

# La protección y búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente

Cristina Churruca Muguruza<sup>1</sup>

## Resumen

Las personas desplazadas internamente son, en esencia, refugiados internos, personas que hubieran sido consideradas refugiadas si hubiesen cruzado una frontera internacional. La preocupación por los derechos humanos de las personas desplazadas se enmarca en el contexto de un creciente reconocimiento de la necesidad de abordar la protección de los civiles en los conflictos armados. Pero hay un gran desconocimiento sobre lo que significa la protección. A partir del análisis del concepto de protección desde un enfoque de derechos se aborda la protección de las PDI. La protección de las PDI, implica en última instancia garantizar que puedan reanudar una vida normal mediante el logro de una solución duradera. Sin embargo aunque ha habido avances normativos y conceptuales en el proceso de búsqueda de soluciones duraderas, el que haya por lo menos 40 países con personas en situación de desplazamiento prolongado significa que las PDI siguen marginadas en los procesos de construcción de la paz. Se plantea que hay dificultades conceptuales que explican la escasa atención que se ha dado a este problema.

*Palabras clave:* Personas desplazadas internamente, protección, soluciones duraderas al desplazamiento, construcción de la paz, derechos humanos

## Abstract

Internally displaced persons are essentially internal refugees, persons who would have been considered refugees if they crossed an international border. Concern for human rights of displaced people is part of the context of a growing recognition of the need to address the protection of civilians in armed conflict. But there is widespread ignorance about what it means protection. The protection of IDPs is addressed from the analysis of the concept of protection from a rights-based approach. The protection of IDPs, ultimately involves ensuring that they can resume a normal life by achieving a durable solution. However, although there have been advances in the normative and conceptual process of finding durable solutions, the existence of at least 40 countries with people in protracted displacement means that the IDPs are still marginalized in the process of peace building. In this article, it is proposed that existing conceptual difficulties explain the limited attention given to this problem.

*Key Words:* Internal Displaced People, protection, durable solutions to displacement, peace building, human rights.

---

<sup>1</sup> Cristina Churruca Muguruza es profesora e investigadora del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto y directora del Máster Universitario Conjunto en Acción Internacional Humanitaria

de la red de universidades en acción internacional humanitaria (NOHA) en la Universidad de Deusto.

## Introducción

El objetivo de este trabajo es poner en evidencia el problema de desprotección de las personas desplazadas internamente (PDI) y plantear la necesidad de que la búsqueda de soluciones duraderas para estas personas se convierta en una prioridad internacional. De acuerdo al Centro de Vigilancia para el Desplazamiento Interno (IDCM) del Consejo Noruego de refugiados (CNR), el número de personas desplazadas de sus hogares a causa de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada y violaciones de derechos humanos a finales de 2010 era de 27.5 millones<sup>2</sup>. Esta cifra representa un incremento de casi un millón más de personas en comparación con las estimadas en 2007 y 2008<sup>3</sup>. Más de la mitad de las personas desplazadas internamente (PDI) se localizan en cinco países: Sudán, Colombia, Irak, República Democrática del Congo y Somalia. La región con más personas desplazadas es África con 11.1 millones, el 40% de los PDI del mundo. Alrededor de 2,4 millones de personas siguen desplazadas en Europa. La mayoría huyeron de sus casas hace más de 15 años como consecuencia de los conflictos armados, la violencia y las violaciones de los derechos humanos en Turquía, los Balcanes y el Cáucaso.

De acuerdo al IDMC de los 54 países con población desplazada internamente en 2009, al menos en 34 países vivían personas en situación de desplazamiento prolongado. En 2010 se considera que eran 40 los países donde había personas en situación de desplazamiento prolongado. Estas cifras muestran que la búsqueda de soluciones justas y duraderas para las PDI bien no ha sido un prioridad o bien no se ha abordado de la manera correcta<sup>4</sup>. Por otro lado tampoco hay datos fiables disponibles sobre las PDI que alcanzaron soluciones duraderas debido a la falta de un adecuado monitoreo<sup>5</sup>.

La protección de las personas internamente desplazadas, implica en última instancia garantizar que las PDI puedan reanudar una vida normal mediante el logro de una solución duradera<sup>6</sup>. La primera guía práctica para orientar a las organizaciones inter-

nacionales y no gubernamentales humanitarias y de desarrollo sobre cómo asistir a los gobiernos sobre el concepto de soluciones duraderas para las personas desplazadas y como alcanzarlas fue aprobado en diciembre de 2009 por el Comité Permanente Inter-agencias, en inglés, *Inter-Agencies Standing Committee*, (IASC) y publicado en Abril de 2010 después de un largo proceso iniciado en 2007<sup>7</sup>. De ello se deduce que hay un gran desconocimiento sobre lo que significa la protección en general y por soluciones duraderas para las PDI en particular.

### 1. El problema de las personas desplazadas internamente

Las personas desplazadas internamente son, en esencia, refugiados internos, personas que hubieran sido consideradas refugiadas si hubiesen cruzado una frontera internacional. Las razones por las que las personas internamente desplazadas permanecen dentro de su país son muchas y varían de situación a situación y de persona a persona. En situaciones de conflicto, por ejemplo, las personas desplazadas pueden ser incapaces de llegar a las fronteras a salvo. A veces las PDI no pueden abandonar su país porque carecen de medios de transporte. Obstáculos geográficos como montañas o ríos o factores como la edad, la discapacidad y la salud pueden impedir su tránsito. Pero cada vez más, el desplazamiento externo puede no ser una opción. Las PDI pueden ver denegada la libertad de movimientos por su propio gobierno o enfrentarse a restricciones de su derecho a solicitar asilo por gobiernos extranjeros. Este fue el caso de Turquía cuando los iraquíes kurdos huían de la represión en Irak en 1991. Diez años más tarde, en el periodo posterior a los ataques terroristas contra los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, mientras los talibán restringían la posibilidad de los afganos de moverse libremente dentro de su país los países vecinos cerraban sus fronteras. Como resultado, las masas de refugiados que se anticipaban en ambos casos no se hicieron realidad.

Los desplazados internos se han convertido en una categoría específica de migración forzada (o involuntaria) junto con los re-

<sup>2</sup> IDMC (2010): *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Geneva, pp. 8-10 y ss.

<sup>3</sup> Mientras el número de refugiados ha ido disminuyendo el número de desplazados ha ido incrementándose paulatinamente desde un total de 17 millones estimados en 1997.

<sup>4</sup> IDMC, (2010): *Op. Cit.*, ps. 9 y 28-29.

<sup>5</sup> *Ibidem*. p. 8

<sup>6</sup> IASC (2010): *Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C, p. 5.

<sup>7</sup> IASC (2010): *Op. Cit.*, Se publico previamente en 2007 una versión piloto.

fugidos y otros migrantes forzosos, un subproducto de lo que Vidal denomina Sistema Global de las Migraciones, que surge a partir de intereses de la comunidad internacional por controlar las migraciones no deseadas<sup>8</sup>. La migración forzada o (involuntaria) incluye un conjunto de categorías legales o políticas. Todas implican que las personas han sido forzadas a escapar de sus hogares y buscar refugio en otra parte<sup>9</sup>. A diferencia de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, las personas desplazadas dentro de sus fronteras nacionales entran dentro de la jurisdicción interna y bajo la soberanía estatal, sin que la comunidad internacional tenga las bases legales o institucionales necesarias para intervenir en su ayuda<sup>10</sup>.

