

PROTECCIÓN CONTRA EL DESPLAZAMIENTO

El derecho a no ser desplazado

“Todas las autoridades y órganos internacionales respetaran 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.” (PR 5).

Todas las personas tienen la libertad de movimiento y el derecho de escoger su lugar de residencia. En situaciones de desplazamiento interno la libertad de movimiento y el derecho de escoger el lugar de residencia estarán restringidos durante el período de desplazamiento. El Principio Rector 6 habla del derecho de todas las personas a no ser desplazados arbitrariamente, en otras palabras protege la libertad de movimiento.

Fundamentos Legales

El derecho a la protección contra el desplazamiento se deriva del derecho a la libertad de movimiento y de escoger el lugar de residencia contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, el cual garantiza que “toda persona con derecho legal a estar en el territorio de un Estado deberá, dentro de ese territorio, tener el derecho de movimiento y la libertad de escoger su residencia.” Una garantía similar existe en la Carta Africana. La protección contra el desplazamiento también se deriva del derecho a la vivienda bajo el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En situaciones de conflicto armado, el Protocolo Adicional II de las Convenciones de Ginebra dice específicamente que “el desplazamiento de la población civil no se puede ordenar por razones relacionadas con el conflicto...”

El desplazamiento **forzado** es una negación del derecho de libertad de movimiento y de la libertad de escoger residencia, ya que priva a la persona del derecho de movilizarse o de escoger dónde vive.

Limitaciones o restricciones de este derecho

La mayoría de los instrumentos de derecho permiten a los Estados poner restricciones temporales a la libertad de movimiento o de escoger residencia, en situaciones de disturbios y tensiones. Sin embargo, el no cumplimiento de la limitación de las restricciones temporales hará que el desplazamiento de una población sea arbitrario – en otras palabras una decisión en desacuerdo con la ley e incompatible con los estándares protectores de la libertad y seguridad de las personas será por lo tanto una violación del derecho de libertad y movimiento.

La libertad de movimiento sólo puede ser restringida cuando tales restricciones son:

- **Provistas por el derecho** – es decir, el poder de trasladar a una población está escrito en la legislación nacional.
- **Son necesarias para proteger:**
 1. **La seguridad nacional** – la cual solo está en peligro en casos de grave amenaza política o militar y afecta a toda la población de un Estado.
 2. **El orden público**
 3. **La salud pública o la moral** – la cual solo puede ser justificada si los peligros a la salud son extremos.

4. **El derecho de la libertad de los demás** – el cual solo puede ser justificado en casos de evicción para respetar la propiedad privada, en cuyo caso el Estado debe garantizar que la interferencia a favor de los dueños es proporcional, razonable y aplicada en forma no discriminatoria.
- **No debe ser inconsistente con otras obligaciones del Estado según el derecho internacional.**

Por lo tanto, toda interferencia con los derechos de libertad de movimiento y de escoger el lugar de residencia debe ser **equilibrada**, perseguir un objetivo legítimo y ser proporcional al objetivo.

Derogaciones de los derechos en situaciones de emergencia pública

El derecho a la libertad de movimiento y escogencia de residencia puede ser derogado, según dice PIDCP. Sin embargo, existen limitaciones estrictas para que la derogación no sea inconsistente con las obligaciones de los Estados bajo el derecho internacional y no implica discriminación. Por ejemplo, una población no puede ser trasladada en momentos de emergencia por motivos de discriminación. El **Principio Rector 6.2** amplía más el concepto sobre cuándo las limitaciones a la libertad de movimiento de las personas se consideran arbitrarias.

En situaciones de conflicto armado no internacional, las personas están protegidas contra el reclutamiento forzado por el derecho humanitario bajo el Artículo 17 del Protocolo II de las Convenciones de Ginebra, el cual dice que:

El desplazamiento de la población civil no se debe ordenar por razones relacionadas con conflictos, a menos de que:

1. Sea necesario para la seguridad de los civiles, o
2. por razones militares imperativas.

Las razones militares imperativas requieren una meticulosa evaluación de la situación, ya que no pueden ser justificadas por motivos políticos. El deber de justificar semejante acción cae bajo la responsabilidad de quien toma la iniciativa.

