la transparencia y evitar instancias de intimidación.
- Evitar crear comités innecesarios. Comprender con claridad las necesidades y los problemas de la población afectada y colaborar con ellos para fijar objetivos claros, asegurándose de que cuenten con el apoyo de sus líderes. Es importante que la gente y los líderes participen y se apropien de las iniciativas para evitar malos entendidos que pudieran generar riesgos de seguridad para el personal que trabaje en el ámbito de la movilización comunitaria.

Tener en cuenta los constantes cambios en la composición de la comunidad en situaciones de desplazamiento, e instar a las comunidades a revalidar con regularidad la composición de sus estructuras de liderazgo para reflejar estos cambios.

2.3 Apoyar respuestas y soluciones comunitarias

- Por lo general, las comunidades y las personas desarrollan mecanismos para responder a la mayoría de los problemas de protección a los que se enfrentan. Por ello, es fundamental identificar estos mecanismos y consolidarlos para garantizar que sean participativos y se basen en los derechos humanos. También es importante identificar a grupos que no reciban plena atención por parte de la comunidad y que puedan sufrir problemas específicos de protección. Se debe trabajar con los líderes y representantes comunitarios para aprender de qué modo responde la comunidad a los riesgos de protección de los diferentes grupos, como las personas mayores, los diversos grupos étnicos, los jóvenes y las personas con algún tipo de discapacidad mental o física. Los diagnósticos participativos son útiles a tal efecto (*como se elabora en la Parte III.1*). Involucrar a estos miembros de la comunidad analizando las causas de los diferentes riesgos y si provienen del interior o fuera de la comunidad.
- Brindar apoyo para hacer frente a las amenazas tanto internas como externas a través de formación específica y de preparación y dotación de medios a la comunidad, como se detalla más abajo.
  - Trabajar con los líderes comunitarios para informar a todos los miembros de la comunidad de sus responsabilidades como garantes de deberes y sujetos de derechos. Por ejemplo, capacitar a diferentes personas de referencia de la población en cuestión para que difundan información sobre derechos y obligaciones, minas, o prevención del crimen.
  - Desarrollar la capacidad de la comunidad para manejar los procedimientos de documentación civil, titulación de tierras e indemnización. Para ello, desarrollar los conocimientos de determinadas personas de referencia para que, a su vez, asistan a otras personas en la misma posición y faciliten el acceso del público en general a la información.
  - Promover reuniones directas entre la comunidad desplazada y agentes externos involucrados en la mitigación de riesgos de protección, como autoridades locales, la policía, los registros y las comunidades de acogida.

- Ayudar a la comunidad a organizar y gestionar sistemas de vigilancia comunitaria (*elaborados en la Parte IV.2* 📖).

- Brindar orientación a los miembros de la comunidad para documentar las buenas prácticas y metodologías participativas[1], así como sobre la manera de recopilar, verificar y analizar información sobre determinadas cuestiones de protección para determinar el curso de la acción a seguir[2].
- Mantener un diálogo abierto y acordar con la comunidad los mecanismos que se deben establecer para responder a los problemas de protección que se identifiquen y garantizar su seguimiento y monitoreo.
- Impulsar un diálogo sobre las soluciones duraderas previstas por las comunidades desplazadas. Garantizar que todos los miembros tengan acceso a información exacta y objetiva sobre las diferentes opciones existentes (*como se indica en las Partes V.7 y VI* 📖).
- Proporcionar continuamente retroalimentación sobre los programas de la agencia así como sobre su progreso y las dificultades encontradas.

2.4 Colaboración con la comunidad en asuntos sensibles

En toda comunidad suele haber cuestiones de protección altamente sensibles, por estar relacionadas con la situación de seguridad, o con tabúes, creencias culturales, bienes económicos e intereses financieros. Este tipo de cuestiones deben ser tratadas con suma cautela por personal con experiencia.

- Aprovechando actividades y reuniones cotidianas, presentar y explicar con regularidad la posición de las organizaciones humanitarias en torno a los estándares de derecho internacional y de derechos humanos.
- Evitar parecer críticos con las prácticas comunitarias; mostrar respeto y tener sensibilidad cultural.
- Identificar a las personas de la comunidad que estén abiertas a ideas nuevas, especialmente entre sus líderes, y explorar formas de entablar un diálogo constructivo con ellas.
- Garantizar la privacidad de reuniones de naturaleza sensible para permitir que las personas afectadas hablen libremente.
- Centrarse en las causas subyacentes del tema o práctica en cuestión, y hablar de ellas y de las consecuencias y efectos que tienen sobre el resto de la comunidad.
- Trabajar con la comunidad para identificar en qué ámbitos se pueden realizar pequeños cambios, como prácticas alternativas que defiendan valores o respondan a problemas sin vulnerar derechos.
- Involucrar a los hombres en cuestiones relacionadas con el empoderamiento y la igualdad de género. Utilizar grupos focales para hablar de temas como masculinidad o violencia de género.
- Trabajar con líderes comunitarios, organizar campañas públicas de información, actividades de sensibilización, formación, actividades de teatro con grupos de hombres, mujeres, niños y niñas de diferente edad y otros factores de diversidad .
- Involucrar a las comunidades de acogida en estos debates y actividades, particularmente si experimentan los mismos problemas o en el caso de que los temas creen tensiones entre ambas comunidades.

---

[1] Dar ejemplos de otros lugares y facilitar visitas para ir a verlos, cuando proceda.

[2] Dejar información al final de las reuniones, talleres, etc. para que la puedan estudiar y debatir en mayor profundidad.

2.5 Apoyo a planes de acción y a los equipos comunitarios

Cuando la comunidad haya hecho suya la estrategia de protección, es el momento de diseñar un plan de acción comunitario, basado en el análisis de los derechos, la priorización de los riesgos de protección y las soluciones, las necesidades identificadas y los recursos económicos disponibles (*Véase la Parte III.1* 📖).

- Garantizar que se hayan representado bien los intereses de los distintos grupos, lo que incluye a las minorías y las comunidades de acogida, y que se ha consultado a los niños y niñas adecuadamente[3]. Si el nivel de participación sigue siendo insuficiente, hablar de las medidas que se pueden adoptar para responder a las cuestiones pendientes o retomar algunas de las actividades indicadas en la sección *2.3* de este capítulo, *Apoyar respuestas y soluciones comunitarias.*
- Capacitar y ayudar a la comunidad a articular su propio plan de acción de manera que refleje claramente los plazos, los métodos y la división de funciones, así como el presupuesto y aquellos ámbitos en los que se requiere asistencia para lograr la solución escogida.

Algunas ideas sobre el desarrollo de planes comunitarios

El primer paso en el desarrollo de un plan de acción comunitario es identificar los problemas de protección y las necesidades de asistencia que han sido identificadas por la comunidad. Una vez hecho esto, habrá que hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Qué actuaciones son necesarias para tratar este problema?
- ¿Cuál es el resultado o el cambio deseado? y ¿se logrará así eliminar la causa o el síntoma?
- ¿A quién va a beneficiar? ¿Estamos siendo participativos?
- ¿El proyecto promueve derechos humanos individuales y mejora la situación de protección de todos los miembros de la comunidad?
- ¿Qué recursos (materiales, financieros, humanos) se necesitan por parte de la propia comunidad y del exterior?
- ¿Quién va a proporcionar estos recursos?
- ¿Cómo se van a administrar los recursos? ¿Quién va a llevar la contabilidad?

Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR, 2008

- Apoyar respuestas flexibles y eficaces mediante la creación de pequeños “equipos de acción comunitaria” formados por voluntarios y creados para cuestiones importantes, como los derechos de la niñez, el medio ambiente y un grupo de hombres sobre VIH/SIDA.
- Utilizar los equipos de acción comunitaria para hacer hincapié en las contribuciones de cada segmento de la población, lo que incluye a las personas mayores a cargo de guarderías o actividades culturales y de alfabetización, para luchar contra la exclusión.
- En relación a cuestiones sensibles, definir un ámbito amplio para el equipo de acción, como un “equipo de educación” para trabajar sobre cuestiones más generales pero, a la vez, estar pendientes del índice de absentismo escolar, el reclutamiento infantil en las fuerzas armadas u otros grupos armados y de riesgos asociados con la violencia de género.
- Facilitar la planificación y actuaciones conjuntas entre los desplazados internos y personas anteriormente desplazadas, así como con las comunidades vecinas para facilitar la integración y fomentar buenas relaciones. Por ejemplo, se puede organizar un ejercicio de documentación para la expedición de documentos de identidad para todas las comunidades en la zona, o crear un centro de formación profesional, o un proyecto de reforestación.
- Apoyar estrategias de autosuficiencia como medida fundamental para que las comunidades afectadas recuperen la estabilidad y la confianza en el futuro (*elaborado en la Parte IV.16* 📖).

[3] Véase el *Anexo I* 📖 *del presente capítulo* sobre la comunicación con niñas y niños.

2.6 Facilitar debates[4]

Según el contexto, resultará más apropiado uno u otro método.

- Los grupos focales resultan útiles para explorar respuestas de grupo a un problema común, pero pueden resultar inapropiados para temas sensibles, como la violencia de género.
- Los debates semi-estructurados o las conversaciones a nivel individual o por hogar resultan apropiadas para obtener información personal y más detallada, así como para analizar problemas que no surjan fácilmente en un grupo.

La utilización de diferentes métodos en diferentes momentos proporcionará diversas perspectivas sobre los riesgos de protección y dará la oportunidad de verificar la fiabilidad de la información y confirmar que se ha comprendido bien la situación.

2.7 Monitoreo y evaluación comunitarios

La comunidad debe monitorear directamente el impacto de las actividades implementadas por sus propios miembros así como por organizaciones humanitarias en su nombre. Esto facilitará que hagan suyos los resultados logrados y generará confianza. También ayudará a identificar y responder con rapidez a los problemas de implementación que puedan surgir, que, de lo contrario, podrían crear tensiones.

- Trabajar con los líderes comunitarios para acordar sistemas eficaces de monitoreo por parte de la comunidad, y desarrollar un sistema de monitoreo interagencial.
- Monitorear continuamente la situación e identificar nuevas necesidades y problemas de protección que puedan ir surgiendo. Priorizar las respuestas necesarias e incorporarlas al plan de acción general.
- Realizar evaluaciones participativas con regularidad utilizando grupos focales y otros métodos. Utilizar herramientas de evaluación sencillas y garantizar la participación de todos los grupos.
- Trabajar sobre la base de planes previamente acordados y de los resultados de los diagnósticos participativos para analizar el progreso realizado e identificar las debilidades.
- Acordar con la comunidad los cambios o las medidas correctoras necesarias para responder a las debilidades, superar las lagunas y evaluar conjuntamente el impacto de dichas medidas a lo largo del tiempo.
- Hablar de posibles cambios de actitud con equipos o subgrupos comunitarios sobre la base de su nivel de iniciativa a lo largo de un determinado periodo de tiempo, su autonomía y su asertividad en las intervenciones.
- Asegurarse de que todos los miembros del personal lleven signos de identificación para que las personas para las que se trabaja puedan monitorear y evaluar sus actitudes individuales y la calidad de sus servicios.
- Dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones y compartirlos con la comunidad. Documentar las lecciones aprendidas y el progreso realizado y asegurarse de que se comparten con todas las demás agencias.

3. Desafíos

La movilización comunitaria es un proceso a largo plazo. Las organizaciones humanitarias necesitan tiempo, habilidades y recursos para **construir** una relación sólida de trabajo con los desplazados internos. Los desplazados, con frecuencia se encuentran dispersos por zonas extensas y pueden llegar a ser invisibles con facilidad, especialmente cuando viven en familias de acogida y en zonas urbanas. La comunidad humanitaria debe comprometerse, desde el comienzo de las operaciones, a forjar una relación de colaboración con las personas para las que trabaja y garantizar su participación en todas las actividades que afecten sus vidas.

---

[4] *Para mayor orientación, ver el Anexo I del presente capítulo.*

Las comunidades afectadas no siempre conocen la diferencia entre las distintas agencias. Éstas deben cooperar entre ellas, sobre la base del respeto de sus mandatos respectivos, y coordinarse para hablar "con una sola voz" y establecer los principios básicos del trabajo con las comunidades. Si las diferentes agencias trabajan con estructuras de liderazgo diferentes o establecen canales paralelos de comunicación, pueden perjudicar el trabajo de sus socios y crear confusión en la comunidad. Las agencias deben utilizar los grupos comunitarios y equipos de acción comunitaria establecidos y trabajar a partir de ellos mediante programas de movilización comunitaria para beneficiarse de su comprensión de los principales problemas de protección y darles una mayor legitimidad.

En situaciones altamente volátiles y politizadas, los desplazados internos que ejerzan funciones de liderazgo pueden ser reacios a que se les identifique como "líderes comunitarios", ya que ello puede exponerlos a riesgos de seguridad. Los equipos de acción comunitaria representan un enfoque más informal y menos sensible que permite a miembros de la comunidad en su nombre, en general.

Referencias principales

- *Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR*, ACNUR 2008.
- *La participación de la población afectada por las crisis en los programas de acción humanitaria,* Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, (ALNAP) 2003.
- *Tools for Community Participation: A Manual for Training Trainers in Participatory Techniques,* L. Srinivasan PROWWESS, UNDP, New York, 1993.
- Reinforcing a Community Development Approach, UNHCR, EC/51/SC/CRP.6, 15, February 2001.

Enlaces de utilidad

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): **www.fao.org/participation/espanol/**
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): **www.unicef.org**
- Entidad de las naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres): **www.unwomen.org/es**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR): **www.acnur.org**
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): **www.unfpa.org**
- Women's Commission: **http://womensrefugeecommission.org/**

Anexo I

Entablar un diálogo sobre una cuestión específica

Comunicarse con los adultos

- Reunirse con mujeres, hombres, niños y niñas de diferente edad y otros factores de diversidad para permitirles expresarse libremente y garantizar que se dé visibilidad a los riesgos de protección específicos de cada grupo ,según la edad o el género.
- Informar al grupo por adelantado de lo que se quiere hablar con ellos y escoger un momento que no les quite tiempo para las tareas domésticas o actividades de generación de ingresos. ¡Ser puntuales!
- Asegurarse de que los líderes comunitarios sepan que se va a celebrar la reunión.
- Cerciorarse de que se dispone de suficiente tiempo para la reunión y de que ésta tiene lugar en una zona privada para que los participantes se sientan relajados y puedan expresar sus problemas sin preocuparse de que otros les puedan oír.
- Si alguien hablara de una cuestión sensible durante una reunión de grupo focal, suele ser mejor dar seguimiento al tema con esa persona por separado.
- Durante el debate, se debe hacer lo siguiente:
  - Presentarse al grupo y explicar por qué es importante su participación; que ésta es voluntaria; qué va a pasar con la información; la importancia de la confidencialidad; y cómo se va a retroalimentar posteriormente a los participantes.
  - Al comienzo de la reunión, presentar temas neutrales de interés común para abrir el debate.
  - Hacer preguntas abiertas, sobre el cómo, el qué, el dónde y el porqué en la medida de lo posible, especialmente para aclarar o confirmar que se ha comprendido bien. No juzgar a los que participen; aceptar lo que digan.
  - Evitar hacer preguntas o afirmaciones con segundas intenciones.
  - Evitar dominar la discusión; hacer preguntas sencillas y de una en una.
  - Dar la palabra a todos los participantes. Ser sensible a las normas culturales de modo que nadie tenga la sensación de que le meten prisa, ni se sienta excluido. Ser consciente de quiénes dominan en el grupo.
  - Orientar el diálogo hacia el análisis de las causas de los riesgos, las habilidades de que dispone el grupo para resolver sus problemas, y el papel de la comunidad para desarrollar soluciones.

Comunicarse con niños y niñas[5]

Siempre se debe incluir a niñas, niños y jóvenes en los diagnósticos participativos. Las niñas y niños tienen necesidades y habilidades muy diferentes de las de los adultos. Es fundamental garantizar que todos los niños y niñas participen voluntariamente y que los padres de los niños pequeños autoricen la participación de estos. La comunicación con niñas y niños debe observar ciertas reglas, que se enumeran a continuación:

- Sentirse a gusto con los niños y niñas, comunicándose con ellos de la manera que resulte más cómoda a todos. Puede ser sentándose en el suelo, a través del juego, dando un paseo y aceptando manifestaciones de angustia o agresividad.
- Utilizar un lenguaje sencillo y conceptos apropiados para la edad de los niños y niñas, su etapa de desarrollo y su cultura.
- Aceptar que los niños y niñas que han vivido experiencias angustiosas, con frecuencia pueden tener dificultades para confiar en un adulto al que no conocen. Es posible que se

[5] La siguiente lista está basada en *La Herramienta del ACNUR para el diagnóstico participativo en las Operaciones*, 2006, página 39.

necesite tiempo y paciencia para que el niño o la niña tenga la suficiente confianza para expresarse abiertamente.

- Comprender que los niños y niñas pueden ver su situación de una manera muy distinta a la de los adultos: los niños y niñas pueden dejarse llevar por la imaginación, inventarse explicaciones para incidentes desconocidos o atemorizadores, expresarse de manera simbólica, o hacer hincapié en cuestiones a las que los adultos normalmente no dan importancia.
- Ser sensibles a las cuestiones relacionadas con el género, la cultura, el origen étnico y las relaciones de poder entre los adultos y los niños y niñas.
- Fomentar la participación de colegas o del personal de otras agencias con experiencia en el trabajo participativo con niñas y niños.

Parte V.11
Salud mental y apoyo psicosocial

1. La importancia del apoyo psicosocial 457

2. ¿Qué es el apoyo psicosocial? 457

3. Apoyo psicosocial en situaciones de desplazamiento interno 458

4. Desafíos 461

Referencias principales y enlaces de utilidad 462

1. La importancia del apoyo psicosocial

El desplazamiento a consecuencia de un conflicto o un desastre natural puede resultar gravemente perjudicial para el bienestar físico, social, emocional y espiritual de la persona. La exposición a la violencia o a catástrofes, la pérdida o la separación de familiares y amigos, el deterioro de las condiciones de vida, la incapacidad de cubrir las propias necesidades y las de la familia y la falta de acceso a los servicios pueden tener consecuencias, tanto inmediatas como a largo plazo para las personas, las familias y las comunidades, como trastornos de estrés post traumático, enfermedades psicosomáticas, depresión, ansiedad e, incluso, comportamientos violentos[1].

Las estrategias de protección, por consiguiente, deben incluir intervenciones dirigidas a proteger y promover la salud mental y el bienestar psicosocial de las poblaciones afectadas. Teniendo en cuenta que este tipo de programas se centran en cuestiones altamente sensibles, se deben implementar de manera social y culturalmente apropiada, teniendo en cuenta la edad, el sexo y otros factores de diversidad de los diferentes miembros de las comunidades.

Los programas deben reforzar la capacidad de recuperación de las comunidades, respetar la confidencialidad de la información, obtener la autorización con conocimiento de causa de las personas afectadas, y basarse en principios de derechos humanos así como en los principios de participación y "no hacer daño" – *do no harm* – (*elaborado en la Parte I.1.5*).

2. ¿Qué es el apoyo psicosocial?

El Grupo de trabajo sobre salud mental y apoyo psicosocial en situaciones de emergencia del IASC desarrolló en el año 2007 unas directrices sobre salud mental y apoyo psicosocial. Este capítulo se basa en gran parte en estas directrices interagenciales, que deben ser el punto de referencia para programas más especializados[2].

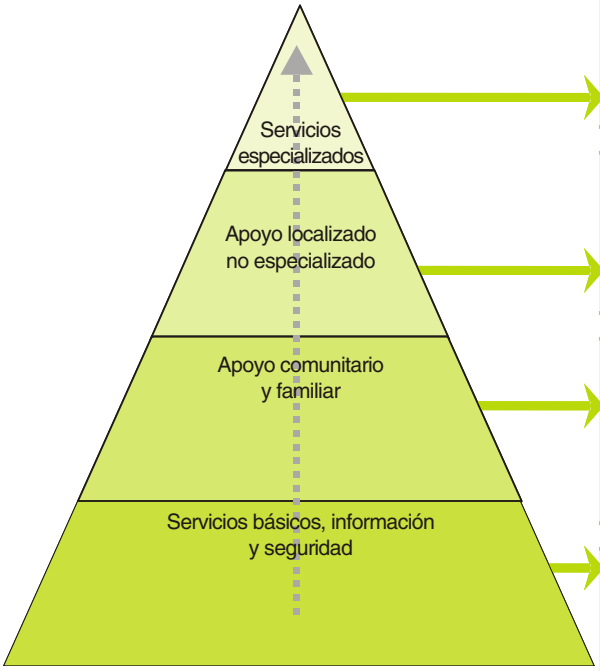
La guía del IASC define la salud mental y el apoyo psicosocial como dos conceptos complementarios que cubren "todo tipo de apoyo local o externo cuyo propósito sea proteger o promover el bienestar psicosocial y/o prevenir o tratar trastornos mentales." El término "psicosocial" refleja la relación entre la psicología (pensamiento individual, emociones, sentimientos y comportamiento) y la sociedad o el entorno en el que nos desenvolvemos (cultura, tradiciones, espiritualidad, relaciones interpersonales en la familia o comunidad, y las tareas cotidianas, como la escuela o el trabajo).

La guía del IASC también establece que la salud mental y el apoyo psicosocial requieren intervenciones a diferentes niveles, que pueden incluir desde programas generales sobre servicios básicos y cuestiones de seguridad, hasta proyectos de apoyo comunitario y familiar y servicios de salud mental más concretos y especializados. Por consiguiente, es fundamental distinguir entre programas a favor de la población en general (servicios no especializados) de otras intervenciones que requieren conocimientos especializados.

Todos los actores humanitarios deben contribuir a las respuestas no especializadas y garantizar el establecimiento de mecanismos de respuesta y derivación para los casos que requieran intervenciones más especializadas (indicadas en la pirámide y en la tabla más abajo). La coordinación entre los diversos actores es crucial para garantizar la existencia de mecanismos efectivos de prevención y respuesta.

[1] En algunos casos, estos factores pueden contribuir a un cambio de comportamiento, lo que puede incluir un mayor consumo de drogas, agresión y niveles más altos de violencia sexual y doméstica.

[2] *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, IASC, 2007.



4. Se requerirán servicios especializados para un grupo reducido, aunque a menudo pasado por alto, de personas que experimenten niveles elevados de angustia que les impida funcionar con normalidad en el día a día. Estos servicios únicamente deben ser brindados por personal cualificado.

3. Un porcentaje más reducido de la población con reacciones de estrés particularmente marcadas, requerirá un apoyo localizado y no especializado, que preste atención a nivel individual, familiar o de grupo. Estos "primeros auxilios" psicosociales deben ser brindados por personal sanitario y trabajadores sociales.

2. Las personas que hayan experimentado la pérdida de apoyo familiar y comunitario a causa de fallecimientos, separación y pérdida de los medios de subsistencia requieren un apoyo específico para recuperar la protección que le proporcionaban estos sistemas. Estos programas pueden incluir la reunificación familiar, rituales curativos para la reconciliación y formación profesional.

1. Toda persona desplazada necesita tener acceso a alimentos, alojamiento, agua, higiene, sistemas operativos de gobierno, asistencia sanitaria, información y seguridad para recuperar su bienestar y mitigar posibles daños psicosociales adicionales.

Pirámide de intervenciones de salud mental y apoyo psicosocial en emergencias

3. Apoyo psicosocial en situaciones de desplazamiento interno

El Estado es el principal responsable de garantizar el bienestar psicosocial de la población en su territorio y de brindar servicios especializados a través de las estructuras de salud mental. En tiempos de conflicto armado, violencia generalizada o desastres naturales, es posible que no tenga la capacidad de hacer frente a necesidades adicionales y pueda requerir temporalmente la asistencia de la comunidad internacional.

Las estrategias para proteger y propiciar el bienestar psicosocial de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas deben movilizar los sistemas de asistencia y las capacidades existentes en las comunidades para fomentar la recuperación de una sensación de normalidad. El restablecimiento de la vida familiar y comunitaria y la protección frente a otros posibles daños son fundamentales a tal efecto.

General	• Garantizar que todas las evaluaciones, también durante las emergencias, incluyan un componente relativo a las necesidades de salud mental, personas en riesgo y recursos disponibles en la población desplazada y las demás poblaciones afectadas, centrándose específicamente en: ♦ recursos existentes de apoyo psicosocial y mental, ya sea del sistema oficial sanitario o de las estructuras de apoyo de la propia comunidad; ♦ capacidades y actividades de las organizaciones sobre el terreno en el ámbito del apoyo psicosocial y la salud mental; y ♦ las necesidades y fortalezas programáticas, lo que incluye el funcionamiento de los sistemas de derivación entre los diversos sectores.

	Al realizar las evaluaciones no se debe intentar hacer un "diagnóstico" a no ser que se cuente con personal cualificado (psicólogos clínicos, psiquiatras o personal médico). • Coordinarse con agencias colaboradoras especializadas para garantizar la existencia de un "procedimiento acelerado" en las evaluaciones para la derivación de personas que puedan tener necesidades específicas o que estén en mayor situación de riesgo[3]. Se debe dar máxima prioridad a las personas con enfermedades mentales, quienes deben recibir una respuesta inmediata. (*Véase la Parte III.19*) • Coordinarse con los servicios sanitarios de atención primaria, tanto a nivel gubernamental como de las ONGs, para garantizar el acceso de las comunidades desplazadas o afectadas a los servicios de salud mental en condiciones de igualdad. (*Ver la Parte IV.13*) En el caso de que no se dispusiera de este tipo de servicios o de que estos estuvieran saturados, aumentar la capacidad de acogida o establecer clínicas de salud mental en los asentamientos de población desplazada. • Abogar a favor de la integración de proyectos comunitarios especializados de apoyo psicosocial en los programas existentes y en la planificación para emergencias. • Garantizar que los problemas de salud mental y apoyo psicosocial figuren en la agenda de los grupos sectoriales o sectores pertinentes. Solicitar al grupo sectorial o grupo de trabajo de salud y al de protección que brinden orientación básica sobre salud mental y psicosocial a las agencias humanitarias no especializada (*Véase la Parte I.3*). • Para evitar más daños, garantizar que la información sobre programas de salud mental y apoyo psicosocial se formule de una manera culturalmente apropiada y en el idioma adecuado. Verificar la existencia de protocolos de actuación para llevar a cabo derivaciones y que las agencias respeten las garantías de confidencialidad existentes.
Servicios básicos y seguridad	• Coordinarse con los diferentes programas sectoriales para garantizar el acceso de los desplazados internos a los servicios básicos (salud, educación, alimentos, agua, alojamiento, apoyo para el desarrollo de medios de subsistencia) con independencia de su edad, sexo, idioma, religión u origen. La forma en que se brinden los servicios tiene un gran impacto sobre el bienestar de las personas afectadas. (*Véase la Parte V.5*) • Fortalecer el acceso a un entorno educativo favorable y seguro: involucrar a todos los miembros de la comunidad en la evaluación de necesidades, el diseño de las actividades y las respuestas a nivel intersectorial. Fomentar su retroalimentación y su participación en el monitoreo de todos los programas, y abrir canales de comunicación para que puedan expresar sus problemas, las necesidades que les vayan surgiendo o para que propongan iniciativas comunitarias. (*Véase la Parte III.4*). • Organizar debates y otras consultas sobre cuestiones de seguridad en grupos focales; fomentar iniciativas comunitarias para garantizar su propia protección y brindar apoyo siempre que fuera necesario. En la medida en que resulte apropiado, impulsar un diálogo al respecto entre las autoridades locales de orden público y las comunidades afectadas. Abogar ante las autoridades oportunas a favor de la adopción de las medidas de seguridad que solicite la comunidad. (*Véase la Parte IV.2*).

[3] ACNUR, Heightened Risk Identification Tool, borrador, junio 2007.

Refuerzo del apoyo familiar y comunitario
(*Véase la Parte V.10*)

- Evaluar las dinámicas sociales en el seno de la comunidad desplazada para identificar las estructuras de apoyo existentes y fortalecerlas. La participación del personal local en este tipo de iniciativas puede ser un gran apoyo.
- Difundir información sobre los mecanismos de apoyo existentes y las actividades de la comunidad.
- Garantizar que los programas de apoyo psicosocial:
  - ayuden a las comunidades a comprender que están experimentando reacciones normales a situaciones atípicas;
  - reduzcan el impacto del estrés; e
  - incluyan capacitación sobre técnicas de comunicación y resolución de problemas para las comunidades afectadas para que puedan solicitar y obtener ayuda.
- Identificar casos de separación familiar e iniciar inmediatamente el proceso de registro y localización de familiares para garantizar su pronta reunificación. (*Véase la Parte IV.7*)
- Identificar a personas en riesgo en entornos institucionales, como orfelinatos, asilos de ancianos, instituciones de salud mental y centros de detención o penitenciarios. Tomar las medidas necesarias para su protección y, si fuera apropiado, buscar un mecanismo de cuidado comunitario.
- Facilitar la realización de prácticas curativas culturales, espirituales y tradicionales apropiadas y otras actividades comunitarias de autoayuda.
- Facilitar o mejorar el acceso a oportunidades de educación formal y no formal para niñas y niños, ya que ello puede proporcionar un entorno seguro y estable para los niños y niñas afectados por los conflictos armados, permitiéndoles recuperar la sensación de normalidad, la dignidad y la esperanza. Es importante reanudar lo antes posible las actividades de educación formal y no formal en todas las etapas del ciclo de desplazamiento. Desarrollar actividades separadas para adolescentes y jóvenes, a quienes no se les suele prestar suficiente atención, por ejemplo, organizando cursos de recuperación y de enseñanza acelerada para los adolescentes que hubieran interrumpido su educación por haber estado asociados con fuerzas armadas u otros grupos armados. Fortalecer las capacidades de apoyo psicosocial existentes en entornos de educación formal y no formal.
- Si fuera apropiado, considerar la posibilidad de establecer programas de alimentación en las escuelas. Una buena alimentación en los entornos educativos puede mejorar directamente el bienestar psicosocial de las niñas y niños, mejorando su concentración.
- Fomentar la reanudación de eventos y actividades culturales y religiosas para apoyar las redes sociales, y actividades recreativas para niñas y niños.
- Involucrar a los adultos y adolescentes en acciones concretas de utilidad, como la construcción y organización del alojamiento, actividades de localización de familiares, distribución de alimentos, enseñanza infantil o impartición de formación profesional y realización de actividades de apoyo al desarrollo de medios de subsistencia.
- Abogar a favor del desarrollo de programas comunitarios para fomentar la autosuficiencia y medios de subsistencia adecuados para personas que hayan perdido sus redes tradicionales de apoyo familiar y comunitario y apoyar dichos programas.
- En la medida de lo posible, promover el desarrollo de respuestas inter-generacionales para reducir la exclusión y el deterioro de las relaciones de respeto mutuo entre las personas mayores y los jóvenes, niñas y niños.