La atención humanitaria por las personas desplazadas internamente se relaciona con la expansión del sistema humanitario internacional y la necesidad de mejorar la eficiencia de la respuesta de Naciones Unidas para la provisión y coordinación de la asistencia y protección de refugiados, personas desplazadas y retornados<sup>11</sup>. Según las estimaciones de Cohen y Deng, la población mundial de desplazados internos aumento exponencialmente, de 1,2 millones en 11 países en 1982 a 25 millones en

40 países a finales de la década de 1990<sup>12</sup>. La cuestión de los desplazados internos desde la perspectiva de la comunidad internacional es que están sujetos a la jurisdicción interna y por tanto no están cubiertos por la protección del régimen internacional de los refugiados. El reconocimiento de que en ausencia de claros mandatos y de un organismo internacional con una especial responsabilidad para la protección de las PDI, la respuesta internacional y en particular de las Naciones Unidas había sido «ad hoc, limitada e insatisfactoria»<sup>13</sup> conduce a la designación por el Secretario General en 1992 de Francis M. Deng como primer representante especial para las cuestiones de derechos humanos relacionadas con las personas desplazadas internamente<sup>14</sup>. Para superar las carencias de la protección de los PDI, el Representante del Secretario General para el Desplazamiento Interno preparo los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos, concluidos en 1998<sup>15</sup>.

La preocupación por los derechos humanos de las personas desplazadas se enmarca en el contexto de un creciente reconocimiento de la necesidad de abordar la protección de los civiles en los conflictos armados. Crisis como la de Bosnia, Kosovo, Rwanda, Liberia, Sierra Leona, Congo, Somalia, por citar

<sup>8</sup> Para un análisis de las diversas formas de migración que se presentan en el contexto mundial y los dispositivos creados por la comunidad internacional para controlarlas, en donde se tienen en cuenta las causas (voluntarias o forzadas) que dan origen a las migraciones y el interés de los Estados (deseadas, es decir, inducidas o permitidas, o indeseadas) para asumirlas o rechazarlas véase: VIDAL, Roberto (2005): *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

<sup>9</sup> La pertinencia o no de incluir los estudios sobre refugiados en el marco más amplio de los estudios de las migraciones forzadas es objeto de debate. Por ejemplo Heathway objeta que esto conduce a no tener en cuenta las especiales circunstancias de la condición de refugiado frente a la emergencia del concepto de personas desplazadas internamente. Véase sobre este debate el número especial del *Journal of Refugee Studies* vol. 20, n.º 3 de 2007 y en particular el artículo de James H. HEATHWAY, «Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?», ps. 349-369 y la respuesta de Roberta Cohen ps.370-376. En el epígrafe 4 volveremos sobre esta cuestión.

<sup>10</sup> En general véase: MOONEY, Erin (2003) «Towards a protection regime for internally displaced persons» en Edward Newman y Joanne Van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, ps. 159-180 y PUONG, Catherine (2004): *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>11</sup> Report on refugees, displaced persons and returnees was prepared by a consultant, Mr. Jacques Cuénod, and submitted to the Economic and Social Council at its second regular session of 1991 E/1991/109/Add.1, parr. 117.

<sup>12</sup> CHOEN, Roberta y DENG, Francis M. (1998): *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington DC, Brookings Institution, p 3.

<sup>13</sup> United Commission on Human Rights, «Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73», E/CN.4/1993/35, 21 January 1993, parr. 3.

<sup>14</sup> Resolución 1992/73 de 5 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada por el Consejo Económico y Social en su deción 1992/243 de 20 de julio de 1992.

<sup>15</sup> Los Principios rectores de los desplazamientos internos, publicados en adición al, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*, NU Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2

algunas, evidencian que las víctimas de los conflictos armados necesitan no sólo asistencia material sino fundamentalmente protección personal<sup>16</sup>. Esta es una de las razones que lleva a muchos actores humanitarios a cuestionarse el papel de la asistencia humanitaria en los conflictos y a plantearse la necesidad de incorporar la protección de los derechos humanos y la defensa de la dignidad de la persona a la respuesta humanitaria<sup>17</sup>. La integración de un enfoque de derechos en la acción humanitaria implica reconocer a las víctimas como titulares de derechos, con derecho a la asistencia y a la protección. A diferencia de un enfoque basado en necesidades un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas. De esta reflexión va a surgir un concepto de protección consensuado por las agencias humanitarias y de derechos humanos basado en derechos<sup>18</sup>. Lejos de referirse sólo a los refugiados y los civiles y excombatientes en conflicto, la agenda de protección se amplía para incluir a personas desplazadas como consecuencia de cualquier tipo de desastre, así como a un espectro más amplio de poblaciones en riesgo<sup>19</sup>.

## 2. La protección de las personas desde un enfoque de derechos

En abril de 1991 en medio de la primera guerra contra Iraq, la imagen de una niña en la ciudad sagrada de Safwan causó una gran impresión en las agencias humanitarias y entre los comentaristas políticos. Entre una multitud de personas desplazadas, esta niña indigente pero digna sostenía un letrero alrededor

de su cuello con la inscripción: «No necesitamos comida, necesitamos seguridad»<sup>20</sup>.

La toma de conciencia del sufrimiento de millones de civiles en situaciones de conflicto armado en la primera mitad de los 90 obliga a las agencias humanitarias y de derechos humanos a analizar aspectos que iban más allá de las necesidades materiales inmediatas de las personas y plantearse preguntas más amplias sobre la seguridad personal y la dignidad de las personas. La constatación de que para muchas personas la realidad de la guerra, más allá de su derecho primordial a la vida, supone una absoluta violación masiva de todo el conjunto de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales conduce a una reflexión sobre el concepto de protección. El desafío desde una perspectiva de seguridad humana era y es cómo se puede prevenir, aliviar y reparar tales violaciones y sufrimientos, más allá del enfoque de ofrecer «sólo ayuda» y «sólo protección física» entendida como restricción en el uso de la fuerza de acuerdo a las disposiciones del derecho internacional humanitario<sup>21</sup>.

La respuesta va a ser, como se ha mencionado, el desarrollo de un concepto de protección basado en derechos sintetizado de manera muy clara en 1999, después del consenso alcanzado por un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos convocado periódicamente por el CICR en Ginebra. Fruto de este consenso es la definición de protección ampliamente aceptada hoy en día y adoptada por el Comité Permanente Inter-Agencias, compuesta por las agencias de Naciones Unidas y las principales ONG internacionales humanitarias, y el

<sup>16</sup> O'CALLAGHAN, SORCHA and PANTULIANO (2003): Sara, *Protective action Incorporating civilian protection into humanitarian response*, op. cit. y SLIM, Hugo, "Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War", *International Affairs*, vol. 79, 3, ps. 481-501.

<sup>17</sup> Sobre este debate véase: DARCY, James (2004): *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues*, HPG Background Paper, Overseas Development Institut; LEADER, Nicholas (2000): *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute, London; MACRAE, Joanna and NICHOLAS, Leader (2000): *Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Overseas Development Institute, London; LAGES, Alexandra (2006): «Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de los derechos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto» en Anuario de Ac-

ción Humanitaria y Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 15-36.

<sup>18</sup> Véase siguiente epigrafe.