La campaña de evicción en Zimbabwe bajo escrutinio internacional, 2005

"En mayo de 2005, con poca o ninguna advertencia, el Gobierno de Zimbabwe se embarcó en una operación de 'limpieza' de las ciudades. En una operación relámpago conocida como "Operación Murambatsvina", referida en este informe como *Operación Restaurar el Orden*, empezó en Harare, la capital de Zimbabwe, y rápidamente se extendió a todo el país en una campaña de demoliciones y evicciones llevadas a cabo por la policía y las fuerzas armadas. Popularmente referida como la "Operación Tsunami" debido a su rapidez y ferocidad, arrasó con hogares, locales comerciales y almacenes. Se estima que unas 700.000 personas en ciudades a través del país perdieron sus hogares, la fuente de sustento o ambos. Indirectamente, unas 2.4 millones de personas fueron afectadas en varios grados. Cientos de miles de mujeres, hombres y niños se quedaron sin hogar, sin acceso a los alimentos, agua, saneamiento o cuidado de la salud. La escolaridad de miles de niños fue afectada. Muchas de las personas enfermas, incluyendo aquellos con VIH y SIDA ya no tienen acceso a la salud. La gran mayoría de las personas afectadas directa o indirectamente están en los sectores más pobres y en mayor desventaja de la población. Ellas y ellos, hoy en día cayeron más profundamente en la pobreza, la privación y la indigencia y son por lo tanto los más vulnerables.

El informe de la Enviada Especial de las Naciones Unidas, y sus implicaciones dicen:

(i) La *Operación Restaurar el Orden*, dio a entender que estaba llevando a cabo una operación en contra de las viviendas y estructuras ilegales y acabando con supuestas actividades ilícitas, y fue realizada en forma indiscriminada e injustificada, indiferente al sufrimiento humano, y en casos repetidos, sin tener en cuenta las precauciones que contempla el marco legal del derecho nacional e internacional. Se deben tomar medidas inmediatas para llevar ante la justicia a las personas responsables, y hacer reparaciones a aquellos que perdieron su vivienda y forma de vida. En forma paralela, es necesario que se tomen medidas para restaurar la confianza y el diálogo entre el Gobierno de Zimbabwe y la sociedad civil.

...

(iii) Las consecuencias humanitarias de la *Operación Restaurar el Orden* son enormes. Pasarán varios años antes de que la gente y la sociedad como un todo puedan recobrase. Existe la necesidad inmediata de que el Gobierno de Zimbabwe reconozca el estado de emergencia resultante, y que permita acceso sin obstáculos a la comunidad humanitaria e internacional para asistir a las personas afectadas. Las necesidades urgentes requieren suministro de vivienda y artículos no comestibles, alimentos y servicios de apoyo a la salud.”

Informe de la Misión enviada a Zimbabwe para averiguar los hechos sobre el Alcance e Impacto de la Operación Murambatsvina, presentado por la Enviada Especial de las Naciones Unidas, la Sra. Anna Kajumulo Tibaijuka, julio de 2005.

¿Cómo minimizar los efectos del desplazamiento?

Teniendo en cuenta las estrictas circunstancias en las cuales un Estado puede tomar la decisión de desplazar a una población, “los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.” **Principio Rector 6.3.**

El **Principio Rector 7** contiene las siguientes disposiciones que deben ser tenidas en cuenta para garantizar la protección de las personas desplazadas internas de la violación al derecho de libertad de movimiento.

“Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo.”

Ya que las personas desplazadas, al igual que todas las otras personas dentro de un territorio tienen libertad de movimiento, el cual solo puede ser restringido en situaciones determinadas respaldadas por la ley, todas las alternativas viables deben ser exploradas antes de tomar la decisión de desplazar a una población. Podrían incluirse consideraciones de fortalecer la seguridad local o desviar el conflicto del área.

