

El poder de la humanidad

Consejo de Delegados del Movimiento Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

22 y 23 de junio de 2022, Ginebra



Fortalecimiento de la aplicación de la Política del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja relativa al desplazamiento interno, tras diez años de vigencia (resolución 7 aprobada por el Consejo de Delegados en 2019)

INFORME DE SITUACIÓN

Mayo de 2022

ES

CD/22/20
Original: inglés
Para información

Documento elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y
la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y
de la Media Luna Roja, en consulta con el grupo de referencia del Movimiento sobre desplazamiento interno.

SÍNTESIS

En un contexto mundial donde el conflicto armado, las conculcaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, los desastres, los efectos del cambio climático y otras situaciones de emergencia son motivo de desplazamiento interno en ciento cuarenta y nueve (149) países¹ y dan lugar a necesidades humanitarias inmediatas y de larga duración, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento) desempeña una función crucial para brindar apoyo a los desplazados internos y demás personas afectadas por el desplazamiento interno.

El Movimiento atesora larga experiencia en la prestación de asistencia y protección a personas y comunidades afectadas por el desplazamiento interno. En la resolución “Fortalecimiento de la aplicación de la Política del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja relativa al desplazamiento interno, tras diez años de vigencia”, aprobada por el Consejo de Delegados en 2019, se destaca el enfoque integral del Movimiento para la atención de las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos, las consecuencias del desplazamiento interno en las comunidades de acogida, y las necesidades de quienes corren el peligro de verse desplazados dentro de su propio país y de las personas que no se desplazan.

En esa resolución también se reconoció la continua pertinencia de la Política relativa al desplazamiento interno para aportar claridad, enfoque y orientación en la intervención del Movimiento.

Este informe de situación deja patente que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) siguen atendiendo en todo el mundo las necesidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento interno. Además, mediante ejemplos destacados de la actuación de la Cruz Roja de Camerún, la Cruz Roja Hondureña, la Media Luna Roja Libia, la Cruz Roja de Myanmar y la Cruz Roja de Ucrania, se ilustra la aplicación de la Política del Movimiento de 2009 y de la resolución de 2019 en la labor de las Sociedades Nacionales.

En el informe se hace constar que, tras la aprobación de la resolución por el Consejo de Delegados en 2019, se constituyó un grupo de referencia del Movimiento sobre desplazamiento interno, integrado por Sociedades Nacionales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): una comunidad para poner en común prácticas y efectuar el seguimiento de la aplicación de la Política del Movimiento de 2009 y de la resolución del Consejo de Delegados de 2019. El grupo de referencia trabaja con dinamismo en la difusión de prácticas óptimas en el Movimiento, la promoción del estudio de cuestiones humanitarias incipientes relacionadas con el desplazamiento interno, y la creación de nuevas herramientas en apoyo de la intervención del Movimiento ante ese fenómeno.

En el informe también se señala los esfuerzos del Movimiento en el ejercicio de la diplomacia humanitaria en relación con el desplazamiento interno, en los ámbitos nacional, regional y mundial.

¹Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC): *Global Report on Internal Displacement 2021*, disponible en www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf

1) INTRODUCCIÓN

A finales de 2020, el número de desplazados internos a nivel mundial se cifraba en cincuenta y cinco millones². Ese mismo año, conforme puso de relieve el reciente informe de la Federación Internacional [Displacement in a Changing Climate](#), los desastres y conflictos provocaron 40,5 millones de nuevos desplazamientos internos. Los desastres son la causa principal, y la gran mayoría (el 98%) de los desplazamientos internos relacionados con el clima obedecieron a peligros meteorológicos y climáticos, fundamentalmente inundaciones y tormentas, además de incendios forestales, corrimientos de tierras, temperaturas extremas y sequías. La población de contextos frágiles o afectados por conflictos acusa mayor riesgo de desplazamiento interno debido a los desastres, por la falta de medidas para mitigar los riesgos y fortalecer la resiliencia. Además, la pandemia de COVID-19 ha agudizado las necesidades de los desplazados internos y los riesgos a que se enfrentan, lo cual ha creado dificultades operacionales significativas para los poderes públicos y sus asociados humanitarios.