<sup>19</sup> VEASE, SLIM, Hugo (2008): *Protection y Protection of Conflict-Induced IDPs: Assessment for Action Protection Cluster Working Group*, Early Recovery Cluster Working Group.

<sup>20</sup> ROBERTS, A. (1996): *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*. Adelphi Paper 305. Oxford, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies (IISS), p. 39. Con esta cita comienza la guía de protección para los trabajadores humanitarios desarrollado por ALNAP, véase: SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew (2006): *Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias*, Barcelona, Intermón Oxfam, p. 29.

<sup>21</sup> SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección*. op. cit., p. 19.

Grupo de Trabajo del Sector (Cluster) de Protección. Este grupo afirmó que la protección es:

«el conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados.»<sup>22</sup>

Esta definición más que centrarse en las amenazas que se ciernen sobre los civiles (*¿protección frente a qué?*), se centra, desde una perspectiva de seguridad humana, en los derechos fundamentales de los civiles. La protección se entiende así como un marco comprensivo e integral de protección más allá de lo estrictamente humanitario. El concepto de protección basado en derechos pone el énfasis en la seguridad, dignidad, integridad y atribución de poder a las personas<sup>23</sup>. Se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos. El objetivo es garantizar que la protección no sea sólo «una conversación legal y de programación entre las agencias, los Estados y los grupos armados, sino que se cuente con las personas protegidas»<sup>24</sup>.

La protección basada en derechos tiene que ver con desarrollar y fortalecer las capacidades de las personas<sup>25</sup>. Se trata de «ver a las personas que necesitan protección no sólo como objetos del poder del Estado sino también como sujetos de sus propias capacidades de protección»<sup>26</sup>. En este marco el enfoque basado en

comunidades tiene por objetivo desarrollar las capacidades de los individuos y las comunidades para tomar decisiones «informadas» y que actúen en su propio nombre para hacer realidad su derecho a la seguridad, a la asistencia, a la reparación, a la recuperación y a la compensación<sup>27</sup>. Como señala Lederach: la participación local, la creación de capacidades y la rendición de cuentas tienen el potencial de transformar las sociedades<sup>28</sup>.

El concepto de protección basado en derechos ha sido ampliamente desarrollado en manuales y guías sobre protección en general y referida a grupos específicos de población como las PDI<sup>29</sup>. Así la protección se define como todas las actividades dirigidas al a la realización efectiva de los derechos de las personas. La protección por tanto puede entenderse en tres dimensiones: como objetivo, como responsabilidad legal y como actividad.

La protección es un objetivo que exige el respeto pleno igualitario de los derechos de todos los individuos, sin discriminación, conforme al derecho nacional e internacional. La protección no se limita a la supervivencia y la seguridad física, sino que cubre la gama completa de los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la libertad de movimiento y a la participación política y los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la educación y salud.

La protección es también una responsabilidad legal, principalmente del Estado y sus agentes. Como señalábamos, el enfo-

<sup>22</sup> GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie (2001): *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. Geneva, ICRC, p. 19.

<sup>23</sup> No es este el lugar para desarrollar el enfoque de derechos humanos. Sólo quiero señalar que este es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Surge de la petición del Secretario General en el Programa de Reforma de las Naciones Unidas en 1997, a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para que incorporasen la cuestión de los derechos humanos en sus diversos programas y actividades en el marco de sus mandatos respectivos. Entre los documentos considerados de referencia sobre qué es un enfoque basado en derechos véase por ejemplo: HUGHES, Alexandra and WHEELER, Joanna with EYBEN, Rosalind and SCOTT-VILLIERS, Patta, 'Rights and Power Workshop: Report', 17-20 December 2003, Institute of Development Studies, Brighton, 17 February 2003 y NYAMU-MUSEMBI, Celestine and CORNWALL, Andrea (2004): «What is the Rights-based Approach all About? Perspectives from the International Development Agencies», IDS Working Paper 23, accesible en: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp234.pdf>.

<sup>24</sup> SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección*, op. cit., p. 40.

<sup>25</sup> *Ibid.* ps. 37-41.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 59.

<sup>27</sup> Véase. UNHCR, *A Community-Based Approach in UNCHR Operations*, 2008 y Oxfam, *Engaging with Communities. The next challenge for Peacekeeping*, 141 Oxfam Briefing Paper, November 2010.

<sup>28</sup> LEDERACH, John P. (1997): *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, DC: US Institute of Peace Press.

<sup>29</sup> Por ejemplo: UNHCR (2010): *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Geneva; BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT (2004): *Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility; IASC, IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons, Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C., April 2010*; y SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección*, op. cit.

que desarrollado por Francis M. Deng para abordar el problema de las personas desplazadas internamente fue decisivo para avanzar en la comprensión de la responsabilidad de protección de los Estados. Cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen también la responsabilidad, de proteger y ayudar a los desplazados internos. Particularmente en circunstancias de conflicto armado interno en muchas ocasiones los gobiernos son indiferentes o incluso hostiles a proporcionar protección y asistencia. En estos casos la protección y asistencia de la comunidad internacional se necesitan, a menudo con urgencia, aunque con frecuencia son difíciles de proporcionar. En países donde los desplazados caen en un vacío de responsabilidad creado por las divisiones raciales, étnicas y religiosas acrecentadas por el conflicto violento o son víctimas de uno u otro lado en el conflicto la asunción de una protección y asistencia de los gobiernos es generalmente un mito<sup>30</sup>.

La protección es principalmente una actividad porque deben adoptarse medidas para garantizar el disfrute de los derechos<sup>31</sup>. Se identifican tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea: acciones de respuesta que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos; acciones correctivas para asegurar el remedio a las violaciones, incluido el acceso a la justicia y la reparación; acciones de construcción del entorno que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección<sup>32</sup>.

La protección así entendida se asemeja con una agenda comprensiva de construcción de la paz. El concepto de protección basado en derechos, es un enfoque de abajo hacia arriba que entiende que la protección tiene que ver fundamentalmente con las personas y enfatiza el cómo desarrollar la protec-

ción no «en nombre de las personas» sino apoyando las propias iniciativas de las personas.

### 3. La protección de las personas desplazadas internamente

El enfoque de protección basado en derechos reconoce las necesidades particulares de protección de grupos específicos de personas como son las personas desplazadas internamente. Como señalan reiteradamente las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos desde principios de los noventa y ahora el Consejo el gran número de desplazados internos en todo el mundo plantea problemas persistentes, «en particular el riesgo de pobreza extrema y exclusión socioeconómica, su limitado acceso a la asistencia humanitaria, su vulnerabilidad a la violación de los derechos humanos, así como las dificultades que supone su situación particular, como la falta de alimentos, medicamentos o alojamiento y los problemas para reintegrarlos, en particular, si procede, la necesidad de restituir sus bienes o de indemnizarlos»<sup>33</sup>.

Desde un enfoque de derechos los Principios Rectores han creado un marco único y comprensivo de protección que al relacionar las distintas provisiones del derecho humanitario y de los derechos humanos y el derecho de los refugiados establece cómo los desplazados internos deben ser protegidos en todas las fases de su desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia y establecen garantías para su regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad<sup>34</sup>. Del marco establecido por los Principios Rectores se deducen tres áreas fundamentales e interdependientes de protección de los derechos de las personas desplazadas donde se hace necesaria la definición y aplicación de políticas: la prevención, evitando su desarrollo hacia el futuro; la reparación efectiva a las personas víctimas del

<sup>30</sup> Francis M. DENG. (2007): «Internally Displaced Populations: the Paradox of National Responsibility», *MIT Center for International Studies Audit of the Conventional Wisdom*, 07-09, p. 1.

