



UNIVERSIDAD
DE
CÓRDOBA

**MÁSTER EN CULTURA DE PAZ, CONFLICTOS, EDUCACIÓN
Y DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA**

*Debilidades y oportunidades de cambio dentro del
sistema de protección de las Naciones Unidas para
personas desplazadas internamente: un análisis*

Por:

FARINA GREINER

Tutor:

**Dr. Manuel Torres Aguilar
Departamento Historia del Derecho y de las Instituciones
Facultad Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Córdoba**

OCTUBRE DE 2014

*Debilidades y oportunidades de cambio dentro del sistema de
protección de las Naciones Unidas para personas
desplazadas internamente: un análisis*

It is inadmissible that persons who are able to cross a border benefit from the rules of international law while those who have not been able to leave their country and may be just a few hundred meters away should remain without protection.

-- Ex Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali
9 de enero de 1996

Índice

	<i>Pág.</i>
Abreviaciones	IV
I. Abstract	1
1. Introducción e hipótesis	1
II. Análisis	4
2. El marco jurídico respecto a la protección de las IDP	4
2.1 La situación legal de refugiados versus IDP: una comparación	4
2.2 Lagunas jurídicas respecto a la situación actual	7
3. Debilidades generales del sistema de protección	9
3.1 Debilidades dentro de las NU	10
3.2 Debilidades dentro de las responsabilidades de los órganos de las NU	11
3.3 Debilidades debido al contexto	13
3.4 Resumen de las debilidades generales	15
4. Actores relevantes	17
4.1 Los órganos más importantes para las IDP y sus mandatos	18
4.1.1 El Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos / Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos	18
4.1.2 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	19
4.1.3 El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	20
4.1.4 El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	22
4.2 El <i>Cluster Approach</i>	23
4.2.1 Críticas y debilidades	26
4.3 La responsabilidad del Estado	29
5. La soberanía estatal	31
5.1 <i>Responsibility to Protect</i>	32
5.2 La actitud de la comunidad internacional frente a la soberanía estatal	33

6. La intervención humanitaria	35
6.1 El desplazamiento interno en la agenda humanitaria	35
6.2 El concepto de la intervención humanitaria	36
6.3 Debilidades y reparos frente al concepto de la intervención humanitaria	37
6.4 El concepto de la obligación de intervención	39
7. Los <i>Guiding Principles on Internal Displacement</i> – un enfoque global de desplazamiento interno	42
7.1 El contenido de los <i>Guiding Principles</i>	43
7.2 El desarrollo histórico de los <i>Guiding Principles</i>	44
7.3 Conclusiones, preocupaciones y debilidades	44
8. Enfoques de solución	46
8.1 La creación de nuevas leyes	46
8.2 La creación de un órgano nuevo de las NU	47
8.3 La ampliación del mandato de un órgano de las NU ya existente	48
8.3.1 ACNUR	48
8.3.2 UNICEF	49
8.3.3 Conclusión	50
8.4 El aumento de recursos económicos	52
8.5 La ampliación de medidas de seguridad y protección	53
8.5.1 El refuerzo de capacidades locales	53
8.5.2 El restablecimiento de la vida cotidiana	54
8.5.3 Conclusiones	55
8.6 El <i>Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons</i>	56
8.7 La elaboración de soluciones duraderas	58
9. Oportunidades de cambio en organizaciones desde un punto de vista antropológico organizacional	62
9.1 Influencias externas y constataciones claves	62
9.2 Conceptos erróneos de las organizaciones	64
9.3 Repensando el cambio organizacional	65

10. Síntesis final	66
III. Conclusiones	69
Fuentes	70
Anexos	76

Abreviaciones

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CAP – *Consolidated Appeals Process*; Procedimiento de Llamamientos Unificados

CDH – Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (hasta 2006: Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas)

CERF – *Central Emergency Response Fund*; Fondo Central de Respuesta a Emergencias

CICR – Comité Internacional de la Cruz Roja

ECHA – *Executive Committee on Humanitarian Affairs*; Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

ERC – *Emergency Relief Coordinator*; Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FICR – Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

GPC – *Global Protection Cluster*; Grupo de Protección Global

HAP – *Humanitarian Accountability Partnership*; Asociación Internacional para la Rendición de Cuentas en el Ámbito Humanitario

HRP – *Humanitarian Reform Project*

IASC – *Inter-Agency Standing Committee*; Comité Permanente entre Organismos

IDMC – *Internal Displacement Monitoring Center*; Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos

IDP – *Internally Displaced Persons*; personas desplazadas internamente

IRIN – *Integrated Regional Information Networks*

ISAF – *International Security Assistance Force*; Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad

MINUSTAH – *Mission des Nations Unies pour la STabilisation en Haïti* (francés); Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

NU – Naciones Unidas

OACDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OCAH – Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

OIM – Organización Internacional para las Migraciones

OMS – Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas

ONGs – Organizaciones No Gubernamentales

ONU – Organización de las Naciones Unidas

OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte

OUA – Organización para la Unidad Africana

PMA – Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

R2P – *Responsibility to Protect*; Responsabilidad de proteger

UNICEF – *United Nations Children's Fund*; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

I. Abstract

El presente trabajo ofrece una revisión acerca del sistema de protección de las Naciones Unidas para las denominadas Internally Displaced Persons (en lo sucesivo: IDP), es decir personas desplazadas internamente. Se hipotetiza que existen lagunas jurídicas en el derecho internacional respecto a la protección de las IDP: por tal motivo, por una parte se identificarán las áreas de responsabilidad de los órganos de las Naciones Unidas, por otra parte se presentarán y analizarán documentos jurídicos pertinentes y se discutirán diferentes enfoques de posibles soluciones. La discusión sobre la relevancia actual de la soberanía estatal y las posibilidades de intervenciones humanitarias constituyen un tema central de este trabajo. El objetivo será descubrir cuáles de los órganos de las Naciones Unidas deberían aspirar una revisión de sus responsabilidades, y cómo podría ser realizada en concreto. Para poder demostrar las oportunidades de cambio del sistema de protección de las Naciones Unidas para las IDP, se discutirán diferentes puntos de vista desde la antropología migratoria y organizacional, los Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario.

1. Introducción e hipótesis

Debido a mi gran interés por el trabajo de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y de las Naciones Unidas (en lo sucesivo: NU) en el ámbito de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, quería profundizar mis conocimientos en estas temáticas al realizar un análisis específico sobre el sistema de protección de las NU respecto a su marco legal para la ayuda humanitaria en cuanto al desplazamiento interno y las IDP. Por tanto, el análisis incluirá opiniones diferentes de investigadores de diversas ramas. Con un aumento constante del número de las IDP a nivel mundial, el fenómeno del desplazamiento interno se vuelve cada vez más importante para la comunidad internacional, por lo que un análisis sobre esta temática presenta un tema relevante e interesante para mi Trabajo Fin de Máster de los estudios “Cultura de Paz. Conflictos, Educación y Derechos Humanos”.

Con un análisis de literatura diversa identificaré las perspectivas más corrientes en la investigación acerca de este tema, y compararé y discutiré los diferentes puntos de vista y propuestas de solución respecto a las oportunidades de cambio dentro de las NU. A este respecto, el objetivo será descubrir, cuáles de los órganos de las NU, según la opinión de diferentes investigadores, requieren de una revisión de sus ámbitos de responsabilidad, y cómo se puede realizarla para poder ofrecerles a las IDP suficiente apoyo y protección frente al concepto de la soberanía estatal.

Partiendo de la hipótesis que existen lagunas jurídicas y zonas intermedias en el sistema de protección de las NU para las IDP y en el derecho internacional en cuanto a intervenciones humanitarias, se indicarán las responsabilidades de los órganos relevantes de las NU, cómo se

constituyen sus mandatos y de qué forma se podría ampliar el marco jurídico para poder garantizar una protección adecuada frente a los refugiados internos. Para una realización práctica de las reformas, el aspecto de la antropología organizacional juega un papel fundamental.

Según el IDMC (2014)¹, actualmente se estima que hay más de 33,3 millones desplazados dentro del propio territorio nacional. Según el ACNUR, en 2012 ascendió a 28,8 millones². Cabe destacar que alrededor de 8,2 millones de personas fueron desplazadas nuevamente, lo que significa un aumento de un 24% comparado con 2012. 63% de todas las IDP a nivel mundial vienen de sólo cinco países (Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Nigeria y Sudán). Con un total de 43% de IDP, Siria actualmente es el Estado afectado con la mayor tasa de desplazamiento, tanto interno como transfronterizo (cf. IDMC, “Global Overview 2014”, pp. 8-9). En un total de 56 países del mundo, tanto conflictos políticos y étnicos, como catástrofes naturales llevan a un aumento constante del número de las IDP (cf. *ibíd.*; Gráfico Anexo 1): en la primera estadística del IDMC de 1998, se registraron casi 19,3 millones de IDP. Desde entonces el desarrollo está marcado por una tendencia constantemente creciente (cf. *ibíd.*; Gráfico Anexo 2).

La ONG Terre des Hommes estima que alrededor de 70% de todas las IDP son mujeres y niños³. La definición del ACNUR⁴ acerca de las IDP es la siguiente:

Internally displaced persons, or IDPs, are among the world's most vulnerable people. Unlike refugees, IDPs have not crossed an international border to find sanctuary but have remained inside their home countries. Even if they have fled for similar reasons as refugees (armed conflict, generalized violence, human rights violations), IDPs legally remain under the protection of their own government – even though that government might be the cause of their flight. As citizens, they retain all of their rights and protection under both human rights and international humanitarian law.

Dado que las IDP no cruzan ninguna frontera reconocida, por consiguiente no tienen ningún estatuto oficial como refugiados. Legalmente, las IDP se encuentran bajo la responsabilidad de su propio Estado, y por eso no reciben el mismo apoyo internacional como refugiados transfronterizos, aunque el mismo Estado evidentemente no cumpla con las responsabilidades de protección frente a sus propios ciudadanos, sea por razones económicas o intereses

¹ IDMC, “Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence”, en Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), URL:

<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>, última visita: 07/2014.

² ACNUR, “Internally Displaced People Figures”, 2012, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c23.html>, última visita: 06/2014.

³ Planet Wissen, “Binnenflüchtlinge: Vertriebene im eigenen Land“, URL:

http://www.planet-wissen.de/politik_geschichte/menschenrechte/fluechtlinge/binnenfluechtlinge.jsp, última visita: 06/2014.

⁴ ACNUR, “Internally Displaced People. On the Run in Their Own Land”, 2014, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>, última visita: 06/2014.

etnopolíticos. Por la crítica situación legal de los refugiados internos, éstos frecuentemente corren el riesgo de ser víctimas de violencia y de la violación de los Derechos Humanos. La problemática con esto surge de la fuerte tensión entre soberanía estatal, o sea del principio de la no intervención en asuntos internos, y la obligación moral o legal de realizar intervenciones humanitarias en situaciones de emergencia o de graves violaciones de los Derechos Humanos. No obstante, a lo largo de los últimos años se ha aumentado mucho la conciencia que dentro de un mundo tan globalizado, interrelacionado e interdependiente como lo tenemos hoy en día, acontecimientos estatales también pueden tener efectos graves en otros países. Según Cohen y Deng⁵ (1998a), tanto movimientos migratorios, como de huida llevan a problemas políticos y económicos que pueden afectar Estados vecinos, pero también la comunidad internacional (*cf.* p. 303). Asimismo, inestabilidad estatal muchas veces se extiende a grandes regiones, lo que requiere reacciones internacionales adecuadas, no solo por razones humanitarias y por los Derechos Humanos, sino también por el interés colectivo en estabilidad regional, paz global y seguridad (*cf. ibíd.* p. 1). Por consiguiente, tanto por razones morales, como simplemente pragmáticas, los efectos causados por desplazamiento interno no pueden ser ignorados.

Para poder elaborar soluciones para la seguridad internacional y el cumplimiento de los Derechos Humanos, la discusión sobre la relevancia actual de la soberanía estatal y sobre posibilidades de la intervención humanitaria constituyen un tema fundamental en este trabajo. El objetivo será descubrir, cuáles de los órganos de las NU deberían aspirar cambios en ciertas áreas de su responsabilidad y cómo se podría realizarlos. Asimismo, se presentarán y analizarán instrumentos jurídicos, y se discutirán enfoques de solución.

Por lo tanto, y para mostrar las oportunidades de cambio dentro del sistema de protección de las NU, la literatura elegida debe ofrecer una idea general sobre diferentes opiniones acerca de esta temática, y contiene tanto obras de investigadores antropológicos del ámbito migratorio internacional como por ejemplo de Roberta Cohen, Francis Mading Deng y Susan F. Martin, como textos jurídicos de Catherine Phuong, Aidan Hehir y Verena Grubmüller, entre otros. Desde un punto de vista de la antropología organizacional en cuanto a las oportunidades de cambio en organizaciones, también me parecen importantes los planteamientos de Ben Ramalingam y Paul Clarke. En total, en este trabajo se complementarán posiciones diferentes del área de la antropología migratoria y organizacional, de relaciones internacionales, del derecho internacional y de los Derechos Humanos.

⁵ COHEN, Roberta, DENG, Francis M., *Masses in flight – The global crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution, Washington, 1998a.

En el análisis siguiente, en primer lugar quiero presentar la situación legal actual de las IDP en comparación con los refugiados, y mostrar debilidades en el sistema de protección de las NU para las IDP. Después me enfocaré en los actores relevantes dentro de las NU respecto al fenómeno de desplazamiento interno, y detallaré los mandatos diferentes de los órganos y el desarrollo del denominado *Cluster Approach*. A continuación presentaré los puntos de vista concretos de Roberta Cohen, Susan F. Martin, Catherine Phuong y Aidan Hehir, entre otros, con respecto a la temática de la soberanía estatal y la intervención humanitaria. Las propuestas de solución para ampliar el sistema de protección de las NU para las IDP serán analizadas críticamente, a lo cual no solo me referiré a las posiciones de dichos investigadores particulares, sino también a propuestas y directrices de órganos determinados de las NU, como por ejemplo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y sobre todo a sus *Guiding Principles on Internal Displacement*⁶ que presentan una base importante para posibles intervenciones.

En cuanto a las discutidas oportunidades de cambio y las propuestas concretas de solución, examinaré las diferencias entre las posiciones y las maneras de proceder. Después llevaré a cabo un análisis antropológico organizacional respecto a la realización concreta de cambios en organizaciones. Finalmente daré una perspectiva a posibles desarrollos futuros.

II. Análisis

2. El marco jurídico respecto a la protección de las IDP

Para poder analizar mejor los ámbitos de trabajo de los órganos de las NU y proponer posibles cambios, en un primer paso es esencial aclarar la situación legal de las IDP en comparación con refugiados reconocidos internacionalmente. Después se mostrarán las debilidades dentro del marco legal internacional. Al final se presentarán opiniones originadas en la perspectiva antropológica migratoria sobre el sistema legal de protección.

2.1 La situación legal de refugiados versus IDP: una comparación

Como ya mencionado antes, dependiente del destino de una huida hay diferencias graves del estatuto en cuanto a apoyo internacional y protección. Refugiados que cruzan fronteras estatales ya no son contemplados como asuntos internos y por lo tanto pueden recibir apoyo por parte de la comunidad internacional, mientras que las IDP se encuentran en su propio

⁶ ACNUR, “Guiding Principles on Internal Displacement”, en United Nations, UNHCR, 2004, URL: <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>, última visita: 07/2014.

Estado y por eso el Estado debería ocuparse de su protección y asistencia, aunque él mismo sea responsable de la huida de las IDP (cf. ACNUR, “IDPs: Questions and Answers”, 2007).

Según Newman (2003)⁷, tanto para refugiados como para las IDP, posibles causas pueden ser guerras, violencia, la violación de los Derechos Humanos, catástrofes naturales como terremotos, inundaciones y hambres que les siguen o pobreza grave. Asimismo, persecuciones por razones religiosas, o discriminación étnica o política pueden ser factores que llevan al desplazamiento. Aunque las causas de la huida sean las mismas, en cuanto al trato de los dos grupos destacan diferencias graves (cf. p. 4).