En este contexto mundial, el Movimiento desempeña una función fundamental para actuar ante situaciones de desplazamiento interno. Mediante actividades humanitarias en materia de prevención, reducción del riesgo, resiliencia, preparación, intervención y apoyo a soluciones duraderas, el Movimiento tiene una incidencia importante en la vida de la población mundial afectada por el desplazamiento interno.

La proximidad del Movimiento respecto de las comunidades es una de sus principales fortalezas, emplazándolo en una situación óptima para entender las complejidades del desplazamiento interno a nivel local y ejercer una influencia positiva en los poderes públicos y demás instancias decisorias. En este informe de situación se plasma la utilidad de los cometidos y competencias complementarios de los componentes del Movimiento para intentar superar las dificultades conexas al desplazamiento interno, incluida la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.

2) ANTECEDENTES

En 2009 se aprobó la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno, donde se plasma el compromiso de este por brindar protección y asistencia a las personas afectadas por el desplazamiento interno en situaciones de desastre, crisis, conflicto y violencia. Aunque los compromisos asumidos en esa política se han mantenido invariables en lo que respecta a la claridad, el enfoque y la orientación, sí que ha cambiado el contexto en que presta servicio el Movimiento, con desplazamientos internos de proporción y alcance mayores, y el incremento de las consiguientes necesidades humanitarias.

A fin de poner de relieve el deterioro de las condiciones relacionadas con el desplazamiento interno, el Movimiento aprovechó la reunión del Consejo de Delegados en 2019 para reafirmar su compromiso colectivo con las personas afectadas por el desplazamiento interno y la continua pertinencia de la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno, y para esclarecer sus prioridades futuras: así quedó plasmado en una nueva resolución aprobada por el Consejo de Delegados en 2019, a saber [“Fortalecimiento de la aplicación de la Política del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja relativa al desplazamiento interno, tras diez años de vigencia”](#).

² *Ibid.*

3) ANÁLISIS Y PROGRESOS

A) Constitución del grupo de referencia del Movimiento sobre el desplazamiento interno

En 2020, tras la aprobación de la resolución del Consejo de Delegados en 2019, se estableció un grupo de referencia del Movimiento sobre el desplazamiento interno (el grupo de referencia): se trata de un foro para la puesta en común de prácticas, experiencias y enseñanzas sobre la intervención ante el desplazamiento interno, destinado asimismo a fomentar la aplicación de la resolución y a efectuar el correspondiente seguimiento. Además, respalda iniciativas para dar a conocer la labor del Movimiento e influenciar el diálogo de políticas más amplio en torno al desplazamiento interno. Está integrado por representantes de diecisiete (17) Sociedades Nacionales de las cinco regiones, junto con representantes del CICR y la Federación Internacional.

El grupo de referencia mantiene su dinámica labor para dar a conocer en el ámbito interno la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno y la resolución aprobada por el Consejo de Delegados en 2019. Elaboró una estrategia de difusión y definió importantes oportunidades regionales para difundir ambos documentos entre las Sociedades Nacionales. El grupo de referencia alentó y contribuyó a la difusión de experiencias, prácticas óptimas y enseñanzas extraídas, así como al fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales para intervenir ante los desplazamientos internos.

En 2021, organizó dos seminarios prácticos de carácter mundial: el primero, temático, versó sobre desplazamiento interno y protección y enmarcó deliberaciones sobre el enfoque del Movimiento en materia de protección y las Normas mínimas de la Federación Internacional relativas a protección, género e inclusión en situaciones de emergencia, así como la difusión de experiencias de las Sociedades Nacionales en la región de América; el segundo, giró en torno a soluciones duraderas. La Cruz Roja de Filipinas y la Cruz Roja de Myanmar expusieron experiencias respecto a sus actividades operacionales relacionadas con el desplazamiento interno, la sensibilización a nivel nacional y la diplomacia conexas.

Asimismo, se organizó una “hora sobre protección” en relación con el enfoque del Movimiento ante el desplazamiento interno, para facilitar que los participantes entendieran la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno de 2009 y la resolución del Consejo de Delegados de 2019 y definir medidas concretas destinadas a mejorar la intervención, con inclusión del fortalecimiento de la protección frente al desplazamiento y durante este.