Apoyo localizado no especializado	• Organizar actividades de formación con especialistas sanitarios sobre primeros auxilios psicológicos para trabajadores de atención primaria de la salud. Instar al personal escolar, lo que incluye a los que trabajen en la administración, asesores, maestros y el personal sanitario, que deriven a los niños y niñas con problemas graves psicosociales y de salud mental a los mecanismos de apoyo adecuados. • Sensibilizar a la comunidad sobre el consumo de drogas. Todo el personal humanitario, incluido el personal local, debe poder contribuir a crear conciencia en este ámbito. • Promover la disponibilidad de apoyo psicológico, legal, social, económico, educativo y sanitario a supervivientes de violaciones de derechos humanos, y fomentar su participación en actividades familiares y comunitarias. • Garantizar que los programas de apoyo psicosocial y de salud mental empoderen a las mujeres y a las niñas así como a personas o grupos con necesidades especiales, como las personas mayores; y les ayuden a desempeñar un papel activo en la organización de sus vidas, reduciendo su dependencia y logrando la autosuficiencia. Este tipo de programas deben tener un componente de seguimiento durante la etapa de integración, retorno o asentamiento en otro lugar y después de ella.
Servicios especializados	• Llevar a cabo una evaluación detallada el impacto del desplazamiento sobre la salud mental en colaboración con la comunidad y los especialistas pertinentes. Comparar los trastornos de salud mental y los servicios correspondientes que existieran con anterioridad al conflicto con la situación actual. • Buscar estructuras de apoyo comunitarias que puedan asistir en la identificación, derivación y apoyo de personas de todas las edades que necesiten servicios especializados. • Colaborar con especialistas para conseguir que los actores humanitarios no especializados se sensibilicen y se formen para poder identificar casos de salud mental y derivarlos a programas especializados. • Ampliar la disponibilidad de atención especializada de salud mental a través de los servicios generales y comunitarios de salud mental. • Salvaguardar el derecho a la confidencialidad de la información y de los datos personales así como el deber de obtener el consentimiento con conocimiento de causa de los pacientes, lo que implica su derecho a rechazar el tratamiento. • Abogar a favor del restablecimiento de mecanismos de apoyo o servicios o de crearlos si no existieran. • Apoyarse en los vínculos existentes entre las agencias, así como en los grupos sectoriales o de trabajo de protección o de salud y las autoridades sanitarias a nivel nacional para reforzar la formación y capacitación de personal sanitario, siempre que fuera necesario.

4. Desafíos

- La falta de estructuras de salud mental en determinados lugares puede perjudicar la eficacia de la respuesta humanitaria. Se debe abogar ante el gobierno central para abordar este problema, siempre que sea necesario.
- La falta de personal especializado en los servicios públicos o en la comunidad humanitaria puede hacer que el personal no especializado lleve a cabo actividades para las que carezca de formación. En estos casos los grupos sectoriales de salud y de protección deben organizar el despliegue de personal especializado en la operación.
- La falta de comprensión de las normas y prácticas culturales y del respeto que merecen por parte del personal humanitario puede resultar perjudicial si las respuestas son inapropiadas o si se debilitan las capacidades locales por el establecimiento de mecanismos externos de apoyo.
- La negación de los problemas de salud mental y su estigmatización puede constituir un obstáculo más para acceder a la atención sanitaria.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, IASC, 2007
- *The 'TOT': A Global Approach for the Training of Trainers for Psycho-social and Mental Health Interventions in Countries Affected by War, Violence and Natural Disasters*, Baron, N., Intervention: International Journal of Mental Health, Psycho-social Work and Counselling in Areas of Armed Conflict, No. 4, 2006.
- *The Community Participatory Evaluation Tool for Psycho-social Programmes: A Guide to Implementation*, Bragin, M., Intervention: International Journal of Mental Health, Psycho-social Work and Counselling in Areas of Armed Conflict, No. 3, págs. 3-24, 2005.
- *Children in Crisis: Good Practices in Evaluating Psycho-social Programming,* Duncan, J., y Arntson, L., Save the Children Federation, Inc., Washington, D.C. 2004.
- *Palestinian Code of Conduct for Psycho-social Interventions,* 4 octubre 2001.
- *Psycho-social Care and Protection of Tsunami Affected Children: Inter-Agency Guiding Principles,* enero 2005.
- *Psycho-social Intervention in Complex Emergencies: A Conceptual Framework and a Framework for Practice*, The Psycho-social Working Group, Edinburgh, 2003.
- Psycho-social Training CD-ROM, the Psycho-social Working Group, Edinburgh, 2006.
- *Working with Children in Unstable Situations: A Guiding Manual for Psycho-social Interventions* (Borrador), Refugee Studies Centre, Oxford University y UNICEF, 2002.
- *Promoting Psycho-social Well-being among Children Affected by Armed Conflict and Displacement: Principles and Approaches*, Save the Children, 1996.
- *Technical Notes: Special Considerations for Programming in Unstable Situations*, UNICEF, 2000.
- *Handbook of Psycho-social Assessment for Children and Communities in Emergencies*, UNICEF East Asia and Pacific Office and Regional Emergency Psycho-social Support Network, 2005.
- *Guidance on the Use of Standardized Specific Needs Codes*, UNHCR, IOM, 28/2007/FOM30/2007.
- *La salud mental en las emergencias. Aspectos mentales y sociales de la salud de poblaciones expuestas a factores estresantes externos,* Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra, 2003.

Parte V.12
Evacuaciones humanitarias

1. La protección de civiles durante las evacuaciones 464

2. Consideraciones fundamentales de protección 465

3. Principales desafíos 469

Referencias principales y enlaces de utilidad.....470

1. La protección de civiles durante las evacuaciones

En situaciones de desastres naturales, con frecuencia se llevan a cabo evacuaciones humanitarias[1]. En situaciones de conflicto armado, sin embargo, las evacuaciones humanitarias constituyen una medida de carácter excepcional.

En situaciones de conflicto armado, la población civil puede verse atrapada entre las partes beligerantes o, incluso, convertirse en el objetivo de sus ataques. Aunque es posible que algunos civiles logren huir de las zonas inseguras por sus propios medios, puede que otros, incluidos los que ya se encuentran desplazados, no logren llegar a una zona más o menos segura. Las evacuaciones humanitarias con frecuencia tienen graves implicaciones de seguridad, étnicas, políticas y logísticas. En particular, la participación de actores humanitarios en evacuaciones forzosas plantea la cuestión de responsabilidad criminal por "complicidad e incitación" al desplazamiento interno y otras violaciones de derechos humanos, como la limpieza étnica. En cambio, la "no intervención" puede acabar generando más víctimas entre la población civil.

Bosnia y Herzegovina 1992-93

"La insistencia política en el derecho a permanecer no debería impedir, en la práctica, a gente que esté en peligro buscar un lugar seguro. En muchas zonas, las minorías que todavía seguían allí sólo querían una cosa – marcharse y que les ayudaran a marcharse. Ello supuso un gran dilema para el ACNUR y el CICR. Aunque estas organizaciones no querían apoyar el objetivo del conflicto relacionado con las reubicaciones étnicas, también reconocían que ayudar a la gente a marcharse era la única manera de salvarles la vida. Como lo expresó la Alta Comisionada Sadako Ogata, "si trasladas a la gente, eres cómplice de la limpieza étnica. Si no lo haces, eres cómplice de asesinato."

Kirsten Young, "UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina"

Los actores humanitarios, en cooperación con los Estados, han recurrido en el pasado a evacuaciones o traslados de emergencia como medidas de carácter excepcional en circunstancias extremas, en el caso de que no hubiera otra manera de proporcionar con urgencia asistencia o protección y peligraran gravemente la vida y la seguridad de las personas.

La experiencia ha demostrado que las evacuaciones humanitarias mal planificadas o implementadas pueden acabar incumpliendo su objetivo de brindar protección y causar una mayor pérdida de vidas.

La planificación de una evacuación humanitaria requiere considerar con sumo cuidado el posible impacto negativo sobre los derechos humanos de las personas evacuadas y de otras comunidades afectadas. Entre estos derechos figuran el derecho a buscar protección dentro y fuera del propio país; el derecho a obtener protección frente a la limpieza étnica y el desplazamiento arbitrario; y la libertad de elegir el propio lugar de residencia[2]. Las evacuaciones humanitarias también pueden vulnerar los principios fundamentales de la acción humanitaria – humanidad, imparcialidad y neutralidad.

Entre los posibles escenarios en los que los actores humanitarios han proporcionado en el pasado asistencia o apoyo directo a las autoridades pertinentes, figuran:

- **la reubicación** de la población para alejarla de una zona peligrosa, como campamentos o zonas de conflicto, o afectadas por los desastres naturales, y llevarla a otro lugar del país. Este enfoque está justificado por razones de seguridad o salud pública y otros riesgos para la vida de las personas, como la presencia de elementos armados o problemas sanitarios causados por el hacinamiento de la población.

---

[1] Para obtener orientación sobre las evacuaciones y otras medidas vitales en situaciones de desastres naturales, ver Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno,

[2] Véase la Parte I.1.

- **la evacuación humanitaria** de los heridos, enfermos y otros civiles, lo que incluye a los desplazados internos, atrapados en el conflicto armado. Este enfoque es el adoptado tradicionalmente por el CIRC y las sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja; y
- **el traslado o evacuación internacional** de personas o grupos en riesgo de sufrir un ataque inminente o graves violaciones de derechos humanos en otro país[3]. En situaciones de conflicto, la negociación con las partes beligerantes sobre la evacuación o el traslado de los heridos, enfermos y civiles atrapados en el conflicto, incluidos los desplazados internos, forma parte del mandato principal y el papel tradicional del CICR. Las agencias de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, como la OIM, también pueden participar en evacuaciones humanitarias a gran escala y en traslados en situaciones de desastre natural o conflicto armado[4].

> En situaciones de desastres naturales, los Estados y los actores humanitarios que los asistan deben hacer todo lo posible en primer lugar por brindar protección *in situ* a todas las personas y comunidades afectadas cuya vida, integridad física o salud estén en grave peligro. Sin embargo, si dichas medidas no fueran suficientes, se deberá permitir a las personas en peligro que abandonen la zona y se les debe brindar asistencia para ello. De no poder hacerlo por cuenta propia, se deberá evacuar de la zona a todas las personas en peligro utilizando todos los medios disponibles.
>
> *Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales. (Directrices del IASC).*

2. Consideraciones fundamentales de protección

El contexto en el que se desarrollan los traslados y reubicaciones de población pueden variar considerablemente. Es necesario llevar a cabo un análisis situacional en profundidad para determinar hasta qué punto la asistencia puede hacer que los actores humanitarios sean cómplices de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (por ejemplo, contribuyendo al desplazamiento o a la "limpieza étnica") y hasta qué punto la asistencia inmediata es necesaria para salvar la vida de las poblaciones afectadas. Es fundamental llevar a cabo una evaluación detallada, aunque sea rápida, de todos los factores que puedan afectar de alguna manera al traslado y la reubicación para garantizar que la maquinaria diplomática, de protección, asistencia, seguridad y logística que se tenga que establecer, pueda hacer frente a las posibles dificultades que puedan surgir a lo largo de la operación.

La experiencia operacional acumulada hasta la fecha pone de relieve la necesidad de que los actores humanitarios respeten varios estándares comunes. En el caso de que los actores humanitarios decidan participar en una evacuación humanitaria, deben tener en cuenta los puntos que se ofrecen a continuación.

[3] Los Programas de Traslado Humanitario (PTH) y los Programas de Evacuación Humanitaria (PEH) comprenden un conjunto de medidas de asistencia y protección adoptadas por los actores humanitarios y los Estados colaboradores para trasladar a la gente a un lugar seguro, en países vecinos dentro de una "región"(PTH) y fuera de la misma (PEH). Estos programas son diferentes de los Programas de Reasentamiento de Refugiados, que abarcan sobre todo a refugiados reconocidos individualmente y grupos claramente definidos en países de asilo, y son implementados anualmente por los Estados, independientemente de otros Estados y actores humanitarios, aunque en coordinación con ellos, según sus propios criterios para programas humanitarios.

[4] Gran parte de esta experiencia ha sido acumulada en situaciones en las que ha habido refugiados y solicitantes de asilo en situaciones de peligro inminente en un primer país de asilo. En algunos de estos casos, se trasladó a las personas en peligro alejándolas de las zonas objeto de ataque y llevándolas a otras más seguras (por ejemplo, refugiados de Sierra Leona y Liberia reubicados de las zonas fronterizas de Guinea en 2001) y, en otros casos, se los trasladó a lugares seguros en terceros países (refugiados kosovares en Macedonia en 1999, solicitantes de asilo uzbecos en Kirguistán en 2005).

Evaluaciones y análisis coordinados (*Véase la Parte III.1*)	• Al planificar las evacuaciones, traslados y reubicaciones, es fundamental poner en marcha iniciativas diplomáticas y de negociación para garantizar la adopción de las siguientes medidas: • Organizar mecanismos efectivos de intercambio de información con los socios nacionales e internacionales. • Desarrollar un análisis conjunto de los riesgos y lagunas existentes. El análisis individual de la situación que lleven a cabo las agencias puede estar influido por su respectivo mandato, interés y capacidad, lo que puede llevarlas a impulsar enfoques o prioridades diferentes. Para fortalecer la respuesta de emergencia, será vital llevar a cabo este análisis conjunto lo antes posible. • Hablar con todos los actores relevantes, según se considere oportuno, lo que incluye a las comunidades locales, sobre cuál puede ser la mejor forma de garantizar la protección antes, durante y después de la evacuación. Se deben considerar todos los posibles escenarios, incluido lo que puede fallar durante la evacuación, para minimizar los riesgos para la vida y la integridad de los civiles. • Garantizar que todos los socios operacionales estén al tanto de qué personas se debe incluir en los programas, los destinos y las condiciones de transporte y acogida. Asegurarse de que existe acuerdo al respecto.
Selección del lugar de reubicación y/o de las comunidades de acogida (*Véase las Partes IV.6 y V.6*)	• Consultar a las autoridades y a los socios que se considere oportuno en el marco de las estructuras de coordinación existentes, para identificar un lugar de reubicación y/o una comunidad de acogida. En la medida de lo posible, incluir a los desplazados internos y a los miembros de las comunidades vecinas y de acogida en el proceso de selección y planificación. • Asegurarse de que las evaluaciones de viabilidad de los emplazamientos incluyan consideraciones fundamentales de protección y autosuficiencia, como la distancia de las zonas de conflicto o con presencia de actores armados; el acceso a servicios sociales; infraestructuras básicas; actividades de subsistencia; proximidad a otras comunidades; y cualquier factor que pudiera desencadenar riesgos de protección para los evacuados[5]. • Hablar con los representantes de la comunidad de acogida y personas de diferente edad, género y otros factores de diversidad para comprobar si la comunidad de acogida, en general, acepta el asentamiento de los evacuados. • Debatir y negociar con las autoridades pertinentes los siguientes asuntos: ♦ medidas concretas y efectivas para garantizar la seguridad en el lugar de destino; ♦ mecanismos nacionales de protección y el compromiso de activarlos en la medida de lo necesario; y ♦ acceso humanitario y monitoreo de protección.

[5] Por ejemplo, en algunos casos, cruzar zonas con una composición étnica diferente o caminar largas distancias para ir a la escuela, o a puntos de suministro de agua o alimentos, o las zonas verdes, pueden exponer a los desplazados internos a un alto nivel de incidencia de agresiones físicas así como de violencia de género y de otro tipo.

Libertad de circulación e información (*Véase la Parte V.7 y V.10*)	• Establecer mecanismos apropiados de monitoreo y movilización comunitaria para garantizar que la evacuación esté basada en la decisión voluntaria de cada persona, que debe estar sustentada en la comprensión de los riesgos y las consecuencias de la evacuación, el traslado o la reubicación. Esto incluye la decisión de no retornar o de asentarse en un lugar en el que su vida, libertad o salud pueda estar en peligro[6]. Si fuera factible, los miembros de la comunidad desplazada deberían poder visitar el emplazamiento en el marco de la planificación. (*Véase la Parte IV.1*). • Colaborar con las autoridades locales pertinentes, las partes beligerantes, las organizaciones humanitarias y los líderes comunitarios para garantizar que se permita a los evacuados circular libremente y asentarse otras partes del país, tanto durante la evacuación o reubicación, como con posterioridad a ellas. • Hablar con las autoridades y las agencias pertinentes así como con representantes de las comunidades afectadas sobre cómo pueden ayudar las agencias a difundir información a todos los segmentos de las comunidades afectadas. La información debe incluir las razones de la evacuación, los procedimientos y plazos previstos, los lugares de destino y las posibles consecuencias de optar por trasladarse o quedarse. • Identificar posibles restricciones de la libertad de circulación y asentamiento a través de actividades de monitoreo de protección / derechos humanos en las nuevas zonas de asentamiento durante y después de las evacuaciones[7]. (*Véase la Parte V.2*)
Negociaciones de acceso y paso en condiciones de seguridad (*Véase la Parte V.4*)	• La obtención de garantías sólidas de las partes beligerantes para permitir la evacuación de civiles a través de las líneas del frente en condiciones de seguridad resulta complicado, particularmente en los casos en que las partes en conflicto utilizan a los civiles como peones. Hasta el más mínimo intento de evacuar civiles puede requerir arduas negociaciones antes de que las partes beligerantes permitan su salida. • Para salvaguardar los principios humanitarios fundamentales de humanidad, imparcialidad y neutralidad durante las negociaciones de acceso y paso se requiere la sólida coordinación de todos los actores humanitarios. • Para garantizar que todos hablen con una sola voz, se debe designar a una agencia para que lidere las negociaciones en nombre de todo el equipo interagencial del país. • Los actores humanitarios deben elaborar planes de contingencia en caso de que las partes en conflicto vulneren los acuerdos de acceso y paso en condiciones de seguridad. La planificación debe ser meticulosa para reducir al mínimo la posible pérdida de vidas y otros riesgos para la población civil y el personal humanitario.

[6] Las Directrices del IASC alertan contra la participación en evacuaciones, traslados y reubicaciones involuntarias. “A no ser que sea necesario para la protección de las personas afectadas frente a amenazas muy graves e inminentes para su vida, integridad física o salud, las organizaciones que brindan protección y asistencia a las personas afectada por los desastres naturales no deberán apoyar su evacuación involuntaria, o la prohibición de su regreso, incluso habiéndolo ordenado así las autoridades competentes”.

[7] Tales restricciones deben limitarse únicamente a las previstas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, la seguridad de las poblaciones afectadas, la salud y el orden público o los derechos y libertades de terceros.

Medidas logísticas para garantizar la seguridad y la dignidad	• La implementación de operaciones de evacuación y reubicación requiere una compleja coordinación logística en las zonas de origen, tránsito y destino, entre las agencias pertinentes de las Naciones Unidas, organizaciones humanitarias internacionales, autoridades locales/nacionales y grupos de la sociedad civil y, en determinados casos, terceros Estados. • Adoptar medidas concretas para garantizar que el traslado tenga lugar en condiciones de seguridad y dignidad, también por lo que se refiere a personas con necesidades específicas, como personas mayores o con discapacidad, mujeres embarazadas y niñas y niños separados o no acompañados. • Garantizar el suministro de asistencia sanitaria, alimentos y alojamiento en lugares de tránsito y de destino. • Sensibilizar oportunamente a los países donantes sobre la complejidad de los desafíos existentes para que garanticen apoyo financiero suficiente desde el comienzo, de modo que se pueda reforzar la capacidad operacional y lograr los objetivos de protección de la evacuación.
Tierra, vivienda y propiedad (*Véase la Parte IV.17*)	• Abogar ante las autoridades nacionales y las partes en conflicto a favor de que asuman sus responsabilidades de protección de propiedades, hogares y bienes comunales abandonados. Éstos deben ser protegidos frente a su posible destrucción y apropiación, ocupación o utilización ilegal o arbitraria. • En la medida de lo posible asistir a las comunidades a salvaguardar la documentación correspondiente al registro de tierras, viviendas y propiedad. Si no existiera un registro oficial, y si lo permitieran las condiciones de seguridad, ayudar a las comunidades a llevar a cabo una evaluación especial de la propiedad o a adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo una certificación informal antes de la evacuación o de manera inmediatamente posterior a la misma. Si fuera necesario, abogar a favor de que las autoridades nacionales reconozcan legalmente las propiedades abandonadas y emitan los certificados apropiados[8].
Unidad familiar (*Véase la Parte IV.7*)	• Bajo ninguna circunstancia se debe separar a las familias a consecuencia de movimientos de reubicación o evacuación, particularmente si hay niñas o niños involucrados. • Adoptar medidas prácticas para evitar la separación de niñas y niños de sus familias (por ejemplo, instar a los padres a enseñar a sus hijos sus nombres y apellidos y la dirección del lugar de destino; dar a los padres cordones para que se los aten a la muñeca así como a sus hijos; darles también etiquetas con los datos de identidad para que las adhieran a la ropa de sus hijos o se las cuelguen alrededor del cuello o las muñecas y ensayar con ellos cómo y en qué momento se las deben poner)[9]. Estas medidas prácticas son igualmente apropiadas para personas mayores que tengan dificultades de movilidad o que sean emocional, mental o físicamente frágiles. • Registrar a las personas evacuadas y monitorear su evacuación. Se debe identificar y registrar adecuadamente a los niños y niñas evacuados y se los debe tener localizados en todo momento. • Asistir a los adultos que quieran permanecer junto al resto de sus familias, evitando su separación.

[8] Véase Aplicación de los Principios Pinheiro, Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas, Interagencial, Marzo 2007.

[9] Para obtener mayor orientación, particularmente sobre cómo evitar la separación familiar de bebés y niños pequeños, ver UNICEF, The lost ones; Emergency care and family tracing for separated children from birth to five years, Child Protection Programme Division, Abril 2007.

Determinación de los criterios de selección para la evacuación	• Se debe llevar a cabo una evaluación minuciosa de las ventajas e inconvenientes de los diversos criterios de selección para la evacuación. Tanto estos criterios como los mecanismos para determinarlos dependerán de cada contexto. También es esencial obtener el consentimiento con conocimiento de causa de la comunidad y de las personas afectadas sobre los criterios de selección. • Establecer sistemas organizados con agencias especializadas y/o expertos (como médicos, en caso de evacuaciones médicas, UNICEF y el CICR en caso de evacuación de niños y niñas) para seleccionar y priorizar casos según el grado de vulnerabilidad y sus necesidades especiales de protección. Centrarse, en particular, en personas detenidas, personas con necesidades médicas, familias con bebés recién nacidos, mujeres embarazadas con hijos, niñas o niños no acompañados, mujeres en riesgo y personas mayores. • Garantizar que los criterios de selección para los procedimientos de evacuación se apliquen con transparencia, equidad y coherencia. Esto es vital para minimizar la confusión, las posibles tensiones y la percepción de que el proceso de selección es injusto. • Evitar, y abogar enérgicamente en contra del establecimiento de sistemas de tramitación rápida mediante los que se suele admitir a la gente por orden de llegada. Aunque sea la opción más sencilla en evacuaciones a gran escala, este tipo de sistemas no permiten priorizar a personas o grupos con necesidades especialmente urgentes de protección.
Monitoreo de protección y defensa (*Véase la Parte V.2 y 3* 📖)	• Reforzar el monitoreo y la presencia humanitaria tanto en el lugar de reubicación como en el lugar de origen, en caso de que las personas que se hayan quedado atrás puedan verse sometidas a una persecución aún mayor y a violaciones graves de derechos humanos. • Garantizar que las personas que hayan optado por permanecer cerca de sus hogares, como personas mayores cuyos familiares hayan sido evacuados, reciban un apoyo y asistencia continuados. Este tipo de casos se deben derivar a las instituciones nacionales o a redes locales de apoyo, y si fuera pertinente, a los actores humanitarios y de derechos humanos. • Los actores humanitarios deben mantener el diálogo con las autoridades permanentes para adoptar las medidas necesarias para proteger el nuevo emplazamiento, evitar nuevos riesgos de protección, activar los mecanismos nacionales de protección y mantener una presencia internacional y un monitoreo de protección.

3. Principales desafíos

La decisión, el diseño y la implementación de movimientos de evacuación, traslado o reubicación pueden entrañar enormes desafíos. A continuación se presentan tan sólo algunas consideraciones que se deben analizar a nivel interagencial:

- **Erosión del principio de asilo**

Dependiendo del contexto, el apoyo a la reubicación o evacuación de civiles en un país en conflicto puede erosionar el principio del acceso al asilo fuera del país de origen, por lo menos de manera temporal. El derecho a buscar asilo debe seguir siendo una opción real para todas las personas y grupos, tanto antes como después de un movimiento de reubicación o evacuación. Se deben adoptar las medidas necesarias para proporcionar información sobre esta alternativa, tanto a la población civil como a las partes beligerantes. El hecho de que los solicitantes de asilo hayan sido previamente desplazados internos, incluso si ello fuera debido a una evacuación humanitaria, no debe afectar negativamente su solicitud de asilo.

- **Tendencias de desplazamiento arbitrario y violaciones deliberadas de derechos humanos**

En algunos casos, es posible que el apoyo de la evacuación o reubicación de civiles, o el suministro de asistencia humanitaria durante este tipo de operaciones, no sea especialmente controvertido, particularmente si la situación no está politizada, como en contextos de desastres naturales. Sin embargo, en los casos en que el movimiento de la población forme parte de una política de desplazamiento forzado o una estrategia deliberada en un conflicto armado interno, como puede ser a efectos de limpieza étnica, los actores humanitarios habrán de hacer frente a grandes dilemas morales y políticos al decidir su participación[10]. Los actores humanitarios deben evitar participar en evacuaciones, traslados y reubicaciones involuntarias, a no ser que ello sea necesario para la protección de las personas afectadas ante amenazas graves e inminentes para su vida, integridad física o salud (*como se elabora en la Parte VI.1*), y una vez obtenido el consentimiento de los futuros evacuados con conocimiento de causa[11].

- **Negociación del acceso a poblaciones en riesgo y evacuaciones en condiciones de seguridad con agentes estatales y no estatales.**

La obtención de la autorización de las autoridades gubernamentales o agentes no estatales puede ser particularmente complicada. Este tipo de negociaciones requieren un esfuerzo coordinado entre las agencias especializadas de protección, así como la reafirmación de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad de la asistencia humanitaria ante las autoridades pertinentes. (*Véase la Parte V.4*).

- **Coordinación entre los actores humanitarios**

Las evacuaciones en situaciones de conflicto pueden entrañar la participación de un gran número de actores humanitarios, lo que incluye a las ONGs. Es importante establecer protocolos de actuación para este tipo de actividades y garantizar que todos los actores humanitarios cumplan con los principios de neutralidad e imparcialidad.

- **Tiempo**

Bajo determinadas circunstancias o en situaciones de peligro inminente, las autoridades nacionales o los agentes no estatales conceden un margen de tiempo extremadamente limitado para la evacuación de civiles. En estos casos, es fundamental que los actores humanitarios respondan con suma rapidez, evaluando la situación y brindando asistencia vital.

- **Seguridad de los trabajadores humanitarios**

Es posible que los trabajadores humanitarios que participan en operaciones de evacuación y asistencia humanitaria dejen de ser percibidos como imparciales y neutrales por las partes beligerantes y, por consiguiente, que se conviertan en el blanco de los ataques. Es esencial difundir ampliamente información sobre los principios de neutralidad e imparcialidad de la acción humanitaria entre la población y los actores pertinentes a nivel nacional. También debe ser una prioridad obtener garantías fiables de seguridad para los actores humanitarios por parte de las partes beligerantes.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. IASC, junio, 2006
- *Evacuation of Children from Conflict Areas: Considerations and Guidelines,* UNICEF y ACNUR, Ginebra, 1992.
- *UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina,* Young, K., International Review of the Red Cross, Vol. 83, No. 843, September 2001.
- *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards,* Sylvie Giossi Caverzasio, CICR, 2001.

---

[10] Incluso situaciones en las que el desplazamiento se produce a consecuencia de un desastre natural, pueden ser objeto de manipulación posterior para perseguir objetivos políticos o de otra índole que violen los derechos de los desplazados internos. Por esta razón, antes de colaborar en el traslado de la población, es importante tener un análisis claro de la situación.

[11] *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales.*

Parte V.13
Coexistencia pacífica

1. Fuentes de conflicto 472

1.1 Conflictos en el seno de comunidades desplazadas 472

1.2 Conflictos entre comunidades de desplazados internos y poblaciones vecinas (de acogida y en lugares de retorno) 472

1.3 Conflicto entre desplazados internos, comunidades de acogida y la comunidad internacional 473

1.4 Impacto de las hostilidades en los desplazados internos y las otras comunidades civiles 473

2. El fomento de la coexistencia pacífica 473

3. Papel y principales actividades de los actores internacionales 475

Referencias principales 478

Enlaces de utilidad 478

1. Fuentes de conflicto

Las relaciones en el seno de las comunidades de desplazados internos, así como entre éstas y las comunidades vecinas de acogida, pueden afectar gravemente su situación de protección y seguridad. Las posibles tensiones en este ámbito (y en las crisis humanitarias en general), pueden desencadenar conflictos, algunas de cuyas causas y efectos se enuncian a continuación.