<sup>31</sup> UNHCR (2010): *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Geneva, p. 7.

<sup>32</sup> Este modelo de protección surgido de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos es el llamado «modelo del huevo». Véase: GIOSSI CAVERZASIO, *op. cit.*, p. 21, Global Protection Cluster Working Group, 2007:5.

<sup>33</sup> Véase, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2005/46 de 19 de abril de 2005 y la Resolución A/RES/62/153 aprobada por la Asamblea General, 6 de marzo de 2008.

<sup>34</sup> Véase: KÄLIN, Walter (2000): *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. The American Society of International Law and the Brookings Institution, Washington; y PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, ps. 39-74.

desplazamiento; y la integración de estas personas en la sociedad. En suma, los Principios Rectores son una iniciativa innovadora que muestra lo que puede hacerse para elaborar normas relativas a otras cuestiones de seguridad humana<sup>35</sup>.

A diferencia del concepto de refugiados, el concepto de PDI no requiere una categoría legal sino su visibilidad y operabilidad cuando es necesario<sup>36</sup>. La finalidad de los Principios Rectores no es cuestionar el principio de soberanía estableciendo una categoría legal de protección internacional sino por el contrario subrayar la responsabilidad de los Estados sobre su población estableciendo desde una perspectiva de derechos un marco comprensivo de protección en las diferentes fases de los desplazamientos.

Algunos analistas y organizaciones ponen en cuestión la necesidad de intervenciones para prestar protección y asistencia especiales a los desplazados internos con el argumento de que con ello se corre el peligro de desatender las necesidades de otras poblaciones afectadas que no consiguen trasladarse a una parte más segura del país. Se puede entender que desde un enfoque humanitario meramente asistencial se pueda plantear esta objeción dado que las necesidades de las personas desplazadas son similares a las de los refugiados en muchos aspectos. Pero a diferencia de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, las personas desplazadas dependen de sus gobiernos para hacer valer sus derechos no obstante, dichos gobiernos a menudo no pueden o no están dispuestos a protegerles, de modo que el desplazado se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad y desprotección<sup>37</sup>. Como apuntaba Deng en su estudio comprensivo

sobre los derechos humanos de las PDI en general, existe una correlación importante entre las causas y consecuencias del desplazamiento, sus implicaciones en términos de las necesidades que generan y la respuesta de los gobiernos interesados<sup>38</sup>.

Otro argumento en contra de considerar a las PDI como un grupo especial es que esto puede distraer la atención de las verdaderas causas de vulnerabilidad, como la pobreza, el género o la pertenencia a minorías étnicas. Sin embargo este argumento, como el anterior, reduce el desplazamiento a un problema humanitario y de desarrollo sin indagar en la intencionalidad del mismo. La evidencia muestra que en muchas ocasiones el desplazamiento es un objetivo en sí del conflicto. En Colombia, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Angola, Rwanda, Congo, Palestina el desplazamiento de población es un elemento crítico en la continuidad de conflicto y la estabilidad. Estas concepciones condicionan una respuesta asistencialista que deja impunes las prácticas y los intereses que lo generan, al tiempo que se limita a paliar una de las consecuencias de sus acciones (los desplazados) sin que los actores que causan el desplazamiento asuman responsabilidad alguna o se vean obligados o comprometidos a dejar de expulsar a la población. A diferencia de un enfoque basado en necesidades un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas.

La respuesta a por qué los desplazados necesitan protección y asistencia especiales puede resumirse en este párrafo del último informe del Representante Especial Walter Kälin:

«Es posible que los desplazados internos no siempre se encuentren en peor situación que las poblaciones no desplazadas, pero necesitan pro-

<sup>35</sup> Commission on Human Security, *Human Security Now*, *op. cit.*, p. 147.

<sup>36</sup> PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, *op. cit.*, p. 236.

<sup>37</sup> La cuestión de si los refugiados y los desplazados deberían estar agrupados en una misma categoría y hasta qué punto la protección ofrecida por las diferentes categorías es efectiva ha sido objeto de debate. La idea que subyace esta discusión fue expresada con claridad en el estudio comprensivo sobre la situación de las PDI realizado por Deng en 1993: ¿Cómo poner a disposición de los desplazados internos la protección y asistencia que se ofrece a los refugiados sin interferir con la protecciones tradicionales establecidos por el régimen de los refugiados, a saber, el derecho a salir de un país y buscar asilo? Este es sin duda como señala el informe «uno de los mayores desafíos de la postguerra fría» United Nations-Commission

on Human Rights, «Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. DENG, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons», *op. cit.*, parr. 2. Este debate se planteó a mediados y finales de los noventa en las páginas de la Revista Migraciones Forzadas y sigue abierto. Véase, por ejemplo: BARUTCISKI, Michael «Tensions between the refugee concept and the IDP debate», *Forced Migration Review* 3, ps. 11-14, 1998; LEE, Luke T. (1996): Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?, *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, No. 1, pp. 27-42 y más recientemente DARC, James; WADDELL, Nicholas and SCHMIDT, Anna (ed.) (2009):, *The uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28, Overseas Development Institute.

<sup>38</sup> «Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. DENG, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons», *op. cit.*, parr. 32.

tección y asistencia especiales porque el desplazamiento genera necesidades y vulnerabilidades específicas que no experimentan otras personas. Los desplazados internos pierden sus hogares, lo que los obliga a buscar alojamiento alternativo o a vivir en campamentos o albergues colectivos, lo que conlleva problemas especiales. Pierden además sus medios de vida y de supervivencia y sus redes sociales y culturales, lo que suele redundar en empobrecimiento, marginación, exclusión de los servicios básicos e incluso estigmatización. A diferencia de las que permanecen en sus casas, las personas desplazadas dejan atrás sus bienes, arriesgándose a caigan en manos de otros y a no poder recuperarlos jamás. También puede ocurrir que no puedan reponer la documentación perdida o participar libremente en elecciones. Por último, las personas desplazadas necesitan encontrar una solución duradera a su situación de desplazamiento»<sup>39</sup>.

#### 4. La búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento interno

En última instancia la protección de las personas internamente desplazadas, implica garantizar que las PDI puedan reanudar una vida normal mediante el logro de una solución duradera<sup>40</sup>. Se entiende que las soluciones duraderas se pueden lograr mediante el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual (denominada «retorno»), la integración sostenible en las zonas donde las personas internamente desplazadas se refugian (integración local) o en otra parte del país<sup>41</sup>.

Se entiende que la ayuda al regreso, reasentamiento y la reintegración voluntarios de las personas desplazadas puede simultáneamente contribuir a resolver las causas profundas de un conflicto y ayudar a prevenir más desplazamientos. Por un lado, los problemas no resueltos de desplazamiento pueden causar inestabilidad y poner así en peligro los procesos de paz, así

como los esfuerzos de construcción de la paz. Por otro, las soluciones duraderas, en particular el retorno, no se pueden lograr para los desplazados internos, mientras existe una falta de seguridad, la propiedad no se restablezca, y las condiciones para soluciones sostenibles (incluyendo la reconciliación en particular entre las comunidades locales y los repatriados, la reconstrucción posconflicto y el restablecimiento del imperio de la ley y un gobierno legítimo) no ocurren<sup>42</sup>. Por ello la búsqueda de soluciones dignas y duraderas para las personas desplazadas se reconoce como un elemento fundamental para la construcción de la paz y el logro de una paz sostenible y duradera.