B) Aplicación de la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno

Sociedades Nacionales que aplican la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno

- **Cruz Roja de Camerún.** Desde 2019, en el marco de la intervención ante el desplazamiento interno de más de doscientas mil (200 000) personas en las regiones occidentales de Camerún, la Federación Internacional ha prestado apoyo a la Cruz Roja de Camerún a través de un [llamamiento de emergencia](#) para brindar asistencia a treinta y cinco mil (35 000) personas mediante la entrega de dinero en efectivo, alojamiento provisional y de emergencia, atención sanitaria, actividades de protección, y servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene.

- **Cruz Roja Hondureña.** En Honduras, la elevada incidencia de la pobreza y la violencia armada contribuyen al desplazamiento interno desde las zonas rurales a los centros urbanos. La violencia, incluida la violencia sexual y de género, afecta gravemente a los desplazados internos, que necesitan acceso a alojamiento, alimentos, servicios médicos, educación y apoyo a sus medios de vida. La Cruz Roja Hondureña favorece y facilita el acceso a servicios básicos, en estrecha coordinación con el CICR y las autoridades locales. Mediante consultas, grupos temáticos, deliberaciones y encuestas, se implica a los desplazados internos en la concepción de los proyectos para garantizar que la intervención atienda sus necesidades.
- **Media Luna Roja Libia.** Desde el año 2020, [evalúa las necesidades de los desplazados internos y les proporciona servicios](#), con inclusión de alimentos, servicios de higiene e información, en estrecha coordinación con las autoridades locales, organizaciones locales y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- **Cruz Roja de Myanmar.** Ha formulado una estrategia sobre migración y desplazamiento para 2022-2025 que guarda consonancia con los principios de la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno, con particular énfasis en los desplazados afectados por situaciones de conflicto y desastre dentro del país.
- **Cruz Roja de Ucrania**³. Atiende las necesidades de las personas vulnerables desplazadas dentro del país desde el inicio de la crisis en noviembre de 2013. Con el apoyo del [llamamiento de emergencia emitido por la Federación Internacional en 2013](#), la Sociedad Nacional, en estrecha coordinación con autoridades públicas destacadas a nivel local y nacional, amplió la prestación de servicios en beneficio de más de cien mil (100 000) desplazados internos, a través de, entre otros, la administración de primeros auxilios y atención médica por parte de unidades médicas móviles, la asistencia mediante entrega de dinero en efectivo y cupones, servicios de apoyo psicosocial y a los medios de vida, con ayuda de la Federación Internacional, el CICR y demás asociados de la red de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El llamamiento de emergencia concluyó en 2018; desde entonces, la Cruz Roja de Ucrania ha proseguido su asistencia a los desplazados internos, a través de apoyo psicosocial, la entrega de dinero en efectivo, apoyo a los medios de vida y atención sanitaria.

C) Promoción de la investigación y de herramientas nuevas y existentes para apoyar las intervenciones ante el desplazamiento interno

La Cruz Roja de Camerún, con el apoyo del grupo de referencia, emprendió una iniciativa de investigación para anticipar y atender con mayor eficacia las necesidades de las personas afectadas por el desplazamiento interno, y mejorar sus herramientas y enfoques en ese ámbito. En ese contexto, se examina los riesgos y las causas del desplazamiento, las modalidades de desplazamiento, las vulnerabilidades de los desplazados internos y sus necesidades en materia de protección y asistencia. Los hallazgos ponen de manifiesto que el motivo principal del desplazamiento interno es el temor de esas personas por su integridad física, mientras que las rutas y el destino de los desplazados internos vienen determinados por las circunstancias y oportunidades. Además, se analizó la disponibilidad y la accesibilidad de la asistencia humanitaria, las oportunidades de integración y emancipación, y el deseo manifestado por muchos desplazados

³ Este informe no tiene en cuenta la evolución de la situación en Ucrania ni la intervención de la Cruz Roja de Ucrania desde febrero de 2022.

internos de regresar a su lugar de origen pese a los numerosos desafíos.

La Federación Internacional elaboró un nuevo informe mundial que, bajo el título [Displacement in a Changing Climate](#), fue publicado antes de la vigesimosexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Glasgow. El documento recopila once (11) estudios de caso que ilustran la labor de las Sociedades Nacionales a nivel mundial para brindar protección y asistencia a las comunidades en el contexto del desplazamiento relacionado con el clima. Aunque pone particular énfasis en las actividades de las Sociedades Nacionales para atender las necesidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, menciona asimismo varios contextos donde los desastres y el cambio climático inducen al desplazamiento transfronterizo. El informe hace un llamamiento a la intensificación de las medidas relativas al clima y a la inversión en las comunidades y los agentes locales para atender los apremiantes desafíos humanitarios derivados del desplazamiento relacionado con el clima.