“Donde no haya más alternativa – minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos”

Si se considera que el desplazamiento es necesario en situaciones de conflicto armado no internacional “los Estados deben tomar todas las medidas para que la población civil tenga todas las condiciones necesarias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y nutrición.” (**Artículo 7 Protocolo II**). El **Principio Rector 7**, por lo tanto, especifica que las autoridades en la mayor medida posible deben asegurarse de que las personas desplazadas reciben:

- Condiciones satisfactorias de alojamiento (ver **Principio Rector 18**: el derecho a un estándar de vida adecuado).
- Condiciones satisfactorias de seguridad, nutrición, salud e higiene (ver Principio Rector 19 – derecho a un adecuado estándar de cuidado).
- Unidad familiar (ver **Principio Rector 17** - la familia como la unidad fundamental).

Los Estados deben asegurar la protección durante el desplazamiento - **Principio Rector 8** dice que “el desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.”

Desplazamiento en situaciones distintas a las emergencias

Si el desplazamiento ocurre en situaciones distintas a las emergencias, los Estados deberán garantizar procedimientos adicionales:

1. **La decisión de desplazar una población deberá ser tomada por las autoridades autorizadas a nombre del Estado.** Esto asegura la responsabilidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la habilidad de predecir.
2. Las autoridades deberán:
 - a. **Dar información completa a las personas desplazadas sobre los asuntos relativos al desplazamiento.** Una transparencia completa de los procesos permitirá que las personas a ser desplazadas se preparen para una reubicación ordenada. También ofrecer a las personas desplazadas la oportunidad de involucrarse en los asuntos que afectan sus vidas.
 - b. **Las autoridades conseguirán el consentimiento libre e informado** de aquellos a punto de ser desplazados.
 - c. **Involucrarán a las mujeres en la planificación y gestión de la reubicación.**
 - d. **Las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley** cuando sea necesario.
 - e. **Se respetará el derecho a un recurso eficaz**, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes. (**Principio Rector 7**).

Cómo minimizar los efectos adversos del desplazamiento**Lista de verificación**

- ✓ ¿Han sido consideradas todas las alternativas al desplazamiento?
- ✓ ¿Se han tenido consultas con la población afectada, especialmente con las mujeres?
- ✓ ¿Los miembros de la comunidad han visitado los sitios propuestos para la reubicación?
- ✓ ¿Se han considerado la protección y las necesidades en tránsito?
 - Seguridad física y en general
 - Alimentos y otros suministros
 - Alojamiento
 - Saneamiento
 - Unidad familiar
 - Grupos vulnerables
 - Emergencias y cuidado médico
- ✓ ¿Se han considerado los factores de seguridad y necesidades de asistencia en el sitio de la reubicación?
 - Seguridad física y en general
 - Alimentos y otros suministros
 - Alojamiento
 - Saneamiento
 - Unidad familiar
 - Grupos vulnerables
 - Emergencias y cuidado médico
 - Educación
 - Generación de ingresos
 - Documentación
 - Estructura de toma de decisiones en forma comunal
- ✓ ¿Se han considerado los mecanismos para proteger la propiedad que las personas desplazadas dejaron atrás?

Protección especial para los grupos vulnerables

Los Principios Rectores reconocen una dependencia o apego especial a la tierra de algunas poblaciones comparadas con otras. **Principio Rector 8**, “Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.” Este principio requiere respeto por la importancia de lo espiritual, cultural y moral en relación con la conexión con la tierra [**Convención ILO No 169 16 (1)**].

Para dar efecto a este Principio, los Estados tienen una responsabilidad adicional hacia la gente en el evento del desplazamiento. Si se considera la reubicación de grupos indígenas, debe ser de acuerdo con los requisitos legales, y como una medida excepcional tomada:

- Con el consentimiento libre e informado de todas las comunidades afectadas, o
- Si el consentimiento no se puede conseguir, la decisión para el desplazamiento solo se puede tomar si existe la oportunidad de una verdadera representación de las gentes afectadas por la decisión en el proceso de la toma de decisiones, lo cual puede incluir audiencias publicas donde sea apropiado [**Convención ILO 169 16(2)**].