1.1 Conflicto en el seno de comunidades desplazadas

- mayor racismo, exclusión y estigmatización de minorías en situación de desplazamiento;
- desigualdades reales o percibidas en la distribución de la asistencia a diferentes grupos de personas desplazadas, por ejemplo, entre desplazados internos desarraigados por el conflicto y comunidades desplazadas por desastres naturales, o entre desplazados internos recién llegados y otros asentados desde hace más tiempo;
- grupos delictivos o personas (como líderes tribales o comunitarios, responsables de la gestión de los campamentos) en los campamentos que se apropian de los recursos de los que allí residen, o los explotan o aterrorizan;
- explotación y violencia sexual (por ejemplo, por parte de los responsables de la gestión del campamento, líderes comunitarios, personas encargadas de la distribución de alimentos) y;
- las comunidades asentadas con anterioridad pueden percibir a los recién llegados como una amenaza de seguridad.

1.2 Conflicto entre comunidades desplazadas y poblaciones vecinas (de acogida y en lugares de retorno)

- tensiones subyacentes basadas en diferencias entre las poblaciones desplazadas y las de acogida (por ejemplo étnicas, religiosas, raciales, tribales);
- percepción de que los desplazados internos simpatizan con una parte beligerante o un grupo político en particular y el temor de que los desplazados internos representen una posible fuente de inseguridad;
- temor de incursiones militares o represalias si los desplazados internos huyen de un conflicto armado;
- agitación y disturbios sociales causados por la llegada desorganizada de gran cantidad de personas;
- pugna por recursos limitados, como agua, tierra, alimentos, leña, etc. y preocupación ante el posible agotamiento de recursos escasos, especialmente en casos en que los campamentos o asentamientos de desplazados internos se instalen cerca de pueblos cercanos o de que un gran número de personas regrese a la misma comunidad.
- saturación de los servicios públicos, como las escuelas (que con frecuencia se utilizan como alojamientos de emergencia para desplazados internos) o centros de salud, que genere más resentimiento;
- las comunidades de acogida pueden asociar la llegada o el retorno de la población desplazada con un aumento de los problemas sociales, el crimen, la explotación sexual y la violencia, etc. e, igualmente, la percepción por parte de la población desplazada de que las comunidades locales son las responsables de estos problemas;
- celos con relación a un trato preferencial, real o percibido, por ejemplo en cuanto a disparidades en el acceso a la ayuda humanitaria; y

movimientos estacionales a gran escala de grupos de pastores trashumantes que hacen que su ganado genere enfrentamientos con las comunidades desplazadas, especialmente en los casos en que estas migraciones atraviesen tierras o utilicen puntos de agua utilizados por los desplazados internos, o que se les asocie con un aumento del crimen y violencia sexual contra las comunidades desplazadas.

1.3 Conflictos entre comunidades desplazadas y de acogida y la comunidad internacional

- a consecuencia del posible impacto de la asistencia internacional en la cultura local o códigos de conducta establecidos;
- expectativas por parte de las comunidades de acogida, particularmente los gobiernos locales, en torno al reembolso de los gastos incurridos al proporcionar espacio y servicios a los desplazados internos así como la indemnización por los daños tanto físicos como ambientales causados por la presencia de los desplazados internos (por ejemplo, reparación de las construcciones escolares y otras instalaciones utilizadas para alojar a los desplazados internos);
- ciertas partes en el conflicto (por ejemplo, movimientos independentistas) pueden considerar la colaboración de la comunidad internacional con gobiernos locales perjudicial para sus intereses y ejercer una presión significativa sobre los desplazados internos; o
- conflictos por las expectativas y el trato percibido de diferentes grupos (*abordado en la Parte V.5*)

1.4 Impacto de las hostilidades sobre las comunidades desplazadas y otras comunidades civiles

- ataques del ejército, las milicias locales y otros agentes no estatales contra civiles, incluido el robo de sus propiedades;
- violencia de género contra los desplazados internos y otros civiles por parte del ejército, las milicias locales u otros agentes no estatales;
- trauma y otros problemas de índole psicosocial, especialmente entre niñas y niños que hayan sido testigos de actos de violencia y sean lo suficientemente mayores como para asociar un significado al desplazamiento;
- desplazamiento secundario forzado de desplazados internos por parte del ejército, milicias locales u otros agentes no estatales, para lograr una ventaja estratégica;
- utilización de civiles, incluidos los desplazados internos, como escudos humanos por parte del ejército, las milicias locales u otros agentes no estatales; y
- el impacto de los agentes privados de seguridad en las dinámicas del conflicto (*abordado en la parte IV.2*).

2. El fomento de la coexistencia pacífica

La expresión “coexistencia pacífica”, tal y como se emplea en situaciones de conflicto así como en las etapas anteriores y posteriores a él, ha sido definida como “ir más allá de la noción de mera tolerancia a un concepto de coexistencia que incorpore los elementos de igualdad, diversidad e interdependencia. Se refiere a la construcción de relaciones entre diferentes grupos étnicos, religiosos o sociales sobre la base de la confianza, el respeto y el reconocimiento mutuo, haciendo hincapié en la cohesión social, la inclusión y la integración. Entre las actividades que se pueden desarrollar para promover la coexistencia pacífica, figuran aquellas dirigidas a garantizar que las comunidades y las sociedades puedan vivir juntas de manera más equitativa y pacífica, e incluyen la prevención y resolución de conflictos, el trabajo de transformación con posterioridad a los conflictos y durante los mismos, la sensibilización ante los conflictos, la construcción de la paz, la reconciliación y el trabajo a favor del pluralismo y la multiculturalidad”[1].

El trabajo a favor de la coexistencia pacífica puede adoptar diversas formas, con proyectos específicos dirigidos a promover que los programas humanitarios fomenten la cohesión comunitaria o un enfoque comunitario de sensibilidad ante el conflicto centrado en la coexistencia. El trabajo comunitario requiere no solo evaluar el resultado práctico o material de los diferentes proyectos,

[1] Definición basada en *Coexistence International: What is Coexistence?,* **www.brandeis.edu/coexistence/work/coexist.html.**

sino la manera en la que contribuyen a la construcción de la paz en las comunidades y si ayudan a la unión de las comunidades o las acaban dividiendo más aún.

El principio de "no hacer daño" (*do no harm*)[2] y el enfoque de "sensibilidad ante el conflicto" deben constituir la base de toda la acción humanitaria, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo en comunidades de desplazados internos y de acogida. Para fortalecer la construcción de la paz tanto en el interior de las comunidades como entre ellas, lo primero que deben hacer las organizaciones es comprender el contexto en el que operan, particularmente los factores que subyacen al conflicto, que pueden no ser inmediatamente visibles, así como el impacto de sus intervenciones en ese contexto específico.

Si no se identifican y comprenden las causas del conflicto, será difícil lograr soluciones a largo plazo y podrán resurgir fácilmente las disputas intracomunitarias, lo que podrá conducir con rapidez a la escalada de la violencia. El proceso de resolución de conflictos, por tanto, puede ser tan importante o más, que la solución de un problema inmediato. Para ello, los actores internacionales deben reforzar los mecanismos comunitarios existentes de diálogo y resolución de conflictos, ya que con toda probabilidad, serán más efectivos y sostenibles que otros mecanismos de nueva creación.

Existen diversas maneras de promover la coexistencia pacífica y la cohesión comunitaria, como se indica a continuación.

- Fomentar un diálogo continuo con las comunidades de desplazados internos y entre estas y las comunidades de acogida para promover relaciones de confianza y respeto mutuo.
- Fortalecer los mecanismos locales para la distribución de los recursos naturales y económicos y crear conciencia sobre el uso sostenible de los recursos disponibles.
- Garantizar el igual acceso a los servicios públicos a nivel local y fortalecer la capacidad de respuesta y sensibilidad ante el conflicto de los servicios públicos.
- Tener en cuenta las necesidades especiales de los grupos expuestos a la discriminación y la exclusión, lo que incluye a las mujeres, niñas y niños, minorías étnicas y poblaciones indígenas. (Por ejemplo, teniendo en cuenta las lenguas indígenas en las estrategias de comunicación para promover la gestión sostenible de los recursos naturales o el acceso a los servicios públicos).
- Reforzar los mecanismos comunitarios existentes de diálogo y resolución de conflictos (comités de ancianos, miembros de las comunidades desplazadas y de acogida, etc.). Si no existieran tales mecanismos o no tuvieran credibilidad, se deben desarrollar nuevos mecanismos a través de un proceso comunitario.
- Proporcionar ayuda humanitaria especializada sobre la base de las necesidades existentes, explicándolo a la población afectada, y haciendo frente a posibles problemas de desvío de la ayuda según vayan surgiendo.
- Adoptar un enfoque comunitario que no solo proporcione protección y asistencia a los desplazados internos, sino que también sirva de apoyo a las familias de acogida y beneficie a la comunidad local en general. (*Véase la Parte V.10*).
- Apoyar medidas para fortalecer la confianza entre las comunidades, a través del diseño y la implementación de programas (por ejemplo proyectos de vivienda social para desplazados internos, que incluyan a personas con necesidades especiales en la comunidad local).
- Apoyar el sistema local de justicia, siempre y cuando funcione adecuadamente, y garantizar el acceso de los desplazados internos y los miembros de la comunidad de acogida en condiciones de igualdad.
- Promover iniciativas de reconstrucción y desarrollo lideradas por la comunidad que ayuden a desarrollar el capital social[3] y a mejorar las perspectivas de una paz duradera.

---

[2] Mary Anderson, *How can aid support peace – or war*, 1999

[3] El concepto de capital social se refiere a los recursos sociales en los que las personas se apoyan para lograr sus objetivos de subsistencia.

3. Papel y principales actividades de los actores internacionales

Los actores internacionales pueden jugar un papel importante en la promoción y el apoyo de la coexistencia pacífica. Los actores internacionales humanitarios, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo deben garantizar que sus intervenciones no exacerben tensiones existentes o creen otras nuevas sino que contribuyan a la construcción de la paz en las comunidades y entre ellas. La consulta regular a los desplazados internos y comunidades locales así como ejercicios constantes formales e informales de análisis del conflicto son importantes para lograr este objetivo.

Sobre la base de las consideraciones y el enfoque definidos en la sección anterior, existe un abanico de medidas específicas que pueden adoptar los actores internacionales humanitarios, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo para impulsar la coexistencia pacífica y la cohesión social entre las comunidades, como las que se enumeran a continuación.

	En nuestro trabajo podemos…
Análisis y evaluación (*Véase la Parte III.1*)	• Garantizar en todas las evaluaciones que se tengan en cuenta las necesidades de protección y asistencia tanto de las comunidades desplazadas como las de acogida en condiciones de igualdad, a través de un proceso objetivo que evite la discriminación. En la medida de lo posible, incluir a representantes de ambas comunidades en las evaluaciones dirigidas a identificar posibles fuentes de tensión y áreas de interés común. • Llevar a cabo con regularidad ejercicios formales e informales de análisis del conflicto como parte del esfuerzo para fomentar la construcción de la paz en el interior de las comunidades así como entre ellas. Es importante comprender no sólo las causas inmediatas del conflicto sino también las causas subyacentes para buscar soluciones a largo plazo.
Actividades de información y comunicación (*Véase la Parte V.7*)	• Identificar y solicitar la cooperación de personas que puedan hacer las veces de "puente" y los mecanismos comunitarios existentes para mejorar el diálogo tanto en el seno de las comunidades desplazadas como entre éstas y las comunidades de acogida/retorno. Según el contexto cultural, esto puede incluir a líderes tradicionales, religiosos o mujeres líderes. • Ayudar a establecer canales abiertos y transparentes de comunicación y diálogo entre las comunidades. Proporcionar espacios para el diálogo comunitario que promuevan el entendimiento y la confianza mutua y el fortalecimiento de las relaciones intercomunitarias. • Ayudar a organizar actividades culturales y sociales e intercambios o consejos, o comités conjuntos que reúnan a representantes de diferentes comunidades para hablar de cuestiones y problemas de interés común y resolverlos. • Proporcionar información completa y culturalmente accesible sobre los procedimientos existentes para obtener asistencia humanitaria así como sobre el tipo y la cantidad de la ayuda brindada para evitar percepciones erróneas de desigualdad y mitigar las tensiones en las comunidades y entre ellas así como con organizaciones humanitarias. • Proporcionar información sobre el modo de acceder a mecanismos de prevención, mediación y resolución de conflictos.
Medidas de fomento de la confianza	• Llevar a cabo actividades para fomentar el entendimiento y la confianza entre las comunidades, que pongan de relieve el impacto positivo que puede tener la presencia de los desplazados internos para la comunidad de acogida o la retornada, como un mayor acceso a la asistencia y los servicios, o garantizando la implementación conjunta de proyectos (la construcción de escuelas, proyectos de vivienda social, etc.) que favorezcan tanto a las comunidades desplazadas como a las locales.

Acceso a la asistencia y los servicios (*Véase la Parte V.5*)	• Garantizar, en la medida de lo posible, el igual acceso de las comunidades desplazadas y las de acogida/retorno a la asistencia humanitaria y a servicios básicos, como agua, alimentos, educación y atención sanitaria, así como a oportunidades para desarrollar medios de subsistencia. Es fundamental que la asistencia y los servicios tengan un enfoque integral basado en una evaluación objetiva de las necesidades humanitarias, ya que ello puede ayudar a reducir la tensión entre las comunidades. Explicar públicamente y con claridad que la asistencia se proporciona sobre la base de las necesidades existentes y que está destinada a los más necesitados, de conformidad con los principios humanitarios de imparcialidad y neutralidad. • Diseñar los programas de manera que se garantice que los miembros de la comunidad más excluidos o en mayor situación de riesgo (como madres solas, personas con discapacidad, personas indígenas y minorías étnicas) tengan acceso a la asistencia en igualdad de condiciones. • Apoyar y ayudar a mejorar la infraestructura local y los servicios, como escuelas y hospitales y, en la medida de lo posible, evitar crear estructuras paralelas para los desplazados internos. Garantizar que los proyectos para la mejora de carreteras, puentes e instalaciones hidrológicas y de saneamiento, sistemas de comunicación, instalaciones deportivas y otra infraestructura beneficien a ambas poblaciones y explicárselo así.
Acceso a los recursos naturales	• Establecer claramente y de manera consensuada mecanismos de acceso a los recursos naturales y a otros bienes que puedan verse sometidos a una mayor presión a consecuencia de la presencia de población desplazada que compita con la comunidad de acogida/retorno por recursos limitados. • Establecer mecanismos de resolución de conflictos por el acceso a recursos naturales.
Desarrollo económico y social	• Apoyar iniciativas de desarrollo que beneficien tanto a la comunidad de acogida/retorno como a la desplazada, como proyectos de subsistencia, medioambiente, empleo o generación de ingresos.
Participación de la comunidad	• Fortalecer la capacidad de las comunidades de acogida/retorno de participar en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo de medios de subsistencia y el establecimiento de prioridades de reconstrucción y desarrollo a medio plazo. Garantizar la máxima participación de todos los miembros de la comunidad, lo que incluye a las mujeres y los grupos excluidos y discriminados, en los procesos de toma de decisiones. Dedicar a estas consultas el tiempo necesario. • Promover que la comunidad haga suyos los proyectos humanitarios de autosuficiencia y subsistencia.
Prevención, mediación y resolución de conflictos	• Reforzar o apoyar el establecimiento de mecanismos/métodos de quejas y resolución de conflictos, que incluyan a representantes de todas las comunidades afectadas, para tratar y resolver cualquier tipo de conflictos que puedan surgir en las comunidades desplazadas y entre estas y las de acogida. Esto suele ser más eficaz si se vincula a estructuras y mecanismos existentes a nivel local, como centros comunitarios, consejos de paz locales, comités de paz de distrito y consejos de ancianos, y debe incluir tanto a mujeres como hombres de diferente edad y otros factores de diversidad. Se puede prestar un pequeño apoyo a este tipo de mecanismos, por ejemplo, en forma de espacio para reuniones, transporte y/o refrescos durante las reuniones. Los trabajadores humanitarios tienen que hacer todo lo posible por dialogar con estos grupos y escucharlos, teniendo debidamente en cuenta las opiniones que expresen.

	• Instar a estos mecanismos a que presten una atención particular a la resolución temprana de los conflictos que puedan surgir en torno al uso de la tierra y otros recursos.
Soluciones duraderas	• Promover la integración y la coexistencia pacífica con las comunidades de acogida y retorno para garantizar que los desplazados internos tengan acceso a soluciones sostenibles a sus problemas. Esto implica identificar y adoptar las medidas necesarias para abordar las posibles fuentes de conflicto con las comunidades de acogida y retorno, fortaleciendo la capacidad de los mecanismos existentes para la resolución de conflictos y garantizando que las comunidades de acogida y retorno también se beneficien de los programas de reconstrucción y reintegración.
Orden público	• Monitorear y abogar a favor de que las autoridades pertinentes, como la policía y otros organismos de orden público actúen para prevenir y responder al posible incremento del crimen, la violencia y los abusos, de manera no discriminatoria. Para ello, se pueden poner en marcha iniciativas de vigilancia comunitaria y estrategias de prevención del crimen. • Garantizar que la comunidad desplazada esté informada de las leyes, reglamentos o costumbres vigentes, como las relativas al uso de la tierra o la recolección de agua o leña. • Apoyar los mecanismos existentes o ayudar a su creación, para garantizar la rendición de cuentas por parte de la policía y otros agentes del orden público por los abusos cometidos contra desplazados internos o miembros de la comunidad local. • Impulsar el Estado de Derecho proporcionando información sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario y apoyar los mecanismos que propicien la justicia social.
Protección del medioambiente	• Colaborar con las comunidades desplazadas y de acogida para prevenir y mitigar la contaminación, el agotamiento de los recursos naturales como el agua y la leña y el pastoreo o el uso de la tierra excesivos. Por ejemplo, ayudar a identificar y negociar la asignación de tierras alternativas a las comunidades desplazadas y apoyar programas que protejan y restituyan los recursos y entornos naturales, como programas para la preservación de los recursos hídricos y/o de reforestación. • Garantizar que se tengan en cuenta las preocupaciones medioambientales al planificar, implementar, monitorear y evaluar los programas y proyectos humanitarios, sobre todo los relacionados con el alojamiento, el agua y saneamiento y la recuperación temprana.
Recopilación de leña	• Proporcionar combustibles y métodos de cocina o calefacción respetuosos con el medioambiente (como hornos de bajo consumo energético) para minimizar el daño medioambiental y evitar que surjan posibles conflictos por causa de la leña.

Referencias principales

- *Building Peace: Practical Reflections from the Field*, Editado por Craig Zelizer, Robert A. Rubinstein, 2009.
- *UNHCR Handbook for Repatriation and Reintegration Activities,* ACNUR, Ginebra, mayo de 2004.
- *Conflict and Migration: The Georgian-Abkhaz Case in the European Context*. Conferencia organizada por la Heinrich-Boell Foundation, el Center for Citizen Peacebuilding at the University of California, Irvine y Conciliation Resources, Estambul, 18 – 19 de junio de 2008.

Enlaces de utilidad

- Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: **www.berghof-conflictresearch.org**
- Citizen Peace Building at University of California Irvine: **www.socsci.uci.edu/~cpb**
- Coexistence International, Brandeis University: **www.brandeis.edu/coexistence**
- Peace Media Clearinghouse (un recurso para personas que trabajen en temas de conflictos, desplazamiento interno y refugiados): **peacemedia.usip.org**
- Conciliation Resources: **www.c-r.org**
- Heinrich Boell Foundation: **www.boell.org**
- International Alert: **www.international-alert.org**
- Search for Common Ground: **www.sfcg.org**
- Peace and Collaborative Development Network: **www.internationalpeaceandconflict.org**
- Banco Mundial, Post Conflict and Reconstruction Unit: **www.worldbank.org**

Parte VI

SOLUCIONES DURADERAS

Fotografía Sven Torfinn / IOM 2006
Desplazados internos regresando a Sudán del Sur

Resumen

La respuesta humanitaria a situaciones de desplazamiento interno implica llevar a cabo diferentes actividades de protección y asistencia para las que se ofrecía orientación en la Parte V. Estas actividades están dirigidas a abordar determinados riesgos de protección o a responder a determinados objetivos sectoriales. Sin embargo, a la larga, el objetivo siempre debe ser el alcance de soluciones duraderas. El logro de una solución duradera al desplazamiento interno implica que todas las personas desplazas puedan disfrutar de todos los derechos humanos y, por consiguiente, reconstruir sus vidas.

El Capítulo 1 de la Parte VI presenta brevemente las diferentes soluciones que pueden poner fin al desplazamiento y las condiciones para su sostenibilidad.

El Capítulo 2 trata de la manera de planificar e implementar las soluciones duraderas. Aunque se pueden utilizar diferentes enfoques, todos ellos deben respetar unos principios fundamentales, ser sensibles al contexto en cuestión, estar orientados hacia el logro de soluciones y basarse en los derechos humanos. También deben ser coherentes con las demás iniciativas que se implementen de manera simultánea, como planes de desarrollo o procesos de paz.

Finalmente, el Capítulo 3 ofrece sugerencias concretas de intervenciones por parte de actores humanitarios, de derechos humanos y de cooperación al desarrollo, sobre la base del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos.

Parte VI
Soluciones Duraderas

1. Definiciones y principios 481

2. Planificación e implementación de soluciones duraderas 482

2.1 Enfoques para el logro de soluciones duraderas 482

2.1.1 Respeto de principios 482

2.1.2 Atención al contexto 483

2.1.3 Un enfoque orientado hacia el logro de soluciones 484

2.1.4 Un enfoque de derechos 484

2.1.5 Un enfoque coherente 485

2.2 Mecanismos de coordinación y planificación de soluciones duraderas 489

3. El *Marco de Soluciones Duraderas* y su puesta en práctica 490

Referencias principales y enlaces de utilidad 499

Anexo I 500

"Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias".

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

1. Definiciones y principios

El alcance de una solución duradera para el desplazamiento interno implica que los desplazados internos no tengan más necesidades de asistencia y protección directamente vinculadas a su desplazamiento y que puedan disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación alguna a consecuencia de su desplazamiento.

Se puede lograr una solución al desplazamiento interno a través de una de las siguientes tres modalidades:

- **el retorno sostenible** al lugar de origen;
- **el asentamiento local sostenible** en la zona en la que se hubieran refugiado los desplazados internos; o
- **el asentamiento sostenible** en otro lugar del país[1].

No existe una jerarquía propiamente dicha entre los tres tipos de soluciones, que únicamente podrán ser **"duraderas"** si se cumplen una serie de condiciones[2]. En general, los desplazados internos que hayan encontrado una solución duradera podrán disfrutan sin discriminación de los siguientes derechos:

- seguridad a largo plazo y libertad de circulación;
- un nivel de vida adecuado, lo que incluye un acceso mínimo a alimentos , agua, una vivienda adecuada, empleo y educación elemental.
- acceso al trabajo y a los medios de subsistencia; y
- acceso a mecanismos efectivos para la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad de los desplazados internos o para que les proporcionen una indemnización adecuada.

En numerosos contextos, el logro de una solución duradera también requerirá que los desplazados internos se beneficien, sin discriminación alguna, de:

- acceso a la documentación personal y de otro tipo o reposición, en su caso;
- reunificación voluntaria con los familiares de los que se hubieran separado durante el desplazamiento;
- participación en los asuntos públicos a todos los niveles, en pie de igualdad con la población residente; y
- recursos efectivos para violaciones de derechos relacionadas con el desplazamiento, lo que implica el acceso a la justicia, a la reparación y a información sobre las causas de las violaciones.

Para lograr estas condiciones, con frecuencia se requerirá un proceso gradual, largo y complejo, para lo que se deberán superar desafíos humanitarios, de derechos humanos, de desarrollo y, en algunos casos, de construcción de la paz. También puede haber factores políticos o de seguridad, como la continuación del conflicto armado, que impidan el logro de soluciones duraderas, o den lugar a situaciones de desplazamiento prolongado o, incluso, a nuevos desplazamientos internos.

---

[1] Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* se refieren a dos soluciones: el "retorno" y el "reasentamiento" en otra parte del país. Esta última opción se refiere al asentamiento en una parte del país que no sea el lugar de origen. Incluye la opción de que los desplazados se asienten de manera permanente en el primer lugar al que llegaran al desplazarse así como la posibilidad de trasladarse a otra parte del país. Dado que el término "reasentamiento" tiene un significado muy específico en el ámbito de los refugiados, ya que se refiere a su reubicación *fuera del país de asilo*, este Manual se refiere a los términos de "asentamiento local" y "asentamiento en otro lugar" y, por lo general, recomienda que se utilicen estos términos en el ámbito del desplazamiento interno.

[2] UNDG *Guidance Note on Durable Solutions for Displaced Persons* (refugees, internally displaced persons, and returnees), UNDG Programme Group, octubre 2004.

Para medir el logro de soluciones duraderas se requiere un examen en profundidad de las condiciones arriba enunciadas así como del proceso implementado para conseguirlas. En muchos contextos, se tardará mucho tiempo en lograr estas condiciones, y es posible que ello sólo sea factible a través de procesos de reconstrucción y desarrollo a largo plazo. Por lo tanto, es importante considerar estas condiciones como criterios para evaluar el grado en que se ha logrado una solución duradera. Esta valoración se debe realizar a nivel nacional o por grupos de desplazados internos, según las causas o las circunstancias del desplazamiento. Es importante tener presente que la importancia de los diferentes criterios variará de un contexto a otro: obtener reparación puede ser menos importante o completamente irrelevante para personas desplazadas a consecuencia de inundaciones. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los desplazados internos hayan regresado o se hayan asentado en condiciones de seguridad y dignidad en diferentes partes del país, no siempre significa que todos los desplazados internos hayan logrado una solución duradera. Las soluciones duraderas están íntimamente ligadas a la vuelta al pleno disfrute de los derechos humanos de los desplazados internos y, por ende, se refieren a personas e individuos; por consiguiente, para comprobar el logro de una solución duradera por parte de cada persona se requerirá un análisis a nivel individual.

2. Planificación e implementación de soluciones duraderas

2.1 Enfoques para el logro de soluciones duraderas

El apoyo a los Estados y a los propios desplazados internos en el logro de soluciones duraderas para el desplazamiento interno constituye un desafío complejo y heterogéneo que requiere un enfoque particular. Por una parte, se deben cumplir cuidadosamente determinados principios, prestando atención al contexto específico en el que se encuentren los desplazados internos. También es fundamental adoptar un enfoque orientado hacia las soluciones y centrado en los derechos. Finalmente se deben coordinar bien las diferentes iniciativas para el logro de soluciones duraderas tanto a nivel nacional como internacional y los actores involucrados, lo que incluye a los actores humanitarios, de derechos humanos, de protección y de cooperación al desarrollo.

2.1.1 Respeto de principios

Todos los planes, programas y actividades dirigidos al logro de soluciones duraderas deben ser coherentes con determinados principios. El más importante de ellos es el principio de la responsabilidad nacional para responder al desplazamiento interno, que implica el deber de las autoridades nacionales de crear las condiciones que permitan el logro de soluciones duraderas. Así lo afirma el Principio 28 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*:

> "*Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primordiales de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte*".

A continuación se indican los principios que deben guiar, por lo general, la búsqueda de soluciones duraderas:

- Las autoridades nacionales deben asumir la responsabilidad primordial de proporcionar soluciones duraderas a las necesidades de los desplazados internos. Los actores internacionales humanitarios y de desarrollo tienen un papel complementario.
- Las autoridades nacionales deben conceder y facilitar el acceso rápido y sin obstáculos a los actores humanitarios para que éstos puedan ayudar a los desplazados internos a hallar una solución duradera.

- Los derechos, las necesidades y los intereses legítimos de los desplazados internos deben ser las consideraciones primordiales de toda política y decisión sobre el desplazamiento interno y soluciones duraderas.
- Es preciso que todos los agentes involucrados respeten el derecho de los desplazados internos a adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre qué solución duradera es más conveniente. Éstos también tienen derecho a participar en la planificación y la gestión de soluciones duraderas, estrategias y programas.
- Una persona que, sin perspectiva de regresar a su lugar de origen, opte por la integración local o el asentamiento en otra parte del país no pierde el derecho de regresar cuando ello sea factible.
- En ningún caso se debe alentar ni obligar a los desplazados internos a regresar ni a reubicarse en zonas donde corran riesgo su vida, su seguridad, su libertad o su salud
- Los desplazados internos que busquen una solución duradera no deben ser discriminados, en particular, por razones vinculadas con su situación de desplazamiento.
- Del mismo modo, no se debe descuidar a las poblaciones o comunidades que integran o reintegran a los desplazados internos, que pueden tener necesidades comparables.
- Los desplazados internos siguen estando amparados por las normas nacionales e internacionales de derechos humanos y, cuando corresponda, por el derecho internacional humanitario, aun después de haber alcanzado una solución duradera.