Con arreglo a la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de las Naciones Unidas de 1951⁸ y el *Protocolo* de 1967, a refugiados se les garantiza un estatuto especial. Por su mandato, el ACNUR es responsable de la protección y el apoyo de ellos. Con arreglo al artículo 1 de la Convención⁹, se define a “refugiados” como sigue:

(...) toda persona que (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, (...), no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

No obstante, y de acuerdo con Martin *et al.* (2005)¹⁰, en la práctica esta definición también incluye a personas que debido a conflictos armados, violencia general, agresiones extranjeras u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público se encuentran fuera de su país, y por tanto requieren de protección internacional y asistencia (cf. p. 5).

Mientras que el número de los refugiados estaba relativamente constante en los últimos años, el número de las IDP se aumenta cada vez más (cf. IDMC, 2011). En comparación con los refugiados, para las IDP no se aplica ninguna convención legalmente vinculante, sino sólo los denominados *Guiding Principles on Internal Displacement* que serán tematizados más detalladamente en el capítulo 7. Debido a la situación grave, por parte el ACNUR ha ampliado su mandato también a las IDP. Como antes mencionado, en su página web, en el año 2011 el ACNUR estimó el número de las IDP en 26,4 millones de los que 15,5 millones en 26 países reciben apoyo por su parte (cf. ACNUR, “IDPs – On the Run in Their Own Land”, 2011).

⁷ NEWMAN, Edward, “Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey”, en NEWMAN, Edward, VAN SELM, Joanne, *Refugees and Forced Displacement – International Security, Human Vulnerability, and the State*, 2003, pp. 3-30.

⁸ ACNUR, “Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados”, en Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1951, URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>, última visita: 03/2014.

⁹ ACNUR, “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, en ACNUR, “La Convención de 1951”, 1951, URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>, p. 2, última visita: 07/2014.

¹⁰ MARTIN, Susan F., *et al.*, *The Uprooted – Improving Humanitarian Responses to Forced Migration*, Lexington Books, New York, 2005.

Aunque el mandato original del ACNUR no cubre específicamente las IDP, justifica la ampliación del mismo debido al conocimiento de la agencia sobre el desplazamiento. Durante muchos años, el ACNUR ha ayudado a millones de IDP, recientemente sobre todo por el llamado *Cluster Approach*, por el que tiene el papel principal en la supervisión de la protección y de las necesidades de alojamiento de las IDP, así como la coordinación y gestión de campamentos (*cf. ibíd.*). Debido a que los campos de trabajo en cuanto a refugiados, o sea el antiguo mandato del ACNUR, y en cuanto a las IDP se interrelacionan, la ampliación del mandato se puede considerar lógica, necesaria e importante. No obstante, se plantea la cuestión según cuáles criterios se elige a las IDP que reciben dicha ayuda.

Como ya mencionado antes, aunque las necesidades sean muy similares, en cuanto al trato de los dos grupos por parte del Estado y de los órganos de las NU se notan grandes diferencias. Refugiados primero reciben alimentos y alojamiento en el Estado de acogida (p.ej. en forma de campamentos). Además se aplican leyes y convenciones internacionales para protegerles de explotación, abusos o de regreso forzoso a su país de origen. El ACNUR y otras organizaciones humanitarias ayudan a los refugiados a establecer una nueva vida en el país de acogida o, en caso de que se hayan mejorado las condiciones en su país de origen a través de por ejemplo convenios de paz, se les ayuda en organizarles un regreso seguro (*cf. ACNUR, “IDPs – Questions and Answers”, 2007*).

La situación de las IDP se distingue mucho, dado que por ejemplo se encuentran en situaciones de conflictos permanentes y dentro de su país muchas veces no hay ninguna organización que quiere asumir la responsabilidad por ellos (*cf. ibíd.*). Muchas veces Estados se oponen a la intervención de organizaciones humanitarias, dado que no quieren que se publique una participación posible por su parte a una guerra, y/o expulsiones en masa. Según Cohen y Deng (1998a), algunos gobiernos interpretan la intromisión en asuntos internos como intentos de menoscabar su autoridad estatal (*cf. p. 7*). Posiblemente también contemplan a las IDP como enemigos públicos, aunque mantengan el control ultimativo sobre su destino (*cf. ACNUR, “IDPs – Questions and Answers”, 2007*). Documentos jurídicos como los *Convenios de Ginebra* de 1951 muchas veces son demasiados generales y no aplicables para poder legitimar una intervención en contra de la soberanía estatal. Aparte de los *Guiding Principles on Internal Displacement* que no son vinculantes legalmente, no existen específicos instrumentos legales internacionales para la protección de las IDP.

2.2 Lagunas jurídicas respecto a la situación actual

Según Martin *et al.* (2005), las leyes nacionales e internacionales para la protección de las IDP son completamente insuficientes (*cf.* p. 20). Además consideran que enfoques nacionales y regionales como la *Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África* de 2009 por parte de la Organización para la Unidad Africana (OUA)¹¹ son las mejores maneras de ofrecer protección legal para la mayor parte de las IDP actuales que huyen de conflictos y otros efectos graves. Martin *et al.* también mencionan que sólo se puede garantizar una protección eficaz en la región de origen de los refugiados, si la comunidad internacional establece marcos jurídicos uniformes para la protección de las IDP, y si fomenta los *Guiding Principles on Internal Displacement* en todos los ámbitos de la sociedad. Solo de esta manera se pueden lograr cambios dentro de los marcos jurídicos en países con números significativos de IDP.

Cohen y Deng (1998a) también exponen diversas lagunas jurídicas mencionando sobre todo el acceso a protección y apoyo durante situaciones extremas de expulsión, el derecho al regreso seguro y la reintegración, y la indemnización o compensación, respectivamente, por propiedades perdidas como unos de los aspectos en los que el marco jurídico es demasiado insuficiente, y señalan que “existing international law does not contain guarantees that explicitly mention internally displaced persons” (*cf.* p. 74). Dentro de las debilidades llamativas en cuanto al sistema jurídico, según los autores destacan por ejemplo conflictos armados en los que el derecho humanitario muchas veces no es aplicable y los Derechos Humanos son restringidos. De igual manera mencionan que reglamentaciones internacionales de los Derechos Humanos generalmente solo vinculan a Estados, pero no a actores no estatales, como por ejemplo grupos de rebeldes, aunque muchas IDP vivan bajo la autoridad de estos últimos. Otro aspecto importante es que algunos Estados todavía no han firmado convenios claves o los Protocolos adicionales de las *Convenciones de Ginebra* para garantizar los Derechos Humanos, y por lo tanto no están vinculados a ellos, y como última debilidad exponen que la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951) no es aplicable a las IDP, aunque su situación presente parecidos significativos (*cf. ibíd.* pp. 73-75).

Cohen y Deng (1998a) clasifican las lagunas jurídicas en cuatro categorías (*cf.* pp. 122-123):

- Con el concepto *normative gaps*, los autores denominan los ámbitos en los que el derecho internacional no ofrece ninguna protección para las necesidades legítimas de las IDP, por ejemplo la ausencia del derecho a indemnización en caso de pérdida de sus

¹¹ OAU Convention, “Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa”, en ACNUR, 1974, URL: <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html>, última visita: 06/2014.

bienes como consecuencia del desplazamiento por conflictos armados tanto internos como internacionales.

- Con *applicability gaps* se refieren a normativas jurídicas no aplicables en todas las circunstancias. Como ejemplo destacan las normas de los Derechos Humanos que sólo vinculan a actores estatales, lo que puede causar situaciones de protección insuficiente para las IDP frente a agresiones por actores no estatales.
- El concepto *consensus gaps* se refiere a situaciones en las que sí existe una normativa general, pero en las que todavía no se ha formulado o reconocido formalmente un derecho específico por el que se podría garantizar la realización de la normativa general en cuanto a necesidades especiales de las IDP. Destaca por ejemplo el acuerdo que no se les manda de vuelta a personas a un país en el que tendrán que esperar tortura, muerte u otras violaciones graves de los Derechos Humanos. No obstante, dentro de sus propios países muchas veces también hay zonas peligrosas en las que corren el riesgo de dichas violaciones. Pero en este caso las normativas respectivas ya existentes no se aplican, dado que solo se refieren al retorno a través de fronteras internacionales. Las IDP, por lo tanto, están sin protección legal. Los autores resumen: “(...) a prohibition of inhuman return of internally displaced persons to dangerous areas within their own country needs to be articulated in order to ensure that such persons will get protection” (p. 123).
- Por último, los autores mencionan las *ratification gaps* que determinan la situación de las IDP que viven en países que no han firmado documentos claves de los Derechos Humanos y/o los Protocolos adicionales de las *Convenciones de Ginebra*, y por tanto no cumplen con la protección legal para las IDP.

Por consiguiente, la situación legal de las IDP es muy crítica y requiere urgentemente de cambios. Por eso, Cohen y Deng (1998a) también discuten la cuestión, si es necesario proponer nuevas leyes, o si es suficiente al recurrir a la implementación de normativas ya existentes. Por un lado, a la creación de nuevas normas se opone el riesgo de posiblemente menoscabar normas ya existentes y obstaculizar su realización, y un estatuto jurídico especial de las IDP discriminaría a otros grupos marginales (*cf. ibíd.* pp. 75-76).

Por otro lado, a favor del desarrollo de nuevas normas está el argumento que éstas podrían fortalecer y consolidar conceptos de protección ya existentes, dado que formulaciones confusas o lagunas normativas requieren de aclaraciones (*cf. ibíd.*).

Cohen y Deng concluyen que existen muchas normas aplicables, pero no todos los ámbitos esenciales están cubiertos por leyes existentes, y por lo tanto no hay ninguna protección legal suficiente para las IDP (*cf. ibíd.* p. 122). Además, no siempre se aplican normas existentes, dado que por parte de ciertos Estados o grupos rebeldes se presenta una aversión a cumplir con compromisos vinculantes. Como consecuencia, los dos autores apelan tanto a una revisión fundamental como a una ampliación de las normas legales, pero al mismo tiempo también demandan cambios jurídicos concretos: se manifiestan, entre otros, a favor del desarrollo de medidas concretas para responder a las necesidades especiales de mujeres y discapacitados desplazados, de la protección suficiente para trabajadores de ONGs dentro del marco de acciones humanitarias de socorro, o de la creación de un derecho a la restitución de propiedades perdidas por el desplazamiento: “A body of principles that restates and reinforces the essential rights of internally displaced persons would provide authoritative guidance to and thus would facilitate the work of humanitarian organizations that undertake relief actions and perform other necessary services for these persons” (*ibíd.* p. 125).

Martin *et al.* (2005) también están a favor de una reforma en cuanto al sistema jurídico internacional para poder incluir la protección para todo tipo de refugiado forzoso necesitando apoyo internacional (*cf.* pp. 3-4).

Por lo tanto se puede resumir que dentro de la literatura analizada en este trabajo, el sistema jurídico de protección para las IDP está considerado como insuficiente.

3. Debilidades generales del sistema de protección

También en otros ámbitos se revelan debilidades graves en el sistema de protección de las NU. Según Hehir (2010)¹², en cuanto a intervenciones humanitarias destacan fallos tan inherentes dentro del sistema que por tanto sostiene la opinión de que el sistema de las NU para la preservación de la paz y seguridad ha fracasado. Asimismo opina que el Consejo de Seguridad que decide sobre la necesidad de intervenciones humanitarias, no es fiable sino decide arbitrariamente según la situación (*cf.* pp. 101-102).

Pero también de forma indirecta existen debilidades en el funcionamiento del sistema de protección. Según Droege (2010), éstas se revelan respecto a actores no estatales que no están vinculados al cumplimiento con los Derechos Humanos. Además menciona que Estados pueden firmar documentos como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* con

¹² HEHIR, Aidan, *Humanitarian Intervention. An Introduction*, Palgrave Macmillan, London/New York, 2010.

reservas, y por tanto socavar sus principios. Por el distanciamiento estatal de ciertos artículos de la Declaración, surgen zonas intermedias que frecuentemente llevan a la socava de la base de una intervención. Aún encima, dicha Declaración no es jurídicamente vinculante, lo que contribuye aún más a dificultades legales cuando se quiere justificar una intervención con la violación de los Derechos Humanos. Esta problemática ya ha sido mencionada por Cohen y Deng (1998a) en el capítulo 2.2 (*cf. ratification gaps*). En los capítulos siguientes, serán señalados diferentes tipos de debilidades y analizados en lo sucesivo.

3.1 Debilidades dentro de las NU

Según Grubmüller (2007)¹³, existen debilidades llamativas en el proceso de determinación dentro de las NU, dado que considera al Consejo de Seguridad como órgano subjetivo con miembros parciales (*cf. p. 49*). Aunque el Consejo constituye el único poder que está autorizado para decidir sobre la aplicación de medidas de fuerza, los Estados Unidos, China, Rusia, Francia y Gran Bretaña, es decir los cinco miembros permanentes, frecuentemente persiguen e imponen intereses propios políticos y económicos. Asimismo critica la realización de las intervenciones que se efectúan demasiado tarde o con capacidades insuficientes, lo que según se debe tanto a una falta de informaciones, como a una falta de recursos humanos y económicos (*cf. p. 50*).

Según Martin *et al.* (2005), otra debilidad son los mandatos que muchas veces restringen la libertad de acción de los órganos de las NU. Como ejemplo, los autores señalan:

Often, the only UN presence in a war-affected country is the humanitarian agencies, but their staff may not be consulted or participate in the peace negotiations even when they have a better sense than political figures as to the situation on the ground. (p. 25)

En cuanto al fenómeno de la migración forzada, Martin *et al.* constatan lagunas en las respuestas tanto internacionales, como regionales y nacionales, que llevan a una inconsecuencia grave en el apoyo y en la protección de migrantes forzados (*cf. ibíd. p. 4*). Al igual que Grubmüller (2007), también critican una falta de recursos económicos, que según deriven de un escaso apoyo financiero y de una distribución errónea de los medios de subvención disponibles (*cf. ibíd.*).

Basado en el planteamiento de estudios de casos en Burundi, Colombia, Timor Oriental, Georgia y Sri Lanka, Martin *et al.* muestran cómo la falta y el desequilibrio de recursos socavan los esfuerzos en la protección de migrantes forzados. Muchas veces sólo había ciclos

¹³ GRUBMÜLLER, Verena, *Das Konzept der Intervention zum Schutz bedrohter Menschen als Antwort auf Völkermord?. Maßnahmen, Kriterien und Anforderungen*, en *Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Linz*, Trauner Verlag, Linz, 2007.

cortos de apoyo económico, y una facilitación bilateral y no multilateral de los recursos financieros, e incluso preferencias de los prestatarios respecto a ciertos elementos del apoyo humanitario: “(...) short funding cycles, bilateral rather than multilateral funding, and donor preference for certain elements of humanitarian appeals” (*cf.* p. 21)

Pero destaca que una participación igualitaria y cooperativa tanto de donantes como de prestatarios constituiría la base y un aspecto fundamental para el apoyo justo y efectivo por parte de las NU. En resumen, según los autores mencionados destaca un fuerte poder de decisión de las NU y una aceptación forzada de los prestatarios, en lugar del derecho de participar de forma equiparada en la distribución de bienes y recursos.

Por lo tanto, las debilidades dentro del sistema de las NU se revelan por un lado a través de una inconsecuencia en el proceso de determinación, de la falta de neutralidad, el rechazo de participación y en la falta de recursos tanto respecto a lo económico, como al personal y a suministros de la ayuda humanitaria, pero por otro lado también se revela a través de una distribución inadecuada de los recursos.