¿Qué puede hacerse para minimizar el desplazamiento y su impacto negativo?

Se pueden recolectar acertados datos sobre las poblaciones y condiciones de las poblaciones en riesgo de desplazamiento y sobre los factores que lo propician.

Establecer sistemas de aviso temprano que alerten a las comunidades, autoridades y organizaciones sobre el riesgo del desplazamiento.

Sugerir alternativas al desplazamiento a través de estudios, análisis y discusiones con los líderes de la comunidad y las autoridades.

Identificar los grupos con necesidades especiales en la población en riesgo, o comunidades con una dependencia especial o apego a sus tierras, y dar atención a la asistencia o protección para esos grupos.

Abogar entre los desplazados y con las autoridades, los donantes y las organizaciones internacionales, y otros por los derechos de las comunidades en riesgo de ser desplazadas.

Empoderar a las poblaciones en riesgo para que se protejan y reclamen sus derechos, a través de capacitación sobre los derechos humanos y campañas de concientización.

Abrir canales de comunicación entre las comunidades desplazadas y las autoridades nacionales o locales, que pueden estar en la posición de prevenir el desplazamiento, o asegurarse de que es llevado a cabo con respeto por los derechos de las personas desplazadas.

Establecer una presencia en comunidades amenazadas con el desplazamiento para reducir su riesgo.

Tenga listo el personal, transporte, materiales para construcción de albergues y otros suministros que puedan ser necesarios si el desplazamiento es inevitable. También desarrolle un plan de contingencia que maneje las necesidades potenciales de los Desplazados, identificando responsabilidades y capacidades de todos los actores relevantes.

Examine los lugares óptimos donde las comunidades podrían acomodarse durante el período del desplazamiento, teniendo en cuenta la necesidad de protección y servicios básicos y prepare estos sitios.

Conduzca estudios sobre el impacto ambiental potencial del desplazamiento, cuando sea necesario y busque la manera de minimizar el daño.

Tomado de: Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement, OCHA/Brookings Institution on Internal Displacement, 1999 and Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement, IASC, 2004 (Manual para la Aplicación de Principios de Guía en Desplazamientos Internacionales, OCHA/Instituto Brookings sobre Desplazamientos Internacionales, 1999 e Implementación de la Respuesta Conjunta a Situaciones de Desplazamiento Interno.)

Otras referencias

Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement – Guidance for United Nations Humanitarian and/or Residence Coordinators and Country Teams, Inter-Agency Standing Committee, September 2004 - (Implementando la Respuesta Conjunta en Situaciones de Desplazamiento Interno - Guía para los Coordinadores Residentes y/o Humanitarios y los Equipos del País, Comité Interinstitucional, septiembre 2004).

Contiene información sobre cómo las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales pueden contribuir a la prevención del desplazamiento.

<http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/IASC%20Policy%20Package%202004r1.pdf>

Prevention of forced displacements of civilian populations — possibilities and limits, Jack M. Mangala, International Review of the Red Cross, 2001, No. 844, p. 1067-1096 (Prevención del desplazamiento forzado de las poblaciones civiles – posibilidades y límites).

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList185/AF06224C80B7D24BC1256B6600610252>

Platform for the Promotion of Early Warning: <http://www.unisdr.org/ppew/>

Plataforma para la Promoción del Sistema de Aviso Temprano – Consulta de las Naciones Unidas sobre la promoción del desarrollo de un sistema de aviso temprano y preparación para reducir los impactos de los desastres.

Reliefweb: www.reliefweb.int

La sección "Policy and issues" (Política y Asuntos) de Reliefweb, ofrece acceso a documentos de consulta sobre los asuntos de prevención, aviso temprano y preparación. Seleccione la opción por tema y consulte los tópicos "prevención de conflictos," "preparación para los desastres," "prevención de desastres y mitigación," y "aviso temprano."