2.1.2 Atención al contexto

Cualquier iniciativa en materia de soluciones duraderas, además de respetar los principios arriba mencionados, debe ser sensible al contexto, para lo que se deben examinar cuidadosamente los factores que se indican a continuación:

- **Las causas del desplazamiento**: es importante comprender y abordar las causas del desplazamiento, particularmente en el caso de que los desplazados internos intenten reconstruir sus vidas en sus lugares de origen. En situaciones de conflicto armado, ello puede requerir el restablecimiento de condiciones sostenibles de seguridad y un proceso de paz o medidas de construcción de la paz. Si ello no fuera factible a corto plazo y la mayoría de los desplazados internos quisiera integrarse a nivel local, es importante que en las políticas de soluciones duraderas se reconozca la posibilidad de optar por esta solución de manera prioritaria. En situaciones de desastres naturales, en que los lugares de origen presenten riesgos permanentes, las autoridades nacionales pueden legítimamente considerar como solución preferente el asentamiento sostenible en otras áreas del país como la solución preferente.
- **La duración del desplazamiento:** en situaciones de desplazamiento prolongado, es posible que se requiera redoblar los esfuerzos dirigidos a fomentar la reintegración de las comunidades desplazadas, lo que incluye, por ejemplo, ayudar a los desplazados internos a adquirir nuevas habilidades para ayudarles a acceder al mercado de trabajo. Esto es particularmente relevante en aquellos casos en que los desplazados internos encuentren obstáculos particulares para adaptarse a nuevos entornos económicos, sociales y culturales en los lugares en los que deseen asentarse, ya sea en sus lugares de origen, o en otras partes del país. Al mismo tiempo, es importante prestar atención a los mecanismos desarrollados por los propios desplazados internos para adaptarse al nuevo entorno y reforzarlos, particularmente en el caso de que una parte considerable de ellos hayan nacido en el lugar de desplazamiento.
- **El tipo de asentamiento** (urbano o rural, en campamentos o situaciones de otro tipo) además de otros criterios: los campamentos y los centros colectivos no son lugares ideales de asentamiento, y rara vez representan una solución para el alojamiento a largo plazo. Sin embargo, se puede avanzar en la identificación de una solución duradera si se garantiza la libertad de circulación y el acceso de los desplazados internos a medios de subsistencia desde las primeras etapas del desplazamiento.

- **La forma en que el desplazamiento ha podido afectar a las diferentes poblaciones:** el desplazamiento puede causar el desmoronamiento de la cultura, los medios productivos y las estructuras sociales, particularmente (aunque no de manera exclusiva) en el caso de pueblos indígenas y personas que tengan un apego especial a su tierra. Las estrategias de soluciones duraderas deben ir dirigidas a la preservación y restablecimiento de dicha cultura y sus estructuras, en la medida de lo posible. Al mismo tiempo, el desplazamiento también puede generar riesgos particularmente graves para personas con discapacidad o tradicionalmente excluidas, como las mujeres, las niñas y niños y las minorías. Las estrategias y programas de soluciones duraderas deben abordar estas diferencias e incluso pueden representar una oportunidad para reducir la discriminación y promover el empoderamiento de grupos específicos. En general, los planes y programas de soluciones duraderas deben ser sensibles a las necesidades particulares de las diferentes personas en función de la edad, el sexo y otros factores de diversidad, como el origen étnico y la religión.

2.1.3 Un enfoque orientado hacia el logro de soluciones

Nunca será demasiado temprano para empezar a buscar soluciones duraderas para situaciones de desplazamiento interno. En determinados contextos, es cierto que será necesario que se produzca un avance particular, como un acuerdo de paz, para que sea posible alcanzar plenamente una solución duradera. Sin embargo, no hay un momento o suceso específico que señalen el comienzo de las iniciativas para buscar soluciones duraderas. Por ejemplo, es posible que los desplazados internos se integren adecuadamente en zonas urbanas mientras continúa el conflicto en las regiones rurales de un país. La acción humanitaria debe estar inspirada, efectivamente, por el objetivo de buscar soluciones duraderas desde el comienzo de cualquier operación.

En las primeras fases de las evaluaciones de necesidades, es fundamental llevar a cabo un análisis de las causas del desplazamiento y, en la medida de lo posible, de las preferencias de los desplazados internos con relación a las modalidades de soluciones duraderas. Los programas de protección, asistencia y desarrollo se deben diseñar en función de ello. También es fundamental adoptar un enfoque de recuperación temprana y garantizar la participación de las agencias de cooperación al desarrollo en las primeras fases del desplazamiento, prestando particular atención a la responsabilidad primordial de las autoridades nacionales. En el caso en que se esté produciendo una repatriación voluntaria de refugiados, debe haber una coherencia entre los programas para su reintegración y los programas de soluciones duraderas para los desplazados internos, evitando la posible discriminación de uno u otro grupo, incluso en el caso de que no se logren soluciones duraderas al mismo tiempo o en los mismos lugares.

En situaciones posteriores a los conflictos, se debe garantizar la coherencia entre los programas de soluciones duraderas para desplazados internos y otros más amplios de rehabilitación y desarrollo así como para el desarme, la desmovilización y reintegración (DDR) de antiguos combatientes, el fortalecimiento del Estado de Derecho y de la capacidad institucional. Sin embargo, los procesos de transición rara vez son lineales. Es posible que persistan focos de violencia o que haya regiones o países enteros que vuelvan a sumirse en conflictos, generando nuevos desplazamientos. La existencia de programas de rehabilitación y desarrollo y el logro de soluciones duraderas en determinadas regiones o para grupos específicos de desplazados internos no debe minimizar la necesidad de desarrollar planes de contingencia o respuestas humanitarias en caso de nuevos desplazamientos. Aunque sea necesario tener un cierto nivel de generalización para fines de planificación, las soluciones duraderas no son una “fase” abstracta y general para la totalidad de la población desplazada, sino que se refieren a grupos de desplazados internos sobre la base de las causas y las circunstancias del desplazamiento así como a personas desplazadas sobre la base de sus necesidades y vulnerabilidades específicas, así como de sus derechos.

2.1.4 Un enfoque centrado en los derechos

Las soluciones duraderas tratan, sobre todo, de la restauración de los derechos de los desplazados internos. Por consiguiente, todo esfuerzo por alcanzar soluciones duraderas debe adoptar un enfoque de derechos humanos. En definitiva, ello implica diseñar activamente todos los programas

de soluciones duraderas de manera que impulsen el disfrute de los derechos humanos. Los estándares de derechos humanos (por ejemplo, los relativos al acceso a derechos económicos y sociales, como la salud, la educación y la vivienda) deben guiar los programas de soluciones duraderas, y éstos, a su vez, deben contribuir a desarrollar la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones, así como las capacidades de los propios desplazados internos para hacer efectivos sus derechos.

La adopción de un enfoque de derechos es responsabilidad de todos los actores humanitarios y de cooperación al desarrollo. Los actores nacionales e internacionales de derechos humanos tienen el deber de abogar ante otros actores fundamentales, particularmente las autoridades nacionales, para que adopten este enfoque, y de asistirles a tal efecto. Para ello, los mecanismos de monitoreo del acceso de los desplazados internos a sus derechos tienen una importancia fundamental, y la información que se obtenga a través de ellos debe guiar las actividades de defensa, planificación y programación de los actores de protección y derechos humanos. Particularmente en países con un nivel significativo de desarrollo institucional, las agencias que lleven a cabo programas de monitoreo deben desarrollar la capacidad de analizar la idoneidad y la eficacia de las políticas públicas a nivel nacional y de los mecanismos de planificación y asignación de presupuesto, así como el rendimiento institucional de las autoridades nacionales para satisfacer las necesidades y los derechos de los desplazados internos.

En la medida de lo posible, los actores internacionales también deben asistir activamente a los Estados a desarrollar su capacidad institucional para proteger y satisfacer los derechos de los desplazados internos. En este sentido, por ejemplo, es importante que los programas de asistencia jurídica de los actores humanitarios o los mecanismos de restitución de la propiedad de los desplazados internos estén bien coordinados con iniciativas más amplias de reforma judicial, legislativa e institucional y de fortalecimiento del Estado de Derecho por parte de actores de desarrollo y autoridades nacionales.

2.1.5 Un enfoque coherente

Las iniciativas para el logro de soluciones duraderas naturalmente involucran a un gran número y diversidad de actores, lo que incluye a las autoridades nacionales, la sociedad civil, los propios desplazados internos, y organismos y organizaciones internacionales. Para lograr soluciones duraderas, es fundamental alcanzar un nivel adecuado de coherencia ya que las acciones desconectadas y aisladas no lograrán el impacto deseado. Es importante evitar caer en ciertas concepciones erróneas. En particular, no debe hacerse una distinción rígida entre los programas de asistencia humanitaria a corto plazo y los programas de desarrollo a largo plazo y no existe un momento exacto en el que se tenga que “pasar” de la asistencia al desarrollo.

En última instancia, el logro de soluciones duraderas depende de procesos estructurales más amplios, como procesos de paz y programas de rehabilitación y desarrollo, que no necesariamente se centran en los desplazados internos. Encontrar la manera de participar en estos procesos a menudo plantea un dilema para los actores humanitarios y de protección. En la mayoría de los casos, estos procesos tienen una mayor prioridad política, más recursos para invertir y, a largo plazo, más posibilidades de tener un impacto que los programas específicos para los desplazados internos con recursos limitados. Al mismo tiempo, su capacidad de responder a las necesidades específicas de los desplazados internos puede ser limitada y es posible que se requieran tiempo y recursos considerables para garantizar que tengan el enfoque adecuado. Sin embargo, es fundamental que se integren adecuadamente en estos procesos las necesidades particulares de los desplazados internos y los principales obstáculos para el logro de soluciones duraderas. La adopción de un enfoque de recuperación temprana y la pronta participación de actores de desarrollo en las iniciativas de asistencia y protección a los desplazados internos son factores importantes a tal efecto. Al mismo tiempo, los actores humanitarios y de protección deben desarrollar las habilidades y la capacidad necesaria para analizar el posible impacto de estos procesos en el logro de soluciones duraderas y abogar constructivamente a favor de la integración de las cuestiones relativas a los desplazados internos en dichos procesos.

- **Planes y procesos de desarrollo**

En determinadas situaciones, es posible que se necesiten programas específicos para el desplazamiento interno, particularmente en el caso de que los desplazados internos constituyan una proporción elevada de la población en su totalidad así como cuando tengan necesidades específicas y más urgentes. Otra consideración importante que se debe tener en cuenta es el impacto que pueda tener una estrategia específica para el desplazamiento sobre la relación entre los desplazados internos y la comunidad de acogida y, en su caso, sobre procesos de reconciliación. Por ejemplo, un proyecto de viviendas y generación de ingresos para desplazados internos que también beneficie a los miembros más vulnerables de la comunidad de acogida estará más basado en las necesidades y también contribuirá a la armonía social.

En algunos casos, particularmente en situaciones de retorno de desplazados internos o de su integración en zonas azotadas por la pobreza (como zonas rurales afectadas por el conflicto o barriadas marginales urbanas), serán necesarios programas de desarrollo basados en áreas geográficas. Sin embargo, aun en estos casos, es importante tener en cuenta la situación específica de los desplazados internos. Por ejemplo, los proyectos de desarrollo local participativos y basados en la demanda deben tener en cuenta las estructuras organizativas específicas que hayan podido llevar a cabo los desplazados internos e incuso contribuir a fortalecerlas; la alta concentración de población desplazada también puede ser un criterio de selección para las zonas de implementación de los programas; además, es posible que los programas de vivienda social tengan que establecer requisitos de acceso más simples para los desplazados internos que hayan perdido su documentación personal.

En cualquier caso, y independientemente de que se establezcan programas específicos para desplazados internos, se deben integrar las necesidades específicas, los derechos y las preferencias de los desplazados internos en las evaluaciones de necesidades, proyectos y estrategias de desarrollo y recuperación, como las *Evaluaciones de Necesidades Post-Desastre* (PDNA) y las *Evaluaciones de Necesidades Post-Conflicto* (PCNA) de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, las *Evaluaciones Conjuntas del País* (CCA) y UNDAF. Al mismo tiempo, los actores humanitarios y de desarrollo deben abogar a favor de la integración de las necesidades de los desplazados internos en los planes y programas locales, regionales y nacionales de desarrollo, y brindarles asistencia a tal efecto.

- **Derechos humanos**

Dada la importancia que tiene la restauración de la protección nacional para el logro de soluciones duraderas, las agencias de derechos humanos, protección y cooperación al desarrollo tienen el deber específico de abogar ante los gobiernos a favor de la protección de los derechos humanos de los desplazados internos y de asistirles a tal efecto. Para lograr este objetivo, es fundamental integrar las cuestiones relativas a los derechos de los desplazados internos en los programas y estructuras de derechos humanos de los gobiernos centrales u organismos autónomos del Estado, como las comisiones nacionales de derechos humanos. Se les puede asistir, por ejemplo, a desarrollar estrategias específicas para los desplazados internos y a monitorear su alcance respecto a las poblaciones desplazadas. Lo mismo es aplicable a las ONGs de derechos humanos.

Por lo general, los actores internacionales de protección y de derechos humanos deben diseñar sus actividades de monitoreo, defensa e intervención de forma que no se dupliquen ni se perjudiquen los esfuerzos de actores legítimos a nivel nacional. Por ejemplo, las agencias internacionales pueden ayudar a una comisión nacional de derechos humanos a establecer su propio sistema de monitoreo de desplazados internos, centrándose en áreas específicas de retorno, integración local o asentamiento de otro tipo.

En muchos contextos, con el tiempo, resulta difícil diferenciar la situación de los desplazados internos de la del resto de la población local. En estas situaciones, el “prisma del desplazamiento” debe reemplazarse progresivamente por una perspectiva más amplia de derechos humanos, ya que las posibles soluciones dependerán de reformas legislativas y sociales, del acceso adecuado a los servicios y sistemas de asistencia social, de la adopción de políticas de apoyo a los pobres, del respeto de los derechos civiles y políticos y del disfrute de los derechos económicos y sociales por parte de los segmentos más empobrecidos de la población en general.

Se debe prestar particular atención a las situaciones posteriores a los conflictos así como a situaciones en las que el desplazamiento se haya producido a consecuencia de graves violaciones de derechos humanos o esté estrechamente vinculado a ellas. En estos casos, las respuestas del Estado a determinadas cuestiones, como el derecho a un recurso efectivo y a la reparación, y la justicia transicional pueden tener un impacto fundamental en el logro de soluciones duraderas. Los actores de protección y de derechos humanos deben abogar activamente a favor de la integración adecuada de las cuestiones que afecten a los desplazados internos en estos procesos y asistir a los gobiernos a tal efecto. Sin embargo, antes de empezar a abogar en este sentido o a desarrollar programas en este ámbito, es fundamental que los actores internacionales sopesen cuidadosamente los posibles resultados de estos procesos, la voluntad política y la buena fe tras ellos, así como las preferencias y los planes de los propios desplazados internos.

- **Procesos de paz**

En los casos en que exista una estrecha relación entre el conflicto y el desplazamiento, es posible que haga falta un proceso de paz para superar los obstáculos existentes para alcanzar soluciones duraderas, particularmente con relación al retorno, aunque sin limitarse a él. Los actores de protección deben abogar ante los mediadores y las partes negociadoras en estos procesos y asistirlas para garantizar que los acuerdos de paz contribuyan al logro de soluciones duraderas, abordando de manera efectiva los aspectos de seguridad; las cuestiones de vivienda, tierras y propiedad; la reconciliación y la construcción de la paz; la reconstrucción post-conflicto y el desarrollo; y recursos efectivos para las violaciones sufridas por los desplazados internos. Los desplazados deben estar activamente involucrados en las negociaciones de paz, a través de consultas o de su participación directa. Los acuerdos de paz deben utilizar definiciones claras y coherentes en lo relativo al desplazamiento interno, reflejar las necesidades y los intereses legítimos de los desplazados internos, especificar el papel y las obligaciones de los actores pertinentes con relación a los desplazados internos y, si fuera apropiado, garantizar su participación en su implementación y monitoreo.

También existe una relación directa entre las soluciones duraderas para los desplazados internos y la construcción de la paz. El desarrollo de mecanismos de reconciliación comunitaria y fomento de la confianza es clave para la sostenibilidad de las soluciones, particularmente en situaciones en las que el retorno, la integración local o el asentamiento en otro lugar "pongan en contacto comunidades que continúen siendo percibidas como vinculadas a las diferentes partes del conflicto. Al mismo tiempo, el establecimiento de mecanismos efectivos judiciales y no judiciales de resolución de conflictos, como los relativos a la tierra y la propiedad, así como de programas humanitarios y de desarrollo no discriminatorios, basados en necesidades, será fundamental para reducir las posibilidades de conflicto social entre los desplazados internos y las comunidades de acogida en el caso de pugna por recursos limitados.

Situaciones prolongadas de desplazamiento interno

A pesar de que durante la última década se ha prestado una mayor atención internacional a situaciones de desplazamiento interno, millones de desplazados internos continúan viviendo en situaciones prolongadas de desplazamiento. Entre los países más afectados por situaciones prolongadas de desplazamiento interno se encuentran Colombia, Somalia y Turquía.

El desplazamiento se considera prolongado cuando:

- el proceso de búsqueda de soluciones duraderas está paralizado; y/o
- los desplazados internos están marginados a consecuencia de la vulneración de sus derechos o de la falta de protección de los mismos.

Los desplazados internos que logran una solución duradera, por lo general lo hacen por sus propios medios. Parte de los que permanecen en situaciones prolongadas de desplazamiento son vulnerables, pobres y se encuentran en situación de desempleo, sin propiedades y viviendo en alojamientos provisionales inadecuados con poco o ningún apoyo.

Problemas específicos de protección.

Las personas que viven en situaciones prolongadas de desplazamiento pueden tener necesidades particulares de protección, algunas de las cuales se indican a continuación:

- **Falta de vivienda permanente**
  Aunque inicialmente el alojamiento provisional sea suficiente, lo más probable es que se vaya deteriorando con el paso del tiempo, ante la falta de incentivos para su mantenimiento por parte de los desplazados internos.
- **Falta de ingresos estables**
  Es posible que los desplazados internos no puedan desarrollar medios de subsistencia en la zona de desplazamiento y que tengan que competir por escasos recursos desde una posición de marginación.
- **Problemas para obtener documentación de reemplazo**
  Los desplazados internos pueden tener dificultades para obtener documentos a consecuencia de la quema o destrucción de los archivos o registros y de los largos procedimientos alternativos. La falta de documentos impide a los desplazados internos recibir prestaciones sociales o llevar a cabo trámites legales.
- **Incapacidad de hacer efectivos derechos de propiedad**
  La falta de mecanismos de restitución de la propiedad o de indemnización, su ineficiencia, deja a los desplazados internos sin los medios para que puedan mejorar sus vidas. También puede ocurrir que estos mecanismos no beneficien a toda la población desposeída, aumentando así la vulnerabilidad de algunos de los desplazados internos. En los sistemas consuetudinarios, es posible que se dé prioridad a los ocupantes y otras personas que utilicen las tierras que los desplazados internos hubieran dejado atrás.
- **Discriminación**
  Los desplazados internos pueden ser considerados como extranjeros, incluso varios años después de llegar a la zona de desplazamiento y pueden experimentar mayores dificultades a la hora de acceder al empleo, los servicios y otras prestaciones, frente a otros residentes locales no desplazados que dispongan de redes sociales. Con el tiempo, también pueden surgir situaciones de xenofobia en el caso de desplazados internos que huyan a zonas en las que constituyan una minoría.

Limitaciones a la libre elección de una solución duradera

Centrarse en el retorno como única solución duradera puede disuadir a los desplazados internos de invertir en su situación actual o conducir a retornos prematuros o no sostenibles. También puede limitar el acceso de los desplazados internos a una vivienda adecuada y medios de subsistencia.

2.2 Mecanismos de coordinación y planificación para soluciones duraderas

En determinados contextos puede ser conveniente establecer estructuras específicas de coordinación para procesos de soluciones duraderas. Esto puede ser particularmente pertinente si se desarrollan programas de soluciones duraderas para un momento específico o en determinadas regiones geográficas, por ejemplo, en el caso de que un acuerdo de paz desbloquee las posibilidades de retorno y reintegración o de que existan planes generalizados de asentamiento en otras partes del país. En otros casos, se deben planificar y gestionar las soluciones duraderas desde las estructuras existentes de coordinación del desplazamiento interno. Si las autoridades locales no las hubieran establecido, o si no estuvieran claras las responsabilidades institucionales, las actividades de incidencia y fortalecimiento de la capacidad institucional para establecer estructuras nacionales de coordinación, deben formar parte integral del esfuerzo para lograr soluciones duraderas. Es posible que autoridades nacionales deseen asignar responsabilidades de coordinación e implementación a una única institución, como un ministerio o un departamento gubernamental.

En otros modelos, se puede centralizar el desarrollo de políticas, la planificación y la coordinación, mientras que los diferentes ministerios, otros órganos gubernamentales y la administración territorial pueden asumir responsabilidades de planificación, coordinación e implementación a nivel local y sectorial.

En definitiva, lo importante es que haya una institución nacional que asuma claramente la responsabilidad general del desarrollo de políticas, planificación y coordinación, que existan mecanismos nacionales y locales de coordinación y que se desarrollen mecanismos nacionales para el monitoreo permanente del logro de soluciones duraderas por los desplazados internos.

Los actores internacionales humanitarios, de protección, derechos humanos y de desarrollo deben garantizar que, tras el repliegue de las estructuras de coordinación humanitaria, se sigan asignando claramente las responsabilidades y permanezcan las estructuras de coordinación para soluciones duraderas para los desplazados internos. Los actores internacionales deben procurar que exista una máxima correspondencia entre sus estructuras de coordinación y las estructuras nacionales, evitando la burocracia innecesaria, duplicaciones y solapamientos. Al mismo tiempo, incluso en el caso de que el proceso de logro de soluciones duraderas esté avanzado, es posible que persistan cuestiones delicadas de protección y derechos humanos que requieran mecanismos independientes de coordinación para los actores de protección.

Por lo que se refiere a los instrumentos jurídicos, políticos y de planificación de las autoridades nacionales, es posible adoptar diferentes enfoques. La adopción de legislación nacional específica relativa al desplazamiento interno puede constituir un paso importante para el logro de soluciones duraderas. Sin embargo, antes de iniciar actividades de incidencia o asesoramiento técnico para la redacción y adopción de legislación específica sobre desplazamiento interno, las agencias internacionales deben determinar hasta qué punto el marco jurídico actual ya garantiza los derechos de los desplazados internos así como las posibilidades de integrar estos derechos a través de procesos de reforma legislativa. En todo caso, la reforma legislativa no debe crear una situación de discriminación frente a la población afectada en general.

A nivel de las políticas, suele ser que el gobierno a nivel nacional establezca las estrategias de desplazamiento interno por las que se articulen, en general, las opciones y los mecanismos políticos, de gestión, programáticos y presupuestarios para la protección, asistencia y soluciones duraderas para los desplazados internos, que incluyan a todos los sectores pertinentes. En el marco de sus esfuerzos para lograr soluciones duraderas, es fundamental que las agencias de protección aboguen a favor de la adopción de dichas estrategias y brinden asistencia a tal efecto.

3. El *Marco de Soluciones Duraderas* y su puesta en práctica

Es posible que los actores internacionales que participan en la identificación e implementación de soluciones duraderas se enfrenten a dificultades de índole conceptual; históricamente, ha habido cierta confusión en torno a la definición y los criterios aplicables a las soluciones duraderas y en cuanto a la forma de lograrlas. El ***Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos***, elaborado en 2007 y revisado posteriormente en 2009, pretende proporcionar respuestas claras a estas cuestiones.

El **Marco** pretende ayudar a comprender mejor el concepto de soluciones duraderas, brindar orientación general sobre el proceso para lograr las diferentes soluciones y sobre los criterios que determinen su éxito, así como ayudar a precisar hasta qué punto se ha logrado una solución duradera. El Marco está dirigido principalmente a actores intergubernamentales y no gubernamentales a nivel local e internacional. Sin embargo, también puede brindar orientación de utilidad a los gobiernos y a los propios desplazados internos.

Este Capítulo sigue muy de cerca el ***Marco de Soluciones Duraderas***, y su definición de soluciones duraderas, así como sus criterios y los principios en los que deben basarse se recogen más arriba. En el siguiente cuadro, se utilizan los criterios y los elementos de proceso del Marco para sistematizar las posibles actividades que pueden emprender los actores humanitarios y de desarrollo para apoyar y promover el logro de soluciones duraderas.

Criterios relativos al proceso	Acciones propuestas para apoyar estos procesos dirigidos al logro de soluciones duraderas
Elección voluntaria y fundamentada de un lugar para una solución duradera Las autoridades nacionales y locales y los agentes humanitarios y de desarrollo deben dar a los desplazados internos toda la información que necesiten para elegir una solución duradera, velando a la vez para que esta población pueda ejercer su opción sin verse coaccionada.	• Abogar siempre por que se ofrezca a los desplazados internos el máximo número de opciones de soluciones duraderas, y no simplemente la opción de regresar. • Garantizar el acceso de los desplazados internos a información objetiva y exacta sobre las condiciones en las posibles áreas de retorno o asentamiento y que esta información llegue a todos los miembros de la comunidad desplazada, lo que incluye a las personas que no formen parte de las estructuras de poder de la comunidad, como las mujeres, los jóvenes, las personas mayores y los niños y niñas, así como a desplazados internos en diferentes lugares, como campamentos y otros tipos de asentamientos, y zonas rurales y urbanas. • Utilizar diversos métodos para difundir información a través de campañas de información pública, utilizando, por ejemplo la radio, la televisión, folletos, posters y teatros callejeros. Cerciorarse de que esta información se presente en un idioma y formato que comprendan todos los desplazados, incluso las personas analfabetas (*Véase la Parte V.7*) • Monitorear las campañas de información, ya sean formales o informales, de las autoridades nacionales y/o locales e incluso de los líderes comunitarios y adoptar medidas inmediatas y firmes para contrarrestar declaraciones públicas erróneas que constituyan manipulaciones políticas, como las que sugieran que los desplazados internos no pueden optar por una u otra solución, o las que creen falsas expectativas, por ejemplo en relación a las condiciones en los diferentes lugares o la asistencia que se va a proporcionar. Antes de actuar, considerar las implicaciones para la seguridad de los desplazados internos y del personal. Entre las medidas que se pueden adoptar, figuran: ♦ intervenciones con las autoridades locales o los medios de comunicación;

- debates con la comunidad sobre la situación en las áreas en cuestión; y
- distribución de folletos con información objetiva a desplazados internos en asentamientos.

- Hacerse una idea, por adelantado, de la actitud y las posibles inquietudes de las comunidades receptoras. Cerciorarse de que los desplazados internos estén informados de la situación y de las posibles inquietudes de sus respectivas comunidades receptoras. Apoyar la adopción de medidas para superar estas inquietudes y fomentar la confianza entre la comunidad y los desplazados internos recién llegados o que regresen.
- Garantizar que cada miembro adulto de la familia pueda tomar una decisión individual y que se escuche la opinión de las niñas y niños. Para ello, se pueden llevar a cabo encuestas de retorno y reubicación, dejar de utilizar el término "cabeza de familia" en encuestas de asistencia y opinión y asegurar que se brinde apoyo a las familias sobre la base del consenso.
- Garantizar que se informe a los desplazados internos de su derecho al retorno, al asentamiento local o al asentamiento voluntario y sostenible en otra parte del país (*Véase la Parte V.7*)
- Monitorear la promoción e implementación de soluciones duraderas por las autoridades, comunidades locales, líderes de las comunidades desplazadas y medios de comunicación, garantizando que no se ejerza presión o coacción alguna sobre los desplazados internos. (*Véase la Parte V.2*)
- Abogar asertivamente y de manera oportuna contra todo posible caso, real o potencial, de retorno o asentamiento forzado. (*Véase la Parte V.3*).
- Abogar e intervenir contra la suspensión de la asistencia en áreas de desplazamiento cuando ello suponga una presión indebida sobre los desplazados internos para que opten por una solución específica contra su voluntad. La asistencia en este caso no se limita a los alimentos, sino que se extiende también a la educación y la formación profesional. (*Véase la Parte V.5*).
- Confirmar la voluntariedad del retorno/asentamiento garantizando el establecimiento de un sistema por el que todos los adultos firmen un impreso que certifique la voluntariedad del traslado antes de recibir asistencia para el transporte por parte de las autoridades nacionales o de la comunidad internacional.
- Proporcionar un espacio para que las personas o los grupos puedan expresar sus opiniones sobre la opción elegida, particularmente para los que no estén de acuerdo con la opción de la mayoría, incluidos los jóvenes, que, especialmente en situaciones de desplazamiento prolongado, a menudo prefieren el asentamiento local en lugar del retorno, como pueden querer sus padres. Esto es especialmente importante en contextos fuertemente politizados, en los que los diferentes grupos de intereses pueden manipular y falsear cuestiones relativas a las distintas soluciones duraderas.
- Garantizar la protección y el apoyo de la opción de aquellas personas que escojan soluciones diferentes a las de la mayoría en su comunidad, por ejemplo, garantizando que tengan acceso a información exacta sobre el tipo de asistencia que tendrán a su disposición y negociando con las autoridades locales para mantener o establecer estructuras adecuadas de apoyo hasta que se logren esas soluciones duraderas.

Participación de los desplazados internos en la planificación y la gestión de soluciones duraderas

Es preciso consultar a los desplazados internos y darles una amplia participación en la planificación y la gestión de los procesos de apoyo a una solución duradera.

Se debe incluir pertinentemente a todos los sectores de la población desplazada, entre ellos las mujeres, los niños y las niñas (según su edad y nivel de madurez), las personas con necesidades especiales y aquellas que puedan verse marginadas. Asimismo, es preciso consultar a las comunidades locales que reciben a los desplazados internos y a otras poblaciones afectadas.