3.2 Debilidades dentro de las responsabilidades de los órganos de las NU

Según Cohen y Deng (1998a), las debilidades de las NU se encuentran sobre todo en la coordinación insuficiente y la falta de responsabilidad institucional frente a las IDP, y por tanto proponen una coordinación más eficaz de las capacidades institucionales, y una cooperación mejor dentro del sistema de las NU (*cf.* pp. 126-127).

Martin *et al.* (2005) también afirman que el sistema institucional de apoyo y protección para migrantes forzados presenta complicaciones destacantes, dado que hay numerosos órganos tanto internacionales, como nacionales y privados que juegan un papel fundamental en la distribución de alimentos, alojamiento, apoyo económico y otros servicios (*cf.* pp. 20-21). Los órganos de las NU se concentran principalmente en emergencias humanitarias y la “crisis response”, es decir la respuesta a una crisis determinada, mientras que refugiados e IDP en situaciones conflictivas de larga duración muchas veces reciben menos atención, debido a que por lo general soluciones adecuadas no se dejan lograr de manera fácil (*cf. ibíd.*). Además, critican la inconsecuencia en el tratamiento de los migrantes forzados y la distribución tanto de atención como de recursos según la situación de crisis, puesto que algunas emergencias humanitarias reciben más apoyo que otros (*cf. ibíd.*). Otro aspecto problemático es la tendencia de categorizar los diferentes grupos de migrantes forzados estrictamente y diseñar mandatos limitados, lo que más bien obstaculiza la capacidad de organizaciones humanitarias de ofrecer asistencia y protección adecuada:

Agencies may too easily avoid responsibility by citing an institutional mandate to serve a specific population. Alternately, agencies interested in intervening on behalf of a particular group may be denied the opportunity because they have no explicit mandate to do so. (cf. p. 28)

Martin *et al.* (2005) también presentan el denominado *Consolidated Appeals Process* (CAP)¹⁴, es decir el Procedimiento de Llamamientos Unificados, que ayuda a identificar la gama de necesidades en cada crisis, y que describe de manera fácil las capacidades de cada agencia de las NU en las operaciones de socorro (*cf.* p. 22). Aunque el CAP debe facilitar el proceso de planificación y coordinación del apoyo, los autores critican que en la práctica muchas veces no cumple suficientemente con tal función. En un principio, debería identificar las prioridades para asistencia humanitaria y protección, y a continuación asignar responsabilidades a las agencias de las NU para responder a dichas necesidades (*cf. ibíd.*): “Instead, the CAPs often seem to be agency wish lists, cut and pasted into a single document, but demonstrating relatively little prior consultation or joint assessment of needs and capacities” (*ibíd.*). Como ya mencionado, las prioridades dentro del CAP frecuentemente están establecidas por los donantes, como por ejemplo la Unión Europea, y por tanto no elegidas de forma neutral. Pero al mismo tiempo destacan: “Were these decisions to be taken in consultation with other donors, and they resulted in a division of responsibility with all parts of the CAP funded by someone, this process could work” (*cf. ibíd.*). Muchas veces, el apoyo no es consistente respecto a la fase de emergencia, lo que lleva a que muchos ámbitos revelan lagunas. Por ejemplo destaca que una emergencia nueva difiere mucho de un conflicto prolongado con personas desplazadas ya por años, y con ello también difieren las necesidades. En crisis prolongadas, se enfrenta al riesgo de la denominada “donor fatigue”, o sea “fatiga de los donantes”, aunque refugiados e IDP sigan en situaciones precarias y vulnerables. Otras

¹⁴ Crisis humanitarias con gran impacto requieren de la ayuda de muchas agencias. Para poder actuar con eficacia, la independencia de las agencias es fundamental. Sin embargo, también tienen que coordinar los diferentes esfuerzos para evitar lagunas, centrarse en las necesidades urgentes, abordar la crisis estratégicamente, y trabajar en favor de una recuperación a largo plazo. Por lo tanto, un enfoque estratégico común es esencial para una respuesta eficaz basándose en las capacidades de cada organización.

El *Procedimiento de Llamamientos Unificados* (en inglés: *Consolidated Appeals Process*, CAP) ayuda a lograr esto. Se aplica cuando una situación de emergencia se mantiene por más de tres a seis meses, o sea del período de un *Llamamiento de Urgencia*. Reúne a las organizaciones diferentes para planificar, coordinar, ejecutar y controlar en conjunto su respuesta a los desastres naturales y emergencias complejas. También les permite recaudar fondos de manera cohesiva, y no competitiva, lo que debe contribuir a que puedan apoyar a personas necesitadas de forma oportuna, predecible y responsable.

El CAP se centra en la colaboración estrecha entre los donantes, las ONGs, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los organismos de las Naciones Unidas y los gobiernos anfitriones, y está coordinado y dirigido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). Un llamamiento consolidado comprende un plan común de acción humanitaria y proyectos concretos necesarios para implementar ese plan. Por un lado sirve como un marco permanente de referencia y plan de trabajo detallado para una acción humanitaria de gran escala y sostenida; por otro lado para salvar y proteger vidas de forma eficiente y eficaz.

Cf. UNICEF, “Manual para situaciones de emergencia sobre el terreno. Una Guía para el personal de UNICEF”, 2005.

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Consolidated Appeals Process”, URL: <http://www.unocha.org/cap/about-the-cap/about-process>, última visita: 06/2014.

lagunas detectadas por Martin *et al.* (2005) se deben a la definición demasiado estricta de la ayuda de urgencia en muchas crisis humanitarias, y se revelan en la escasa educación, la participación limitada de los migrantes forzados en la toma de decisiones, en materia de salud reproductiva, programas psicológicos, y en alojamiento a largo plazo (*cf. ibíd.*). Asimismo, dentro del CAP no se considera ni edad, ni sexo, lo que para la adaptación de las medidas de apoyo, asistencia y protección sí serían fundamentales. Como último punto constan la necesidad de no solo centrarse en el apoyo a los migrantes forzados, sino también garantizar que éstos no se conviertan en una carga para otras poblaciones vulnerables (*cf. ibíd.*).

En resumen, esto significa que las NU realizan una selección según la crisis y el tipo de migrantes involucrados, y que en muchas situaciones se enfocan conscientemente en actividades materiales de apoyo. La responsabilidad a largo plazo por las IDP se deja a organizaciones nacionales y privadas, dado que muchas veces los mandatos de los órganos de las NU no prevén ayuda duradera. En teoría, el enfoque en apoyo económico no es nada improcedente, dado que en contraposición a críticas políticas, el fortalecimiento de organizaciones locales, o el establecimiento de instituciones educativas, etc. puede ser considerado relativamente neutral. Pero como muestra la literatura citada, no existe una distribución justa de esta ‘ayuda neutral’, por lo que se plantea la cuestión si las NU actúan de forma imparcial. La creación intencionada de responsabilidades materiales y a corto plazo aparentemente debe evitar diferencias políticas, que evidentemente pueden surgir de manera más probable al intervenir en asuntos internos a largo plazo. No obstante, cabe señalar que al mismo tiempo la ayuda material está aplicada para defender conscientemente intereses económicos y políticos de las potencias mundiales.

3.3 Debilidades debido al contexto

Otra crítica importante de Martin *et al.* (2005) es el hecho de que el ambiente en situaciones de crisis es muy peligroso tanto para IDP como para trabajadores humanitarios (*cf. p. 23*). Por lo tanto, sería fundamental crear un ambiente seguro para las operaciones humanitarias, dado que ambos grupos mencionados muchas veces son víctimas de ofensivas violentas (*cf. ibíd. p. 25*). Esto ocurre cuando por ejemplo grupos rebeldes no están de acuerdo con una intervención internacional, o cuando con las IDP se trata de desplazados por motivos de religión, etnia u opinión política, etc.

Cohen y Deng (1998a) clasifican las diferentes situaciones de desplazamiento interno en dos categorías. Con el concepto de “relatively ‘simple’ situations”, definen a situaciones que no implican asuntos de protección extensa, y donde el desplazamiento es principalmente

temporal y geográficamente limitado, como en el caso de desastres naturales (*cf.* p. 127). En tales situaciones es sobre todo el suministro de ayuda material que se encuentra en primer lugar, como por ejemplo de carpas, alimentos, agua y fármacos. Los gobiernos correspondientes por lo general autorizan tal apoyo externo, y la mayoría de los órganos de las NU se ha especializado a este tipo de misiones.

Con el concepto de “complex situations“, los autores describen situaciones en las que una crisis política o un colapso estatal requieren una intervención tanto política, militar, y humanitaria, como en la defensa de los Derechos Humanos para poder abordar tanto protección como asistencia (*cf. ibíd.*). En tales casos, a la comunidad internacional muchas veces le resulta muy difícil obtener acceso, debido a la actitud poca cooperadora por parte de los gobiernos y grupos rebeldes. También el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) afirma la complejidad de esta situación: “Persons affected by armed conflict and other situations of violence experience a wider variety of needs in the short, medium and long term”¹⁵. Como consecuencia, no solo se necesita apoyo material a corto plazo, sino sobre todo medidas a largo plazo, como por ejemplo asistencia psicológica, educación, integración económica y social, y rehabilitación, etc.

Como ya he mencionado antes, debido a su mandato o el derecho a veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los órganos de las NU tendencialmente dejan tales servicios de ayuda a organizaciones locales, regionales o nacionales. No obstante, en muchas situaciones sería conveniente crear un ambiente seguro, en el que también se puede ofrecer la ayuda por otras organizaciones que solo disponen de recursos humanos limitados, y entonces no tendrían que actuar y trabajar en un ambiente peligroso.

La presencia de fuerzas para el mantenimiento de la paz de las NU posiblemente no solo podría limitar y resolver problemas destacantes, como abusos sexuales dentro de los campamentos, sino también facilitar el acceso difícil a bienes esenciales como alimentos y servicios de salud, y regular el riesgo de tensiones entre las comunidades anfitrionas y los migrantes forzados (*cf. ibíd.*).

No obstante, al mismo tiempo también destacan los puntos de vista de investigadores y autores que critican de manera muy fuerte a la presencia de las tropas de los Cascos Azules. Según Skinner (2010)¹⁶, su presencia en zonas de crisis frecuentemente ha llevado a una demanda aumentada de prostitución e incluso se ha registrado la participación en la esclavización de mujeres y niños (*cf.* p. 238). Como caso ejemplar cabe mencionar Haití en el

¹⁵ CICR, “Internally Displaced. Humanitarian Response to Internally Displaced People in Armed Conflict”, Ginebra, junio de 2010, p. 8. URL: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0867.pdf, última visita: 06/2014.

¹⁶ SKINNER, Benjamin, E., *Menschenhandel. Sklaverei im 21. Jahrhundert*, Bastei Lübbe Verlag, Köln, 2010.

que las NU tras décadas de dictadura y crisis políticas en 2004 desplegaron consecutivamente una Fuerza Multinacional Provisional y una misión de mantenimiento de la Paz (MINUSTAH), con el fin de auxiliar al gobierno provisional a establecer el orden y la seguridad. Pese a su misión de fomentar los desarrollos pacifistas, la MINUSTAH fue acusada numerosas veces por la violación de los Derechos Humanos: entre ellas destacan repetidas violaciones colectivas a haitianos, el vertido de materias fecales humanas en el río Artibonite en 2010 que ha causado una epidemia de cólera que sigue presente hasta hoy día, y la realización de operaciones entre 2004 y 2011 “en algunos barrios de la capital haitiana, en los que se produjeron varios casos de violaciones (muertos, heridos, destrucción de bienes privados, malos tratos, etc.) entre la población civil, aumentando los graves problemas que ya padece, atenazada por la miseria y el hambre”¹⁷.

Por lo tanto, con estos ejemplos se puede resumir que la implicación de fuerzas de las NU también revela problemas graves y que las tropas muestran faltas tanto en su formación, como en la sensibilización.

3.4 Resumen de las debilidades generales

Según las observaciones de Martin *et al.* (2005), los órganos de las NU no aspiran a soluciones duraderas en sus misiones humanitarias (*cf.* p. 24). Pero debido a la duración larga de la mayoría de las situaciones conflictivas, serían fundamental enfoques con soluciones a largo plazo, que también implican la solución de problemas internos respecto a la coordinación. Como ya mencionado, muchas veces la única presencia por parte de las NU en Estados afectados por guerras son las agencias humanitarias, pero su personal por lo general no participará o no será consultado respecto a las negociaciones de la paz, aunque tengan más conocimientos acerca de la situación enfrentada que los políticos (*cf.* p. 25).

Sin duda, los acuerdos de paz en sí deben incluir marcos realistas para abordar el desplazamiento, incluyendo planes para el retorno y la reintegración de los refugiados y las IDP. No obstante, establecer una cooperación más estrecha entre los regímenes políticos y humanitarios, no está exenta de riesgos: “Humanitarian agencies are already vulnerable to attacks by military and political forces that doubt their impartiality or neutrality” (*cf. ibíd.*). A veces estos ataques son violentos, lo que conlleva riesgos de seguridad para los involucrados. Incluso agencias cuyos mandatos les obligan a ser neutrales en su trato con todas las partes en un conflicto, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, han sido víctima de este tipo de

¹⁷ Crónica Popular, “La Minustah y las violaciones de los derechos humanos en Haití”, 5 de marzo de 2012, URL: <http://www.cronicapopular.es/2012/03/la-minustah-y-las-violaciones-de-los-derechos-humanos-en-haiti/>, última visita: 06/2014.

ataques. En caso de que los negociadores de paz son percibidos como más favorables frente a un grupo involucrado que a otro, agencias humanitarias corren el riesgo, aunque injustamente, de ser considerado como participantes en el proceso político, y se les niega el acceso a la población civil indigente. Pese a esto, Martin *et al.* destacan: “(...) finding long-term solutions to the causes of humanitarian crisis may well require the risks” (*cf. ibíd.*).

Para poder encontrar soluciones adecuadas duraderas al desplazamiento, se requieren en primer lugar soluciones al conflicto, a la represión, inestabilidad y otras razones que causan migraciones forzadas. Al mismo tiempo hay que estar consciente de que cambios políticos, incluyendo el final de un conflicto, no implican la solución automática al fenómeno de desplazamiento en gran medida. En la comunidad de acogida donde residen, los migrantes forzados necesitan acceso a oportunidades económicas, alojamiento permanente y la recuperación o recompensación de sus bienes perdidos, y la garantía de derechos legales y de propiedad. Según los autores, la transición de la fase de apoyo a la transición también requiere de un compromiso a largo plazo por parte de la comunidad internacional y un fomento de la capacidad institucional, tanto en sectores privados como públicos a nivel local y nacional (*cf. p. 26*). Por lo tanto, la colaboración entre organismos de apoyo, como el ACNUR o UNICEF, y organismos de desarrollo como el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es esencial. Otro aspecto fundamental para soluciones duraderas es la integración de las IDP o refugiados en el lugar donde residen, o la reintegración en las comunidades a las que han retornado. Integración, en este sentido, implica que no haya diferencias significativas entre la población local y los migrantes forzados en cuanto a derechos, estatuto jurídico, y el acceso a servicios y oportunidades (*cf. ibíd.*), lo que se debería fomentar mediante el apoyo de la asistencia humanitaria. En el caso de re-emigración, es imprescindible establecer una base para la reconstrucción y el desarrollo.

En general, en cuanto al apoyo de las IDP, no se trata de suministrarles ayuda material como alimentos y carpas, sino ofrecerles una posibilidad de restablecer su vida y luchar de forma autodeterminada por sus derechos. A este respecto, el factor antes mencionado de la participación e intervención en cuanto a la elección y distribución de los bienes constituye un asunto imprescindible.

Por lo tanto, los órganos de las NU tienen que reconocer estos aspectos y abogarse por un lugar seguro de residencia de las IDP, y por una coordinación mejor con otras instituciones de las NU y otras organizaciones.