De acuerdo al *Marco para la Búsqueda de Soluciones Duraderas al Desplazamiento Interno* las personas desplazadas internamente alcanzan una solución duradera cuando ya no requieren una asistencia específica ni tienen necesidades de protección relacionadas con su desplazamiento, y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por razón del mismo<sup>43</sup>. La búsqueda de cualesquiera de estas soluciones duraderas para los desplazados internos debe entenderse como un proceso gradual y a menudo prolongado; un proceso complejo que atiende a dificultades en cuestiones de derechos humanos, humanitarias, de desarrollo, de reconstrucción y de consolidación de la paz; y por último como un proceso que requiere la participación coordinada y oportuna de diversos agentes.

Según el *Marco* un proceso de búsqueda de soluciones duraderas basado en derechos debe lograr que los desplazados internos estén en condiciones de adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene; que participen en la planificación y la gestión de la solución duradera de modo tal que se consideren sus necesidades y sus derechos en las estrategias de recuperación y desarrollo;

<sup>39</sup> Naciones Unidas-Asamblea General, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, *op. cit.* parr. 13.

<sup>40</sup> IASC, *Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>41</sup> El derecho de los desplazados internos a una solución duradera está articulado en los principios 28-30 relativos al retorno, reasentamiento e integración. Véase, KÄLIN, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, *op. cit.*

<sup>42</sup> Naciones Unidas-Asamblea General, Informe del Representante del Secretario General. Adición Marco de soluciones duraderas, *op. cit.*, parr. 48-52.

<sup>43</sup> En materia de derechos humanos: las soluciones duraderas deben restablecer los derechos humanos de los desplazados internos que se han visto afectados por su desplazamiento; entre otros, el derecho a la seguridad, a la propiedad, a la vivienda, a la educación, a la salud y a los medios de subsistencia. Para lograrlo, es posible que se deba hacer valer el derecho a la reparación, a la justicia, a la verdad, y a la rectificación de injusticias anteriores mediante una justicia de transición u otras medidas apropiadas. Véase: Naciones Unidas- Asamblea General, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, Walter KÄLIN, *A/HRC/13/21/Add.4*, 9 de febrero de 2010, parr. 16.



que tengan un acceso seguro, sin obstáculos y oportuno a todos los agentes que respalden el logro de soluciones duraderas, entre otros, los agentes no gubernamentales, humanitarios o de desarrollo; que tengan acceso a mecanismos eficaces para supervisar el proceso y las condiciones sobre el terreno; y que, en situaciones de desplazamiento resultantes de conflictos o violencia, tengan al menos una participación indirecta en los procesos de paz y las iniciativas de consolidación de la paz, y que estos refuercen las soluciones duraderas<sup>44</sup>. Asimismo los procesos destinados a apoyar una solución duradera deben ser inclusivos y, en pos de una igualdad plena, comprender a toda la población desplazada, en particular a las mujeres, los niños (según su edad y nivel de madurez), las personas con necesidades especiales y aquellas que puedan llegar a ser marginadas<sup>45</sup>.

La realidad es que las condiciones señaladas por el marco no se dan en la práctica. Los pocos trabajos sobre la participación de las PDI en procesos de paz y construcción de la paz constatan que los desplazados internos no suelen ser consultados. Sus circunstancias particulares son a menudo pasadas por alto en el lenguaje de los acuerdos de paz, y las iniciativas de consolidación de la paz a menudo se les olvida o se les margina<sup>46</sup>. En el mejor de los casos sólo les reconocen de forma retórica. Las personas se convierten en los «medios» para la estabilidad política en lugar de ser el «fin» de la construcción de la paz<sup>47</sup>. Asi-

mismo, en demasiados casos, las capacidades y recursos destinados por la comunidad internacional para asistir el apoyo al regreso sostenible y en condiciones de seguridad de los desplazados internos y su reintegración han sido insuficientes para satisfacer las demandas sobre el terreno»<sup>48</sup>.

El último informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos Walter Kalin reconoce explícitamente que el desplazamiento prolongado es en numerosas ocasiones el resultado de «la indiferencia política de las autoridades nacionales, los agentes de desarrollo y los donantes»<sup>49</sup>. En muchos casos, los desplazados internos, después de haber recibido generosa asistencia humanitaria en los peores momentos de la crisis, se ven olvidados en cuanto termina la violencia armada. Sin asistencia para rehacer sus vidas las PDI entran en un círculo vicioso de dependencia de la ayuda y desplazamiento prolongado<sup>50</sup>. Además los desplazados internos son a menudo alentados u obligados a regresar a sus lugares de origen antes de que sea seguro o sostenible para ellos hacerlo<sup>51</sup>.

Precisamente en el momento de transición del conflicto armado a la paz donde surge la oportunidad de fortalecer la agencia, entendida como autonomía y libre determinación de los sujetos, de las PDI. Por ello resulta particularmente preocupante la falta de asistencia para la transición<sup>52</sup> y las actividades de recuperación<sup>53</sup>.

<sup>44</sup> *Ibid.* parr. 22-33.

<sup>45</sup> *Ibid.* 34-35.

<sup>46</sup> Véase: KOSER, Khalid (2007): *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C.

<sup>47</sup> CONTEH-MORGAN (2005): Earl, «Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective», *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, N.º 1, p. 70.

<sup>48</sup> *Ibid.* parr. 23.

<sup>49</sup> Naciones Unidas- Asamblea General, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter KÄLIN, *op. cit.*, parr. 78.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Es importante señalar que las tres opciones son igualmente importantes que pueden formar el primer paso hacia una solución duradera para los desplazados internos. No existe ninguna jerarquía entre ellas, ya que emanan del derecho a la libre circulación y el derecho a elegir el lugar de residencia. Sin embargo la mayor parte de las agencias se centran en el retorno voluntario, como la opción en la que se ha adquirido mayor experiencia operacional y la preferida generalmente por los Gobiernos.

Véase: IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Geneva May 2010, p. 47

<sup>52</sup> Para las Naciones Unidas Para la ONU, la transición se refiere al período en una crisis cuando la ayuda externa es más crucial en el apoyo o se basa todavía frágil alto el fuego o los procesos de paz, ayudando a crear las condiciones para la estabilidad política, seguridad, justicia y equidad social. *UNDG/ ECHA Working Group on Transition Issues*, Report, February 2004, p. 6

<sup>53</sup> Preferimos utilizar el término recuperación y evitar el de «recuperación temprana» porque es un concepto actualmente sujeto a debate y poco claro. Se entiende como la aplicación de los principios de desarrollo de la participación, la sostenibilidad y la apropiación local a las situaciones humanitarias, con el objetivo de estabilizar las capacidades locales y nacionales. La recuperación temprana tiene por objeto desde la asistencia humanitaria, apoyar las iniciativas espontáneas de recuperación de la comunidad y sentar las bases para la recuperación a largo plazo. Además de estar convirtiéndose en un lema («catchword») se está dando una tendencia a instrumentalizar la recuperación temprana con fines de estabilización políticos y militares ajenos a la asistencia y protección de los más necesitados. Véase: BAILEY, Sarah and PAVANELLO, Sara, ELHAWAY, Samir and O'CALLAGHAN, SORCHA (2009): *Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges*, HPG Working Paper

## 5. Dificultades conceptuales en la búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento interno

Dejar a las PDI en una situación de marginación continua sin la perspectiva de una solución duradera puede convertirse un obstáculo para la estabilidad a largo plazo, la recuperación y la reconstrucción en países posconflicto.