- Garantizar que las autoridades locales organicen visitas para evaluar las condiciones de retorno o asentamiento en otro lugar con suficiente antelación, de modo que los desplazados internos se puedan reunir con actores clave y miembros de las comunidades de posible retorno o asentamiento.
- Abogar ante las instituciones pertinentes y brindarles el apoyo necesario para garantizar que los representantes de los desplazados internos, lo que incluye a personas de diferente edad, sexo o factores de diversidad que deseen participar en estas visitas, tengan acceso a la documentación, medios de transporte y cualesquiera otras medidas de apoyo necesarias a tal efecto. Esto puede requerir servicios de guardería para niños y niñas cuyos padres deseen participar en las visitas, así como instalaciones adecuadas de reunión para personas con algún tipo de discapacidad.
- Abogar a favor de la participación de representantes de las comunidades de acogida en la preparación de las visitas de los desplazados internos, para fomentar que la comunidad local haga suyo el proceso de retorno o asentamiento y reintegración.
- Fomentar que, durante las visitas, se contemple la identificación de posibles áreas de asentamiento para que todas las partes hablen del tipo de apoyo que puedan requerir los desplazados internos y las comunidades de retorno o asentamiento durante el proceso de (re)integración. (*Véase la Parte V.4*)
- Organizar, en la medida de lo posible, intercambios informales entre las niñas y niños de las comunidades desplazadas y las de retorno o asentamiento, como eventos deportivos o culturales, para promover la confianza y la reconciliación entre las comunidades.
- Garantizar procesos de planificación participativa que incluyan a las mujeres, las minorías, los jóvenes y las personas mayores, y garantizar que se tengan en cuenta sus puntos de vista, que pueden variar considerablemente. (*Véase la Parte III.5*)
- Garantizar el acceso de los desplazados internos a las organizaciones humanitarias y otros actores apropiados como agencias de desarrollo. Monitorear los posibles obstáculos a los que se enfrenten en este contexto. (*Véanse las Partes V.2 y V.4*)
- Garantizar la incorporación de los resultados de los diagnósticos participativos sobre soluciones duraderas en los planes nacionales e internacionales. (*Véase la Parte III.1*)
- Apoyar el diálogo entre las autoridades (nacionales y locales) y los representantes de los desplazados internos para garantizar que los planes de desarrollo tengan en cuenta las opiniones y las necesidades de (re)integración de las poblaciones desplazadas.
- Iniciar programas específicamente diseñados para explicar el proceso de retorno o asentamiento a las niñas y niños, respondiendo a sus inquietudes, temores y expectativas, y desarrollar programas para abordar las preocupaciones que se detecten en este sentido, tanto antes del retorno o asentamiento como después.
- Entablar un diálogo con las comunidades locales, incluyendo a representantes de instituciones religiosas, colectivos de mujeres y comités de educación, sobre medidas concretas que se deben adoptar para que la planificación y la gestión del retorno/asentamiento propicie la máxima colaboración entre los desplazados y las comunidades receptoras. (*Véase la Parte III.1*).
- Promover la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades nacionales y las organizaciones humanitarias a través del intercambio de información y de evaluaciones conjuntas, respecto a los programas y las asignaciones presupuestarias para las soluciones duraderas. (*Véase la Parte III.4*)

Acceso a los agentes que apoyan las soluciones duraderas Las autoridades nacionales deben otorgar y facilitar el acceso seguro, sin obstáculos y oportuno a los agentes humanitarios y de desarrollo no gubernamentales e internacionales, y ayudar a los desplazados internos a regresar, a integrarse localmente o a asentarse en otra parte del país.	• Abogar ante las autoridades nacionales y otras autoridades pertinentes a favor del acceso oportuno, seguro y sin obstáculos de los actores nacionales e internacionales humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo, a las zonas de retorno, asentamiento y reintegración de los desplazados internos. (*Véase la Parte V.4*).
Acceso a una supervisión eficaz Las autoridades nacionales y locales, así como los agentes humanitarios y de desarrollo, deben crear mecanismos eficaces para supervisar el proceso de ayuda a las soluciones duraderas y determinar qué resta por hacer para alcanzarlas.	• Analizar a través de los sistemas existentes de información, como mecanismos de monitoreo de derechos humanos, que cubran las zonas de retorno o asentamiento de los desplazados internos, la pertinencia de la información proporcionada para la evaluación de las soluciones duraderas. • Integrar el monitoreo de cuestiones específicamente relacionadas con el logro de soluciones duraderas en estos mecanismos, por ejemplo, incorporando los criterios descritos en el ***Marco de Soluciones Duraderas***. • Alternativamente, crear nuevos mecanismos de monitoreo, utilizando los criterios desarrollados por el ***Marco de Soluciones Duraderas***.
Los procesos de paz y de consolidación de la paz deben involucrar a los desplazados internos y apuntalar las soluciones duraderas Cuando sea pertinente, los desplazados internos deben participar en los procesos de paz.	• Abogar a favor de la adopción de medidas dirigidas a resolver las causas del desplazamiento, lo que incluye la resolución del conflicto. En la medida de lo posible, instar a los actores especializados en resolución de conflictos a promover el diálogo entre las diferentes partes. • Apoyar la incorporación de la cuestión de las soluciones al desplazamiento en negociaciones de paz y otros acuerdos políticos. • Apoyar el establecimiento de iniciativas de reconciliación, cerciorándose de que exista una apropiación nacional del proceso y que incluya a todos los actores relevantes. • En consulta con los desplazados internos y la comunidad local, apoyar el diseño y la implementación de programas y actividades que propicien el diálogo, la coexistencia pacífica y objetivos comunes entre los desplazados internos que regresen o se asienten y las comunidades receptoras.

Es necesario tratar sus derechos, necesidades e intereses legítimos en los acuerdos de paz y en las estrategias de consolidación de la paz que resulten de estos procesos que, con frecuencia, predeterminan el carácter duradero de las soluciones.	• Fortalecer la capacidad de las autoridades locales de evitar y resolver conflictos intercomunitarios a través de medios pacíficos, como el arbitraje o la mediación, en el caso de que las comunidades receptoras se opongan al retorno o asentamiento de desplazados internos. • Identificar posibilidades de recuperación a medio plazo a nivel multisectorial y proyectos de rehabilitación en zonas anteriormente dañadas o políticamente marginalizadas en las que se hayan producido desplazamientos internos, así como en zonas de retorno. • Garantizar la existencia de programas efectivos de desmovilización y reintegración para excombatientes y colaborar con las comunidades receptoras, lo que incluye a los desplazados internos, para evitar toda posible estigmatización o exclusión. Siempre que sea necesario, garantizar el apoyo para la integración de niños y niñas asociados en el pasado con grupos armados.
Criterios para determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera	**Acciones propuestas para avanzar en el cumplimiento de los criterios**
Seguridad personal y pública a largo plazo Los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera gozan también de salud y seguridad física gracias a la protección efectiva de las autoridades nacionales y locales, que abarca la protección frente a las amenazas que provocaron el desplazamiento inicial o que podrían motivar un nuevo desplazamiento. La protección a los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera no debe ser menos eficaz que la que se brinda a las poblaciones o las partes del país que no se han visto afectadas por el desplazamiento.	• Antes de que se produzca el retorno o asentamiento, apoyar las iniciativas de desminado, garantizando que se lleven a cabo estudios de reconocimiento sobre la presencia de minas y actividades de limpieza de minas, particularmente a lo largo de vías principales de tránsito, y en las áreas utilizadas por niñas y niños de camino a la escuela, así como por las mujeres al ir por leña, agua o medios de subsistencia, y que se ofrezcan programas de sensibilización sobre las minas a desplazados internos que regresen o se asienten en esas zonas. (*Véase la Parte IV.3*) • Monitorear y acompañar el retorno o asentamiento de los desplazados internos cuando se den las condiciones necesarias de seguridad, para garantizar la voluntariedad del movimiento y que se produzca en condiciones de seguridad y dignidad. Si éste no fuera el caso, informar de la situación a las autoridades y, si no se resolviera, a la comunidad internacional. (*Véase la Parte V.2 y 4*) • Garantizar que las autoridades hayan establecido mecanismos efectivos de orden público en lugares de retorno/asentamiento de desplazados internos para evitar y responder rápidamente a posibles incidentes de violencia y agitación. Si fuera necesario, apoyar la formación de las autoridades pertinentes, lo que incluye a la policía y al ejército, para el manejo no violento de este tipo de incidentes. (*Véase la Parte IV.2*) • En colaboración con los actores nacionales e internacionales pertinentes, fomentar iniciativas para fortalecer el Estado de Derecho en zonas de retorno y asentamiento de desplazados internos; fortalecer la capacidad de las instituciones administrativas y judiciales brindando apoyo técnico y material; y dar formación a la policía y autoridades municipales sobre la libertad de circulación y de elección del lugar de residencia así como de las implicaciones del principio de no discriminación.

Goce de un nivel de vida adecuado sin discriminación
Los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera gozan, sin discriminación, de un nivel de vida adecuado, que incluye un alojamiento con los requisitos mínimos, atención de la salud, alimentos, agua y otros medios de subsistencia.

- Desplegar anticipadamente a miembros del personal, y posicionar material de construcción y otros suministros para apoyar el retorno o el asentamiento y la (re)integración de los desplazados internos. En la medida de lo posible, apoyarse en los recursos humanos disponibles a nivel local y adquirir material y provisiones locales para apoyar el mercado de trabajo y los negocios. (*Véase la Parte V.5 y IV.10*)
- En casos de retorno voluntario, apoyar la planificación anticipada para el retorno de las familias con sus bienes de producción, como el ganado, las herramientas y el equipamiento agrícola. (*Véase la Parte IV.16*)
- Apoyar iniciativas de reconstrucción y rehabilitación que abarquen viviendas e infraestructuras vitales de servicios públicos que hayan resultado dañadas así como el apoyo a la recuperación de los medios de subsistencia. Elaborar planes anticipados con los grupos sectoriales/sectores pertinentes del IASC, como el de recuperación temprana, protección, seguridad alimentaria/agricultura y educación, con relación a aquellas áreas de apoyo específicas que resulten vitales en las etapas iniciales de la reintegración y anticipar posibles obstáculos. (*Véase las Partes IV.10 y IV.16*)
- Tomar medidas de antemano para la matriculación rápida de los niños y niñas desplazados en las escuelas locales. Cerciorarse de que puedan tener acceso a la educación en un idioma que comprendan y que se reconozcan sus logros educativos durante el desplazamiento. Si fuera necesario, ayudar a las escuelas a hacer frente a las nuevas llegadas a través de programas de “trabajo por alimentos” o “dinero por trabajo” para aumentar el número de maestros y aulas así como para mejorar las condiciones de saneamiento. (*Véase la Parte IV.15*)
- Ayudar a aumentar la capacidad de los centros de salud, particularmente para la atención de partos, garantizar la continuación de tratamientos interrumpidos de enfermedades crónicas, proporcionar asistencia de emergencia, por ejemplo para heridas causadas por minas u otros artefactos sin estallar y proporcionar apoyo psicosocial. (*Véase la Parte IV.13*)
- En el caso de que los gobiernos hayan desarrollado un sistema formal de “reconocimiento” o documentación para desplazados internos, garantizar que no se impida el logro de soluciones duraderas a ninguna persona desplazada, incluso en el caso de que nunca hubiera sido reconocida o documentada, hasta que se recupere totalmente del desplazamiento y recupere la seguridad y la autosuficiencia.
- Desarrollar mecanismos de respuesta rápida para asistir, en la medida de lo posible, a los que regresen o se asienten de manera espontánea.
- Apoyar los esfuerzos de las autoridades nacionales y los actores humanitarios y de desarrollo para mejorar la infraestructura y los servicios públicos, como escuelas, instalaciones sanitarias, y transportes, utilizando enfoques laborales que beneficien a las comunidades receptoras a través de “proyectos de impacto rápido”.
- Garantizar que se dé una respuesta a las necesidades psicosociales de los desplazados que retornen o se asienten en algún lugar, lo que incluye a las niñas y niños. (*Véase la Parte V.11*)

Acceso a los medios de subsistencia y al empleo
Los desplazados que han encontrado una solución duradera también tienen acceso al empleo y a los medios de subsistencia. Los empleos y los medios de subsistencia al alcance de los desplazados internos deben permitirles satisfacer, al menos, sus necesidades socioeconómicas básicas, en particular cuando los programas públicos de bienestar social no garanticen esta cobertura.

- Abogar a favor de la incorporación de programas de apoyo a la reintegración y zonas de retorno/asentamiento en los planes de desarrollo (CCA/UNDAF, estrategias para la reducción de la pobreza y planes nacionales de desarrollo).
- Hacer hincapié en la necesidad de priorizar intervenciones dirigidas al logro de la autosuficiencia, no sólo de las poblaciones desplazadas sino de la comunidad local en general, que incluyan a las personas más vulnerables, y abogar a favor del desarrollo de programas de formación técnica y profesional así como proyectos de asistencia técnica para el desarrollo de pequeños negocios, micro-créditos, etc. (*Véase la Parte IV.16* 📖)
- Promover el uso de métodos laborales con enfoque de género a nivel local para desarrollar la infraestructura necesaria para hacer llegar dinero en efectivo a la comunidad local. (*Véase la Parte V.5* 📖)
- Garantizar que se siga suministrando asistencia de emergencia mientras avanzan los planes de desarrollo (*Véase la Parte V.5* 📖)
- Desarrollar una estrategia clara y crear mecanismos de financiación para la programación de transición.
- Ayudar las instituciones nacionales a identificar las necesidades específicas de la población que retorne o se asiente en otro lugar, con suficiente antelación antes de su traslado, para que se puedan desarrollar oportunamente programas específicos de reintegración.
- Abogar ante los actores de desarrollo a favor del establecimiento de mecanismos de apoyo para personas con necesidades específicas, como familias encabezadas por mujeres solas, jóvenes, personas mayores o con algún tipo de discapacidad y minorías, para lograr su bienestar y promover su autosuficiencia.
- Instar a las agencias de desarrollo a aumentar la capacidad de todas las autoridades pertinentes a nivel local, regional y central para que cumplan con su responsabilidad a largo plazo de apoyar la (re)integración de los desplazados internos.
- Promover la comunicación entre diferentes países que hayan experimentados procesos similares de retorno/asentamiento de desplazados internos, para favorecer el intercambio de lecciones aprendidas y buenas prácticas.
- Ofrecer a las autoridades asistencia técnica y material para la planificación, gestión e implementación de programas de retorno/asentamiento y reintegración de desplazados internos, lo que incluye la realización de evaluaciones conjuntas de necesidades. (*Véanse partes V.5, V.9 y III.4* 📖).
- Asistir a la valoración de las posibles opciones institucionales para la gestión de los sistemas de retorno, reubicación y reintegración (designación de un ministerio o un departamento dentro de éste), y promover la creación de un grupo de trabajo interministerial o interdepartamental para cuestiones de reintegración.
- Indicar a las autoridades hasta qué punto y en qué áreas pueden contar con asistencia internacional para apoyar el retorno/asentamiento y reintegración de desplazados internos. (*Véase la Parte V.5* 📖)

Mecanismos eficaces y asequibles para restituir la vivienda, la tierra y la propiedad Los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera tienen acceso a mecanismos eficaces para una restitución oportuna de su vivienda, su tierra y su propiedad, independientemente de que regresen o elijan integrarse localmente o asentarse en otra parte del país.	• Garantizar la protección del derecho de los desplazados internos a reclamar la restitución de su tierra o propiedad en los lugares de retorno, o la indemnización si la restitución no fuera posible. Se debe proporcionar información sobre este derecho a todos los desplazados internos, las comunidades afectadas y las autoridades a través de actividades de asesoramiento jurídico o programas de información pública. (*Véase la Parte V.8*) • Apoyar las autoridades nacionales en el desarrollo y la implementación de mecanismos de restitución de la tierra y la propiedad o de indemnización. Garantizar que las autoridades nacionales aborden las disputas de la tierra de manera neutral y equitativa, teniendo en cuenta las necesidades y derechos de los ocupantes secundarios. La utilización de técnicas de resolución de conflictos ha demostrado ser efectiva en este tipo de situaciones. (*Véase la Parte IV.17*) • Monitorear el acceso de los desplazados internos y las demás comunidades afectadas a mecanismos de justicia y protección a nivel local y nacional. Brindar apoyo y orientación sobre la forma de acceder a ellos, por ejemplo, a través de instituciones nacionales de derechos humanos. (*Véase la Parte IV.18*)
Acceso a la documentación personal y de otra índole sin discriminación Los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera tienen acceso a la documentación personal y de otra índole necesaria para acceder a los servicios públicos, reclamar su propiedad y sus posesiones, votar, o para alcanzar otros objetivos vinculados con las soluciones duraderas.	• Apoyar la restauración de registros civiles locales y otros relacionados con el estado civil y jurídico de los desplazados internos así como la reposición de sus títulos de tierras y propiedad que hubieran resultado deteriorados o destruidos. Esto es fundamental para facilitar la reintegración, la reunificación familiar, el acceso a los servicios públicos y la recuperación o indemnización de la tierra, la vivienda y la propiedad. También contribuirá a la resolución de casos de apatridia. (*Véase la Parte IV.9*) • Abogar a favor de la eliminación de los requisitos administrativos existentes para obtener documentación o de su adaptación a la situación particular de los desplazados internos. • En coordinación con las autoridades pertinentes, organizar campañas de documentación para los desplazados internos, teniendo en cuenta las necesidades de otras poblaciones vulnerables y afectadas.
Reunificación familiar Los desplazados internos con deseos de reunirse con los familiares de los que fueron separados han podido hacerlo y pueden buscar juntos una solución duradera.	• Promover y apoyar las iniciativas existentes para mantener la unidad familiar y garantizar la reunificación familiar durante los movimientos de retorno o reubicación y con posterioridad a ellos, respetando la opción personal de los adultos que no deseen permanecer con sus parejas o reunirse con ellas. (*Véase la Parte IV.7*)

Participación en los asuntos públicos sin discriminación Los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera pueden ejercer el derecho a participar en los asuntos públicos a todos los niveles, en un plano de igualdad con la población residente, sin ser discriminados por su condición	• Promover la participación de los desplazados internos en las estructuras locales de gobierno. Garantizar que puedan ejercer su derecho a la participación política en las áreas de retorno/asentamiento. • Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil así como de los desplazados internos y otras comunidades afectadas en áreas clave de desplazamiento y retorno. (*Véase la Parte V.10*) • Abogar a favor de la inclusión de los desplazados internos en programas basados en la demanda y proyectos de desarrollo participativo, respetando sus estructuras organizativas particulares.
Acceso a recursos efectivos y a la justicia Los desplazados internos que han sido víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos o al derecho internacional humanitario —por ejemplo, el desplazamiento arbitrario— deben tener acceso pleno y sin discriminación a recursos efectivos y a la justicia; esto incluye, cuando corresponda, el acceso a los mecanismos existentes de la justicia de transición, a la reparación y a la información sobre la causa de las violaciones	• Abogar, en su caso, a favor de la plena consideración de los desplazados internos como víctimas y de su acceso, en su caso, a los recursos y mecanismos de reparación existentes. • Asistir los gobiernos para que adapten los recursos y mecanismos de reparación existentes a las necesidades específicas y la situación particular de los desplazados internos. • Si la situación particular de los desplazados internos así lo justificara, asistir los gobiernos para que establezcan recursos específicos para los desplazados internos que hubieran sufrido violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o derecho internacional humanitario, lo que incluye el desplazamiento arbitrario. • Colaborar con los gobiernos en la adopción de medidas de reparación para los desplazados internos, que incluyan, según se considere oportuno, comisiones de la verdad, el acceso al sistema de justicia, mecanismos de indemnización y satisfacción.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *Principios* Rectores de los Desplazamientos Internos, Naciones Unidas, 1998.
- *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons,* Abril 2010.
- *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams*, IASC, 2004, pp. 35-63.
- *Guidance Note on Durable Solutions for Displaced Persons* (Refugees, Internally Displaced Persons, and Returnees), UNDG Programme Group, October 2004.
- *UN Transitional Strategy Guidance Note,* March 2007.
- *Guidance Note on Early Recovery,* Cluster Working Group on Early Recovery, 2008.
- *Protección de las PDI por conflictos, Evaluación para la acción*, Grupo sectorial de protección, Grupo sectorial de rehabilitación temprana, 2008.
- Resolución 60/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 30 de diciembre de 2005, *La Comisión de Consolidación de la Paz*.
- Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.
- *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement and United States Institute of Peace, 2010.

Anexo I[3]

Evaluación de las necesidades de reconstrucción en Irak: Lista de verificación sobre cuestiones de reintegración

Poblaciones y grupos meta

- ☑ Elaboración rápida del perfil demográfico (edad, género, lugar de origen, etnia, etc.) y socioeconómico (profesiones, oficios, habilidades, educación, bienes productivos, etc.) de las poblaciones con perspectivas de retorno en los países de asilo vecinos, así como en Irak y fuera de la región.
- ☑ Articulación del perfil de reintegración de la población que retorna con edad laboral (urbana, rural, profesional, calificada, semi-calificada, no calificada, mujeres, hombres y jóvenes).
- ☑ Identificación de vulnerabilidades y tipos de discapacidad entre la población que retorna, que puedan constituir un obstáculo para su reintegración.

Dinámicas probables de retorno y reintegración

- ☑ Formulación y cuantificación de los escenarios más probables de movimientos de retorno de refugiados y desplazados internos (tanto espontáneos como asistidos) a las regiones del norte, centro y sur durante los próximos 6, 12 y 36 meses.
- ☑ Identificación y elaboración del perfil de las poblaciones que se crea que se van a trasladar con mayor rapidez y de manera espontánea, y previsión de los incrementos repentinos en función de la estación (antes y después del invierno).
- ☑ Análisis general de la capacidad de absorción en las principales zonas de retorno previstas y de los desafíos que presenta la integración, tanto inmediata como a corto y medio plazo, en los principales sectores (alojamiento, agua, saneamiento, asistencia alimenticia, empleo, salud, educación, preparación para el invierno, etc.)

Desarrollo institucional y de capacidades

- ☑ Evaluación general de las instituciones, recursos y capacidades a nivel local, provincial y nacional para hacer frente al proceso de retorno y reintegración de refugiados y desplazados internos.
- ☑ Análisis de las posibles opciones institucionales para gestionar el retorno y la reintegración de refugiados y desplazados internos (ministerio o departamento especializado o unidad integrada en un ministerio, como el ministerio del interior) y creación de un grupo de trabajo para la reintegración a nivel interministerial o interdepartamental.
- ☑ Análisis del nivel de conocimientos y la capacidad de análisis y formulación de políticas de los refugiados y los desplazados internos. Evaluación del nivel de conocimiento de la administración pública (a nivel local, de provincia y central) y la sociedad civil sobre derecho de refugiados y derecho internacional humanitario.
- ☑ Identificación de los requisitos para la mejora de las capacidades, infraestructura y equipamiento de las instituciones públicas existentes y las previstas para nueva creación así como de las necesidades de formación a nivel individual, institucional y del sistema en relación a la tramitación inmediata de los retornos (documentación, permisos, licencias, registro, etc.) y el proceso de reintegración (protección, cuestiones legales, información púbica, comunicaciones y monitoreo).
- ☑ Evaluación de las capacidades públicas de gestión relacionadas con el diseño, implementación y monitoreo de programas de asistencia y rehabilitación de emergencia y recuperación a gran escala para las poblaciones desplazadas y evaluación de las necesidades de asistencia técnica y material a corto plazo.

---

[3] UNDG Guidance Note on Durable Solutions for Displaced Persons (Refugees, Internally Displaced Persons, and Returnees)

Programación para la Reintegración

Sectorial y temática

- ☑ Evaluación de las necesidades básicas (alojamiento, agua, saneamiento, asistencia alimentaria y seguridad, empleo, salud, preparación para el invierno etc.) a nivel local en las áreas detectadas como los principales lugares de retorno durante los próximos 6, 12 y 36 meses.
- ☑ Evaluación de las capacidades y necesidades (técnicas, financieras y humanas) para gestionar y responder a cuestiones fundamentales de protección (seguridad física y bienestar, lo que incluye el riesgo de minas y municiones sin explotar, mecanismos jurídicos y recursos para recuperar la tierra y la propiedad, localización y reunión de familiares, afiliaciones políticas, sensibilidades confesionales y étnicas, vulnerabilidades y casos de discapacidad).
- ☑ Evaluación del estado de los recursos económicos, medioambientales y naturales a nivel local así como de posibles necesidades adicionales en puntos clave de retorno [mercado de trabajo en el ámbito urbano y rural, estado de la infraestructura local (productiva, de marketing, energía, comunicaciones, saneamiento y social), estado de los servicios sociales (salud, educación y bienestar)].
- ☑ Evaluación de las necesidades de desarrollo para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y el capital social a nivel comunitario en áreas clave de desplazamiento y retorno.

Estrategia de intervención y diseño de programas

- ☑ Evaluación de las posibles políticas para el diseño de intervenciones específicas para las áreas de retorno y desplazamiento, así como para la integración de las cuestiones de retorno y reintegración en los programas nacionales.
- ☑ Evaluación de la posibilidad de establecer un programa de inversión pública para la creación de una base de activo productivo (infraestructura económica y social) o la mejora de la ya existente, para el desarrollo de medios de subsistencia y mecanismos de protección social en áreas de retorno (norte, centro y sur) para los refugiados y desplazados que retornen, así como la población local.
- ☑ Evaluación de las posibilidades de poner en marcha programas de desarrollo gestionados por la comunidad para aumentar las posibilidades de integración a través de la gobernanza local y la gestión de proyectos comunitarios a baja escala en áreas de altos niveles de retorno.
- ☑ Identificación de posibilidades de llevar a cabo proyectos multisectoriales de recuperación y rehabilitación a corto y medio plazo en zonas dañadas en el pasado o políticamente marginalizadas en las que se hubieran producido desplazamientos forzados.
- ☑ Evaluación de programas de empleo de emergencia, como programas de acción afirmativa y políticas específicas para incluir a refugiados y desplazados que retornen y áreas de retorno.
- ☑ Evaluación del establecimiento de instituciones de micro-financiación, líneas de ahorro y de crédito para apoyar micro-proyectos, empresas familiares y pequeños negocios en áreas de retorno.
- ☑ Evaluación de necesidades para el desarrollo de redes de protección social, subsidios y distribución de alimentos entre los segmentos más vulnerables de la población que retorna y de la de acogida durante los próximos 6, 12 y 36 meses.
- ☑ Evaluación de necesidades para el desarrollo de un programa de justicia (infraestructura, gastos de mantenimiento para personal y formación) que permita el acceso de los desplazados internos a centros de asesoría jurídica para obtener asistencia asequible en cuanto a la restitución de tierras y propiedades, problemas civiles, etc.)
- ☑ Evaluación de los programas públicos de inversión para formación profesional y capacitación para el empleo así como proyectos de capacitación de los jóvenes de las poblaciones refugiadas y desplazadas que retornen.

Mecanismos de gestión, proyecciones de gastos y elaboración de presupuestos

- ☑ Identificación de los mecanismos y requisitos necesarios (a nivel organizativo, de personal y de asistencia técnica) para la gestión y coordinación de programas públicos de inversión (trabajos que requieren gran cantidad de mano de obra y rehabilitación de infraestructuras y zonas) a nivel regional y local en zonas de retorno.
- ☑ Identificación de necesidades y mecanismos existentes y a nivel local así como de apoyo exterior (formación y asistencia técnica) para el desarrollo y la gestión de programas comunitarios de desarrollo (micro-proyectos, inversiones comunitarias, crédito, micro-finanzas y ahorro) en zonas de alto nivel de desplazamiento y retorno.
- ☑ Proyección de los costes tanto operativos (personal, sueldos, equipamiento fungible y no fungible, servicios e instalaciones, comunicaciones, etc.) como de inversión (contribuciones de capital, materiales, líneas de crédito, formación, etc.) para los programas en zonas de retorno arriba indicados.

ANEXOS

Fotografía Sujeewa de Silva/NRC
Familia en un campamento de desplazados internos en Sri Lanka

Anexo 1
Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos

(U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add2(1998))

Disponible en 40 idiomas en **www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx**

Introducción: alcance y finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

2. A los efectos de estos Principios, 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.

3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación para:

(a) El Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
(b) Los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
(c) Todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
(d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

Sección I. Principios Generales

Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el Derecho Internacional y el Derecho Interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos Principios no afectarán la responsabilidad penal del individuo en base al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Principio 2

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.

2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán el derecho a solicitar y obtener asilo en otros países.

Principio 3

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Principio 4

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tome en cuenta sus necesidades especiales.

Sección II. Principios relativos a la protección contra los desplazamientos

Principio 5

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que lo alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:

   (a) Basados en políticas de *apartheid*, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
   (b) En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
   (c) En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
   (d) En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
   (e) cuando se utilicen como castigo colectivo.

3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilite alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realice en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separe a los miembros de la misma familia.

3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:

(a) La autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica.
(b) Se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
(c) Se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
(d) Las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular a las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
(e) Las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
(f) Se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Principio 8

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

Principio 9

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tengan una dependencia especial o un apego particular a su tierra.

Sección III. Principios relativos a la protección durante el desplazamiento

Principio 10

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

(a) El genocidio;
(b) El homicidio;
(c) Las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y
(d) Las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

(a) Los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;
(b) La privación de alimentos como medio de combate;
(c) Su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
(d) Los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
(e) el uso de minas antipersonal.

Principio 11

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Independientemente de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

(a) La violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;
(b) La esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
(c) Los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos;.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

2. 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.

3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.

4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

Principio 13

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

Principio 14

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15

Los desplazados internos tienen derecho a:

(a) Buscar seguridad en otra parte del país;
(b) Abandonar su país;
(c) Solicitar asilo en otro país; y
(d) Recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de dichos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.

4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Principio 17

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.

2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.

3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias a cargo de de la reunificación de las familias.

4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.

2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a ellos:

(a) Alimentos esenciales y agua potable;
(b) Alojamiento y vivienda básicos;
(c) Vestimenta adecuada; y
(d) Servicios médicos y de salud esenciales.

3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Principio 19

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieran,

sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.

2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

Principio 20

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la reposición de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.

3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

Principio 21

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.