Por último, cabe destacar que la neutralidad e imparcialidad dentro del sistema de protección de las NU tienen que ser mejoradas, para poder ofrecer apoyo justo y seguridad suficiente

para las IDP. Las debilidades mencionadas tienen un impacto directo a la situación de los desplazados, por lo que todos los investigadores citados afirman la necesidad de cambios en el sistema de las NU. En la parte siguiente del trabajo, presentaré los actores relevantes y sus mandatos, y a continuación discutiré las propuestas para una revisión de sus responsabilidades.

4. Actores relevantes

De acuerdo con Martin *et al.* (2005), debido a su situación difícil, las IDP mismas casi no pueden defender sus derechos, y por tanto frecuentemente son utilizadas por grupos militares o políticos para fines estratégicos (*cf.* pp. 2-3): en muchas regiones se les usa como trabajadores forzosos, o se les recluta a la fuerza para operaciones militares. Uno de muchos ejemplos en este contexto es Afganistán y el reclutamiento forzoso de hombres y niños por parte de los talibanes¹⁸. Consecuentemente, las IDP están dependientes del apoyo por parte de organizaciones humanitarias. Sus tareas se constituyen principalmente por el suministro de diferentes servicios: como ya mencionado antes, ayudan con el abastecimiento de alimentos y agua potable, ofrecen asistencia médica y apoyo psicológico, servicios sociales, alojamiento, educación, y muchos otros servicios (*cf. ibíd.* p. 95).

Pero aunque muchas organizaciones, tanto órganos de las NU como ONGs, están involucradas en el sistema de protección para las IDP, no actúa ninguna sobre una base jurídica, dado que ninguna dispone de un mandato para la protección de los desplazados internos. Cohen y Deng (1998a) resumen: “None of these organizations [ACNUR/Alto Comisionado de las NU para los Refugiados, PMA/Programa Mundial de Alimentos de las NU, UNICEF/Fondo de las NU para la Infancia, PNUD/Programa de las NU para el Desarrollo, OMS/Organización Mundial de la Salud de las NU, CDH/Consejo de Derechos Humanos de las NU (hasta 2006: Comisión de los Derechos Humanos de las NU), OIM/Organización Internacional para las Migraciones] has a global mandate to protect and assist the internally displaced” (p. 8).

Para las IDP, las organizaciones más importantes de las NU son el ACNUR, el CDH, UNICEF, la OACDH/Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, el ECHA/Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios de las NU, la OCAH/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las NU, PNUD, PMA y OMS. Dentro de las

¹⁸ Amnesty International, “Afghanistan: Die vergessenen Opfer des Konflikts“, 23.02.2012, URL: <https://www.amnesty.de/2012/2/22/afghanistan-die-vergessenen-opfer-des-konflikts>, última visita: 06/2014.

organizaciones no originadas en las NU destaca sobre todo el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la OIM.

En 1992, como respuesta a la creciente preocupación internacional por el gran número de IDP en todo el mundo y su necesidad de protección y asistencia, la Comisión de los Derechos Humanos pidió al Secretario General que designe un Representante de las IDP (resolución 1992/73): el denominado *Representative of the Secretary General on Internally Displaced Persons* (Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos). En 2010, el título del mandato fue cambiado a *Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, es decir Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos¹⁹. Cabe destacar que constituye la única posición dentro del sistema de las NU que, debido a su mandato, se ocupa explícitamente de las IDP (*cf. ibíd.* p. 155).

En lo sucesivo presentaré en primer lugar unos mandatos de los órganos relevantes de las NU, y después detallaré el papel del Estado en relación con la protección de las IDP. A continuación, tematizaré el desarrollo del llamado *Cluster Approach* de las NU.

4.1. Los órganos más importantes para las IDP y sus mandatos

4.1.1 El Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos / Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos

Como ya mencionado, el cargo del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos fue introducido en 1992 por el antiguo Secretario General Boutros Boutros-Ghali, en respuesta a la petición de la Comisión de los Derechos Humanos de las NU. El primer Representante fue el sudanés del sur Francis M. Deng, seguido por el suizo Walter Kälin en 2004. En 2010 fue elegido el zambiano Dr. Chaloka Beyani, y también se cambió el título a Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos por un mayor enfoque en los Derechos Humanos. No obstante, el mandato ha seguido igual.

El Relator Especial está autorizado a supervisar y realizar tareas de promoción internacional para mejorar la protección y el respeto de los Derechos Humanos de las IDP, continuar y mejorar el diálogo con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales (como p.ej. la Organización Internacional para Migraciones (OIM)), regionales y no gubernamentales y otros actores relevantes, fortalecer la respuesta internacional al desplazamiento interno, e integrar los Derechos Humanos de las IDP en todas las partes pertinentes del sistema de las

¹⁹ UN Term, “Representative of the Secretary-General on internally displaced persons“, URL: <http://unterm.un.org/dgaacs/unterm.nsf/8fa942046ff7601c85256983007ca4d8/6a23bdb9385a68c5852569fa0000b12c?OpenDocument>, última visita: 06/2014.

NU²⁰. Asimismo, da propuestas a protección legal e institucional, y publica reportes. En la mayoría de los casos, los reportes se redactan después de haber viajado a determinados Estados que están afectados por desplazamiento interno, y también contienen recomendaciones para los gobiernos y organizaciones internacionales para poder mejorar el trato de las IDP y para aumentar la conciencia sobre su situación (Cohen y Deng, 1998a: 156). Durante su mandato, Francis M. Deng se abogó mucho por el desarrollo de un marco jurídico, y realizó un análisis amplio sobre la situación de las IDP. Además, junto con un grupo de expertos jurídicos internacionales redactó los denominados *Guiding Principles on Internal Displacement* (cf. *ibíd.* y capítulo 7 del presente trabajo).

Aunque Deng consiguió muchas mejoras dentro del sistema de las NU, su trabajo fue limitado, debido a su carácter honorífico y los escasos recursos temporales. Además cabe señalar que el cargo del Representante o Relator Especial, respectivamente, no incluye ninguna autoridad de acción, y solo dispone de pocos trabajadores y recursos económicos (cf. *ibíd.* p. 157). Otro reto presenta la necesidad de comunicar con los respectivos gobiernos de manera eficaz. Por un lado es imprescindible tematizar aspectos críticos, por otro lado los gobiernos deben aceptar y realizar las recomendaciones al final, lo que requiere de mucha capacidad negociadora, pero también de sensibilidad. Aunque el Relator Especial dispone de la autoridad oficial de negociar con gobiernos, ésta no tiene validez frente a actores no estatales, como por ejemplo grupos rebeldes, lo que lleva a situaciones frecuentemente muy complicadas, dado que las IDP muchas veces están expuestas a ellos (cf. *ibíd.*).

4.1.2 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El ACNUR fue fundado en 1950 por la Asamblea General de las NU, y es responsable por refugiados en todo el mundo. La “refugee agency” se origina en la Segunda Guerra Mundial y el gran impacto que conllevó al causar el desplazamiento forzoso de millones de europeos. Según la página web del ACNUR, a principios de 2013 se encontraron 10,4 millones de refugiados bajo su protección, además aproximadamente 10 millones de apátridas y un número indefinido de solicitantes de asilo. Debido al creciente número de personas desplazadas dentro de sus Estados, el ACNUR también se ocupa de aproximadamente 15,5 millones de un total de 28,8 millones de IDP a nivel mundial. Los aumentos regionales más destacantes en 2012 se encuentran en el Oriente Medio y el norte de África con 2,5 millones desplazados internos recientes. Por tanto, en total hay alrededor de 6 millones de IDP en esta

²⁰ UN Human Rights, “Introduction to the mandate of the Special Rapporteur on the Human Rights of IDPs, Dr. Chaloka Beyani”, URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Mandate.aspx>, última visita: 06/2014.

región, lo que constituye un aumento de 40% comparado con 2011. La región con el número más grande de IDP presenta África subsahariana con un total de 10,4 millones²¹.

Aunque el mandato del ACNUR no prevé el apoyo a las IDP, ha sido encargado regularmente por parte de los Secretarios Generales de las NU. Como ya mencionado, al no cruzar una frontera internacional, no están protegidas por convenciones internacionales que corresponden a refugiados (*cf. ibíd.*). Pero el ACNUR destaca: “Like refugees, they were forcibly displaced by conflict, generalized violence and human rights violations” (*ibíd.*). Por lo tanto, muchas veces las misiones humanitarias están vinculadas y coordinadas conjuntamente. Esto se aplica sobre todo en el retorno al país de origen, cuando tanto refugiados como IDP vuelven a las mismas regiones, enfrentándose a problemas similares. EL ACNUR ofrece a las IDP tanto protección, como asistencia y apoyo en la reintegración (Cohen y Deng, 1998a: 129).

A lo largo de los años, y debido a la creciente necesidad de ampliar sus actividades, el ACNUR ha aumentado su personal, oficinas y operaciones. Pero últimamente, la agencia ha estado recortando personal de sus sedes para poder asignar más recursos a operaciones de campo. En el ámbito financiero, el ACNUR ha obtenido cada vez más por donantes generosos de los sectores público y privado. El presupuesto anual fue de un récord de 4,3 mil millones dólares estadounidenses en 2012: alrededor de 86% derivan de gobiernos y de la Unión Europea, un 6% de otras organizaciones intergubernamentales, y otro 6% del sector privado²². El presupuesto anual incluye programas anuales, o sea el apoyo a operaciones regulares continuas, y programas complementarios para cubrir emergencias como por ejemplo la crisis en Siria. No obstante, el ACNUR no puede ocuparse de todas las IDP, dado que esta tarea excedería mucho el presupuesto. Otra dificultad destacante surge al proteger y asistir a personas en situaciones de conflictos internos y garantizar al mismo tiempo también la seguridad del personal. En este contexto, Cohen y Deng (1998a) mencionan un reparo que se debe a dicha protección y el derecho a asilo: “Other concerns relate (...) to the tensions that arise between protecting people in their countries of origin and simultaneously defending their right to leave their country and seek asylum from persecution” (*cf. p. 130*).

4.1.3 El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Según Cohen y Deng (1998a), el CICR es la institución que más apoyo puede ofrecer a las IDP, y que más puede aplicar su mandato a la situación de las mismas (*cf. p. 131*). El CICR es una organización independiente que no pertenece a las NU, y que por tanto también en

²¹ ACNUR, “Know Your Numbers“, estadísticas de 2012/2013, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c11.html>, última visita: 05/2014.

²² ACNUR, “Financial Figures“, 2013, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1a.html>, última visita: 05/2014.

situaciones políticamente difíciles puede localizar y llegar a grupos de personas a las que gobiernos y grupos rebeldes normalmente, debido a dudar su neutralidad, prohibirían el acceso para agencias de las NU (*cf. ibíd.*).

Según su página web²³, el CICR se describe como sigue:

Desde su fundación en 1863, el objetivo único del CICR ha sido prestar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos y enfrentamientos armados. Lo hace mediante la realización directa de actividades en todo el mundo, así como mediante el fomento del desarrollo del derecho internacional humanitario (DIH) y la promoción del respeto de esta rama del derecho por parte de los Gobiernos y de los portadores de armas.

El origen del Comité Internacional de la Cruz Roja se basa en las experiencias del suizo Henry Dunant que a base de las experiencias violentas de la batalla de Solferino²⁴ se abogó por un tratamiento mejor de los soldados heridos en los campos de batalla. Después de haber reunido a representantes del Gobierno suizo para acordar la propuesta de Dunant de establecer sociedades nacionales de socorro auxiliadas por los servicios sanitarios de los ejércitos, en 1864, el Comité logró persuadir a los gobiernos nacionales a que aprueben el primer Convenio de Ginebra. “Por ese tratado los ejércitos tenían la obligación prestar asistencia a los soldados heridos, independientemente del bando al que pertenecían, y se introdujo un emblema uniforme para los servicios sanitarios: una cruz roja sobre fondo blanco” (*ibíd.*). Desde 1945 y sobre todo después del impacto de la Segunda Guerra Mundial, el CICR ha seguido instando al gobierno nacional a fomentar el derecho internacional humanitario y a respetarlo.

Por la iniciativa del CICR en 1949, los Estados acordaron la revisión de los tres Convenios de Ginebra existentes (que cubren heridos y enfermos en el campo de batalla, las víctimas de la guerra en el mar, y los prisioneros de guerra) y la adición de un cuarto Convenio para proteger a los civiles que viven bajo el control del enemigo. Los convenios cubren los principales ámbitos de acción del CICR en situaciones de conflicto armado. En 1977, se adoptaron dos Protocolos adicionales de los Convenios: el primero se aplica a los conflictos armados internacionales, el segundo a los internos. Los Protocolos también establecen normas relativas a la conducción de las hostilidades (*cf. ibíd.*).

²³ CICR, “Historia del CICR“, 04.07.2011, URL: <http://www.icrc.org/spa/who-we-are/history/overview-section-history-icrc.htm>, última visita: 06/2014.

²⁴ La batalla de Solferino fue una batalla decisiva en la Guerra de Cerdeña, también llamada la Segunda Guerra de Independencia italiana, entre el Imperio austríaco y el Reino de Cerdeña junto con su aliado Francia bajo Napoleón III. Con la derrota de los austríacos en Solferino el 24 de junio de 1859, se sentó la base de la unificación de Italia. Después de esta batalla, el suizo Henri Dunant que era testigo del sufrimiento y la violencia durante la guerra, publicó un libro llamado *Recuerdo de Solferino*, en el que lanzó “un llamamiento para mejorar la asistencia a los soldados heridos en tiempo de guerra”, y se creó el Comité que más tarde sería el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Fuente: CICR, <http://www.icrc.org/spa/who-we-are/history/overview-section-history-icrc.htm>, última visita: 05/2014.

En cuanto a la financiación cabe destacar que el CICR “se financia mediante las contribuciones voluntarias de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, es decir de los Gobiernos, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de organizaciones supranacionales (como la Unión Europea), y de fuentes públicas y privadas” (*ibíd.*).

Aunque el mandato del CICR prevé neutralidad, en muchas situaciones tiene que colaborar con organizaciones de las NU, como el ACNUR, aunque conlleve dificultades: debido a intereses propios y prejuicios, muchas de las intervenciones de las NU no están consideradas neutrales (Cohen y Deng, 1998a: 132). Como ya mencionado, el trabajo del CICR está basado principalmente en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, pero dado que hay Estados que no los han firmado²⁵, tampoco permiten ni a órganos de las NU ni al CICR el acceso a su terreno (*cf. ibíd.*).

4.1.4 El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

La relación entre UNICEF y las IDP resulta del apoyo para mujeres y niños en los ámbitos de asistencia sanitaria, alimentación, suministro de agua y educación, de los que se ocupa UNICEF como organización de desarrollo (Cohen y Deng, 1998a: 136). Según, al principio la organización se negó a encargarse particularmente de las IDP, dado que vio su misión en el fortalecimiento de sociedades en su conjunto, o el fomento de capacidades locales, respectivamente. No obstante, debido a la creciente necesidad de intervenir en situaciones de urgencias graves, UNICEF adaptó ciertos ámbitos de acción y por parte del ACNUR también recibió la responsabilidad por niños no acompañados dentro de sus países de origen (*cf. ibíd.* p. 138). La institución misma considera a “internally displaced children” el grupo de niños menos protegido, y por lo tanto se ha obligado a apoyarles y defender sus derechos.

Pero cabe señalar que UNICEF ya ha estado confrontado con numerosas críticas frente a sus misiones: dado que el mandato de UNICEF solo se deja aplicar de manera muy limitada a la situación de las IDP, se ha criticado que ya no se ocupa suficientemente de las cuestiones de protección y Derechos Humanos (*cf. ibíd.*). Desde el punto de vista de Cohen y Deng, una mayor implicación en el apoyo a las IDP requeriría posiblemente de una modificación del mandato, es decir desde la organización de desarrollo hacia el fomento y la defensa de los Derechos Humanos. De cualquier forma, es inevitable que la organización se comprometa a

²⁵ Dentro de los países que no han firmado ninguno de los Protocolos adicionales, destacan por ejemplo Somalia, Eritrea, India, Pakistán, Sri Lanka, Indonesia, Tailandia e Irán.
Fuente: ICRC, “Treaties and States parties to such Treaties”, URL:
http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=475,
última visita: 05/2014.

ciertas responsabilidades relacionadas con las IDP, sobre todo con niños desplazados en situaciones de “acute risk” (cf. *ibíd.* p. 139).