En 2021, la Federación Internacional publicó la guía [Advocating to Strengthen Disaster Laws and Policies to Protect Internally Displaced Persons in Africa: A Guide for National Societies](#), destinada a brindar apoyo a las Sociedades Nacionales de África para que aboguen en pro de incluir la protección de los desplazados internos en políticas y normas sobre desastres naturales desde la perspectiva del clima. Pone de relieve que las leyes y políticas pueden facilitar actividades de preparación e intervención adecuadas y efectivas ante el desplazamiento interno, y expone eventuales argumentos que las Sociedades Nacionales podrían esgrimir cuando colaboren con los poderes públicos en la formulación o revisión de leyes en materia de gestión del riesgo de desastres. Además, propone elementos fundamentales a cuyo respecto las Sociedades Nacionales podrían sensibilizar en relación con las operaciones, durante las situaciones de desastre y antes, y destaca medidas destacadas que pueden adoptar con miras a interceder ante los poderes públicos.

En 2019, el CICR publicó un informe sobre el desplazamiento urbano titulado [Personas desplazadas en ciudades vivir la experiencia del desplazamiento interno urbano fuera de los campamentos y elaborar una respuesta](#), con recomendaciones fundamentales sobre la colaboración con los desplazados internos y las autoridades locales en contextos urbanos. El informe fue presentado ante autoridades municipales y nacionales en Honduras y Brasil, y en numerosos foros humanitarios en 2020 y 2021. También en 2019, el CICR publicó el análisis [The Kampala Convention: Key Recommendations Ten Years On](#), a título de seguimiento de las recomendaciones formuladas en un informe anterior para el fortalecimiento de la aplicación y la puesta en práctica de la Convención de Kampala. En este documento, además de sustentar las recomendaciones con datos, se presenta los progresos alcanzados y se describe las medidas más necesarias en el futuro.

La Federación Internacional, junto con el centro de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre cambio climático, creó un módulo de formación específico sobre el desplazamiento relacionado con el clima, como parte del material didáctico sobre el clima destinado a las Sociedades Nacionales y sus asociados. Incluye recursos interactivos y herramientas innovadoras para formadores y facilitadores del Movimiento y sus asociados, explica los diferentes conceptos y términos relativos al clima y al desplazamiento, y analiza temas y elementos complejos con particular pertinencia para la labor de las Sociedades Nacionales. Además, incluye fichas de información con un resumen de los temas principales, junto con referencias, enlaces y estudios de caso relativos a la labor de diversas Sociedades Nacionales.

D) Influencia en el debate y las políticas sobre el desplazamiento interno

El CICR, la Federación Internacional y el Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos organizaron un [evento virtual](#) sobre la prevención del desplazamiento debido a conflictos armados y otras situaciones de violencia y desastre o con riesgos concomitantes. El objetivo del encuentro residía en hallar deficiencias en las intervenciones de los Estados, la sociedad civil y la comunidad internacional, y en poner de relieve prácticas idóneas alentadoras y replicables a mayor escala. Antes de la consulta, los participantes recibieron un documento de reflexión donde se destacaba la función y las responsabilidades de los poderes públicos, los grupos armados no estatales, las comunidades y demás agentes pertinentes en la prevención del desplazamiento, y se describía cauces eficaces para fortalecer esa labor.

La Federación Internacional presentó un informe al Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos, con hincapié en la importancia que revisten los enfoques comunitarios, las normas sobre desastres naturales desde la perspectiva del clima, las medidas preventivas y basadas en pronósticos, y la recopilación de datos sobre el desplazamiento interno. Además, junto con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, participó en una [mesa redonda](#) sobre el desplazamiento interno en el contexto urbano, organizada por la secretaría del panel de alto nivel.