2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:

(a) Expolio;
(b) Ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
(c) Utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
(d) Actos de represalia; y
(e) Destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo

3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

1. No se harán entre los desplazados internos, independientemente de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:

(a) El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;
(b) El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
(c) El derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;
(d) El derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
(e) El derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.

3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.

4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, independientemente de que vivan o no en campamentos.

Sección IV. Principios relativos a la asistencia humanitaria

Principio 24

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.

2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos incumbe a las autoridades nacionales.

2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que presten esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Las personas que presten asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

Sección V. Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Principio 30

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

Anexo 2
Desastres naturales y protección de los desplazados internos

Mensaje principal

La protección de las personas afectadas por los desastres naturales, que incluyen a los desplazados internos, ha sido una cuestión muy descuidada en el contexto de la respuesta a los desastres. Sin embargo, es bien sabido que los desastres naturales generan nuevos riesgos de protección y, con frecuencia, exacerban las violaciones de derechos humanos. El Estado tiene la responsabilidad de prevenir estos riesgos y proteger los derechos humanos de los desplazados internos y otras personas afectadas por los desastres naturales, con la asistencia de las organizaciones humanitarias si no fuera capaz de asumir dicha responsabilidad. Las *Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales* constituyen una valiosa herramienta para orientar a los actores humanitarios y de derechos humanos en este sentido.

¿Qué es un desastre natural?

Existen varias definiciones de desastre natural. Las *Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales* (como se señala más abajo al final de esta sección) definen un desastre natural como "las consecuencias de los eventos provocados por los peligros de la naturaleza que abruman la capacidad de respuesta local y afectan gravemente el desarrollo social y económico de una región". Las *Directrices para las operaciones internacionales en casos de desastre* elaboradas por la FICR definen un desastre como "una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, que constituye una amenaza importante y general para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, independientemente de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo, con exclusión de los conflictos armados"[1]

1. Introducción

Durante los últimos años, una serie de desastres naturales ha puesto de relieve la importancia de brindar asistencia humanitaria de manera oportuna, coordinada y que responda a las necesidades y a los derechos de la población afectada. Al igual que ocurre en situaciones de conflicto, uno de los mayores desafíos en el período inmediatamente posterior a un desastre radica en la complejidad que supone gestionar simultáneamente los diversos aspectos de la asistencia, todos ellos fundamentales: organizar evacuaciones, proporcionar alojamiento de emergencia, distribuir alimentos y suministros médicos, etc. A esta complejidad se suma que las personas afectadas por desastres naturales con frecuencia experimentan necesidades urgentes de protección que, en un primer momento, pueden pasar desapercibidas para quienes coordinan la asistencia de emergencia. Las personas desplazadas o afectadas por los desastres y que ya se encontraban desplazadas con anterioridad al mismo (por ejemplo, a causa de un conflicto armado), sufren un riesgo aún mayor, ya que pueden haber perdido sus redes de apoyo comunitario, su modo tradicional de vida, sus familiares y, algo que es fundamental, su capacidad de valerse por sí mismas y de sostener a sus familias a través de sus medios de subsistencia.

[1] FICR, *Directrices para la facilitación y reglamentación nacional de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial,* **http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-sp.pdf**.

La protección durante el período posterior a los desastres naturales, que incluye las cuestiones relativas a los derechos humanos, es un tema crucial a pesar de que hasta el momento haya sido descuidado. La atención prestada al rescate de las víctimas, a la distribución de asistencia material y a la atención médica a los heridos con frecuencia ha hecho que se pasen por alto otras cuestiones de protección. Sin embargo, el no abordar las cuestiones de derechos humanos durante las etapas iniciales de la respuesta humanitaria aumenta el riesgo, no sólo de que se produzcan violaciones de derechos humanos, sino de que continúen produciéndose tras la fase de emergencia. Por otra parte, los problemas y violaciones de derechos humanos, por lo general, suelen exacerbarse tanto durante los desastres como con posterioridad a ellos. Entre los posibles problemas de derechos humanos, cabría citar la discriminación en la distribución de la ayuda humanitaria, la explotación, la violencia física y de otra índole, como la violencia de género, problemas relacionados con los derechos sobre la tierra, la vivienda y la propiedad, y la negación de derechos básicos a consecuencia de la disrupción del orden público, pérdida de documentación, etc.

Para lograr una respuesta efectiva y sostenible, es fundamental diseñar e implementar actividades de protección y adoptar, en general, un enfoque de derechos humanos en las intervenciones de emergencia. El enfoque de derechos humanos no implica restar prioridad a las acciones de rescate y distribución de ayuda humanitaria ni desviarse del objetivo primordial de salvar vidas; lo que requiere es que en cada etapa de la operación humanitaria se integren las consideraciones pertinentes en materia de derechos humanos, lo que incluye las fases de preparación, reducción de riesgos relativos al desastre, recuperación temprana y el logro de soluciones duraderas para las personas desplazadas y otras personas afectadas[2].

2. Marco jurídico y de protección aplicable en situaciones de desastre natural

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son inherentes a toda persona. El derecho internacional de los derechos humanos estipula el deber de los Estados y sus agentes[3] de proteger, respetar y satisfacer estos derechos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición[4]. A pesar de que sea posible que las autoridades se puedan ver obligadas a suspender o restringir ciertas libertades en situaciones de emergencia pública, las disposiciones que se adopten a tal efecto deben ser de naturaleza excepcional y temporal, y las autoridades del Estado deben demostrar que la situación constituye una emergencia pública. Además, tales derogaciones deben limitarse estrictamente a las exigencias de la situación[5]. Por otra parte, existen ciertos derechos que no admiten derogación alguna. (*Véase la Parte I.2* 📖)

Existen varios instrumentos internacionales aplicables a las situaciones de desastre natural, incluida la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) de 1948. Muchas de sus disposiciones se consideran parte del derecho internacional consuetudinario o han sido integradas en la normativa internacional a través de tratados, como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966.

A nivel regional, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África refleja claramente la necesidad de prestar atención al desplazamiento causado por los desastres naturales, "que tienen un impacto devastador en la vida humana, la paz, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo"[6]. En el artículo 4(2), la Convención de la Unión Africana establece que "Estados Parte deberán establecer sistemas de alerta temprana, en el contexto del sistema de alerta temprana continental, en zonas de potencial desplazamiento,

[2] Preferiblemente durante las fases de planificación y preparación para la emergencia.

[3] Lo que incluye a los agentes políticos, militares y del sector público.

[4] Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 2, 1948.

[5] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Art. 4. Para más información, ver la Observación General Nº 29 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

[6] Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), adoptada por la cumbre extraordinaria de la Unión Africana, (22 de octubre de 2009) y que entrará en vigor tan pronto como sea ratificada por 15 Estados Miembros.

establecer y aplicar las estrategias de reducción de riesgo de desastres, emergencia y las medidas de preparación y gestión de desastres y, cuando sea necesario, proporcionar protección inmediata y asistencia a los desplazados internos". La Convención establece además en su artículo 4(4), que las evacuaciones forzadas en casos de desastres naturales o producidos por el ser humano están prohibidas "si no son necesarias por razones de seguridad o salud de los afectados". El artículo 12(3) de la Convención establece que el Estado Parte será responsable de indemnizar a las personas desplazadas internas por daños ocurridos cuando un Estado Parte se abstenga de proteger y brindar asistencia a los desplazados internos en el caso de catástrofes naturales". En la región de los Grandes Lagos, el *Protocolo sobre la protección y la asistencia a los desplazados internos* establece una base jurídica para la incorporación de los Principios Rectores a la legislación nacional y establece específicamente la responsabilidad de los Estados miembros de mitigar, en la medida de lo posible, las consecuencias de los desplazamientos a raíz de desastres y causas naturales[7].

Algunos países, como Somalia, Sri Lanka, la República Democrática del Congo, la República Centroafricana, Afganistán y Paquistán, han sido asolados tanto por conflictos armados como por desastres naturales. Cuando un desastre natural golpea un área afectada por un conflicto armado internacional o una guerra civil, el derecho internacional humanitario es otra fuente de protección jurídica aplicable[8]. Además, al diseñar una respuesta de emergencia en una zona de conflicto, existen otros obstáculos que se deben superar, entre los que figuran la mayor dificultad de asistir a las poblaciones afectadas a regresar a sus hogares; la posibilidad de desplazamientos secundarios; las dificultades para acceder a las poblaciones afectadas y distribuir la ayuda humanitaria; y los riesgos de seguridad para el personal humanitario.

Además de instrumentos jurídicamente vinculantes, también se han desarrollado directrices internacionales específicas sobre la protección y los derechos humanos en desastres naturales, teniendo en cuenta a los desplazados internos. Estos instrumentos incluyen: (i) Las *Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales,* de 2006, que fueron elaboradas para asistir a los actores humanitarios intergubernamentales y no gubernamentales en la integración de los principios de derechos humanos y estándares de protección en las operaciones de emergencia, recuperación, y reconstrucción[9]; (ii) los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, de 1998[10], que identifican los derechos y garantías relevantes para la protección de las personas antes y durante el desplazamiento así como en el retorno, reubicación y reintegración; (iii) el *Marco de Responsabilidad Nacional*, de 2005, que brinda orientación para el diseño de una respuesta nacional eficaz y especifica los pasos necesarios para responder a los problemas del desplazamiento interno; y (iv) el *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos,* de 2009, que aclara el concepto de soluciones duraderas para los desplazados internos, cómo lograrlas y los criterios que determinan su consecución.

Estos textos no son jurídicamente vinculantes en sí mismos. Sin embargo, reflejan obligaciones existentes bajo el derecho internacional, que vinculan a los Estados a través de tratados y normas de derecho internacional consuetudinario, y proporcionan orientación práctica a todos los que trabajan en situaciones de desastre. En particular, los *Principios Rectores*, de 1998, se han convertido en los estándares aceptados por los actores humanitarios y de derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional. La Cumbre Mundial de 2005 los reconoció como un marco internacional importante para la protección de los desplazados internos y un número cada vez mayor de Estados los han incorporado a su legislación nacional.

---

[7] Protocolo sobre la protección y asistencia a los desplazados internos. Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos, 30 de noviembre de 2006, art. 3.

[8] Véase la Parte 1.2.

[9] *Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, IASC, Junio 2006, Actualmente están siendo revisadas.

[10] Las Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales establecen que las personas afectadas por desastres naturales entran en el ámbito de aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de 1998. (Ver Directriz A.1.5)

Otros documentos, como la *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta en casos de desastre*, del Proyecto Esfera, constituyen una importante referencia para la protección de los derechos de las personas afectadas por los desastres naturales.

Por último, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Prof. Walter Kälin, expuso en su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/13/Add.1) las necesidades de protección específicas de las personas afectadas por los desastres naturales, que incluían los problemas de protección en general y la protección de todas las categorías de derechos.

3. Grupos que pueden experimentar problemas específicos de protección

Una de las cuestiones principales durante la etapa inmediatamente posterior a un desastre natural es la protección de ciertos grupos que pueden ser particularmente vulnerables en determinados contextos: los desplazados internos, las mujeres, las niñas y niños, las minorías, las personas que viven con VIH/SIDA, las personas mayores y las que tienen algún tipo de discapacidad. Entre los principales riesgos figuran la adopción ilegal de huérfanos, la trata de niñas y niños o de mujeres, la violencia de género, la explotación infantil, la violencia contra grupos marginalizados y la discriminación en la distribución de la ayuda humanitaria. Está ampliamente demostrado que en situaciones de desastre natural, determinados grupos afrontan riesgos mucho mayores que otros. Un estudio de 4,605 desastres naturales en 141 países concluyó que la probabilidad de fallecimiento de las mujeres eran mucho más alta que la de los hombres, tanto durante los desastres naturales, como con posterioridad a ellos y que esta tendencia era aún más marcada en contextos de menor igualdad de género y en los que las mujeres tenían un menor acceso a derechos económicos y sociales[11]. Igualmente, los niños tienen más posibilidades que los adultos de fallecer o de verse expuestos a la violencia y a la explotación en desastres naturales. En situaciones de desastre natural, la ayuda suele llegar, por lo menos al principio, a los más fuertes. Es posible que se preste poca atención al acceso a agua potable, al saneamiento y a otras necesidades básicas de personas mayores, heridas, o con algún tipo de discapacidad. También puede ocurrir que a la hora de distribuir la ayuda humanitaria se descuide a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, como, por ejemplo, los que estén en familias de acogida. Los servicios de salud para personas que viven con VIH/SIDA o tuberculosis pueden verse interrumpidos. Es posible que se descuiden también los servicios de salud reproductiva para mujeres y niñas, lo que puede contribuir a un mayor índice de mortalidad infantil y materna así como a un mayor nivel de transmisión de VIH/SIDA.

4. Algunas particularidades del desplazamiento en situaciones de desastre natural

Como acabamos de ver, la protección y los problemas de derechos humanos de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas en situaciones de desastre natural pueden ser muy parecidos a los que existen durante los conflictos armados. Sin embargo, en muchos casos, el desplazamiento interno en situaciones de desastre natural puede presentar particularidades específicas, como se indica a continuación:

- En algunos casos, como por ejemplo en desastres hidrometeorológicos, el riesgo es sobre todo estacional y está asociado a características geográficas bien definidas, como zonas bajas proclives a las inundaciones, o zonas de grandes vertientes proclives a deslizamientos de tierras. En estas instancias, el riesgo es más predecible que durante los conflictos armados, lo cual aumenta la eficacia de las medidas que se adopten para reducir el riesgo. Esto también significa que la prevención del desplazamiento forzado puede ser más efectiva en situaciones de desastre natural que en las de conflicto armado.

[11] Eric Neumayer y Thomas Plümper, "*The Gendered Nature of Natural Disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy*," 1981-2002, presentado ante la the Royal Geographic Society, Londres, septiembre de 2006.

- Algunas de las medidas de reducción del riesgo pueden incluir evacuaciones de personas que ya estén desplazadas o que pasen a estarlo tras la evacuación. Es fundamental garantizar que las evacuaciones se rijan por estándares de protección y principios de derechos humanos. En particular, los actores de protección y de derechos humanos deben garantizar que las evacuaciones no den lugar a reubicaciones apresuradas que acaben transformándose en permanentes, sin consultar prácticamente ni informar a las comunidades afectadas, y con pocas perspectivas de sostenibilidad.
- En desastres naturales repentinos, al contrario de lo que ocurre en los conflictos armados, el riesgo específico que constituye la causa del desplazamiento puede desaparecer en un período muy breve de tiempo, como durante un terremoto o un tifón. Esto implica que los desplazados internos puedan tener la posibilidad de encontrar soluciones duraderas en cuestión de días tras el desastre. Es fundamental que los actores humanitarios y de derechos humanos estén preparados para esta eventualidad y se adapten a la misma. Por consiguiente, deben contribuir y abogar a favor de una planificación adecuada y basada en derechos, orientada hacia el logro de soluciones duraderas, desde las etapas iniciales de la crisis humanitaria.
- Es posible que las personas desplazadas por desastres naturales no puedan regresar a zonas que hayan quedado inhabitables. La reubicación de familias y comunidades a nuevas áreas puede fracasar si las nuevas zonas de asentamiento carecen de acceso a servicios básicos y medios adecuados de subsistencia. Al llevar a cabo la reubicación, también se debe garantizar adecuadamente la seguridad de la tenencia y, en la medida de lo posible, la indemnización por las propiedades perdidas.

Es importante que los actores humanitarios y de derechos humanos tengan debidamente en cuenta las particularidades del desplazamiento en situaciones de desastre natural y que adapten su planificación y sus prioridades en consecuencia. Al mismo tiempo, se deben hacer varias salvedades. Los puntos arriba mencionados se refieren a desastres naturales repentinos; sin embargo, los desastres de evolución lenta, como la sequía, la desertificación o el cambio climático también son causas poderosas de patrones complejos de desplazamiento que a menudo resultan difícil de identificar. Asimismo, en numerosas ocasiones hay personas que se ven obligadas a desplazarse, tanto a causa de un desastre natural como de un conflicto armado. Por ejemplo, puede darse el caso de personas desplazadas por un conflicto armado que se hayan reubicado en zonas proclives a los desastres naturales y, por tanto, tengan más probabilidades de resultar desplazadas en la eventualidad de un desastre.

5. Principales derechos y necesidades de protección

Las consecuencias de los desastres naturales y, en concreto, las necesidades de protección que se desprendan de éstos suelen ser similares a las de los conflictos armados: muerte o heridas graves; pérdida o separación de familiares; pérdida del hogar, de las redes sociales, la comunidad y los medios de subsistencia; explotación; discriminación en la asistencia humanitaria; violencia sexual; pérdida de documentación que conduce a la denegación de determinados servicios; reubicaciones y retornos inseguros e involuntarios, y otros daños. A continuación se proporciona una lista no exhaustiva de los principales derechos y necesidades de protección[12]:

[12] Adaptado de las *Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, 2006.

Derecho a la seguridad e integridad física	Derecho a la satisfacción de necesidades básicas
• Protección frente a los efectos de los desastres naturales • Protección contra la violencia física y los abusos • Protección contra los tratos crueles, inhumanos y degradantes • Protección contra la detención y la prisión arbitrarias • Protección contra la custodia y adopción ilegal (especialmente en el caso de niños separados de sus padres a causa de un desastre natural) • Protección contra la trata de personas • Protección contra los abusos, la violencia y la explotación sexual • Protección contra el reclutamiento forzoso • Protección contra el trabajo forzoso / explotación laboral • Protección contra el matrimonio forzado / precoz • Protección contra la violencia doméstica • Derecho a la libertad de circulación y residencia • Protección contra el desplazamiento arbitrario • Derecho a acceder a la justicia • Protección contra la separación familiar • Restauración de los vínculos familiares (localización y reunificación de familiares) • Actividades de protección para niñas y niños no acompañados o separados.	• Derecho a una vivienda adecuada • Derecho a alimentos adecuados y agua • Derecho a una educación adecuada • Derecho a unos servicios de salud adecuados • Implementación de programas psicosociales para responder a las necesidades identificadas • No discriminación en la prestación de los servicios y el acceso a ellos • Protección contra el abuso vinculado a la prestación de servicios (por ejemplo, sexo transaccional) • Entierro / disposición de cadáveres en condiciones de dignidad con sistemas adecuados de identificación • Protección contra la corrupción y el desvío de la ayuda humanitaria.
Otros derechos económicos, sociales y culturales	**Otros derechos civiles y políticos**
• Derecho al trabajo /acceso a medios de subsistencia • Derecho a participar en la vida cultural • Derecho a formar organizaciones comunitarias	• Protección de los derechos relacionados con la vivienda y la propiedad • Acceso a la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad • Acceso a la vivienda para personas que no ostenten un título de propiedad (arrendatarios, ocupantes ilegales y personas sin hogar) • Protección contra el retorno o la reubicación involuntarios o sin condiciones de seguridad • Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica • Derecho a la documentación / reposición de la documentación perdida • Libertad de asociación y expresión • Derecho a participar en procesos electorales • Libertad de culto • Acceso a información relativa al desastre natural y a medidas de protección y seguridad • Acceso a documentación personal y registro de nacimiento

6. La responsabilidad del Estado en situaciones de desastre natural

En el caso de personas desplazadas por desastres naturales que no hayan cruzado una frontera internacional, el sistema jurídico nacional es el marco principal que define sus derechos y las prestaciones que les corresponden, con el Estado como garante principal. Los derechos de los desplazados internos a consecuencia de desastres también están recogidos en los instrumentos de derecho internacional de los que el Estado sea parte[13]. A pesar de que los principales tratados de derechos humanos no incluyan disposiciones específicas sobre la protección de personas desplazadas a raíz de desastres naturales, su normativa es aplicable a la protección de los desplazados internos con independencia de la causa de desplazamiento[14]. Las personas desplazadas en su propio país a consecuencia de desastres de lenta evolución[15] también pueden tener necesidades específicas de protección, aunque es posible que resulte más difícil distinguirlas de los migrantes por razones económicas. Por consiguiente, también deben ser protegidas bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

Los derechos de los desplazados a raíz de desastres naturales pueden estar recogidos en diversos instrumentos jurídicos, como la legislación, políticas, reglamentos o constituciones nacionales. Es posible que ya existan instrumentos relevantes para las operaciones en desastres naturales o que se desarrollen en respuesta a éstos. En ambos casos, estos instrumentos deben reflejar las obligaciones del Estado bajo el derecho internacional (es decir, las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos) y garantizar que las personas afectadas por los desastres disfruten sus derechos en pie de igualdad con otras personas[16].

Es bien sabido que las personas que no tienen debidamente garantizados sus derechos sociales y económicos básicos, especialmente el derecho a unas condiciones adecuadas de vida, están mucho más expuestas a las consecuencias de los desastres naturales. Éste es el caso, por ejemplo, de las personas que habitan en barriadas urbanas marginales. Aunque el Estado tiene el deber de adoptar medidas concretas para la reducción de riesgos y brindar ayuda humanitaria a las víctimas de los desastres, en realidad, la mejor forma de prevenir es una respuesta adecuada a las necesidades de desarrollo y reducción de la pobreza, lo que constituye, a su vez, una obligación de derechos humanos.

También hay que destacar que el subdesarrollo y la falta de recursos no pueden servir de excusa a los Estados para ignorar sus obligaciones en materia de derechos humanos. Aunque es posible que la falta de recursos impida a los Estados satisfacer plenamente determinados derechos humanos, sin embargo, tienen la obligación de garantizar los derechos esenciales para sobrevivir, como los alimentos, agua, vivienda, saneamiento y atención médica. También deben adoptar todas las medidas que les permitan los recursos de que dispongan para cumplir con sus obligaciones respecto a otros derechos sociales, económicos y culturales. En caso de que ello no sea posible o de que no tengan recursos suficientes, deben solicitar asistencia internacional y desempeñar un papel fundamental para facilitar la asistencia de las personas que lo necesiten[17].

---

[13] *Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales,* IASC, Junio 2006, Actualmente están siendo revisadas.

[14] Walter Kälin, Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disasters, A/HRC/10/13/Add.1.

[15] Según el glosario de *La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo*, PNUD, 2004, un desastre natural de lenta evolución (o de manifestación paulatina) es un desastre que se manifiesta poco a poco en el marco de los procesos de desarrollo. La amenaza puede percibirse como una tensión que se mantiene por días, meses o incluso años. Las sequías son un claro ejemplo de un tipo de fenómeno físico o amenaza asociados con este tipo de desastre.

[16] Ibíd. Nota 13.

[17] Ibíd. Nota 13.

7. El papel de los actores humanitarios y de derechos humanos

Las organizaciones humanitarias tienen el deber de apoyar los esfuerzos de los Estados dirigidos a brindar asistencia humanitaria y protección a las personas desplazadas y otras personas afectadas por los desastres naturales, así como la obligación de coordinarse entre sí y con las autoridades nacionales y locales.

El Comité Permanente entre Organismos (IASC)[18] especifica que, en caso de un desastre natural a nivel nacional, las tres agencias con mandato de protección (ACNUR, UNICEF y OACDH), deben celebrar consultas, bajo los auspicios del Coordinador Humanitario / Coordinador Residente, para asignar a una de ellas el liderazgo en materia de protección, en función de la capacidad de cada agencia de coordinar y llevar a cabo actividades de protección en el terreno[19]. Las diversas partes del presente Manual, especialmente la Parte III, sobre el desarrollo de una estrategia de protección, la Parte IV, que describe los riesgos de protección, la Parte V, sobre las actividades genéricas de protección y la Parte VI, sobre soluciones duraderas, también son de aplicación a las operaciones de respuesta en desastres naturales. En concreto, en caso de un desastre natural, se debe prestar especial atención a las actividades que se enumeran a continuación:

- Evaluar, analizar y monitorear de manera sistemática la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales, identificar los riesgos y necesidades específicas de protección y planificar la respuesta necesaria de manera coordinada en función de ello.
- Actuar para mitigar los riesgos e instar a las autoridades a que asuman su responsabilidad de protección.
- Garantizar la plena participación de las personas afectadas en las actividades de preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre, y fortalecer las capacidades existentes. La comunidad siempre es la que desarrolla la “respuesta inicial”. No obstante, puede sentirse abrumada y sobrepasada por los actores internacionales.
- Fortalecer las capacidades de las personas afectadas en función de los desafíos adicionales surgidos a raíz del desastre.
- Reducir la exposición a riesgos de protección o su duración, por ejemplo, adoptando rápidamente las medidas necesarias para la identificación y la protección de niñas y niños separados y no acompañados.
- Establecer mecanismos adecuados para la identificación, protección y derivación de personas con necesidades específicas, como víctimas de violencia de género o personas que corran el riesgo de serlo, o personas mayores o con algún tipo de discapacidad.
- Analizar la respuesta humanitaria y abogar para que se tengan en cuenta adecuadamente los problemas de protección y se adopte una perspectiva de derechos humanos. Esto implica garantizar que la asistencia humanitaria no sea discriminatoria, que sea adecuada y que no genere daños adicionales (por ejemplo, valorando cuidadosamente cualquier tipo de participación en evacuaciones forzosas, como se trata en la Parte V.12), y que la asistencia esté disponible y sea aceptable, accesible y adaptable.
- Evaluar las ventajas y las desventajas de la cooperación con las fuerzas militares involucradas en las tareas de rescate, traslado de “carga pesada” y actividades logísticas para lograr el acceso a zonas lejanas o difíciles y/o trasladar con rapidez grandes cantidades de ayuda de emergencia. Los desastres naturales pueden brindar la oportunidad de aprovechar este tipo de capacidades para promover relaciones positivas con los militares e introducir conceptos de protección y derechos en un entorno menos politizado. Sin embargo,

[18] *Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, IASC, Junio 2006. Actualmente están siendo revisadas.

[19] Recientemente, se han desarrollado los *Detailed Standard Operating Procedures for Designating a Protection Sector/Cluster Lead Agency in the Event of a Natural Disaster at Country Level* (Protocolos detallados de actuación para la designación de la agencia líder de grupo sectorial / sector a nivel nacional en caso de desastre natural) y están pendientes de aprobación por parte del IASC.

al mismo tiempo, la presencia de grupos militares cerca de la población desplazada puede aumentar el riesgo de explotación y violencia sexual, el reclutamiento y la trata de niñas y niños, así como restricciones de la libertad de circulación, creando a la vez un ambiente de intimidación. Estos riesgos son especialmente marcados en situaciones en las que el desastre se produce en una zona de conflicto armado interno, o en la que la proximidad del ejército haga que los campamentos o asentamientos de desplazados se conviertan en objetivos militares de grupos armados no estatales[20].

- Implementar mecanismos de monitoreo y elaboración de informes de protección que generen información para desarrollar actividades basadas en resultados (*result-based activities*) en las etapas iniciales de los desastres naturales. Con frecuencia se recoge información sin un análisis ni un seguimiento apropiados. Se debe informar a las comunidades sobre el modo de denunciar violaciones de derechos humanos y de obtener ayuda para resolver determinados problemas, como la desaparición de familiares.
- Garantizar la adopción de las medidas necesarias al inicio de la operación para lograr soluciones duraderas para los desplazados internos, así como su adecuada integración en el proceso de recuperación tras el desastre, como por ejemplo en el contexto de la evaluación de necesidades (*Post-Disaster Needs Assessment*).

Orientación operacional básica sobre la protección en situaciones de desastre natural: las *Directrices del IASC sobre la Protección de los Derechos Humanos en situaciones de Desastres Naturales*

Las Directrices brindan orientación a las agencias internacionales y ONGs sobre el modo de garantizar que las iniciativas de ayuda de emergencia y reconstrucción se lleven a cabo en un marco de protección y promoción de los derechos humanos. Incluyen directrices operacionales sencillas, agrupadas en torno a cuatro grupos de derechos:

- Protección del derecho a la vida, la seguridad personal, la integridad física y la dignidad
- Protección de derechos relacionados con las necesidades básicas de subsistencia
- Protección de otros derechos económicos, sociales y culturales
- Protección de otros derechos civiles y políticos

La orientación que brindan estas directrices está basada en la normativa internacional de los derechos humanos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, el Código de Conducta de la Cruz Roja / Media Luna Roja, la Política de Desplazamiento Interno del IASC, y la Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta en casos de desastre, del Proyecto Esfera.

En marzo de 2008, se publicó una edición piloto del Manual de Terreno sobre Derechos Humanos y Desastres Naturales, para acompañar a las Directrices Operacionales. El principal objeto del Manual es introducir la dimensión de derechos humanos en el trabajo de terreno en situaciones de desastre natural, proporcionando ejemplos prácticos y medidas operacionales. El Manual de Terreno y las Directrices Operacionales propiamente dichas están siendo revisadas en la actualidad y su publicación está prevista para mediados de 2010.

Referencias principales y enlaces de utilidad

- *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* 0. / / **http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/IASC_Guidelines_Natural_Disasters_EN.pdf**
- *Manual de terreno para las Directrices del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. **http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4503&type=pdf**

[20] Comentarios adaptados de Walter Kälin, "*Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster: A Working Visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*", 27 de febrero a 5 de marzo de 2005, pág. 17.