Aunque hay muchas otras instituciones relevantes respecto a las IDP, no se las puede presentar a todas en detalle en este trabajo.

En el subcapítulo siguiente, me enfocaré en la presentación del denominado *Cluster Approach*, seguido por una breve descripción del papel del Estado como actor, dado que éste será de importancia significativa respecto a la discusión posterior sobre la soberanía estatal.

4.2 El *Cluster Approach*

Cuando se producen situaciones de emergencia, es imprescindible la coordinación. Una buena coordinación significa menos lagunas e interferencias en la asistencia prestada por organizaciones humanitarias.

Los fundamentos del sistema actual de coordinación humanitaria internacional fueron establecidos por la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las NU en 1991, y la implementación del denominado *Collaborative Approach*. Aunque en teoría los actores involucrados debían colaborar de forma coordinada para proteger a las IDP, en la práctica muchas veces ninguna de las organizaciones se sentía responsable y se confiaban al trabajo de los demás (cf. Cohen, 2006). En 2005, tras numerosas críticas, una importante reforma de la coordinación humanitaria, conocida como la Agenda de Reforma Humanitaria (en inglés: *Humanitarian Reform Agenda*), introdujo una serie de nuevos elementos basados en cuatro pilares:

- (1) mejorar el liderazgo humanitario (a través de un sistema de coordinadores humanitarios);
- (2) una mejor coordinación de la acción humanitaria (a través del *Cluster Approach*);
- (3) promover un financiamiento más rápido, equitativo y predecible (a través de una financiación humanitaria mejorada como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)²⁶;
- (4) asociaciones más eficaces entre todos los actores humanitarios (a través de los *Principles of Partnership*²⁷ implementados en 2007) (cf. HRP 2009: 9).

²⁶ El Fondo Central de Respuesta a Emergencia (CERF) es un fondo humanitario establecido por la Asamblea General en el 2006 para habilitar la asistencia humanitaria de manera rápida y efectiva a los afectados por desastres naturales y conflictos armados. El fondo se repone anualmente a través de contribuciones de los gobiernos y el sector privado, y constituye un grupo de fondos de reserva para apoyar la acción humanitaria.

Fuente: OCAH, “¿Qué es el Fondo Central de Respuesta a Emergencia?”, 06/2010, URL: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_CERF_Spanish.pdf, última visita: 06/2014.

²⁷ Los *Principles of Partnership* fueron implementados en 2007 por la *Global Humanitarian Platform* que reúne a organizaciones de dentro y fuera de las NU en condiciones de igualdad. Los Principios acordados son igualdad y respeto mutuo de todos los actores, transparencia a través del diálogo, un enfoque centrado en resultados, responsabilidad (realizar

En cuanto al *Cluster Approach*, la definición es la siguiente:

The Cluster Approach was established to address gaps in humanitarian response and to improve the predictability, accountability, and effectiveness of relief efforts through a more coordinated humanitarian relief response. (IASC, 2006: 1)

Por lo tanto, con tal coordinación, es decir el “enfoque por grupos temáticos”, la meta no solo es la mejora de la previsibilidad, responsabilidad y colaboración, sino también garantizar un enfoque coherente y complementario para identificar maneras de trabajar juntos y obtener mejores resultados colectivos²⁸.

Con el *Collaborative Approach*, la coordinación le incumbe al Coordinador del Socorro de Emergencia de las NU (en inglés: *Emergency Relief Coordinator*; ERC) y a los coordinadores humanitarios en el país afectado. El concepto de “clusters” implica un grupo de organizaciones uniéndose en torno a un ámbito común de la ayuda humanitaria, por ejemplo nutrición, salud, logística, etc., y “approach” implica que las organizaciones, tanto de las NU como ONGs y otras, trabajan juntas en un espíritu de colaboración e inclusión (cf. Shepherd-Barron, 2009: 6). Los “clusters” son designados por el *Inter-Agency Standing Committee* (IASC), o sea el Comité Permanente entre Organismos, y tienen responsabilidades claras para la coordinación. Están establecidas a un nivel global y de manera ‘ad hoc’ durante tiempos de emergencia a nivel estatal. Están distribuidas como sigue:

- Salud – OMS (Organización Mundial de la Salud)
- Seguridad alimentaria – PMA (Programa Mundial de Alimentos de las NU) & FAO (Organización de las NU para la Alimentación y la Agricultura)
- Telecomunicaciones de emergencia – PMA
- Educación – UNICEF (Fondo de las NU para la Infancia) & Save the Children
- Recuperación temprana – PNUD (Programa de las NU para el Desarrollo)
- Coordinación y gestión de campamentos – OIM (Organización Internacional para las Migraciones) / ACNUR (Alto Comisionado de las NU para los Refugiados)
- Agua, saneamiento e higiene – UNICEF
- Refugio – FICR (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) / ACNUR
- Protección – ACNUR

las actividades de forma adecuada y competente, previniendo abusos), y complementación (fomentar la integración de organizaciones locales y de esta manera superar barreras lingüísticas y culturales). Cf. *Principles of Partnership*, en “Annex A. Guidelines on the Cluster Approach: CRD Desk Officer’s Tool Kit”, p. 13, URL: http://pakresponse.info/Portals/0/Contingency_Planning/HToolkit_Docs/5.3%20Guidelines-Cluster%20Approach.pdf, última visita: 06/2014.

²⁸ Cf. Humanitarian Response, “What is the Cluster Approach?”, URL: <https://www.humanitarianresponse.info/clusters/space/page/what-cluster-approach>, última visita: 06/2014.

- Nutrición – UNICEF
- Logística – PMA

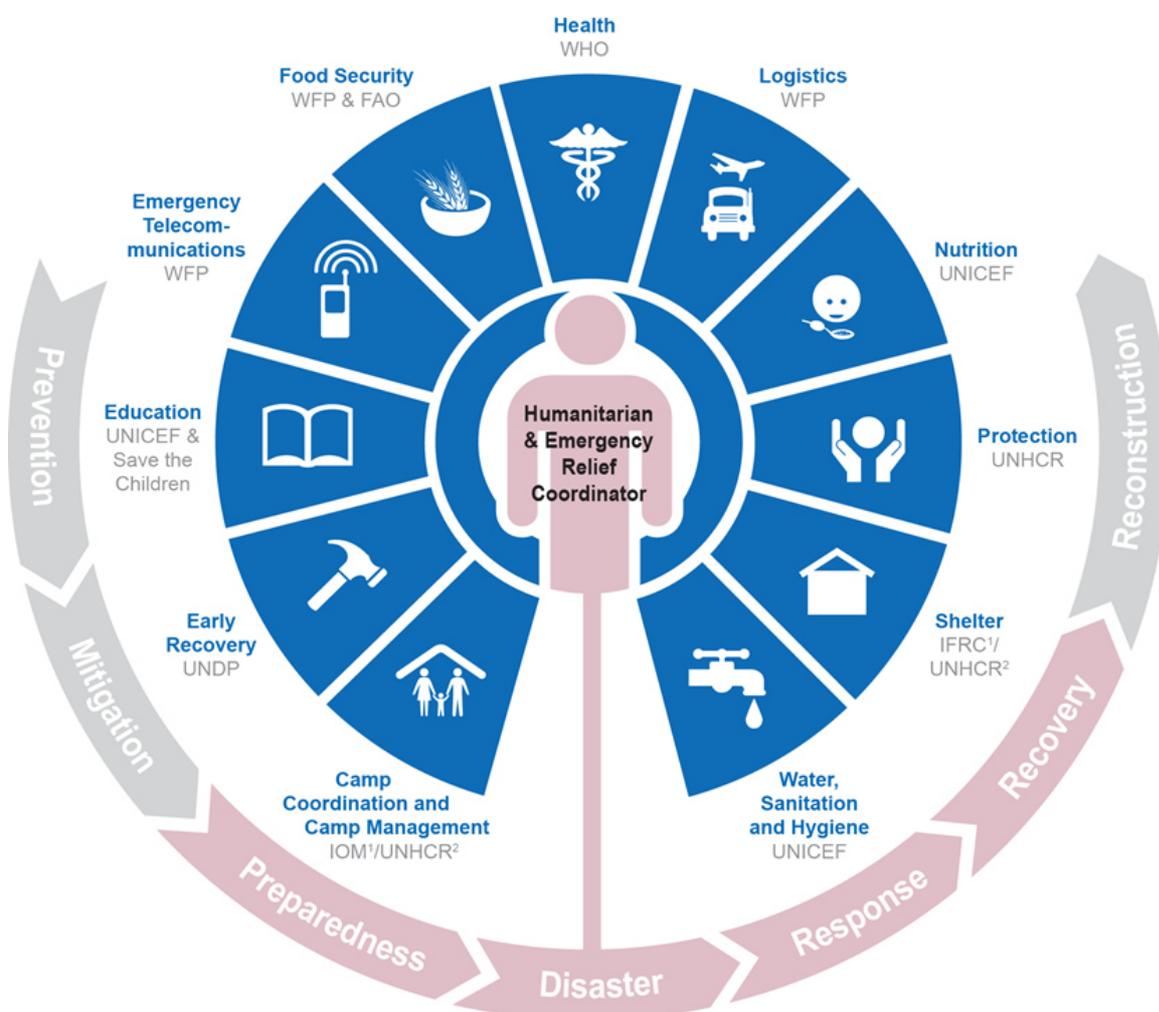


Fig. 1: El Cluster Approach. Las organizaciones involucradas y sus responsabilidades. Fuente: Humanitarian Response, 2005.

Los “clusters” globales se ocupan, entre otros, de la formación, apoyo operativo y herramientas, y tienen dos objetivos principales: (1) proporcionar apoyo sistemático, oportuno y previsible a los “clusters” a nivel estatal; y (2) asegurar un liderazgo predecible y responsable (Steets *et al.* 2010: 24).

El establecimiento de los “clusters” a nivel estatal durante tiempos de emergencias tiene como objetivo la garantía de una respuesta más coherente y eficaz a través de la movilización de actores humanitarios que entonces responden de manera estratégica en todos los ámbitos, y con un organismo designado como líder en cada uno de ellos (IASC, 2006: 13).

En la actualidad, el *Cluster Approach* está implementado en 27 Estados experimentando situaciones de emergencia humanitaria²⁹.

4.2.1 Críticas y debilidades

Desde su primera aplicación en 2005 después del terremoto en Cachemira con más de 87.000 víctimas, se han llevado a cabo dos evaluaciones principales del *Cluster Approach*; una en 2007 enfocándose en la implementación, y otra en 2010 centrándose en los resultados del mismo después de haber mejorado la asistencia humanitaria³⁰.

Según un estudio que analizó en total 18 evaluaciones, con especial referencia a la más global de 2010³¹, destaca que respecto a su eficacia global, el *Cluster Approach* está considerado como un mecanismo útil de coordinación. Pero aunque se ha establecido bien como concepto, todavía se registran faltas en los ámbitos de liderazgo predecible y responsabilidad y colaboración, lo que frecuentemente ha conllevado a que en las intervenciones solo se han considerado partes de la situación global: como ejemplo destaca que en lugar de apoyo jurídico y el fomento de medidas para generar educación e ingresos, generalmente solo se han realizado soluciones a corto plazo, como la entrega de suministros, lo que sin embargo, a largo plazo, empeora la situación de las IDP, debido al desarrollo de dependencias que conlleva³². Una de las numerosas razones es por ejemplo la falta de experiencia de muchos coordinadores de los “clusters” y poca formación en facilitación y coordinación (*cf.* Steets *et al.* 2010: 9). Asimismo, se registra una falta de capacidad en cuanto a personal experimentado. En cuanto a la colaboración entre los actores humanitarios involucrados destaca la sospecha de ONGs que frecuentemente consideran las intervenciones demasiado dominadas por los órganos de las NU, sintiéndose como actores subordinados y demasiado poco consultados por los mismos (*cf.* HRP 2009: 23; Steets *et al.* 2010: 43). Según un

²⁹ “Clusters” están implementados formalmente en 27 de los 29 Estados con Coordinadores Humanitarios. Coordinadores Humanitarios son designados por el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas en nombre del Secretario General, cuando ocurre una emergencia compleja o cuando una situación humanitaria empeora (Gillmann 2010: 330). Desde agosto de 2012, ha habido grupos activos en: Afganistán, Burundi, la República Centroafricana, Chad, Colombia, la Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, la República Dominicana, Etiopía, Guinea, Haití, Indonesia, Irak, Kenya, Liberia, Myanmar, Nepal, Níger, los territorios palestinos ocupados, Pakistán, las Filipinas, Somalia, Sri Lanka, Timor-Leste, Uganda, Yemen y Zimbabue. *Cf.* HUMPHRIES, Vanessa, “Improving Humanitarian Coordination: Common Challenges and Lessons from the Cluster Approach”, en *The Journal of Humanitarian Assistance*, 30.04.2013, URL: http://sites.tufts.edu/jha/archives/1976#_ftn1, última visita: 06/2014.

³⁰ *Cf.* Nota a pie de página n° 22.

³¹ STEETS, Julia, *et al.*, Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase, April 2010, “Cluster Approach Evaluation 2. Synthesis Report”, GPPI, 2010, URL: <https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Cluster%20Approach%20Evaluation%202.pdf>, última visita: 06/2014.

³² HUMPHRIES, Vanessa, “Improving Humanitarian Coordination: Common Challenges and Lessons from the Cluster Approach”, en *The Journal of Humanitarian Assistance*, 30.04.2013, URL: http://sites.tufts.edu/jha/archives/1976#_ftn1, última visita: 06/2014.

trabajador de una ONG en el Chad, el *Cluster Approach* es “nothing more than a way for the UN to control us” (cf. IRIN 2008a; Humphries, 2013).

Un ejemplo en este contexto constituye la crisis de Darfur en 2005, en la que la respuesta humanitaria realizada con el *Cluster Approach* presenta una intervención muy criticada y considerada como inadecuada. Aunque se haya aumentado la eficacia de la acción humanitaria a través del “enfoque por grupos”, sin embargo hay muchos retos hasta hoy día. Un análisis específico sobre la intervención en Darfur y las dos evaluaciones globales de 2007 y 2010 revelaron que todavía destacan lagunas significantes en la coordinación, el intercambio de información, la coordinación interinstitucional, el liderazgo estratégico, cuestiones intersectorales como los medios de subsistencia y la protección. Otro ejemplo es la intervención después del terremoto en Haití en 2010, en la que los actores nacionales se vieron marginados por los actores internacionales. ONGs haitianas fueron frecuentemente relegadas al papel de asociados en la ejecución, excluyéndolas de los “clusters” y los mecanismos de coordinación, y de este modo disminuyendo su capacidad de colaborar y contribuir como actores iguales en la misión (cf. Steets *et al.*, 2010: 44; Humphries, 2013).

Con respecto a las reuniones de coordinación de los “clusters” destaca que en la mayoría de los casos no tienen lugar en el idioma local y normalmente solo tienen lugar en ciudades grandes donde también se encuentran sedes de las NU. Para ONGs locales, estas circunstancias se lo obstaculiza reunirse y poder colaborar en las intervenciones (cf. Humphries, 2013).