El CICR presentó una comunicación al panel de alto nivel que destacaba la importancia de fortalecer la prevención del desplazamiento interno, de centrar el debate en las preocupaciones relativas a la protección, y de analizar cauces para contribuir a la estabilización de la situación de los desplazados internos. También presentó el documento de reflexión titulado *Pathways to Durable Solutions: Bolstering Interim Solutions to Internal Displacement*, que aspira a insuflar un vigor renovado a la hora de contemplar y aplicar iniciativas sobre medidas graduales que pueden ayudar a los desplazados internos a recuperar cierta seguridad y autonomía en su lugar de desplazamiento durante crisis prolongadas en las que las soluciones duraderas seguirían sin ser viables, y analiza la función que pueden desempeñar los agentes humanitarios para apoyar a los Estados y a los desplazados internos.

El CICR formuló observaciones sobre el informe relativo al desplazamiento arbitrario elaborado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, y participó en un evento paralelo de las Naciones Unidas sobre ese tema. Además, pronunció una declaración sobre los desplazados internos en la reunión de la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que puso de relieve los desafíos concomitantes de la crisis climática y la pandemia de COVID-19, la importancia de prevenir el desplazamiento y la necesidad de adoptar medidas provisionales.

El CICR y la Federación Internacional elaboraron conjuntamente el documento de orientaciones titulado [“Reducir el impacto de la pandemia por COVID-19 en las personas internamente desplazadas”](#), con recomendaciones fundamentales destinadas a las autoridades y otros interesados pertinentes sobre la atenuación de las consecuencias de la pandemia en los desplazados internos mediante su inclusión en los planes y estrategias de preparación e intervención, la disminución del hacinamiento en los campamentos y contextos afines, la prevención de la violencia contra los desplazados internos y su estigmatización, la facilitación del suministro de asistencia humanitaria a los desplazados internos, y la inversión en la reducción del

riesgo de desastres y en la adaptación al cambio climático para evitar las circunstancias que motivan el desplazamiento interno.

4) APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO

El grupo de referencia del Movimiento sobre desplazamiento interno mantendrá sus reuniones periódicas para favorecer intercambios y fortalecer la intervención del Movimiento ante el desplazamiento interno. Se aprovechará los foros de coordinación regional existentes para profundizar las deliberaciones sobre la Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno, con énfasis en los desafíos y oportunidades en el ámbito regional.

Además, se creará un breve vídeo animado sobre la Política relativa al desplazamiento interno de 2009 para dar a conocer en mayor medida el enfoque del Movimiento, tanto a nivel interno como en el exterior. El grupo de referencia elaborará o adaptará otras orientaciones y herramientas, de manera que las Sociedades Nacionales cuenten con mayor apoyo para aplicar la política en sus actividades relacionadas con el desplazamiento interno.

Se presentará un informe de situación sobre la resolución ante la próxima Conferencia Internacional.

Conclusión y recomendaciones

Este informe de situación se centra en las medidas adoptadas para aplicar la resolución aprobada por el Consejo de Delegados en 2019 en relación con el desplazamiento interno. Pone de relieve la acción continua del Movimiento sobre ese ámbito a nivel mundial, el establecimiento y el funcionamiento del nuevo grupo de referencia del Movimiento sobre desplazamiento interno, ejemplos de las actividades de las Sociedades Nacionales para aplicar la Política del Movimiento de 2009 relativa al desplazamiento interno y la resolución aprobada por el Consejo de Delegados en 2019, nuevos estudios, herramientas y orientaciones en apoyo de las intervenciones ante el desplazamiento interno, y actividades fundamentales de diplomacia humanitaria sobre las necesidades de las personas afectadas por ese fenómeno.

El grupo de referencia, copresidido por la Federación Internacional, el CICR y las Sociedades Nacionales, proseguirá su dinámica labor con miras al cumplimiento de los compromisos asumidos en la resolución aprobada por el Consejo de Delegados en 2019. Cada año, en función de la evolución de las necesidades humanitarias y de las medidas prioritarias definidas por el Movimiento, se establecerá un plan de trabajo anual con las actividades fundamentales que deberá ejecutar el grupo de referencia.

En 2022, las prioridades esenciales del grupo de referencia serán la continua promoción de la Política del Movimiento de 2009 relativa al desplazamiento interno, el fomento de ulteriores intercambios y la difusión de prácticas óptimas, y el desempeño de actividades más específicas de diplomacia humanitaria para ayudar a las personas expuestas a mayor riesgo en el contexto del desplazamiento interno.