En mi opinión, a parte de la enorme dificultad que supone en sí mismo el proceso de logro de soluciones duraderas al desplazamiento, hay otras dificultades de tipo conceptual que explican la escasa atención que se ha dado a este problema y los pocos avances alcanzados. La primera es su consideración como un problema esencialmente humanitario. El desplazamiento forzado se entiende fundamentalmente como una consecuencia indeseada de los conflictos, la inseguridad y la inestabilidad. Al considerarse un problema humanitario (la preocupación por sus derechos humanos nace de una preocupación humanitaria) de alguna manera se «despolitiza» y se convierte en un problema que hay que «paliar», no que hay que afrontar y resolver<sup>54</sup>. Por este motivo los actores humanitarios, con la excepción del ACNUR, no se han preocupado por la búsqueda de soluciones duraderas ya que esta se considera parte de una agenda política ajena a una acción humanitaria.

Otra razón que explica la falta de atención en la búsqueda de soluciones duraderas es la compartimentación de las distintas áreas por lo que rara vez se conectan el estudio de las migraciones forzadas con la resolución de conflictos y la construcción de la paz de una forma comprensiva que relacione las causas del desplazamiento y sus consecuencias<sup>55</sup> y estas con la realización los derechos humanos de las personas desplazadas, como elemento central de la construcción de la paz.

Pero el problema fundamental es de enfoque. La tecnocracia de la asistencia internacional parte de una visión funcionalista Weberiana de la sociedad según el cual se entiende la sociedad como un sistema social cuyas partes (instituciones, grupos e individuos) avanzan hacia la estabilidad y un desarrollo ordenado en consonancia con los valores democráticos occidentales liberales. Duffield desarrolló este planteamiento en su trabajo «The symphony of the damned»<sup>56</sup>. Desde esta perspectiva los conflictos contemporáneos se entienden como una especie de interrupción (temporal) en el modelo ordenado de desarrollo y la reconstrucción posterior al conflicto como una secuencia temporal de la emergencia a la rehabilitación hasta el desarrollo. El énfasis en la dimensión temporal se explica por el interés de los donantes en la fijación de límites a sus intervenciones en los conflictos prolongados. Esta perspectiva se centra en los resultados más que en los procesos sin tener en cuenta que los conflictos violentos dan lugar a procesos de cambio político y social por lo que es ilusorio pretender volver a la situación previa al conflicto<sup>57</sup>.

Esta llamada por Michael Pugh «rehabilitación minimalista» se centra bien en volver a la situación de la sociedad anterior al conflicto o en un acto de ingeniería social que promueve un mínimo cambio en las estructuras civiles, políticas y demográficas (por ejemplo mediante la rápida celebración de elecciones y el fomento del retorno de los refugiados y desplazados). El privilegio de los gobiernos y las agencias internacionales del retorno inmediato de las personas desplazadas a su lugar de origen frente a otras soluciones es un claro ejemplo de acto de ingeniería social<sup>58</sup>. El retorno sin unas mínimas condiciones de sostenibilidad plantea una rehabilitación minimalista que pretende volver a la situación anterior al conflicto sin tener en cuenta ni la complejidad de los procesos de transición ni las necesidades,

<sup>54</sup> Todos los manuales y guías de protección de las PDI incluido el Manual para la Búsqueda de Soluciones Duraderas y así como los Principios Rectores están dirigidos a la comunidad humanitaria y la de desarrollo.

<sup>55</sup> KENYON LISCHER, Sarah (2007): «Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement», *Civil Wars*, vol. 9, No.2, pp. 142-155.

<sup>56</sup> DUFFIELD, Mark (1996): «The symphony of the damned: racial discourse, complex political emergencies and humanitarian aid», *Disasters*, vol. 20, n.º 3, pp. 173-93.

Véase DUFFIELD, LOANE, Geoff; AUSTIN, Lois and GIBBONS, P. (2007): «Protecting Societies in Transition» in CAHILL, BKevin (ed.), *The pulse of Humanitarian Action*, Fordham University and The Centre for Humanitarian International Cooperation, New York, pp. 179-201.

<sup>57</sup> GIBBONS, Pat (2010): *Societies in Transition: Issues and Challenges*, Discussion Paper, University College Dublin, Dublin, p. 3

<sup>58</sup> Es significativo que el informe sobre el papel del ACNUR en el retorno e integración de las PDI publicado en julio del 2010 reconozca que sólo se refiera al retorno porque es el área donde este ha adquirido experiencia operacional. Véase, UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES POLICY DEVELOPMENT AND EVALUATION SERVICE (PDES), *The end of the road? A review of UNHCR's role in the return and reintegration of internally displaced populations* PDES/2010/09, July 2010, p. 12.

intereses y los derechos de las personas desplazadas<sup>59</sup>. Se privilegian soluciones rápidas basadas en los intereses de los gobiernos afectados y la cooperación internacional en vez de soluciones duraderas basadas en los derechos de las personas desplazadas.

## 6. Conclusiones

El progresivo y alarmante número de personas desplazadas ha convertido el desplazamiento interno en una cuestión de atención creciente por parte de la comunidad internacional, de forma que su situación, asistencia y protección no sólo se entiende como un imperativo humanitario y de derechos humanos, sino como un problema de seguridad regional e internacional<sup>60</sup>. La toma de conciencia de la crisis mundial del desplazamiento interno y la difícil situación de las poblaciones afectadas ha creado nuevas oportunidades para la acción internacional. Sin embargo, a pesar de la preeminencia de las personas desplazadas sobre las refugiadas en el discurso político internacional y del reconocimiento de su existencia en prácticamente la totalidad de las situaciones de transición o posconflicto la búsqueda de soluciones duraderas para las PDI es marginal en los procesos de construcción de la paz.

La protección de las personas desplazadas no es meramente una labor humanitaria, sino una tarea que exige atención prioritaria y la adopción de medidas en las esferas del mantenimiento de la paz y la seguridad, los derechos humanos y del desarrollo. No se trata de otorgar a las PDI un tratamiento preferencial frente a otras poblaciones en riesgo sino mejorar la calidad de la respuesta desarrollada para los desplazados forzados cuyas necesidades han estado hasta hace poco tiempo inadecuadamente tratadas.

El concepto de protección ofrece un marco desde el que abordar el problema de la protección de las PDI y la búsqueda de soluciones justas y duraderas. Este enfoque debe entenderse como un enfoque internacional en el ámbito local sino como un enfoque que intenta apoyar la agencia local y colaborar con ella<sup>61</sup>. Es necesario reconocer a la población desplazada en términos de *sujetos de derechos* para su incorporación como tal en las estrategias de verdad, justicia y reparación. A pesar de la dificultad de aplicar en la práctica la definición de protección basada en derechos por su carácter comprensivo tanto en las estrategias y métodos mediante las cuales puede lograrse la protección («todas las actividades») como en el alcance jurídico de la protección («pleno respeto») esto no la invalida. Pero se hace necesario que los participantes de la protección, especialmente aquellos que han sido postergados y afectados por la violencia, sean escuchados y puedan priorizar sus objetivos futuros más allá de la supervivencia inmediata<sup>62</sup>. En este sentido es fundamental conocer mejor los contextos que posibilitan que se reúnan las condiciones necesarias para el logro de soluciones duraderas.