Como ya mencionado antes, una de las razones principales por el establecimiento del *Cluster Approach* era la responsabilidad y transparencia insuficiente en el apoyo humanitario. Con dichos conceptos se trata del uso responsable de poder y la garantía de la realización eficaz de los programas al satisfacer las necesidades de los afectados en una crisis y reducir la posibilidad de cometer fallos (cf. HAP, 2012; Humphries, 2013). La falta de coordinación que ya se ve reflejada en los ejemplos antes mencionados, también se subraya por la falta registrada en cuanto a la participación de la población destinataria en el suministro de bienes y servicios:

Clusters are often criticized for overlooking the needs and demands of those whom they intend to serve which can have severe implications for strategy development (Homes, 2010). Numerous evaluations found no evidence or examples of clusters promoting participatory approaches or found that evaluations of such work did not focus on their impact on target population. (Homes, 2010; Steets et al. 2010: 59; HRP 2009: 25)

Esto significa que por falta de acuerdos anticipados con ONGs locales, los suministros de los bienes no siempre coincide con las necesidades verdaderas de la población afectada de una crisis. Según Gillmann (2010)³³, estos resultados refuerzan la importancia y urgencia de tener que seguir mejorando la respuesta de socorro en el sistema humanitario internacional (cf. p. 63). Pero aunque esté criticado por muchos motivos, en la actualidad el *Cluster Approach* constituye la estructura más adecuada para la coordinación del apoyo humanitario (cf. Humphries, 2013).

No obstante, como vimos destacan lagunas graves respecto al liderazgo predecible, la coordinación, la falta de formación y experiencia por parte de coordinadores de los “clusters”. Otras lagunas presentan el ámbito de la colaboración, en el que se han revelado faltas por parte de los órganos de las NU respecto a la integración de otras ONGs (locales, regionales o nacionales) en el trabajo.

Otro problema es la distribución de las responsabilidades. Según el *Cluster Approach*, el ámbito principal de acción del ACNUR se encuentra en servicios de protección, es decir la construcción de refugios y la coordinación y gestión de campamentos. Pero pese a los cambios en el sistema, siguen siendo sobre todo las ONGs y no los órganos de las NU que se enfocan en la búsqueda por soluciones duraderas. Por lo tanto, Cohen (2006) considera el *Cluster Approach* como insuficiente. Se pronuncia a favor de un procedimiento global: “What is needed is a comprehensive approach that integrates protection with assistance and includes steps to defend the physical safety and rights of IDPs” (p. 107). Según la autora, solo dos agencias internacionales, es decir el CICR y el ACNUR, disponen de las capacidades y la experiencia de poder ocuparse de una amplia gama de actividades de protección para las IDP. No obstante, también estas dos organizaciones se ven enfrentadas con sus límites. El CICR no suele involucrarse completamente en situaciones de violencia debajo del umbral de un conflicto armado, y por lo general se va cuando el conflicto haya terminado; y la implicación del ACNUR con las IDP está limitada por su mandato relacionado con refugiados. Pero debido a que el ACNUR se ha comprometido a asumir un papel de liderazgo en la protección de las IDP, se deberían ampliar sus alianzas con otras agencias. Sobre todo la Oficina del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos (OACDH) y UNICEF, que por gran parte se han ausentado del ámbito de protección, deberían desempeñar un papel más activo (cf. *ibíd.*).

³³ GILLMAN, Nina, *Interagency Coordination During Disaster: Strategic Choices for the UN, NGOs, and other Humanitarian Actors in the Field*. Kiel, 2010.

Para resumir, por lo general es imprescindible que todos los órganos involucrados revisen e incorporen los principios fundamentales del *Cluster Approach*. Solo entonces se pueden mejorar profundamente las intervenciones humanitarias realizadas dentro de este sistema.

4.3 La responsabilidad del Estado

De acuerdo con el *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* (2007)³⁴, los Estados tienen la responsabilidad de garantizar que frente a cada persona en su territorio y bajo su jurisdicción se cumpla con los Derechos Humanos de forma completa e igual. Dicha obligación se extiende a todos los agentes del Estado, incluyendo tanto los militares y la policía, como todas las autoridades públicas, ya sea a nivel nacional, regional o local (*cf. ibíd.* p. 24). Esto se constituye en tres dimensiones de la responsabilidad que se dividen en la “duty to respect”, “duty to protect” y “duty to fulfill”: el Estado debe obligarse a garantizar que todos los agentes estatales actúan de acuerdo con los Derechos Humanos; debe tomar las medidas necesarias para prevenir y/o terminar cualquier violaciones de los derechos por terceros actores, investigar, perseguir y castigar las violaciones y asegurar que las víctimas tengan acceso a recursos adecuados bajo el derecho interno; y debe tomar las medidas necesarias para garantizar que todas las personas bajo su jurisdicción tienen la posibilidad de ejercer sus Derechos Humanos (*cf. ibíd.*).

Aunque a muchos Estados les falten los recursos para poner en práctica los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos, la situación del presupuesto nacional nunca debería ser utilizada como excusa de no poder comenzar intervenciones contra una situación crítica respecto a los Derechos Humanos. Por lo tanto, el *Handbook* determina que las autoridades nacionales, como mínimo, tienen que garantizar el acceso constante a derechos esenciales para poder sobrevivir, o sea alimentos, agua, refugios básicos, servicio médico y sanitario; y solicitar asistencia internacional cuando los recursos estatales no sean suficientes (*cf. ibíd.*).

Cuando un Estado se niega enérgicamente de colaborar con los órganos de las NU, se aspira como primera medida a un diálogo diplomático. Si éste fracasa, se recurre a la presencia internacional humanitaria y presión política desde fuera. Como último medio existen medidas de intervención militar, aunque, dentro de lo posible, deberían ser evitadas (*cf. ibíd.*).

³⁴ El *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* de 2007 es un manual elaborado conjuntamente por el personal de más de 30 organizaciones de dentro y fuera de las NU y de ONGs con el fin de garantizar, entre otros, que los trabajadores humanitarios estén familiarizados con los conceptos principales y estándares legales internacionales que constituyen el marco del trabajo de protección; para mejorar la comprensión frente a los riesgos de protección que surgen de las diversas procedencias de las diferentes IDP y saber cómo prevenir y responder a tales riesgos; y para promover una respuesta de protección consistente y bien coordinada en las diferentes operaciones. *Cf.* ACNUR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, 2007, URL: <http://www.unhcr.org/4c2355229.html>, última visita: 06/2014.

En teoría, y de acuerdo con el *Guiding Principle 3*, para la protección de sus ciudadanos, las IDP incluidas, y todas las personas que están en su territorio, el Estado es el único responsable: “The *Guiding Principles on Internal Displacement* emphasize that the primary responsibility for protecting and assisting IDPs lies with national governments” (cf. *Handbook*, 2007, p. 67). Pero cabe destacar que cuando el Estado no sea capaz o no quiera ocuparse de dichas personas, el *Handbook* manifiesta que la tarea de los actores internacionales no debe ser la asunción de la responsabilidad estatal, sino que debe fomentar y corroborarla. La protección de las IDP y todas las otras personas dentro de un Estado significa una responsabilidad nacional, por lo que los agentes internacionales deben enfocarse en el fomento de una sociedad civil fuerte y activa que puede constituir un control y una oposición importante del poder gubernamental. El *Handbook* propone, por lo tanto, unas “capacity-building activities” en 12 pasos, entre los que destacan, entre otros, el aumento de la conciencia nacional sobre el problema de desplazamiento; la recogida de datos sobre el número y la condición de las IDP; la creación de un marco legal que confirme los derechos de las IDP; el desarrollo de una política nacional respecto a las IDP; la garantía que las IDP puedan participar en la toma de decisiones; y la cooperación con la comunidad internacional cuando la capacidad nacional sea insuficiente (cf. *ibíd.*, pp. 409-412).

Al mismo tiempo cabe señalar que otro aspecto importante establecido en el *Handbook* es la obligación de los actores humanitarios a respetar y promover los derechos de todos. Como consecuencia, el trabajo junto con una comunidad es crucial para poder garantizar el respeto de los derechos de todos sus miembros. Dado que muchas violaciones de los Derechos Humanos se producen dentro de la comunidad, solo a través del trabajo junto con ella se puede lograr la protección de los afectados (cf. *ibíd.* p. 15).

No obstante, en algunos casos, la responsabilidad y obligación de los actores humanitarios se descontrolan, y las organizaciones internacionales (voluntario o involuntariamente) se hacen cargo de cosas que no corresponden con sus ámbitos de responsabilidad. Como ejemplo cabe mencionar la cita de residentes de Burundi en un campamento de refugiados en Tanzania respecto al trabajo del ACNUR:

[There are] changes in the social structure, such as old men marrying young girls and old women marrying young boys, people generally marrying too young, infidelity, polygamy and prostitution. All these indicators of social disintegration relate to gender relations. Many of them also relate to age. Other changes in relationships between age groups are also often mentioned, for example that the youth no longer respect the elders or that parents no longer bring up their children properly.

In Bible men and women are equal and also with UNHCR [ACNUR] laws. But it is not good. A man has to give some orders in his house - and when woman is equal to the man that means woman also has to give orders in the house; some orders to the man. In Burundi it is forbidden woman to give orders to the man (Village leader, February 2, 1998)

There is a change. People are not taking care of their own life. They are just living like babies in UNHCR's arms. (Man, 27 years old)
Turner (1999)³⁵

Aunque en el *Handbook* argumenta que ninguna cultura es estática y por lo tanto los actores humanitarios deben promover sobre todo los derechos de las mujeres y niños, lo que contribuirá a un cambio cultural, dicho cambio debería efectuarse a través de la comprensión y convicción propia de los miembros de la comunidad en cuestión. Solo entonces los cambios se pueden manifestar e incorporar en las conductas de las personas, una vez que se acabe la crisis y los actores humanitarios internacionales ya no estén presentes.

Por parte de la comunidad internacional este problema fue reconocido, lo que contribuyó a la introducción del *Cluster Approach*, por el que se deben aclarar de forma más evidente las responsabilidades particulares de las organizaciones. Al mismo tiempo destaca el ya mencionado fomento del ejercicio de las obligaciones por parte de los Estados.

Pero muchos autores, entre ellos Cohen y Deng (1998a), han criticado que los Estados frecuentemente utilizan el principio de la soberanía estatal como pretexto para mantener a distancia la comunidad internacional de sus asuntos internos (*cf.* p. 2). Por lo tanto, en el siguiente capítulo me enfocaré más detalladamente en las funciones y debilidades de la soberanía estatal, y explicaré la actitud de la comunidad internacional frente a este concepto.

5. La soberanía estatal

La soberanía en democracias modernas significa que el poder estatal dispone de todos los derechos de soberanía y que está tanto legitimado como limitado por la soberanía popular (este concepto constituye la soberanía interna). En el derecho internacional, soberanía estatal implica la independencia de cualquier dominación extranjera, y la igualdad de todos los Estados sin tener en cuenta sus fortalezas o debilidades económicas, militares u otras (soberanía externa)³⁶. La soberanía “permite la protección jurídica de los estados pequeños de la acción directa o

³⁵ TURNER, Simon, “Angry young men in camps: Gender, age and class relations among Burundian refugees in Tanzania”, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 9, Roskilde University, 1999, URL: <http://www.unhcr.org/3ae6a0c38.pdf>, última visita: 06/2014.

³⁶ *Cf.* BPB Bundeszentrale für politische Bildung, “Souveränität”, URL: <http://www.bpb.de/wissen/S7SFCL>, última visita: 06/2014.

indirecta de los Estados más poderosos” (Burgerman, 2003: 89)³⁷. Asimismo, bajo esta definición, los Estados tienen un estatuto autónomo.

No obstante, la mencionada definición clásica de la soberanía está cuestionada por diversas razones: un aspecto es la entrega de responsabilidades a organizaciones supranacionales como la Unión Europea, o ciertas obligaciones de los Estados frente a la comunidad internacional. El concepto de la *Responsibility to Protect* (la Responsabilidad de proteger) trata de adaptar la definición de la soberanía a nuevos retos. En el subcapítulo siguiente daré una introducción breve a este principio.

5.1 Responsibility to Protect

De acuerdo con la *Responsibility to Protect* (también: R2P), la soberanía ya no está considerada como privilegio de los Estados, sino más bien como una obligación de proteger los propios ciudadanos. Al reconocer la falta de respuestas adecuadas frente a los crímenes más atroces conocidas a lo largo de nuestra historia, los líderes mundiales se comprometieron en la Cumbre Mundial de las NU en 2005 a proteger las personas de genocidio, de crímenes de guerra, la limpieza étnica, y de los crímenes de la humanidad. Este compromiso, llamado *Responsibility to Protect*, establece que:

- (1) el Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger su población del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de la humanidad y la limpieza étnica
- (2) la comunidad internacional tiene la responsabilidad de ayudar a los Estados en el cumplimiento de dicha responsabilidad
- (3) la comunidad internacional debe recurrir a las medidas adecuadas tanto diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos para proteger a las personas de estos crímenes. Si un Estado no protege a su población, o de hecho es el autor de los crímenes, la comunidad internacional debe estar dispuesta a tomar medidas más fuertes, incluyendo el uso colectivo de la fuerza a través del Consejo de Seguridad de las NU³⁸.

Esta obligación aceptada por los Estados miembros cuestiona de manera significativa el concepto original de la soberanía. Pero cabe destacar que según Hehir (2010), ya en los años ‘90 surgieron críticas fuertes contra la soberanía estatal por parte de los defensores de

³⁷ BURGERMAN, Susan, “Soberanía estatal y responsabilidad comunitaria”, en Revista Jurídica. Edición 16, Tomo 1, 2003, URL:

http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2003/16-tomo-1/16_Soberania_Estatal_y_Responsabilidad_Comunit.pdf, última visita: 06/2014.

³⁸ ICRtoP International Coalition for the Responsibility to Protect, “An Introduction to the Responsibility to Protect”, URL: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/learn-about-rtop>, última visita: 06/2014.

intervenciones humanitarias (cf. p. 56). La *Responsibility to Protect*, por lo tanto, contiene un aspecto dual: por un lado la responsabilidad del Estado frente a sus ciudadanos, por otro lado la responsabilidad de la comunidad internacional frente a los mismos en el caso de que el Estado viole su obligación de protegerlos (cf. p. 105).

También el *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* considera la “responsabilidad nacional” como concepto crucial en la respuesta al desplazamiento interno, y como principio de acción fundamental para la comunidad internacional, dado que este concepto también constituye una parte esencial de la soberanía de cada Estado:

National responsibility is a core concept of any response to internal displacement. It is a fundamental operating principle of the international community and is routinely emphasized by governments themselves, as a function of their sovereignty. (p. 9)

Asimismo, el concepto de la *Human Security* es fundamental en este contexto, dado que, en contraposición a los conceptos tradicionales de la seguridad, establece que la seguridad de los individuos y comunidades está por encima de la soberanía estatal (Hehir, 2010: 110). Este concepto político reúne tanto aspectos de los Derechos Humanos, como del mantenimiento de la paz y de la prevención de conflictos. En resumen, todos estos desarrollos y enfoques indican una ruptura con el concepto tradicional de la soberanía.

5.2 La actitud de la comunidad internacional frente a la soberanía estatal

Según Hehir (2010), hoy en día los Estados ya no pueden ser considerados como ‘entidades supremas ingobernables’, lo que también implica que en teoría no pueden tratar a sus ciudadanos como quieran (cf. pp. 124-125). Pero en la práctica sigue siendo difícil intervenir, si un Estado no ha firmado documentos jurídicamente vinculantes, como por ejemplo la Convención de Ginebra y/o sus Protocolos adicionales. No obstante, y de acuerdo con Martin *et al.* (2005), el concepto de la no intervención en asuntos internos pierde su prioridad cuando ciertas acciones de un Estado amenacen la seguridad de otros Estados o de la comunidad internacional (cf. p. 10). Asimismo, las NU tomaron la decisión que violaciones graves de los Derechos Humanos requieren por principio de la intervención internacional (cf. *ibíd.*). Por lo tanto, y basado en esta conformidad, se acordaron cinco principios:

- (1) la dignidad del ser humano constituye un valor básico que cada Estado debe tratar de proteger. [...]
- (2) es necesario aspirar la realización de los derechos fundamentales de grupos y pueblos. [...]
- (3) la discriminación racial está condenada universalmente. [...]

(4) violaciones a gran escala están condenadas universalmente. [...]