- *Checklists for Integrating Human Rights in Natural Disaster Management in the Pacific",* OACDH, PNUD, 2007, **http://www.undppc.org.fj/_resources/article/files/Checklist_Integrating_HumanRights_in_natural_Disaster_Management.pdf**
- *Older people in disasters and humanitarian crises: Guidelines for best practice*, HelpAge International/ACNUR, **http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/age_gender_diversity/HelpAge_Older_People_Best_Practices_ES.pdf**
- *La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo,* PNUD, 2004, **http://www.undp.org/content/india/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/goi-undp_disasterriskreductionproject/**
- *Good practices and lessons learned in community and school based disaster preparedness in Central Asia*, European Commission Humanitarian Aid (ECHO) y Netherlands Red Cross, 2008 **http://www.preventionweb.net/english/professional/trainings-events/edu-materials/v.php?id=10062**
- *Summary of the e-discussion: disabled and other vulnerable people in natural disasters*, Shanta Memorial Rehabilitation Centre (SMRC) (sin fecha) **http://www.preventionweb.net/files/9711_WorldBankEdiscussionReport.pdf**
- *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, Naciones Unidas, julio de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, **http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c3da07f7.html**
- *Manual on International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* , IDLO, 2009, **http://www.idlo.int/english/Resources/publications/Pages/Details.aspx?ItemsID=87**
- *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*, 1995, **http://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p1067.htm**
- *Defusing Disaster: Reducing the Risk (Calamity is Unnatural)*, FICR, 2007 **http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/SSHN-77ZCFC?OpenDocument**
- *Disaster response and contingency planning Guide,* FICR, 2007 **http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/disaster-response-sp.pdf**
- *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action*, Comité Permanente entre Organismos, IASC, 2002. **http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5F7H77?OpenDocument**
- Manual para la Protección de los Desplazados Internos, PCWG, IASC, 2010. **http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf**
- *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.* Proyecto Esfera, 2004. **http://www.sphereproject.org/sphere/es/**
- International Emergencies Disaster Database, FICR **http://www.emdat.be/**
- *International Disaster Response Laws, Rules and Principles Programme*, FICR **http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/publications/**
- *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, FICR, 2007 **http://www.ifrc.org/PageFiles/41194/113600-idrl-deskstudy-en.pdf**
- *The Global Alliance for Disaster Risk Reduction: Building Safer, Resilient Communities*, FICR, **http://www.ifrc.org/Global/global-alliance-reduction.pdf**
- *United Nations Disaster Assessment and Coordination Handbook* (2006), **http://ochanet.unocha.org/p/Documents/UNDAC%20Handbook-dec2006.pdf**
- *Manual sobre la restitución de la vivienda y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas: aplicación de los "Principios Pinheiro",* marzo 2007, FAO, IMDC, OCHA, ONU-HABITAT, ACNUR, 2007 **http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf**

Anexo 3
Agradecimientos

Este manual contó con la valiosa participación de colegas de 134 organizaciones / organismos en unos 20 países. A continuación se presenta la lista de contribuyentes:

Afganistán

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y

Sureste de Europa

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),
- Banco Mundial y
- Bosnia and Herzegovina Women's Initiative,
- Catholic Relief Services,
- Comisión Europea,
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR),
- Consejo Danés para Refugiados (DRC),
- Hilfswerk Austria,
- Independant Bureau for Humanitarian Issues,
- International Commission on Missing Persons,
- La Oficina del Alto Representante,
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM),
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE),
- ProCap,
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),
- Vasa Prava,
- World Vision.

República Democrática del Congo

- Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC),
- ProCap

Etiopía

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Haití

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Sede de los siguientes organismos

- Action Aid
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),
- Centre for Humanitarian Dialogue (CHD)
- Comité Internacional de Rescate (IRC),
- Consejo Danés para Refugiados (DRC)
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC),
- Christian Children's Fund (CCF)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF),
- Grupo Sectorial Global para la Gestión y Coordinación de Campamentos (CCCM),
- HelpAge International,
- InterAction (American Council for Voluntary International Action),
- Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC/NRC),
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA),
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH),
- Organización Internacional del Trabajo (OIT),
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM),
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT),
- Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Relator Especial para los derechos humanos de los desplazados internos
- Save the Children International,
- Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS),
- Servicio Jesuita a Refugiados (JRS),
- The Shelter Centre,
- Women's Commission on Refugee Women and Children y

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también contribuyó con su asesoramiento y apoyo, que fueron sumamente valiosos. El ACNUR facilitó el proceso de coordinación con el Grupo Sectorial Global para la Protección (PCWG).

Indonesia

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Irak

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Kenia

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y
- Comité Internacional de Rescate (IRC),
- Consejo Danés para Refugiados (DRC),
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Kenya Land Alliance

- Kenyan Red Cross Society
- Ministry of Special Programmes
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
- Refugees Consortium of Kenya
- Save the Children UK
- Sustainability Challenge Foundation

Liberia

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),
- Association of Female Lawyers of Liberia (AFELL),
- Comité Internacional de Rescate (IRC),
- Concerned Christian Community (CCC),
- Consejo Danés para Refugiados (DRC),
- Christian Children Fund (CCF),
- Liberia Refugee Repatriation & Resettlement Commission (LRRRC),
- Medical Emergency Relief Cooperative International (MERCI),
- Minister of Gender and Development (MoGD),
- Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), y
- Norwegian Refugee Council (NRC),
- OXFAM,
- Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Nepal

- ProCap

Nigeria

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Filipinas

- Bangsamoro Center for Law and Policy,
- Bangsamoro Development Agency,
- Bantay Ceasefire (Ceasefire Watch),
- Community and Family Services International/Mindanao and Headquarters,
- Institute for Bangsamoro Studies,
- International Justice Mission,
- Mindanao Commission on Women,
- Mindanao People's Caucus,
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM),
- OXFAM GB, Philippines,
- Tanggapang Panligal ng Katutubong Pilipino (Legal Center for Indigenous Filipinos), y
- Western Mindanao State University.

Somalia

- Africa Rescue Committee (AFREC),
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC),
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA),
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
- Relief International (RI),

Sudán

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC),
- Cooperative Housing Foundation,
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,(UNICEF) y
- Médicos sin Fronteras (MSF),
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA),
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM),
- Oxfam, Samaritan's Purse
- Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Sri Lanka

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Colombo, Kilinochchi /Vavuniya, y
- Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC), Colombo, Batticaloa,
- Consejo Danés para Refugiados (DRC) Jaffna, Mannar, Kilinochchi/ Vavuniya,
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC),
- Consortium of Humanitarian Agencies (CHA),
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),
- Non-violent Peaceforce, Vallaichchenai, Trincomalee, Colombo,
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH)
- Organización Internacional del Trabajo / Programa internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (ILO/IPEC),
- ProCap,
- Programa de Información, Orientación y Asistencia Legal del Consejo Noruego para Refugiados (NRC/ICLA)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),
- Sarvodaya – Legal service, Partner Coordination, Programs,
- Save the Children Sri Lanka,
- Swiss Foundation for Mine Action (FSD),
- ZOA Refugee Care.

Timor Leste

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Uganda

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y
- American Refugee Committee (ARC),
- Arbeiter-Samariter-Bund (ASB),
- Comité Internacional de Rescate (IRC),
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA),
- GOAL
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR),
- The Association of Volunteers in International Service (AVSI)

Zimbabue

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Glosario

Abuso

Mal uso del poder a través del cual la persona que ataca consigue control o ventaja sobre la persona sometida al abuso, utilizando y causando daño físico o psicológico, o incitando a temer que se produzca ese daño. El abuso impide a las personas la toma de decisiones libres y las obliga a comportarse contra su voluntad. [Ver también *Abuso sexual* y *Explotación sexual*]

(ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guías para la prevención y respuesta*, mayo de 2003)

www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=476b9d842

Abuso sexual

Toda interferencia física de naturaleza sexual, o la amenaza de ella, ya sea por la fuerza, en condiciones de desigualdad o bajo coacción. [Ver también *Abuso y explotación sexual*]

(Secretario General, "*Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual*", octubre de 2003)

Agencia líder de grupo sectorial (a nivel del país)

Agencia u organización designada por el Coordinador Residente y/o Humanitario (CR/CH) como agencia líder para un sector específico a nivel del país, en consulta con equipo interagencial del país. (La agencia líder de grupo sectorial a nivel de país no tiene por qué ser necesariamente la misma agencia u organización que lidere el grupo sectorial a nivel global para el mismo sector). [Ver también *Enfoque de Grupo Sectorial*, *Coordinador del Socorro de Emergencia* y *Agencia líder de grupo sectorial a nivel global*]

(OCHA, Humanitarian Reform – Cluster Approach: Global Protection Cluster **http://www.globalprotectioncluster.org**)

Agencia líder de grupo sectorial a nivel global

Agencia u organización a nivel global designada por el IASC como agencia líder del grupo sectorial para un sector específico. [Ver también *enfoque de grupo sectorial, agencia líder de grupo sectorial* y *Coordinador del Socorro de Emergencia*].

(OCHA, Humanitarian Reform – Cluster Approach: Global Protection Cluster **http://www.globalprotectioncluster.org**)

Apátrida

Toda persona que no sea considerada como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación. [Ver también *Apatridia*]

(*Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*, de 1954, artículo 1)

Apatridia

El no ser reconocido como nacional de ningún Estado conforme a su legislación.

Asentamiento (en otro lugar del país)

Una de las tres soluciones duraderas de que disponen los desplazados internos a través de la cual pueden reasentarse en otra parte del país y disfrutar de todos los derechos humanos. [Ver también *Soluciones Duraderas].*

Asentamiento local

Una de las tres soluciones duraderas de que disponen los desplazados internos, mediante la cual pueden asentarse voluntariamente en las áreas en las que han encontrado la seguridad y pueden disfrutar de todos los derechos humanos. [Ver también *Soluciones Duraderas].*

Asilo

La concesión, por parte de un Estado, de protección en su territorio a personas que se encuentran fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual, o que están huyendo de la persecución o daños graves o por otros

motivos. El asilo comprende una serie de elementos, incluyendo el *non-refoulement*, la autorización para permanecer en el territorio y eventualmente una solución duradera. [Ver también *Solicitante de asilo*]

Asistencia Humanitaria (Ayuda)

Ayuda destinada a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las poblaciones afectadas por las crisis. La asistencia humanitaria se debe regir por los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Además, las Naciones Unidas procuran brindar asistencia humanitaria respetando plenamente la soberanía estatal. La asistencia se puede dividir en tres categorías: asistencia directa, asistencia indirecta y apoyo de infraestructura, las cuales dependen de los grados de contacto con la población afectada. [Ver también *Comité Permanente Interagencial (IASC)*]

(OCHA, "*Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*", 2003)

Autosuficiencia

La capacidad social y económica de una persona, hogar o comunidad para satisfacer sus necesidades esenciales (que incluyen el agua, la alimentación, el albergue, seguridad personal, salud y educación) de manera sostenible y digna. Actividades dirigidas a desarrollar y fortalecer los medios de subsistencia disponibles para las personas de interés, reduciendo su vulnerabilidad y dependencia de la asistencia humanitaria a largo plazo.

(ACNUR, *Handbook on Self-Reliance*, agosto de 2005)

Buena Práctica

Una práctica innovadora, interesante e inspiradora que se puede replicar en parte o en su totalidad en otros contextos.

(ACNUR, *Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees* (DAR), enero 2005)

Coacción

El acto de forzar a una persona a hacer o abstenerse de hacer algo por medio de una demostración de fuerza física, amenaza, intimidación, extorsión u otras formas de coacción que aprovechan el temor o la desesperación. La coacción puede ser inherente a determinadas circunstancias, como los conflictos armados o la presencia militar.

(Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, 1998)

Coexistencia pacífica

Un concepto que se refiere al desarrollo de relaciones entre diferentes grupos étnicos, religiosos o sociales sobre la base de la confianza, el respeto y el reconocimiento mutuos, prestando especial atención a la cohesión social, la inclusión y la reintegración, antes, durante y con posterioridad a los conflictos. Entre las actividades dirigidas a promover la coexistencia pacífica figuran diversas iniciativas para garantizar que las comunidades y las sociedades puedan vivir juntas de manera más equitativa y pacífica. Entre ellas, cabe citar como la prevención y gestión de conflictos, el trabajo de transformación durante y después de los conflictos, o de sensibilidad al conflicto, así como las actividades para favorecer la construcción de la paz, la reconciliación, la multiculturalidad y el pluralismo.

(Coexistence International, ONG creada por la Brandeis University).

Comité Permanente entre Organismos (IASC)

El mecanismo principal para la coordinación interagencial de la asistencia humanitaria. Liderado por el Coordinador de asistencia humanitaria, el IASC desarrolla políticas humanitarias, acuerda divisiones claras de responsabilidades para los distintos aspectos de la asistencia humanitaria, identifica y soluciona los vacíos de las respuestas y promueve la aplicación efectiva de los principios humanitarios. [Ver también *Asistencia humanitaria (Ayuda)*]

Comunidad

Grupo de personas que reconocen en sí mismas, o que las personas del exterior consideran que comparten, elementos culturales, religiosos u otras características sociales, orígenes o intereses comunes, y que forman una identidad colectiva con metas compartidas.

(ACNUR, *Enfoque Comunitario en las Operaciones del ACNUR*, marzo 2008)

Comunidad de acogida

Una comunidad que acoge a grandes grupos de población refugiada o desplazada, por lo general en campamentos o directamente con familias.

Confidencialidad

La obligación de que la información sobre una persona, compartida en el contexto de una relación de confianza, no debe ser relatada o puesta a disposición de personas o instituciones no autorizadas, de manera que sea incompatible con el acuerdo alcanzado al recibir la información, o sin contar con autorización previa para ello.

Conflicto Armado

Situación en la que dos o más grupos organizados libran combates armados de carácter internacional o interno.

CICR, *Exploremos el Derecho Humanitario, Glosario*, 2009.
http://www.ehl.icrc.org/images/resources/pdf/otherlanguages/spanish/glossary%20spa.pdf

Consentimiento

La toma de una decisión informada por medio de la cual se decide libre y voluntariamente hacer algo. El consentimiento no se ha otorgado si la aceptación se ha obtenido por medio del abuso de poder, la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza y otras formas de coacción, secuestro, fraude, engaño o tergiversación.

Consolidación de la paz

Iniciativas destinadas a impedir el estallido, la reaparición o la continuación de un conflicto armado que, por consiguiente, abarcan una amplia gama de programas y mecanismos políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos. Implica llevar a cabo acciones a corto y largo plazo, diseñadas para solucionar las necesidades específicas de las sociedades involucradas en un conflicto o saliendo de él, y enfocadas a alcanzar el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y las desigualdades, la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos, la promoción de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el Estado de Derecho y la promoción de una cultura para la paz y la no violencia.

(Consejo de Seguridad de la ONU, "*Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad. La consolidación de la paz: hacia un enfoque global*", S/PRST/2001/5, febrero de 2001)

Convención

Ver *Tratado*

Coordinador de Socorro para Emergencias (ERC)

El Coordinador de Socorro para Emergencias, que es a su vez el Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios, es el responsable de garantizar la coordinación interagencial de la acción humanitaria, tanto en emergencias complejas como en situaciones de desastre natural. Una de las principales funciones del ERC es garantizar que se dé una respuesta efectiva a todas las cuestiones humanitarias. El ERC aboga a favor de que se brinde protección y asistencia, moviliza apoyo político y financiero para la acción humanitaria , presenta informes al Consejo de Seguridad y entabla un diálogo con los gobiernos, las agencias humanitarias y otros actores relevantes. [Ver también *Comité Permanente entre Organismos*, IASC]

Defensor de Derechos Humanos

Persona que, individualmente o junto a otras, trabaja a favor de la promoción o protección de los derechos humanos.

(OACDH, Folleto Informativo Nº 29, *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos,* Abril 2004)

Derecho Internacional Consuetudinario

Normas legales internacionales que derivan su obligatoriedad de la práctica constante y consistente de los Estados, en vez de una manifestación formal a través de un tratado o texto legal. Para que la práctica de los Estados pueda contribuir a la formación del derecho internacional consuetudinario, la práctica debe ser realizada con un sentido de obligación legal (*opinio juris*). El derecho internacional consuetudinario es obligatorio para todos los Estados, sin perjuicio de si han ratificado los tratados pertinentes, salvo en el caso de los Estados "objetores persistentes".

(Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38(1)(b))

Derechos Humanos

Estándares internacionales concertados que reconocen y protegen la dignidad y los derechos inalienables e iguales inherentes a toda persona, sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u opinión política o de otra naturaleza, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición. Estos principios pueden formar parte del derecho internacional consuetudinario y/o estar reconocidos en los diversos instrumentos legales de carácter nacional, regional e internacional.

(*Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1948, Preámbulo y Artículo 2)

Derogación

Bajo el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados partes de un tratado pueden derogar (suspender temporalmente la aplicación) ciertos derechos humanos, pero sólo en situaciones excepcionales y bajo ciertas condiciones estrictas. No se admite la derogación de determinados derechos básicos, tales como el derecho a la vida o a no ser sometido a torturas o a la esclavitud. [Ver también *Tratado*]

(PIDCP, Artículo 4; ECOSOC, Subcomisión de Naciones Unidas para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías, "*Principios de Siracusa sobre Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*", Anexo, E/CN.4/1984/4, 1984, artículos 39 a 51)

Desalojo forzoso

El hecho de hacer salir a personas y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, de forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole.

(Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General Nº 27, *El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos*, 20 de mayo de 1997, párr. 3).

Desaparición forzada

El arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad por parte de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

(*Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 2006, Artículo 2)

Desarme, desmovilización y Reintegración (DDR)

Proceso que contribuye a la seguridad y la estabilidad en contextos de recuperación tras el conflicto, retirando las armas de los combatientes, extrayéndolos de las estructuras militares y ayudándoles a integrarse social y económicamente en la sociedad mediante el desarrollo de medios civiles de subsistencia.

(ONU, *Integrated DDR Standards*, diciembre 2006, **http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN%20Guidelines/IDDRS.pdf**)

Desarrollo Comunitario

Proceso mediante el que se fortalecen las capacidades y habilidades de los miembros de la comunidad para administrar estructuras justas y representativas, capaces de responder a los riesgos y necesidades de protección a corto y largo plazo, y para encontrar soluciones que respeten los derechos individuales.

(ACNUR, *Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR*, enero 2008) **http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6403**

Desplazados internos

Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, especialmente como consecuencia de, o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o provocados por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente. [Ver también *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*].

(Informe del Representante del Secretario General de la ONU, "*Principios Rectores de los desplazamientos internos*", E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998)

Detención

Restricción a la libertad de movimiento, por lo general a través de confinamiento forzado de una persona por parte de las autoridades gubernamentales. [Ver también *detención arbitraria*]

(OIM, *Glossary on Migration, International Migration Law Series,* 2004)

Detención arbitraria

Privación de libertad que (i) carece de base jurídica válida; (ii) tiene el objeto de impedir a la persona privada de libertad el ejercicio de sus derechos fundamentales reconocidos por la legislación nacional o el derecho internacional; o (iii) se lleva a cabo en violación de las normas fundamentales relativas a un juicio imparcial, haciendo que la privación de libertad adquiera un carácter arbitrario, incluso en aquellos casos en que inicialmente fuera legal. [Ver también *Detención*].

(OACDH, Folleto Informativo Nº 26, *El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria,* mayo 2000)

Diagnóstico participativo

Proceso de asociación con las mujeres y hombres de la comunidad afectada, de todas las edades y orígenes, promoviendo la participación efectiva a través del diálogo estructurado.

(ACNUR, *Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones, mayo 2006)*

Discriminación de la mujer

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

(*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 1979, Artículo 1)

Discriminación Racial

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades

fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

(*Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, 1965, Artículo 1)

Elaboración del perfil de la población desplazada

Un proceso colaborativo dirigido a la recopilación de información sobre personas o grupos de desplazados internos con el objeto de abogar a su favor, mejorar las intervenciones de protección y asistencia y, a la larga, encontrar una solución duradera al desplazamiento.

Emergencia compleja

Crisis humanitaria en un país, región o sociedad, en la que se produce un desmoronamiento total o parcial de la autoridad a raíz de un conflicto interno o internacional, que requiere una respuesta internacional que supera el mandato o la capacidad de una sola agencia y/o el programa ordinario de las Naciones Unidas en el país.

(OCHA, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups, a Manual for Practitioners,* January 2006, **http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/RURI-6LKSA9?OpenDocument**)

Empoderamiento

Proceso o fenómeno que permite a las personas adquirir un mayor control sobre las decisiones, ventajas, políticas, procesos e instituciones que afectan sus vidas. Los cinco principios primordiales para el empoderamiento son la concientización, la participación, la movilización, el acceso y el control.

Enfoque comunitario

Forma de trabajar conjuntamente con las personas de interés del ACNUR, por la que se reconoce su capacidad de superación, fortaleza, habilidades y recursos. Así mismo, las moviliza y fortalece para brindar protección y asistencia y lograr soluciones, apoyando los procesos y objetivos de la comunidad.

(ACNUR, *Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR*, enero 2008) **http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6403**

Enfoque de derechos

Marco conceptual que integra las normas, estándares y principios del sistema internacional de derechos humanos en las políticas, programas y procesos de desarrollo y de los actores humanitarios. Se centra tanto en los procesos como en los resultados y se basa en los principios de participación y empoderamiento de las personas y comunidades para promover el cambio y el respeto por los derechos.

Enfoque de Grupo Sectorial

Mecanismo para superar lagunas y fortalecer la eficacia de la respuesta humanitaria a través del fortalecimiento de la colaboración interagencial. El enfoque de grupo sectorial tiene como objetivo garantizar un mayor liderazgo y rendición de cuentas en sectores clave en los que se identifiquen lagunas en la respuesta humanitaria, así como para fortalecer la cooperación entre las agencias humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, que incluyen las Naciones Unidas, las ONGs y otras organizaciones. El enfoque de grupo sectorial también pretende brindar una respuesta interagencial más predecible, eficaz y responsable para garantizar la protección y asistencia de los desplazados internos y otras poblaciones afectadas en emergencias complejas o desastres naturales a nivel global (de Sede) así como a nivel de cada país.

(OCHA, Humanitarian Reform – Cluster Approach

http://ochaonline.un.org/roap/WhatWeDo/HumanitarianReform/tabid/4487/Default.aspx)

Equipo humanitario/inter-agencial del país

El equipo humanitario del país, bajo el liderazgo del Coordinador Humanitario, es la pieza central del nuevo sistema de coordinación humanitaria establecido a raíz de la Reforma Humanitaria. El equipo humanitario está compuesto por organizaciones que trabajan en el ámbito de la acción humanitaria en el país y que se comprometen a participar en un marco de coordinación. El objetivo es garantizar la coordinación de las actividades de dichas organizaciones, que la acción humanitaria en el país se rija por determinados principios y que sea oportuna, efectiva y eficaz, y que contribuya a la recuperación del país a largo plazo. El objetivo general es aliviar el sufrimiento y proteger la vida, la dignidad y los medios de subsistencia de las poblaciones necesitadas.

(75ª Reunión del Grupo de Trabajo del IASC, *Guidance for Humanitarian Country Teams,* 18 de noviembre de 2009)

Espacio humanitario

Entorno propicio para las operaciones humanitarias. La percepción de adhesión a los principios fundamentales de neutralidad e imparcialidad en las operaciones humanitarias es la herramienta principal para alcanzar el objetivo de aliviar el sufrimiento allí donde se encuentre. Por consiguiente, la clara distinción entre el papel y la función de las agencias humanitarias y los del ejército es el factor clave para la creación de un entorno operacional en el que las organizaciones humanitarias puedan desempeñar sus funciones con eficacia y en condiciones de seguridad. El acceso humanitario sostenible a la población afectada queda garantizado cuando no está condicionado a la filiación o al apoyo a alguna de las partes involucradas en el conflicto, sino que constituye un derecho independiente de la acción política y militar. [Ver también *Asistencia Humanitaria* y *Principios Humanitarios.*]

(OCHA, Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict, 2003, **http://un-interpreters.org/glossaries/ocha%20glossary.pdf**)

Estado de Derecho

Principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.

(Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General, El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616, 3 de agosto de 2004)

Evacuación

Facilitación u organización del traslado de personas o grupos de una zona/localidad a otra para garantizar su seguridad y bienestar.

Evaluación

Análisis sistemático y objetivo y diagnóstico de las políticas, programas, prácticas, asociaciones y procedimientos de una organización, centrados en la planificación, el diseño, la implementación y el impacto.

Explotación sexual

Todo abuso o intento de abuso de una posición de autoridad, de confianza o de diferencias de poder con fines sexuales, incluyendo, entre otros, las ganancias económicas, sociales o políticas de la explotación sexual de otra persona.

(Secretario General, "*Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual*", octubre de 2003)

Fortalecimiento de capacidades Proceso por el cual las personas, instituciones y sociedades desarrollan habilidades individuales y colectivas, para realizar ciertas funciones, solucionar problemas y establecer y alcanzar sus metas.

Fuerzas Armadas Organización militar de un Estado, dotada de una base jurídica e infraestructura institucional de apoyo (salarios, prestaciones sociales, servicios básicos, etc.)

(UN, Integrated DDR Standards, diciembre 2006, **http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN%20Guidelines/IDDRS.pdf**)

Género Atributos sociales y oportunidades asociadas con ser hombre o mujer y las relaciones que se establecen entre las mujeres y los hombres y las niñas y los niños, además de las relaciones entre mujeres y entre hombres. Estos atributos se construyen socialmente y se aprenden a través de los procesos de socialización. Son específicos a un contexto y época determinada y pueden cambiar. El género determina lo que se espera, permite y valora en una mujer o un hombre en un contexto determinado. En la mayoría de las sociedades existen diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres con respecto a las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y el control sobre los recursos, además de las oportunidades para participar en la toma de decisiones. El género es parte de un contexto sociocultural más amplio. Otros criterios relevantes para el análisis del contexto sociocultural incluyen la clase, raza, nivel de pobreza, edad y pertenencia a un grupo étnico.

(Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Cuestiones de Género y la Promoción de la Mujer (OSAGI, por sus siglas en inglés), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas)

Genocidio Cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: matanza de miembros del grupo; lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; sometimiento intencionado del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

(*Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio*, 1948, Artículo 2; y Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998, Artículo 6)

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial para la Protección (PCWG) Principal foro de coordinación de las actividades de protección de la acción humanitaria a nivel global. Presidido por el ACNUR, como la agencia líder del grupo sectorial global de protección, el PCWG está compuesto por agencias humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo de las Naciones Unidas, así como por ONGs y otras organizaciones internacionales que trabajan en el ámbito de la protección. El papel de PCWG es liderar el desarrollo de políticas y estándares relacionados con la protección, identificar y difundir buenas prácticas y apoyar el fortalecimiento de las capacidades de protección. [Ver también *Agencia Líder de Grupo Sectorial*]

(OCHA, Humanitarian Reform – Cluster Approach: Global Protection Cluster **http://www.globalprotectioncluster.org**)

Grupo Armado Grupo que tiene la posibilidad de recurrir a las armas para el uso de la fuerza con el objeto de lograr objetivos políticos, ideológicos o económicos; no forma parte de la estructura militar oficial de ningún Estado, alianza de Estados u

organización interestatal; y no se encuentra bajo el control del Estado(s) en que opera.

(UN, Integrated DDR Standards, diciembre 2006, **http://www.unddr.org/iddrs/download/full_iddrs.pdf**)

Igualdad de género

La igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres y los hombres, las niñas y los niños. La igualdad no quiere decir que las mujeres y los hombres se deben imitar, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no debieran depender del hecho de que nacieran hombres o mujeres. La igualdad de género implica que se tomen en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades de las mujeres y los hombres, reconociendo la diversidad de grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es "un tema de mujeres" sino que debería interesar y contar con la participación plena de los hombres además de las mujeres. [Ver también *integración de la edad, el género y la diversidad* e *igualdad de género]*

(Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Cuestiones de Género y la Promoción de la Mujer (OSAGI, por sus siglas en inglés), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas)

Impunidad

Inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Experta Independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.

Indemnización

Una forma de reparación que se refiere a la medida judicial por la cual una persona recibe un pago en dinero en compensación por el daño sufrido. Cuando es adecuada, se puede conceder en lugar del cumplimiento específico que supone la restitución; por ejemplo, cuando en la realidad es imposible o impracticable devolver la propiedad o la vivienda a la persona, o cuando la persona de manera voluntaria y consciente acepta la indemnización en lugar de la restitución. La indemnización pecuniaria debería contemplarse, sin embargo, como un último recurso, y cuando se use como medida de justicia restauradora debe ser adecuada, justa y equitativa.

(COHRE, Defensa del derecho a la vivienda de la población desplazada en Colombia, 2005)
http://www.sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE_DefensaDelDerechoALaViviendaDeLaPoblacionDesplazadaEnColombia.pdf

Institución Nacional de Derechos Humanos

Instituciones de carácter administrativo con competencia para proporcionar asesoramiento en materia de derechos humanos en los ámbitos nacional y/o internacional. Estas instituciones nacionales toman la forma de "comisiones de derechos humanos" y "ombudsman" o defensores del pueblo, o ser instituciones "especializadas" establecidas para proteger los derechos de determinados grupos vulnerables.

OACDH, Folleto Informativo No. 19 – Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, abril 1993.

Integración de la edad, género y diversidad

La participación efectiva de las personas de interés de las agencias humanitarias, de todas las edades y orígenes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de todas las políticas y operaciones para que éstas los afecten de manera equitativa. Los objetivos principales son alcanzar la igualdad de género y el disfrute de los derechos por parte de todas las personas afectadas, independientemente de su edad y origen.

(ACNUR, *Operational Protection in Camps and Settlements. A Reference Guide of Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern*, junio de 2006)

Justicia

Ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reclamación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones. La justicia implica tener en cuenta los derechos del acusado, los intereses de las víctimas y el bienestar de la sociedad en su conjunto. Se trata de un concepto arraigado en todas las culturas y tradiciones nacionales y, a pesar de que su administración normalmente implique la existencia de mecanismos judiciales de carácter oficial, los métodos tradicionales de solución de controversias son igualmente pertinentes.

(Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General, El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616, 3 de agosto de 2004)

Justicia transicional

Serie de procesos y mecanismos asociados con los esfuerzos de una sociedad para lidiar con el legado de abusos masivos cometidos en el pasado y así garantizar la rendición de cuentas, obtener justicia y alcanzar la reconciliación. Éstos pueden incluir mecanismos judiciales y no judiciales, con diferentes niveles de participación internacional (o sin ella) y el procesamiento individual, las reparaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, los vetos y cesaciones en el cargo, o una combinación de todos estos elementos. [Ver también *Estado de Derecho*].

(Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616, agosto de 2004, párrafo 8; *Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre actividades en materia de derechos humanos y justicia de transición realizadas por componentes de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas*, E/CN.4/2006/93, febrero de 2006, párrafo 5).

Matrimonio concertado

Matrimonio que involucra la participación de alguien diferente a la futura pareja, normalmente los padres de los futuros esposos o un intermediario. Esta intermediación puede suceder a solicitud de uno u ambos futuros esposos o sus familias o por la instigación de los padres. En algunas comunidades y sociedades, es costumbre que los padres arreglen el matrimonio. A diferencia del matrimonio forzado, la decisión final de aceptar los arreglos alcanzados recae sobre cada uno de los futuros esposos. Sin embargo, puede suceder que sea difícil establecer en qué medida ellos cuentan realmente con la posibilidad de elegir y tomar una decisión fundada de manera adecuada. [Ver también *Matrimonio precoz y Matrimonio forzado*]

(Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, *Matrimonios forzados y matrimonio precoz,* 20 de junio de 2005)

Matrimonio forzado

La unión de dos personas, en la cual por lo menos una de ellas no ha otorgado un consentimiento pleno e informado para casarse. [Ver también *Matrimonio concertado y Matrimonio precoz*]

(Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1468 (2005), *Matrimonios forzados y matrimonio precoz*)

Matrimonio precoz La unión de dos personas en la cual por lo menos una de ellas es menor de 18 años de edad. [Ver también *Matrimonio concertado y Matrimonio forzado*]

(Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1468 (2005), *Matrimonios forzados y matrimonio precoz*).

Medios de subsistencia Combinación de los recursos utilizados y las actividades realizadas para poder vivir. Los recursos pueden consistir en las habilidades y aptitudes individuales (capital humano), la tierra, los ahorros y los equipos (capital natural, financiero y físico respectivamente) y los grupos formales de apoyo o las redes de apoyo informales que ayudan a desarrollar las actividades emprendidas (capital social).

(Departamento para el desarrollo internacional, "*Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*", 2001)

Migrante A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término "migrante." Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por "razones de conveniencia personal" y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.

(OIM, *Glosario sobre Migración*, 2011
http://publications.iom.int/bookstore/free/Glossary%202nd%20ed%20web.pdf)

Monitoreo Supervisión y control permanente de la implementación de un proyecto, para garantizar que los resultados, el calendario de trabajo y las actividades acordadas se desarrollen de conformidad con los planes y los requisitos presupuestarios.

(ACNUR, *Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees (DAR) Programmes*, enero de 2005)
http://www.unhcr.org/refworld/docid/428076704.html

Monitoreo de derechos humanos Obtención, verificación y utilización inmediata de información para atender problemas de derechos humanos. El monitoreo de derechos humanos comprende la obtención de informaciones sobre incidentes, la observación de acontecimientos (elecciones, juicios, manifestaciones, etc.), la visita de lugares como centros de detención y campamentos de refugiados, conversaciones con autoridades de gobierno para obtener información y procurar soluciones y otras medidas inmediatas. La expresión comprende las actividades de evaluación llevadas a cabo en la Sede de las Naciones Unidas o la oficina central de la operación, así como la comprobación directa de hechos y otras tareas sobre el terreno. Además, el monitoreo de derechos humanos tiene un aspecto temporal, ya que suele desarrollarse durante un período de tiempo prolongado.

OACDH, Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos, 2001.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introsp.pdf

Monitoreo de protección Recopilación verificación y análisis de información con el objeto de identificar posibles violaciones de derechos humanos y riesgos de protección experimentados por los desplazados internos y otras poblaciones afectadas. El monitoreo de protección por lo general se lleva a cabo durante un periodo de tiempo prolongado, tanto en una comunidad, pueblo, región o país, como a nivel individual – documentando las violaciones de derechos humanos sufridas. El

monitoreo de protección es implementado y coordinado por agencias con un mandato y experiencia específicos de protección, en cooperación con otras agencias de Naciones Unidas y miembros de la sociedad civil, particularmente las personas directamente afectadas, como los desplazados internos.

Mutilación Genital Femenina (MGF)

Práctica que implica la extirpación parcial o total de los genitales externos de la mujer u otro tipo de lesión a los órganos genitales por razones no-médicas. La MGF se clasifica en cuatro tipos: (i) extirpación parcial o total del clítoris y/o el prepucio (clitoridectomía); (ii) extirpación parcial o total del clítoris y los labios menores, con o sin eliminación de los labios mayores (escisión); (iii) estrechar el orificio vaginal, mediante el corte y unión de los labios menores y/o los labios mayores, con o sin eliminación del clítoris (infibulación); y (iv) todos los demás procedimientos dañinos para los genitales femeninos que carezcan de motivos médicos, por ejemplo: realizar incisiones, cortes, marcas, *piercing*, raspar y cauterizar. Esta práctica se denomina también "corte genital femenino" y "mutilación/corte genital femenino".

(Organización Mundial de la Salud, *Eliminating Female Genital Mutilation. An Interagency Statement,* febrero 2008)
http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html

Nacionalidad

Vínculo legal entre una persona y un Estado. La nacionalidad otorga la jurisdicción de un Estado sobre una persona y confiere la protección del Estado a esa persona. Generalmente, la nacionalidad puede establecerse al nacer, según del lugar de nacimiento (*jus solis*) y/o su descendencia (*jus sanguinis*), o puede adquirirse a través de la naturalización. En algunas jurisdicciones este concepto se llama también ciudadanía.

(*Convención Europea sobre Nacionalidad*, 1997, artículos 2, 6 y 7)

Niña o niño

Todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. [Ver también *Niño soldado*]

(*Convención sobre los Derechos del Niño* 1989, Artículo 1)

Niña o niño separado

Niña o niño separado de ambos padres o de su anterior tutor legal o la persona que acostumbra cuidarlos, pero no necesariamente de otros parientes. Esta categoría incluye, por consiguiente, a niños y niñas acompañados por otros adultos de su familia. [Ver también *niña o niño no acompañado*]

(*Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (2004)*, enero de 2004)

Niña o niño no acompañado

Niña o niño que ha quedado separado de ambos padres y otros parientes y no está al cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo. [Ver también *niña o niño separado*]

(*Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (2004)*, enero de 2004)

Niña o niño asociado con grupos armados (o niños soldados)

Toda persona menor de 18 años de edad que ha sido reclutada o utilizada por las fuerzas armadas o los grupos armados de cualquier manera, incluyendo, entre otros, niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, portadores, mensajeros, espías o para propósitos sexuales. No se refiere solamente a un menor que participa o ha participado directamente en las hostilidades. Los niños soldados son llamados también niños combatientes o niños asociados con las fuerzas armadas o los grupos armados. [Ver también *niño o niña*]

(UNICEF, Principios de *Paris sobre niños vinculados a fuerzas y grupos armados*, febrero de 2007)

No-discriminación Enfoque dirigido a garantizar la igualdad de todas las personas ante la ley así como su derecho a igual protección de la ley, sin distinciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra naturaleza, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición. El término anti-discriminación implica un enfoque más proactivo a atacar las causas y consecuencias de la discriminación.

(DUDH, 1948, artículos 2 y 7)

Non-refoulement Principio fundamental de derechos humanos y del derecho internacional de refugiados que prohíbe que los Estados ordenen la devolución de toda persona, lo que incluye a los refugiados y solicitantes de asilo, de cualquier manera, a territorios donde se encontraran en riesgo de ser perseguidos, o de sufrir tortura u otros daños irreparables. Las medidas de retorno pueden incluir, entre otras, la interceptación, el rechazo en la frontera o el *refoulement* indirecto. La expresión más prominente del principio de non-refoulement es el Art. 33 (1) de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 1951. Este principio forma parte del derecho internacional consuetudinario y es por lo tanto de obligado cumplimiento para todos los Estados, sean o no partes de dicha Convención o de otros instrumentos relevantes de derecho internacional de refugiados o de derechos humanos. Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* contienen una disposición similar en el contexto nacional: "los desplazados internos tienen derecho a […] recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento a cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro."

(*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951, artículo 33; ACNUR, *El principio de no devolución: Resumen de las conclusiones de la mesa redonda de expertos en Cambridge*, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, 9 y 10 de julio de 2001, Naciones Unidas, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1198/53/Add.2, 11 de febrero de 1998).

Objetivos de Desarrollo del Milenio Conjunto de metas y objetivos medibles a plazos preestablecidos, destinado a combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación contra la mujer, adoptado durante la Cumbre Mundial de la ONU de 2000. La declaración del Milenio de la Cumbre Mundial incluyó además una serie de compromisos de derechos humanos, buen gobierno y democracia.

(ONU, "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio", octubre de 2002)

Operación/misión de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz Operación de las Naciones Unidas sobre el terreno que, con frecuencia, presenta diversos componentes, incluido uno militar, que puede estar armado o no, y varios componentes civiles que abarcan un amplio abanico de disciplinas. Según el mandato que se les haya encomendado, es posible que las misiones de mantenimiento de la paz tengan como objetivo estabilizar situaciones de conflicto tras un alto al fuego para crear un entorno en que las partes puedan alcanzar un acuerdo de paz duradero; asistir en la implementación de acuerdos integrales de paz; guiar a Estados u organizaciones durante periodos de transición para formar un gobierno estable sobre la base de principios democráticos, gobernanza y desarrollo económico.

(OCHA, "*Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*", 2003)

Órganos de Naciones Unidas para la supervisión de los tratados de derechos humanos

Comités de expertos independientes nombrados para supervisar la implementación de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de los Estados parte. Han sido creados en función de las disposiciones del tratado que supervisan. Hay ocho Órganos de supervisión de tratados de derechos humanos: (i) Comité de Derechos Humanos (que no debe confundirse con el Consejo de Derechos Humanos o la Comisión de Derechos Humanos; (ii) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iii) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; (iv) Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; (v) Comité contra la Tortura; (vi) Comité de los Derechos del Niño; (vii) Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; (viii) Comité de los derechos de las personas con discapacidad. Los órganos de los tratados realizan diversas tareas, entre las que figuran el examen de informes de los Estados parte y de quejas o comunicaciones individuales. Además del procedimiento de revisión de informes presentados por los Estados, algunos de los órganos de los tratados pueden desempeñar funciones adicionales de supervisión a través de otros tres mecanismos: el procedimiento de investigación, el examen de quejas interestatales y el examen de quejas individuales. Los comités también publican su interpretación del contenido de disposiciones de derechos humanos en forma de Observaciones Generales sobre cuestiones temáticas o métodos de trabajo.

(OACDH, *Glossary of treaty body terminology*)

Organización Intergubernamental

Asociación de Estados establecida por medio de un tratado y basada en él, que persigue objetivos comunes y que cuenta con sus propios órganos especiales para desempeñar funciones particulares en el seno de la organización, como la Unión Africana, el Consejo de Europa y la Unión Europea. [Ver también *Organización no gubernamental*]

Organización no gubernamental (ONG)

Organización funcionalmente independiente y que no representa a ningún gobierno o Estado. Este término normalmente se aplica a organizaciones dedicadas a causas humanitarias y de derechos humanos, muchas de las cuales están reconocidas como entidades de carácter consultivo por las Naciones Unidas. [Ver también Organización intergubernamental].

Pastoreo (Comunidades de pastores nómadas)

El pastoreo es un modo de vida basado principalmente en la cría de ganado. Las comunidades pastoralistas son aquellas en las que el 50 por ciento del valor total combinado de la producción comercializada y el valor de la producción de subsistencia consumida en el hogar proviene del ganado o actividades relacionadas. Los sistemas de pastoreo, frecuentes en las vastas regiones áridas y semiáridas de África, se caracterizan por un alto grado de movilidad, a raíz de la necesidad de lograr un acceso gestionado al agua y a la tierra de pastoreo, a menudo sin tener en cuenta las fronteras de los Estados.

(OCHA, *A Pastoral Policy Framework for Africa*, AU Initiative, accompanied by OCHA, **http://au.int/en/dp/rea/sites/default/files/Policy%20Framework%20for%20Pastoralism.pdf**)

Policía comunitaria

Filosofía, estilo de gestión y estrategia organizativa que promueve la resolución de problemas proactiva y asociaciones policiales-comunitarias para responder a las causas de la delincuencia y el temor así como a otras cuestiones comunitarias.

(Fiscalía General de California)

Prácticas tradicionales nocivas

Prácticas culturales tradicionales que reflejan los valores y creencias de los miembros de una comunidad por períodos de tiempo que generalmente incluyen varias generaciones. Todo grupo social en el mundo tiene creencias y prácticas culturales tradicionales que le son propias, algunas de las cuales son beneficiosas para todos sus miembros, mientras que otras son nocivas para un grupo específico, como por ejemplo, las mujeres. Estas prácticas tradicionales nocivas incluyen la mutilación genital femenina; el embarazo forzado de mujeres; el matrimonio precoz; los diversos tabúes o prácticas que impiden a las mujeres controlar su propia fertilidad; tabúes nutricionales y prácticas tradicionales para el parto; la preferencia por los hijos varones y sus consecuencias para la condición de las niñas; el infanticidio de niñas; los embarazos a edades tempranas y el precio de la dote. A pesar de su naturaleza nociva y de que constituyen claras violaciones a los derechos humanos, estas prácticas persisten en el tiempo porque no son cuestionadas por quienes las practican y adquieren para estas personas un aura de moralidad que las avala.

(OACDH, *Hoja informativa No. 23, "Prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y los niños")*

Principios humanitarios

Principios que definen la manera en que se debe brindar la asistencia humanitaria, es decir, los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. La adhesión de estos principios constituye una medida esencial para la rendición de cuentas de la comunidad humanitaria.

(OCHA, "*Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*", 2003)

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Conjunto de principios que identifican los derechos y garantías relevantes para la protección de toda persona contra el desplazamiento forzoso así como para su protección y asistencia durante el desplazamiento, y para su retorno o reasentamiento y reintegración. Reflejan y son coherentes con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y brindan orientación al Relator Especial para los derechos humanos de los desplazados internos, a los Estados, y a otras autoridades y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para responder al desplazamiento interno.

(Naciones Unidas, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998)

Proceso de llamamiento consolidado (CAP)

Proceso de programación a través del cual los sistemas nacionales, regionales e internacionales de asistencia humanitaria (lo que incluye las agencias operacionales de las Naciones Unidas y, según la situación, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organizaciones no gubernamentales, donantes bilaterales, así como las estructuras nacionales y regionales apropiadas) se movilizan y responden conjuntamente a emergencias a gran escala o complejas que requieren una respuesta de todo el sistema a las crisis humanitarias.

(IASC, Consolidated Appeal Process Guidelines, abril 1994)

Protección

Concepto que incluye todas las actividades dirigidas a obtener el respeto pleno de los derechos de una persona, de conformidad con la letra y el espíritu del derecho de los derechos humanos, el derecho de refugiados y el derecho internacional humanitario. La protección implica crear un ambiente que favorezca el respeto por los seres humanos, que prevenga y/o alivie los

efectos inmediatos de un patrón de abusos específico, y restaure condiciones de vida dignas por medio de la reparación, la restitución y la rehabilitación.

(OCHA, *"Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict",* 2003)

Pueblos indígenas Pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

(Convenio OIT No. 169 *sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 27 de junio de 1989, Artículo 1(b))

Ratificación Acto realizado en la esfera internacional, mediante el cual un Estado manifiesta su consentimiento a obligarse bajo un tratado. La mayoría de los tratados multilaterales establecen que los Estados deben manifestar dicho consentimiento mediante la firma del tratado, sujeta a ratificación, aceptación o aprobación. El hecho de que se la firma se someta a ratificación permite a los Estados disponer de tiempo para lograr la aprobación del tratado a nivel nacional así como adoptar la legislación necesaria para su implementación, antes de adquirir obligaciones internacionales bajo el tratado. Mediante la ratificación, el Estado queda legalmente obligado bajo el tratado. [Ver también *Tratado*]

(OACDH, *Glossary of Treaty Body Terminology*)

Reclutamiento militar Reclutamiento obligatorio, forzado o voluntario en las fuerzas armadas nacionales u otras fuerzas o grupos armados. El reclutamiento o alistamiento de niños menores de quince años en las fuerzas armadas nacionales u otras fuerzas o grupos armados o su utilización para que participen activamente en las hostilidades constituye un crimen de guerra, bajo el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados prohíbe la participación directa en los conflictos armados de todas las personas menores de 18 años de edad, así como el reclutamiento obligatorio.

(OCHA, "*Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*", 2003)

Reconciliación Uno de los elementos de la resolución de conflictos y la construcción de la paz, que implica promover relaciones de confianza y facilitar la convivencia.

Por lo general, todo proceso de reconciliación comprende cinco ámbitos de actuación, estrechamente ligados entre sí: (i) desarrollar una visión compartida de una sociedad interdependiente y justa, (ii) reconocer y afrontar el pasado, (iii) construir relaciones positivas, (iv) importantes cambios culturales y de actitudes, (v) cambios sustanciales en las áreas sociales, económicas y políticas. En comunidades divididas sobre la base de líneas políticas o étnicas muy marcadas, el proceso de reconciliación puede ser sumamente complejo y prolongado. Aunque los procesos de reconciliación deben surgir y consolidarse a partir de las propias comunidades y entre ellas, pueden beneficiarse del apoyo internacional, especialmente en aquellos casos en que la población y/o los líderes políticos no puedan o no quieran iniciar este proceso.

(ACNUR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, mayo de 2004)

Recuperación temprana

Proceso multidimensional guiado por principios de desarrollo, que se inicia en un contexto humanitario y tiene como objetivo el fortalecimiento de los programas humanitarios y la canalización de oportunidades de desarrollo sostenible. Está dirigido a la generación o el fortalecimiento de procesos nacionales, sólidos y sostenibles de recuperación tras una crisis. Comprende el restablecimiento de los servicios básicos, medios de subsistencia, alojamiento de transición, gobernanza, seguridad y Estado de Derecho, medio ambiente y otras dimensiones socioeconómicas, que incluyen la reintegración de poblaciones desplazadas.

(Grupo Sectorial de Recuperación Temprana, *Guidance Note on Early Recovery*, abril 2008)

Refugiado

Persona que satisface los criterios de elegibilidad bajo la definición de refugiado vigente, según lo establecido por los instrumentos sobre refugiados internacionales o regionales, bajo el mandato del ACNUR y/o la legislación nacional. A diferencia de los desplazados internos, los refugiados se encuentran fuera de su país de origen o residencia habitual.

Registro

Proceso de anotar, verificar y actualizar la información sobre las personas de interés para el ACNUR con el fin de brindarles protección y documentarlas e implementar soluciones duraderas para ellas. En situaciones de desplazamiento interno, a veces no se necesita un registro y en ocasiones, incluso, es posible que no sea conveniente siquiera; más bien, las ventajas del registro dependen de factores como la necesidad real de información detallada, el papel del gobierno, y el período de validez de la información. Se debe obtener autorización con conocimiento de causa por parte de los desplazados internos para la recopilación, registro y utilización de información y se deben establecer los mecanismos oportunos de protección de datos para salvaguardar la confidencialidad y proteger a las personas registradas contra posibles riesgos de protección, como la violencia, la discriminación o la estigmatización.

(ACNUR, *UNHCR Handbook for Registration*, septiembre de 2003)

Rehabilitación

Acciones que permiten a la población afectada retomar de manera más o menos “normal” sus rutinas de vida. Estas acciones pertenecen a una fase de transición y pueden llevarse a cabo de manera simultánea a las actividades de asistencia o las de recuperación y reconstrucción.

(OIT, Módulos sobre respuestas genéricas a las diferentes crisis, 2001)

Reintegración

En situaciones de desplazamiento interno, la reintegración se refiere a un proceso que permite a los desplazados internos recuperar la seguridad física, social, legal y material necesaria para salvaguardar su vida, su dignidad y sus medios de subsistencia y retomar una vida normal, ya sea tras su retorno a su lugar de origen, o su asentamiento en el lugar de desplazamiento o en otro lugar del país. Los desplazados internos tienen el derecho a obtener asistencia para su reintegración con independencia de la solución que elijan. La reintegración es también un proceso mediante el cual los ex-combatientes adquieren la calidad de civiles y obtienen un empleo e ingresos estables, como la fase final de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). [Ver también *Desarme, desmovilización y reintegración* (DDR), *Asentamiento local*, *Retorno* y *Asentamiento*]

Rendición de Cuentas

El acto de asumir responsabilidad por las propias acciones con relación a los resultados previstos, previamente acordados.

Relator Especial para los derechos humanos de los desplazados internos

El Relator Especial para los derechos humanos de los desplazados internos tiene encomendado: (i) abogar de manera coordinada a favor de la protección y respeto de los derechos humanos de los desplazados internos; (ii) mantener y reforzar el diálogo con gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otros actores; (iii) fortalecer la respuesta internacional al desplazamiento interno; y (iv) integrar los derechos humanos de los desplazados internos en todas las partes relevantes del sistema de las Naciones Unidas.

Retornados

Desplazados internos que han regresado a sus hogares o lugares de residencia habitual.

Retorno (al lugar de origen)

Una de las tres soluciones duraderas de que disponen los desplazados internos, mediante la cual pueden regresar voluntariamente y en condiciones de seguridad y dignidad a sus hogares o lugares de residencia habitual y disfrutar de todos sus derechos humanos en la misma medida que las personas en el mismo lugar que no se desplazaron. [Ver también Soluciones Duraderas]

(Naciones Unidas, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 Febrero 1998)

Reunificación familiar

El proceso de reunir a las familias, especialmente a los menores de edad y personas dependientes, con sus familias o las personas que los tenían bajo su cuidado con anterioridad, con la finalidad de establecer o restablecer su cuidado a largo plazo [Ver *Unidad Familiar*]

(*Principios Interagenciales sobre menores niñas y niños no acompañados o separados*, enero de 2004)

Salud mental y apoyo psicosocial

Término compuesto que describe todo tipo de apoyo local o externo para proteger o promover el bienestar psicosocial y/o prevenir o tratar los desórdenes mentales. Aunque los términos “salud mental” y “apoyo psicosocial” están estrechamente relacionados y coinciden en algunos aspectos, para muchos trabajadores humanitarios implican enfoques diferentes, aunque complementarios. Las agencias humanitarias fuera del sector de la salud, tienden a hablar de apoyar el bienestar psicosocial. Las agencias del sector de la salud tienden a hablar de salud mental, aunque, históricamente, también han utilizado los términos rehabilitación psicosocial y tratamientos psicosociales para describir las intervenciones no biológicas a favor de las personas que presentan trastornos mentales.

(IASC, *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, 2007, p.1)

Salud Reproductiva

La salud reproductiva constituye un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de una enfermedad o dolencia, en todas las áreas relacionadas con el sistema reproductor, sus funciones y procesos. La salud reproductiva implica por lo tanto que las personas puedan tener una vida sexual satisfactoria y segura, la capacidad para reproducirse y la libertad para decidir, si lo desean, cuándo y cuán seguido.

Secuestro

El traslado, rapto, aprehensión, apresamiento, apropiación de la custodia, detención o captura de un niño (menor de 18 años) de manera temporal o permanente, recurriendo a la fuerza, las amenazas o el engaño, para el reclutamiento por fuerzas armadas o en grupos armados, la participación en hostilidades, la explotación sexual y el trabajo forzoso. Aparte del contexto de los niños y niñas en conflictos armados, las personas también pueden ser secuestradas para explotación sexual, matrimonio precoz o infantil, matrimonio forzado, adopción forzada o trabajo forzado.

(*Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre el secuestro de niños en África*, E/CN.4/2006/65, 8 de febrero de 2006, párrafo 10, primera frase)

Seguridad alimentaria

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a alimentación segura y nutritiva en todo momento y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias, para mantener una vida activa y saludable.

(Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)

Sensibilidad de género

Capacidad para percibir las diferencias, problemas y desigualdades de género existentes y para incorporarlas en las estrategias y acciones. [Ver *Integración de la edad, el género y la diversidad,* e *igualdad de género*]

(*PRIME II,* alianza de las principales organizaciones globales de atención médica dedicada a mejorar la calidad y el acceso a la planificación familiar y los servicios de atención médica reproductiva en el mundo*, Gender Sensitivity Assessment Tool for Family Planning/Reproductive Health Curricula,* 2003)

Sexo

Características biológicas que definen a los seres humanos como femeninos o masculinos. Estas características biológicas no son excluyentes entre sí, en la medida en que algunas personas presentan ambas, pero tienden a diferenciar a los seres humanos en hombres y mujeres. De uso generalizado en muchos idiomas, la palabra sexo se usa con frecuencia para referirse también a la "actividad sexual", pero a efectos técnicos, en el contexto de las discusiones sobre sexualidad y salud sexual, se prefiere el uso del primer sentido.

(OMS, *Defining sexual health - Report of a technical consultation on sexual health, 28-31 de enero de 2002, 2006,* **www.who.int/reproductivehealth/topics/gender_rights/defining_sexual_health.pdf**)

Sociedad civil

Un amplio abanico de organizaciones cívicas y sociales voluntarias e instituciones que constituyen la base de una sociedad que funciona bien.

Solicitante de Asilo

Un solicitante de asilo es una persona que busca protección internacional. En países que cuentan con procedimientos individuales, los solicitantes de asilo son las personas cuyas solicitudes aún no han recibido una decisión en el país donde se han presentado. No todo solicitante de asilo será finalmente reconocido como refugiado, pero todos los refugiados han sido inicialmente solicitantes de asilo. [Ver también *asilo*]

Soluciones Duraderas

Medios para resolver la situación de los desplazados internos de manera satisfactoria y permanente, permitiéndoles llevar una vida normal. El logro de una solución duradera al desplazamiento interno significa que las personas desplazadas disfrutan de todos los derechos humanos y, como resultado, pueden reconstruir sus vidas, con independencia de que regresen a su lugar de origen o se asienten en la zona en la que se hayan refugiado o en cualquier otro lugar del país. [Ver *Asentamiento Local*, *Retorno* y *Asentamiento*]

Superviviente

Toda persona que ha sufrido actos de violencia, lo que incluye la violencia sexual y por motivos de género y que reconoce haber experimentado esta violencia. El término se usa para destacar la fortaleza y capacidad para sobreponerse de las víctimas de violencia y para reconocer que el término víctima puede implicar ausencia de poder y estigmatización. [Ver también *víctima*]

Tortura

Todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que haya cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

(*Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, 1984, Artículo 1)

Transversalización Ver *integración de la edad, género y diversidad*

Trata de personas La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

(*Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,* que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3)

Tratado Un acuerdo internacional de carácter obligatorio celebrado por escrito entre Estados u Organizaciones Internacionales con la capacidad para ser partes de un tratado, y regido por el derecho internacional, ya conste de un instrumento único o de dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Por lo tanto, pueden considerarse tratados las convenciones, los acuerdos, los protocolos y el intercambio de cartas o notas. [Ver también *Derogación y Ratificación*]

(*Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados*, artículos 2(1)(a), 3 y 26; *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, de 1989, artículos 2(1)(a), 3 y 26)

Unidad familiar El derecho a la unidad de la familia y la vida familiar es inherente al reconocimiento universal de la familia como grupo fundamental de la sociedad. El respeto por el derecho a la unidad familiar requiere que los Estados, no sólo se abstengan de realizar acciones que podrían provocar separaciones familiares, sino también adopten medidas para mantener la unidad de las familias y reunificar a los miembros de las familias que hayan sido separadas. [Ver r*eunificación familiar*]

(ACNUR, *Resumen de Conclusiones: Unidad familiar*, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Mesa redonda de expertos, Ginebra, Suiza, noviembre de 2001)
http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33bed.html

Víctima

Persona que, individual o colectivamente, ha sufrido daño, lo que incluye daños daño físicos o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o ha visto severamente afectados sus derechos fundamentales, a causa de actos u omisiones que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. [Ver también *superviviente*]

(Asamblea General, "*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*", GA/RES/60/147, 2005; "*Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*", GA/RES/40/34, 1985)

Violación

La invasión del cuerpo de una persona por una conducta que resulte en la penetración, del grado que sea, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del agresor con un órgano sexual, o la apertura anal o genital de la víctima con un objeto y otra parte del cuerpo. La invasión puede ser cometida por la fuerza o bajo la amenaza de recurrir a la fuerza o la coacción, como por ejemplo la que se causa mediante el temor a la violencia, la coacción, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, en contra de tal persona u otra persona, o aprovechándose de un ambiente amenazante, o contra una persona incapaz de dar un consentimiento genuino.

(CPI Elementos de los crímenes, artículos 7(1)(g)-1, 8(2)(b)(xxii)-1 y 8(2)(e)(vi)-1)

Violencia contra la mujer

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. Abarca, entre otros, los siguientes actos: (i) la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en el seno de la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; (ii) la violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; (iii) la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. [Ver también *Violencia por motivos de género, Violencia sexual y por motivos de género y Violencia*]

(Asamblea General, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer,* GA/RES/48/104, 1993, artículos 1 y 2)

Violencia de género

Violencia que se dirige contra una persona o grupo de personas por motivos de su género o sexo. Incluye actos que infligen un daño o sufrimiento físico, mental o sexual, la amenaza de cometer tales actos, la coerción y otras privaciones de libertad ya sea que sucedan en el ámbito de la vida pública o privada. [Ver también *Violencia sexual y por motivos de género y Violencia contra la mujer*]

(Asamblea General, *Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la mujer*, A/RES/48/104, diciembre de 1993)

Violencia Doméstica

Violencia que se desarrolla en la esfera privada, generalmente entre personas relacionadas a través de la sangre, la intimidad o la ley. La violencia doméstica casi siempre es un delito específico de género, perpetrado por hombres en contra de mujeres y puede tomar varias formas, incluyendo la violencia física, psicológica o sexual. Puede incluir la privación económica y el aislamiento, que puede ocasionar daños inminentes para la seguridad, la salud o el bienestar de la víctima.

(Asamblea General, *Declaración sobre la eliminación de la violencia doméstica contra la mujer*, GA/RES/58/147, febrero de 2004)