Asimismo se hace necesario estudiar la relación entre una protección basada en derechos desde las comunidades y una protección desde las instituciones. Cualquier estrategia práctica de apropiación local requiere una doble política de negociación entre los actores internacionales y los actores nacionales y con los actores estatales y los actores no estatales. Cuando el Estado no puede o no quiere cumplir con su responsabilidad el papel de la comunidad internacional apoyando la protección de los desplazados y asistiendo en su regreso, reasentamiento y la reintegración es fundamental. Pero lo que no está claro es como se operativiza la protección. Es esencial para los profesionales y académicos entender en qué medida las decisiones y compromisos institucionales adoptados por gobiernos, organizaciones

<sup>59</sup> El Informe de la IDMC del año 2010 menciona entre otros los casos de Costa de Marfil, Eritrea, Kirgizstan, RDC, Pakistán, Timor Leste, Uganda. IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2010*, op. cit., ps.17-18.

<sup>60</sup> Veáanse entre otros: NEWMAN, Edward y VAN SELM, Joanne (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, 2003; Naciones Unidas-Asamblea General, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, *A/HRC/13/21*, de 5 de enero de 2010; Commission on Hu-

man Security, *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Report of the Commission on Human Security, United Nations, New York, 2003, ps. 44-45.

<sup>61</sup> WALDMAN, Matt, *Afganistán: La construcción de la paz a través de comunidades locales*, Propuesta para una estrategia nacional, Informe de investigación de Oxfam Internacional, Febrero de 2008.

<sup>62</sup> PUGH, Michael, «Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions», *Journal of Humanitarian Studies*, en <http://jha.ac/1998/12/11/post-conflict-rehabilitation-social-and-civil-dimensions/#toc-rehabilitation-as-the-transformation-of-societies>, 3 junio 2000.

intergubernamentales y ONGs se complementan o no para desarrollar una protección efectiva que en última instancia impulse el logro de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente.

## Bibliografía

- BAILEY, Sarah and PAVANELLO, Sara, ELHANAWY, Samir and O'CALLAGHAN, Sorcha (2009): *Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges*, HPG Working Paper.
- BARUTCISKI, Michael (1998): «Tensions between the refugee concept and the IDP debate», *Forced Migration Review*, n.º 3, ps. 11-14.
- BONWICK, Andrew (2006): *Protection in Colombia a bottom up approach*, ODI, HPG Background Paper December.
- BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT (2004): *Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility*.
- BRUN, Catherine, «Research guide on internal displacement», NTNU Research Group on Forced Migration Department of Geography Norwegian University of Science and Technology (NTNU) Trondheim, Norway en [www.forcedmigration.org/guides/fmo041/fmo041.pdf](http://www.forcedmigration.org/guides/fmo041/fmo041.pdf), accedido el 4 diciembre de 2010.
- CAIRO CAROU, Heriberto (2006): «The Duty of the Benevolent Master: From Sovereignty to Suzerainty and the Biopolitics of Intervention», *Alter-natives: Global, Local, Political* vol. 31, ps. 285-311.
- CASTLES, Stephen (2003): «La política internacional de la migración forzada», *Migración y Desarrollo*, n.º 1, pp.1-28.
- CHANDLER, David, 'What do we do when we Critique Liberalism? The Uncritical Critique of Liberal Peace', Millenium Conference, London School of Economics, 17 October, accessible en [www.davidchandler.org/pdf.../IMillennium%20Liberal%20Peace.pdf](http://www.davidchandler.org/pdf.../IMillennium%20Liberal%20Peace.pdf)
- CHANDLER, David (2009): «Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach» en *International Political Sociology*, vol. 3.
- CHANDLER, David (2002): «The Limits of Human Rights and Cosmopolitan Citizenship» en CHANDLER, David, (ed.), *Rethinking Human rights: Critical Approaches to International Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, ps. 115-133.
- CHANDLER, David (2004): «The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'», *International Peacekeeping*, vol. 11, n.º 1, pp. 59-81.
- CHANDLER, David, *Empire in denial: the politics of state-building*, Pluto Press, Londres, 2006.
- CHURRUCA, Cristina (2010): «Human Security as a policy framework: Critics and Challenges», *Anuario de Accion Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007, pp. 15-35.
- CHURRUCA, Cristina y MEERTENS, Donny (2010): «Introducción» en CHURRUCA, Cristina y MEERTENS, Donny, (comps.), *Desplazamiento en Colombia: prevenir, asistir, transformar*, LA Carreta, Bogotá, ps. 5-20.
- CHURRUCA, Cristina (2010): «La prevención del desplazamiento y la política de consolidación de la seguridad democrática: implicaciones para la cooperación internacional» en Cristina CHURRUCA y Donny MEERTENS (compiladoras), *Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar. Cooperación internacional e iniciativas locales.*, La Carreta, Bogotá, pp. 65-94.
- COHEN, Roberta y DENG, Francis M. (1998): *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY (2003): *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Report of the Commission on Human Security, United Nations, New York.
- CONTEH-MORGAN, Earl (2005): «Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective», *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, N.º 1, ps. 69-86.
- DARCY, James and COLLISON, Sarah (2009): «Introduction: the uncertain benefits of protected status» and COLLISON, Sarah, «The emergent status of 'internally displaced person'» en COLLISON, Sarah; DARCY, James; WADDEL, Nicholas and SCHIMDT, Anna (ed.), *The uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28, Overseas Development Institute, ps. 2-4 y 39-41.
- DARCY, James (2004): *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute.
- DENG, Francis M., «Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced», *Leiden Journal of International Law*, n.º 8, ps. 249-286.
- DENG, Francis M. (1996): y otros, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 27-33.
- DENG, Francis M. (2007): «Internally Displaced Populations: the Paradox of National Responsibility», *MIT Center for International Studies Audit of the Conventional Wisdom*, 07-09.
- DUFFIELD, Loane (2007), GEOFF, Austin, Lois and GIBBONS, P., «Protecting Societies in Transition» in CAHILL, Kevin (ed.), *The pulse of Humanitarian Action*, The Centre for Humanitarian International Cooperation, pp. 179-201.
- DUFFIELD, Mark (1996): «The symphony of the damned: racial discourse, complex political emergencies and humanitarian aid», *Disasters*, vol. 20, n.º 3, pp. 173-93.
- DUFFIELD, Mark (2007): *Security, Development and Unending Wars*, Polity, London.
- DUFFIELD, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books.
- ETXEBERRIA, Xabier (1999): *Ética de la Acción Humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- GIBBONS, Pat (2010): *Societies in Transition: Issues and Challenges*, Discussion Paper, University College Dublin, Dublin.
- GIOSI CAVERZASIO, Sylvie (2001): *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. Geneva, ICRC.