(5) la comunidad internacional puede intervenir cuando se produzcan violaciones a gran escala (cf. Hehir, 2010: 125).

Consecuentemente, se ve reflejado que para la comunidad internacional, la soberanía estatal ya no es un principio inviolable. Cohen (2004) también señala que la soberanía absoluta tiene que ser reemplazada por el concepto “sovereignty as responsibility” (p. 2), lo que implica que los Estados deben comprobar su estatuto como entidades independientes y autónomas en sus acciones:

Basically, it stipulates that states, as a measure of their sovereignty, have the fundamental responsibility to provide life-supporting protection and assistance for their citizens. If they are unable to do so, they are expected to request and accept outside offers of aid. (p. 2)

No obstante, Cohen también subraya que si un Estado rechaza o deliberadamente obstaculiza el acceso a su terreno y pone en peligro sus ciudadanos, la comunidad internacional tiene el derecho e incluso la responsabilidad de afirmar su preocupación:

International involvement in such cases can range from diplomatic dialogue to negotiation of access, to establishing international humanitarian presence, to political pressure, to sanctions or, as a last resort, and in exceptional cases, to military intervention. (ibíd.).

En este sentido, la protección de la soberanía de los Estados miembros de las NU, conforme con el derecho internacional, se ve desfasada por la práctica de la intromisión. En la comunidad internacional, este desarrollo incluso está apoyado al tematizar una obligación de intervención, lo que comprueba también que el concepto clásico de la soberanía presenta rasgos obsoletos que ya no están aceptados.

No obstante, cabe destacar que la importancia de la soberanía estatal en el siglo XXI todavía sí está garantizada, dado que sigue protegiendo a Estados pequeños y más débiles en la política internacional de intromisiones externas (Grubmüller, 2007: 72). Pero como ya mencionado, la soberanía de los Estados está vinculada a una responsabilidad de protección frente a sus ciudadanos y depende fundamentalmente del respeto de los Derechos Humanos. Por lo tanto, el concepto de la soberanía requiere urgentemente de una nueva definición (cf. *ibíd.*).

En la parte siguiente del presente trabajo, me enfocaré en el ámbito de la intervención humanitaria estableciendo un vínculo con la temática de la soberanía. Debido a esta última, la intervención humanitaria está criticada frecuentemente, dado que presenta una intromisión destacante en los asuntos internos, y por tanto socava la soberanía estatal.

6. La intervención humanitaria

En este capítulo presentaré en primer lugar el desplazamiento interno como asunto en la agenda humanitaria, y detallaré los diferentes factores que han contribuido al reconocimiento de la importancia del mismo por parte de la comunidad internacional. A continuación definiré el concepto de la ‘intervención humanitaria’ y daré unas informaciones esenciales para una comprensión mayor. Dichas informaciones también servirán como base para poder discutir las debilidades y reparos a la intervención humanitaria. Como último punto presentaré el concepto de la obligación de intervención que concierne sobre todo a los órganos de las NU, y que debe mostrar sobre qué fundamento legal se puede o podría actuar.

6.1 El desplazamiento interno en la agenda humanitaria

Ya desde los años 1980, el fenómeno del desplazamiento interno constituye un tema importante en la agenda humanitaria (*cf.* Cohen y Deng, 1998a: 3). Como factores claves que han contribuido al reconocimiento de la importancia del tema en la comunidad internacional, los autores mencionan varios: un aspecto es el aumento enorme del número total de las IDP a lo largo de las últimas décadas, por lo que al desplazamiento ya no se puede ignorar (*cf. ibíd.*).

Otra razón son los cambios en los medios de comunicación en los últimos años, por los que se ha podido publicar cada vez más sobre las IDP (*cf. ibíd.*). Con el alcance global del internet, los medios de comunicación se pueden dedicar cada vez más a temáticas sobre las que antes, debido a escasas informaciones o un acceso difícil a ciertos Estados como por ejemplo durante la Guerra Fría, no se podía reportar mucho. Con el tiempo, y con más informaciones en público sobre guerras civiles y rebeliones, etc. causando desplazamiento interno, la comunidad internacional está consciente de que la ayuda humanitaria es absolutamente necesaria en muchos casos (*cf. ibíd.* p. 4).

Consecuentemente, se ha aumentado la aceptación de la idea que asuntos internos de un Estado sí pueden o incluso deben ser tematizados de forma legítima por la comunidad internacional, conllevando en casos excepcionales también a una intervención sin el consentimiento del gobierno en cuestión (*cf. ibíd.*).

Asimismo, se llegó a la conclusión de que en sociedades afectadas por guerras, la paz depende en parte también de la reintegración definitiva de los desplazados (*cf. ibíd.* p. 5). También hay Estados que consideran parte de su propios ciudadanos como ‘enemigos’, dado que se asocian a un grupo insurgente, a tendencias políticas o ideológicas oponentes, o de manera más general porque pertenecen a un grupo social, étnico, religioso o cultural juzgado como inferior, amenazante o simplemente porque se les considera como “los otros” (*cf.* p. 6). En tales casos es

de especial importancia que la comunidad internacional negocie, apoye y supervise la reintegración de los desplazados.

Todos estos mencionados factores, entre otros, han contribuido a que por parte de la comunidad internacional se ha reconocido el significado e impacto del desplazamiento interno para la paz internacional y el respeto de los Derechos Humanos como aspecto clave en este contexto. Por lo tanto, el desplazamiento interno en la agenda humanitaria presenta un asunto urgente para las NU.

6.2 El concepto de la intervención humanitaria

Con el concepto de la intervención humanitaria, se entiende la justificación de una intromisión en asuntos internos de un Estado en su territorio nacional, con el fin de prevenir o terminar violaciones graves de los Derechos Humanos, como crímenes de lesa humanidad, hasta el genocidio. Tal intervención humanitaria no es ninguna infracción contra el principio de no injerencia en los asuntos internos de un Estado soberano, cuando el Estado afectado no esté capaz o dispuesto a ofrecer la protección necesaria (Laubach, 1999: 276). Según Grubmüller (2007), la intervención para la protección a personas amenazadas contiene unos elementos claves: la toma de medidas preventivas y pacíficas; la condición previa de un mandato de las NU; la aplicación de medidas coercitivas militares / intervención militar; medidas coercitivas no militares y medidas coercitivas posteriores (p.ej. sanciones) (*cf.* p. 39).

Una intervención humanitaria, por lo tanto, no siempre implica una intervención militar. También la presión política o procesos ante el Tribunal Internacional de Justicia se pueden considerar como ‘intervenciones’. Pero como señala Hehir (2010), de importancia central es sobre todo la cuestión quién decide al final si en una situación particular es adecuado realizar una intervención externa (*cf.* p. 128). Actualmente, este poder de decisión está en manos del Consejo de Seguridad, dado que es el órgano con la reivindicación mayor de autoridad internacional (*cf. ibíd.*).

Pero como ya mencionado en el capítulo 3, la credibilidad de sus decisiones del Consejo de Seguridad han sido criticadas ya frecuentemente. Muchas ONGs humanitarias y activistas se han quejado de contradicciones y la arbitrariedad del mismo llevando a fallos en sus actitudes, por lo que muchos humanitarios argumentan que no se le puede invocar al Consejo de Seguridad para actuar cuando sea necesario (*cf. ibíd.* p. 3).

Por consiguiente, la cuestión de la autoridad en cuanto a la toma de decisiones puede correr el peligro de un abuso de poder, y por tanto presenta ‘una espada de doble filo’ (*cf.* Laubach, 1999: 277). Al analizar la legitimidad, autoridad y el poder del Consejo de Seguridad, Hehir

(2010) concluye que pese a la presente y justificada crítica, se tiene que encontrar a alternativas de autoridad que habiliten al Consejo de Seguridad para realizar intervenciones humanitarias de forma eficaz y continua (*cf.* p. 3): de hecho, frecuentemente los proyectos de intervención fracasan debido a la falta de una base jurídica. La intervención humanitaria no está establecida como medio de la Carta de las NU, por lo que va en contra del concepto de la soberanía estatal. La admisibilidad de las intervenciones humanitarias en el derecho internacional está controvertida en la literatura utilizada para el presente trabajo. Por lo tanto, en el siguiente subcapítulo se presentarán las diferentes debilidades y reparos a dicho concepto.

6.3 Debilidades y reparos frente al concepto de la intervención humanitaria

En función de tener el concepto aclarado, cabe subrayar que una intervención humanitaria puede ser realizada por un Estado individual (unilateral) o un grupo de Estados (multilateral) o *por o autorizada por* una organización internacional competente (colectivo), como las NU (*cf.* Zimmermann, 2014).

Debilidades destacantes generales en las intervenciones humanitarias se encuentran por un lado sobre todo en el proceso decisorio de las NU, por otro lado en la función del Consejo de Seguridad (Grubmüller, 2007: 49; Rudolf, 2013). Como ya mencionado antes, Grubmüller no lo considera como un órgano objetivo y por tanto critica que dicha institución dispone de la autoridad única en cuanto a la decisión sobre la aplicación de medidas coercitivas. Hehir (2010) también comparte estas críticas al mencionar los prejuicios percpcionados del Consejo de Seguridad: desde su punto de vista, sufre de una mala percepción internacional debido a la naturaleza poca representativa por sólo cinco miembros permanentes en el Consejo³⁹, y el grado en que los mismos han dado regularmente primacía a consideraciones políticas más que a jurídicas (*cf. ibíd.* p. 135).

Como reparos al concepto de la intervención, sobre todo militar, destaca la contraproductividad y los peligros de la misma: Boispéan (2011) destaca mediante el ejemplo de la guerra en Libia de 2011 que la decisión de las NU de intervenir conllevó la aceptación de que personas civiles se murieran como ‘daños colaterales’ durante la operación. Según el autor, este factor contribuyó, en ciertas partes de la población libia, a un fomento del poder y de la legitimidad

³⁹ El Consejo de Seguridad está conformado por cinco miembros permanentes y 10 temporales. Los cinco permanentes presentan las potencias victoriosas tras la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Rusia y China. Todos los miembros del Consejo disponen de un voto; la toma de decisiones generalmente se realiza a través del voto afirmativo de como mínimo nueve miembros. Pero destaca que solo los cinco miembros permanentes disponen del derecho a veto, aplicado ya numerosas veces por intereses geoestratégicos, económicos, etc. y por tanto causando críticas diversas (como ejemplo actual cabe mencionar el veto de China y Rusia frente a una intervención humanitaria en Siria). *Cf.* Handelsblatt, “Eingreifen in Syrien: Wie China und Russland ihr Veto Begründen“, 21/07/2012, URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/ingreifen-in-syrien-wie-china-und-russland-ihr-veto-begrunden/6904992-2.html>, última visita: 06/2014.

de Muamar el Gadafi, dado que la muerte de personas civiles causada por la comunidad internacional también podía llevar a la sensación de una amenaza provocada por las ofensivas desde el extranjero. Boispéan subraya, por lo tanto, que una revolución y una democracia no se dejan implementar desde fuera, sobre todo no mediante armas. El apoyo diplomático para una democratización sí tiene gran importancia, pero la importación de la misma no se deja realizar desde el Occidente. Solo la población del Estado en cuestión puede conseguirla para que se establezca de forma legítima y estable (*cf. ibíd.*).

Grubmüller (2007) también critica la eficacia insuficiente de las intervenciones al referirse a las capacidades sobreestimadas de las tropas de las NU que en ciertas operaciones pueden causar incluso un recrudecimiento de la guerra (*cf. p. 52*)⁴⁰.

Otros reparos a medidas de intervenciones humanitarias, según Grubmüller, son también el peligro de abuso mencionado ya varias veces: entre ellos se encuentran por un lado la aspiración a intereses propios; una selección de los conflictos en los que se interviene; la hegemonía del Occidente, es decir intervenciones como expresión de la relación de fuerzas políticas internacionales, sobre todo por parte de los Estados Unidos o miembros de las tropas de las NU; y por otro lado la problemática ya mencionada de la soberanía, que lleva a una actitud anti invasora (*cf. ibíd. p. 53*).

Según Hehir (2010), hay varias respuestas a intervenciones humanitarias como acciones ‘ilegales’, o sea no consolidadas legalmente: sería posible establecer una base legal para intervenciones que correspondiese con responsabilidades éticas (*cf. p. 102*). También una evaluación de acuerdo con factores morales y no jurídicos sería una posibilidad, aunque sea crítica; o se enfoca en la separación entre legalidad y legitimidad (*cf. ibíd.*).

El autor argumenta que la legitimidad constituye un concepto muy discutido pero ‘subdesarrollado’. Sostiene que personas y Estados cumplen con reglas bajo tres condiciones: *coercion* (coerción), *consent* (consentimiento) y *self-interest* (interés propio) (p. 128). Con esto, se trata de la cuestión de poder, dado que es decisivo, cuáles actores se someten a las recomendaciones u órdenes de los demás voluntariamente o bajo coerción, y si están convencidos de que los órdenes o recomendaciones son legítimos de forma inherente (*cf. ibíd. p. 130*). Desde un punto de vista jurídico, el derecho a veto de los cinco miembros permanentes

⁴⁰ En este contexto cabe mencionar la situación en Afganistán y el denominado fenómeno “Green on Blue” (de acuerdo con el código de colores que azul representa a fuerzas estadounidenses, verde a aliados y rojo a enemigos): ya desde 2008, pero sobre todo desde la retirada continua de las tropas internacionales a partir de 2011, destaca el bombardeo selectivo de soldados de la ISAF (*International Security Assistance Force*) por soldados y policías afganos aliados. En 2012, un 15% de los muertos de soldados de la ISAF se debe a “Green on Blue”. Por lo tanto, una de las misiones de la intervención, o sea formar a los aliados afganos y aliarse de verdad, no cumple con la pacificación aspirada y se está enfrentando a problemáticas con impacto grave y difícilmente de controlar. *Cf.* FORTIN, Jacey, “Green-On-Blue, Fade to Black: Are Insider Attacks Drawing Down In Afghanistan?”, 2013, URL: <http://www.ibtimes.com/green-blue-fade-black-are-insider-attacks-drawing-down-afghanistan-1120935>, última visita: 06/2014.

del Consejo de Seguridad legitima las decisiones a favor o en contra de una intervención, aunque dicho derecho está dominado por intereses propios de estos Estados. Este hecho, por tanto, excluye parcialmente por completo un procedimiento moralmente legítimo.

Asimismo, es de gran importancia la cuestión de la autoridad: aunque la autoridad implique poder, el poder no implica autoridad (*cf. ibíd.* p. 132). Hehir explica la problemática como sigue: cuando nos sometemos a una ley porque creemos que la institución gubernamental y jurídica es legítima, se puede decir que dichas instituciones disponen de autoridad. Pero cuando solo nos sometemos a una ley porque estamos obligados, entonces en tal caso las instituciones sí tienen poder, pero al mismo tiempo les falta autoridad (*cf. ibíd.*).

Una definición reconocida de autoridad que resume la explicación de Hehir sería la siguiente: “(...) a relation among actors within a hierarchy in which one group is recognized as having both the right and the competence to make binding decisions for the rest of the community (...)” (Cronin y Hurd, 2008: 5, citado en Hehir, 2010: 132). En este contexto, por lo tanto, la cuestión fundamental es ¿cómo deben los órganos de las NU apoyar a grupos en necesidad de protección como las IDP mediante intervenciones humanitarias, si les falta el poder, la autoridad y la legitimidad para poder realizar tales medidas, estando sujetos a las decisiones y el derecho a veto del Consejo de Seguridad?

Por consiguiente, la realización de una intervención humanitaria presenta debilidades graves relacionadas con el sistema, por las que está obstaculizada la intervención legítima en situaciones críticas. Por este motivo, en los últimos años se ha discutido frecuentemente sobre una obligación de intervención, que debía contrarrestar las decisiones arbitrarias del Consejo de Seguridad.