- GOODHAND, Jonathan (2006): *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Intermediate Technology Publications, Rugby.
- HEATHERSHAW, John (2008): «Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses» en *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 36, n.º 3, ps. 597-621.
- HEATHWAY, James H., «Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?»., ps. 349-369.
- HOLMES, John (2010): «República Democrática del Congo. Un escándalo que ha de acabar», *Migraciones Forzadas*, n.º 36, pp. 4-5.
- HOLT, Victoria and TAYLOR, Glyn and KELLY, Max (2009): *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations, New York.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2005): *Sudan Entrenching Impunity Government Responsibility for International Crimes in Darfur*, Human Rights Watch, New York, December 2005, Vol. 17, n.º 17(A).
- IASC (2010): *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C.
- IDMC (2010): *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Geneva.
- IDMC (2011): *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2010*, IDMC, Geneva.
- INTERMÓN-OXFAM (2003): *Más allá de los titulares Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Oxfam Internacional.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON THE INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (2011), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa.
- JACKSON, A.(2010): *Nowhere to Turn. The Failure to Protect Civilians in Afghanistan. A joint Briefing Paper by 29 organizations Working in Afghanistan for the NATO Heads of Government Summit, Lisbon, November 19-20*, Oxfam Internacional, Afghanistan accessible en [www.oxfam.org.uk/.../nowhere-to-turn-afghanistan.html](http://www.oxfam.org.uk/.../nowhere-to-turn-afghanistan.html)
- KÄLIN, W. (2011): «Walter Kälin on the Outlook for IDPs», *Forced Migration Review*, Issue 37, pp. 43-45.
- KÄLIN, Walter (2000): *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. The American Society of International Law and the Brookings Institution, Washington.
- KENYON LISCHER, Sarah (2007): «Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement», *Civil Wars*, Vol. 9, No. 2, pp. 142-155.
- KOSER, Koshier (2007): *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C.
- LAGES, Alexandra (2006): «Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de los derechos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto» en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2006*, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 15-36.
- LEADER, Nicholas (2000): *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute, London.
- LEDERACH, John P. (1997): *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- LEE, Luke T. (1996): «Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?», *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, No. 1, pp. 27-42.
- LOANE, Geoff; AUSTIN, Lois and GIBBONS, P., «Protecting Societies in Transition» in CAHILL, BKevin (ed.). 82007): *The pulse of Humanitarian Action*, Fordahm University and The Centre for Humanitarian International Cooperation, New York, pp. 179-201.
- MACRAE, J. y HARMER, A. (2003): *Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': a review of trends and issues*, Humanitarian Policy Group report, Overseas Development Institute, 14 de julio de 2003.
- MACRAE, Joanna and LEADER, Nicholas (2000): *Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Overseas Development Institute, London.
- MOONEY, Erin (2005): «The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern», in *Refugee Survey Quarterly*, Volume 24, Issue 3, pp. 9-26.
- MOONEY Erin (2003): «Towards a protection regime for internally displaced persons» en Edward NEWMAN y Joanne VAN SELM (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, ps. 159-180.
- NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger Informe del Secretario General, A/63/677*, 12 de enero de 2009
- NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, Walter Kälin, *A/HRC/13/21/Add.4*; 9 de febrero de 2010.
- NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, *A/HRC/13/21*, de 5 de enero de 2010.
- NACIONES UNIDAS-COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, «Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73», *E/CN.4/1993/35*, 21 January 1993.
- NACIONES UNIDAS-COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Los Principios rectores de los desplazamientos internos, publicados en adición al, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*, NU Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2
- NACIONES UNIDAS-COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Report on refugees, displaced persons and returnees was prepared by a consultant, Mr. Jacques Cuénod, and submitted to the Economic and Social Council at its second regular session of 1991 *E/1991/109/Add.1*, parr.117.
- NACIONES UNIDAS-COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 1992/73 de 5 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada por el Consejo Económico y Social en su decisión 1992/243 de 20 de julio de 1992.

- NEPAD, African Post, Véase: Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2001/5, 20 February 2001.
- NEWMAN, Edward y VAN SELM, Joanne (eds.) (2003): *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong.
- O'CALLAGHAN, Sorcha and PANTULIANO, Sara (2007): *Protective action Incorporating civilian protection into humanitarian response*, HPG Report 26, Overseas Development Institute.
- OXFAM (2010): *Implicarse con la población civil El próximo reto para el mantenimiento de la paz*, 141 Informe de Oxfam.
- PARIS, Roland and SISK, Timothy D. «Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding» en PARIS, Roland and SISK, Timothy, D., (eds) (2009): *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge Security and Governance Series, London & New York.
- PARIS, Roland (2002): «International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'», *Review of International Studies*, vol. 28, n.º 4, pp. 637-656.
- PARIS, Roland (2004): *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 40-51.
- PERAL, Luis (2001): *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Trotta, Madrid.
- PICET, Jean (1979): *The Fundamental Principles of the Red Cross: a Commentary*, Geneva, Henry Dunant Institute.
- PUGH, Michael (2005): «The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective», *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, n.º 2, pp. 23-42.
- PUGH, Michael, «Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions», *Journal of Humanitarian Studies*, en <http://jha.ac/1998/12/11/post-conflict-rehabilitation-social-and-civil-dimensions/#toc-rehabilitation-as-the-transformation-of-societies>, 3 junio 2000.
- PUONG, Catherine (2004): *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge.
- REFUGEE STUDIES CENTRE (2010): *Forced Migration Research and Policy: Overview of current trends and future directions*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, p. 19.
- RICHMOND, Oliver (2010): «Resistencia y Paz Postliberal», Relaciones Internacionales, núm. 16, febrero de 2011, p. 17 en <http://www.relacionesinternacionales.info> publicado originalmente en Millenium – Journal of International Studies: RICHMOND, Oliver, «Resistance and the Post-liberal Peace», *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38, n.º 3, ps. 665-692.
- RICHMOND, Oliver (2006): «The problem of peace: understanding the 'liberal peace'» en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, n.º 3, ps. 291-314.
- RICHMOND, Oliver (2010): *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008; RICHMOND, Oliver (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- ROBERTS, Adams (1996): *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*. Adelphi Paper 305. Oxford, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies (IISS).
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (2005): *Historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Los Libros de la Catarata.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (2003): «Las buenas intenciones». *Intervención humanitaria en África*, Icaria, Madrid.
- SUM, Hugo (2003): «Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War», *International Affairs*, Vol. 79, 3, ps. 481-501.
- SUM, Hugo y BONWICK, Andrew (2006): *Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- TSCHIRGI, Necla (2003): *Peacebuilding ad the Link Between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing*, International Peace Academy, Studies in Security and Development, New York.
- UNHCR, *A Community-Based Approach in UNCHR Operations*, 2008 y Oxfam, *Engaging with Communities. The next challenge for Peacekeeping*, 141 Oxfam Briefing Paper, November 2010.
- UNHCR (2010): *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Geneva.
- VIDAL, Roberto (2005): *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- WALDMAN, Matt (2008): *Afganistán: La construcción de la paz a través de comunidades locales, Propuesta para una estrategia nacional*, Informe de investigación de Oxfam Internacional.
- WASHINGTON, DC, Brookings Institution, 1998, p 3.
- WEIR, Erin A. (2010): *The last Line of Defense. How peacekeepers can better protect civilians*, Refugees International.
- WEISS, Thomas G. and THAKUR, Ramesh (2009): *The United Nations and Global Governance: An Unfinished Journey*, Bloomington, Indian University Press, ps. 308-340.

### **Derechos de autor (Copyright)**

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.