6.4 El concepto de la obligación de intervención

La obligación de intervención se fundamenta en la paz mundial como objetivo central de las NU que se debe proteger mediante una garantía para la seguridad colectiva. Pero esto solo se puede lograr, si los órganos de las NU disponen de la competencia de adoptar medidas contra amenazas de la paz. Consecuentemente, y dado que la defensa de la paz mundial constituye la tarea principal del Consejo de Seguridad, resulta un derecho de intervención cuando esté puesto en peligro la paz mundial por violaciones graves de los Derechos Humanos.

Aunque en casos de genocidio u otras violaciones masivas de los Derechos Humanos sea imprescindible una intervención obligatoria por razones morales, todavía no existe ningún fundamento jurídico para una obligación de intervención. Tomuschat (1995) destaca que la

*Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*⁴¹, aprobado por las NU en 1948, no se afronta a la cuestión, cómo se debe intervenir en el caso de genocidio en un Estado determinado, sino se refiere en primer lugar al castigo de las personas culpables del genocidio. También al recurrir al Capítulo VII de la Carta de las NU⁴², uno se ve enfrentado a dificultades, dado que el Consejo de Seguridad tiene que haber confirmado la existencia de una amenaza para la paz antes de poder intervenir. Pero debido a que hasta ahora no hay criterios objetivos para poder determinar la existencia de tales amenazas, depende de la interpretación del Consejo de Seguridad (*cf. ibíd.*).

Grubmüller (2007) considera una obligación de intervención vinculada a la existencia de criterios objetivos como base de un procedimiento uniforme y no arbitrario (*cf. p. 77*). Respecto a la legitimidad, se requiere del concepto de la *Responsibility to Protect* y la *Human Security*, ambos ya tematizados en el capítulo 5.1. Asimismo, para poder garantizar la eficacia de las intervenciones, es indispensable llevar a cabo reformas respecto a la planificación, realización y los procesos decisorios (*cf. ibíd.*).

Según la autora, la prevención de crisis se considera principalmente una tarea de los Estados soberanos y de sus instituciones. Los fundamentos de una prevención eficiente son sobre todo el trato justo y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, la previsibilidad de las medidas estatales, una buena gobernanza, la protección de los Derechos Humanos, el fomento del desarrollo social, y una distribución justa de los recursos (*cf. ibíd. p. 83*).

No obstante, la comunidad internacional tiene un papel esencial con el apoyo de una convivencia pacífica; por ejemplo a través de medidas para la cooperación al desarrollo y un fomento activo de los Derechos Humanos (*cf. ibíd.*). Muchos disturbios violentos son reconocibles ya muy temprano, y un sistema de alerta precoz dentro de la comunidad internacional puede contribuir a la prevención de escalaciones y por tanto también a la evitación de intervenciones.

Pero cabe señalar que en la mayoría de los casos no se realiza ninguna intervención directa. Como razones claves Grubmüller menciona la falta de coordinación entre los sistemas existentes de alerta precoz; un mal análisis de datos y/o una conversión faltante de los datos en medidas políticas; y un retraso por intereses diferentes (*cf. ibíd.*). Respecto a la prevención de

⁴¹ ACNUR, “Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio”, 9 de diciembre de 1948, URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0023>, última visita: 07/2014.

⁴² El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, titulado “Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión”, contiene los artículos 39 a 51 de dicha Carta. En estos 13 artículos, las NU reglamentan el procedimiento con sanciones o medidas coercitivas económicas y militares contra Estados por parte de la comunidad internacional. Fuente: Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VII: Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión”, URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>, última visita: 07/2014.

crisis, los medios de comunicación tienen un papel fundamental, dado que pueden llamar la atención de todo el mundo mediante información inmediata y reportajes explicativos, y consecuentemente pueden determinar a los responsables con poder decisorio a reaccionar adecuadamente (*cf. ibíd.* p. 85).

Pero Grubmüller critica que en realidad no funcionan ni los sistemas de prevención, ni de alerta precoz, ni la intervención adecuada en situaciones de crisis. Frecuentemente, se espera demasiado tiempo hasta que se llevan a cabo intervenciones. Un caso ejemplar presenta la no intervención de la comunidad internacional en Ruanda durante el genocidio en 1994⁴³.

Grubmüller clasifica posibles medidas en tres diferentes categorías:

- (1) medidas militares (p.ej. a través de embargos de armas respecto a la venta de equipo militar, o la terminación de cooperaciones militares o de programas de entrenamiento militar)
- (2) medidas económicas (sanciones financieras, pero no obstante teniendo en cuenta sobre todo los impactos a la población civil; también restricciones de vuelos y viajes pertenecen a esta categoría)
- (3) medidas políticas/diplomáticas (sanciones y restricciones simbólicas, como p.ej. la suspensión de Estados miembros de instituciones internacionales o regionales, o el rechazo de ingreso, respectivamente) (*cf. ibíd.* p. 86). Intervenciones militares deberían ser el último medio y solo utilizadas cuando ya se haya recurrido a todas las demás medidas.

Hehir (2010) también analiza la cuestión si intervenciones humanitarias constituyen un derecho o una obligación para la comunidad internacional (*cf.* p. 134). Supone que la identificación de derechos, sin la determinación paralela de obligaciones, posibilita selectividad y lleva a inestabilidad (*cf. ibíd.*). Desde su punto de vista, en el caso de sufrimiento humano, no solo tenemos el derecho, sino la obligación de actuar. Consecuentemente, en su opinión las relaciones internacionales no se fundamentan en derechos establecidos, sino en obligaciones morales.

⁴³ Según el diplomático neozelandés Colin Keating, que presidía el Consejo de Seguridad cuando estalló el conflicto en Ruanda en abril de 1994, en aquel entonces el Consejo “se negó a reconocer que se estaba perpetrando un genocidio por parte de extremistas hutu contra la minoría tutsi y no cumplió con su deber de reforzar la misión de paz de la ONU para proteger al mayor número posible de civiles”. Meses antes de que en abril de 1994 estallasen las matanzas en Ruanda, el entonces comandante de la misión de la ONU en el país, el general canadiense Romeo Dallaire, advirtió de lo que se avecinaba a los principales responsables de las Naciones Unidas. Sin embargo, la comunidad internacional se negó a tomar medidas y cuando lo hizo ya era demasiado tarde. En sólo tres meses entre 500.000 y un millón de personas fueron asesinadas en Ruanda, muchas de ellas a machetazos por milicias y otros civiles. Fuente: Notihoy, “La ONU recuerda su fracaso en Ruanda y reafirma compromiso contra genocidios”, 16.04.2014, URL: <http://notihoy.com/la-onu-recuerda-su-fracaso-en-ruanda-y-reafirma-compromiso-contra-genocidios/>, última visita: 07/2014.

Antes de que los órganos de las NU puedan esforzarse adecuadamente por una protección amplia de las IDP, hay que establecer bases jurídicas que les facilitan la intervención en asuntos interiores. Para poder garantizar la toma de medidas convenientes para la situación de seguridad internacional actual, Grubmüller (2007) también ve la necesidad de reformas tanto dentro del sistema de las NU, como en la política exterior de los Estados miembros (*cf. ibíd.* p. 93). El Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes que disponen de un derecho a veto inviolable, ya no es conforme a la actualidad como instrumento dentro de la institución del Consejo de Seguridad (*cf. ibíd.*).

Una reforma del Consejo de Seguridad hacia más firmeza, estabilidad, transparencia y seguridad de los procesos sería deseable para poder lograr una toma de decisiones más previsible (*cf. ibíd.* p. 98). Otro problema que menciona son los Estados más pequeños y Estados del sur que están representados en minoría en el Consejo de Seguridad. Asimismo, no se ocupa de cambios en relaciones de poder a nivel mundial, dado que conllevaría cambios en la composición de representantes en el Consejo (*cf. ibíd.*). Grubmüller también propone una modificación o incluso la eliminación del derecho a veto, debido a que el bloqueo por veto provoca en muchas situaciones la incapacidad del Consejo de Seguridad de actuar.

En el siguiente capítulo, por tanto, me enfocaré en el desarrollo de los *Guiding Principles on Internal Displacement* que constituyen uno de los pocos documentos básicos importantes respecto al apoyo institucional para las IDP.

7. Los *Guiding Principles on Internal Displacement* – un enfoque global de desplazamiento interno

Debido al número creciente de las IDP a nivel mundial a lo largo de las últimas décadas, en 1998 se elaboraron y presentaron los denominados *Guiding Principles on Internal Displacement* (los Principios Rectores de los Desplazados Internos; véase Anexo 3) a la Comisión de Derechos Humanos de las NU (desde 2006: el Consejo de Derechos Humanos (CDH)) para crear un fundamento jurídico para la protección de las IDP. Aunque no se trata de una convención jurídicamente vinculante para los Estados, sino sólo de una declaración, los *Guiding Principles* establecen un estándar mínimo para el trato de las IDP, y son aplicados por cada vez más Estados e instituciones (*cf. Phuong, 2004: 56*)⁴⁴.

⁴⁴ PHUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, CSICL Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, New York, 2004.

7.1 El contenido de los *Guiding Principles*

Basados en el análisis de una compilación de normas ya existentes de Derechos Humanos⁴⁵ y del derecho internacional humanitario⁴⁶, los *Guiding Principles* abarcan en total 30 puntos que proveen a gobiernos y organizaciones humanitarias una orientación para el trabajo respecto a las IDP, y un compendio de los derechos internacionales aplicables. No sólo ponen gran énfasis en la protección de los Derechos Humanos, sino también en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (cf. Phuong, 2004: 119). Asimismo, ofrecen una definición de lo que a quiénes se refiere como IDP, y cuáles son las responsabilidades de los Estados. Otro aspecto importante es que no sólo se enfocan en situaciones de conflictos armados, sino que tratan de proveer una guía aplicable en todo momento.

El documento cubre una amplia gama de derechos correspondiendo a las necesidades de las IDP y ofreciendo protección tanto contra como durante desplazamiento interno. Mientras que la primera parte da un resumen de unos principios generales, como la protección del derecho a asilo, la responsabilidad primaria de los Estados en ofrecer protección para los desplazados, y el principio de la no discriminación, la segunda parte trata de la protección de desplazamiento interno (Principios 5 a 9). Por primera vez en un documento de las NU, un derecho general a no ser desplazado arbitrariamente está formulado explícitamente (Principio 6). La siguiente parte contiene sobre todo principios que ofrecen protección durante el desplazamiento (Principios 10 a 23). Está abordada una amplia gama de Derechos Humanos, como por ejemplo la educación e identificación personal. El documento también trata la cuestión de apoyo humanitario (Principios 24 a 27), y los problemas relacionados con retorno, reasentamiento y reintegración (Principios 28 a 30)⁴⁷ (cf. *ibíd.* p. 56). En general, el enfoque está en la protección de grupos especiales, en particular en mujeres y niños, dado que representan la gran mayoría de las IDP.

⁴⁵ Los instrumentos principales a los que se recurre en la protección de las IDP son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (aprobada en 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Cf. Phuong, 2004: 42.

⁴⁶ Debido a que conflictos armados constituyen la causa principal del desplazamiento forzoso, incluyendo desplazamiento interno, el derecho internacional humanitario juega un papel crucial en cuanto a la protección de las IDP. Contiene reglas que regulan los medios y métodos de la guerra. Las disposiciones principales del derecho internacional humanitario se encuentran en las cuatro Convenciones de Ginebra (1949) y sus dos Protocolos adicionales (1977). El contenido de las convenciones y protocolos es el siguiente: I Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; II Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. Cf. Phuong, 2004: 44-49.

⁴⁷ ACNUR, "Internally Displaced People. Questions & Answers", septiembre 2007, p. 13, URL: <http://www.unhcr.org/basics/BASICS/405ef8c64.pdf>, última visita: 07/2014.

Cabe destacar que en cierto sentido, los *Guiding Principles* presentan una innovación, dado que incorporan elementos claves tanto del derecho internacional humanitario, como de los Derechos Humanos, pero también del derecho de los refugiados⁴⁸, y demuestran el alto grado de complementación entre estos tres instrumentos jurídicos (*cf. ibíd.* p. 57).

7.2 El desarrollo histórico de los *Guiding Principles*

En el año 1993, el primer Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos Francis M. Deng (véase también capítulo 4.1.1) empezó a realizar un primer estudio sobre los estándares internacionales para las IDP, que presenta la base para la elaboración de los *Guiding Principles* (*cf. Phuong, 2004: 54*). Seguidos por otros estudios, se reveló que aunque el marco legal existente cubra una amplia gama de las necesidades de protección de las IDP, existen zonas intermedias y lagunas.

Alentado por la Comisión de Derechos Humanos de las NU y la Asamblea General, Deng desarrolló junto con un equipo de expertos jurídicos internacionales y bajo la dirección de Walter Kälin los *Guiding Principles on Internal Displacement*, que fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos por primera vez en 1998 (*cf. ibíd.*). La Comisión reconoció los *Guiding Principles* como herramienta significativa y se mostró muy satisfecho de que un número cada vez más creciente de Estados, órganos de las NU, organizaciones regionales y ONGs los aplican como estándares en su trabajo (*cf. ibíd.* p. 55).

7.3 Conclusiones, preocupaciones y debilidades

Respecto a la elaboración de los *Guiding Principles*, cabe destacar que los actores principales eran el Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, su equipo, el CICR y algunas ONGs. Los únicos Estados activos en el proceso eran Austria y Noruega al patrocinar varias reuniones de expertos jurídicos. En la Comisión de Derechos Humanos nunca había ningún debate específico sobre los Principios. Ésta sólo tomó nota de ellos en una resolución y los adoptó sin voto. Por lo tanto, por falta de discusiones anticipadas, sobre todo países en

⁴⁸ El derecho internacional de los refugiados es un conjunto de reglas y procedimientos que tiene como objetivo proteger, en primer lugar, a las personas que buscan asilo por motivos de persecución, y en segundo lugar proteger a las personas reconocidas como refugiados bajo los instrumentos pertinentes. Aunque su marco legal proporcione un conjunto distinto de garantías para estos grupos específicos de personas, es inevitable que esta protección legal coincide en cierta medida con el derecho internacional de los Derechos Humanos, así como el derecho internacional humanitario.

Las principales fuentes de derecho de los refugiados se basa en tratados; en particular la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951) y su Protocolo de 1967, y el derecho internacional consuetudinario. Este último se aplica a todos los Estados, independientemente de si son partes en tratados pertinentes o no. Instrumentos regionales representan un conjunto adicional de protección, en particular la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (para África) y, aunque de manera formal no está jurídicamente vinculante, la Declaración de Cartagena de 1984 (para América Latina). Fuente: Université de Genève, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, “Rule of Law in Armed Conflicts Project. International Refugee Law”, URL: http://www.geneva-academy.ch/RULAC/international_refugee_law.php, última visita: 07/2014.

desarrollo o confrontados con desplazamiento interno, como por ejemplo India, Siria y Egipto han rechazado reconocer y aplicar los Principios (cf. Phuong, 2004: 71-72).

Phuong (2004) también critica que aunque los *Guiding Principles* tratan la mayoría de aspectos relacionados con desplazamiento interno, algunas cuestiones están mencionadas demasiado brevemente o no en absoluto. Muchas veces, minorías son las primeras víctimas de persecución, y por tanto de desplazamiento. No obstante, y de acuerdo con la autora, las minorías están mencionadas sólo una vez en el Principio 9, junto con pueblos indígenas, pastores y campesinos (cf. *ibíd.* p. 65). En el Principio 6(2)(a) al prohibir la “limpieza étnica”, esta cuestión está abordada indirectamente también, pero Phuong sostiene la necesidad de incluir medidas más fuertes y específicas: “Only full respect for minority rights can guarantee protection against displacement” (*ibíd.*). Pero la debilidad más significativa de los *Guiding Principles* podrá ser que no es un instrumento jurídicamente vinculante. Tanto Estados como otros actores, o incluso organizaciones internacionales no están obligados legalmente a respetarlos y no se les puede hacer responsables al violarlos (cf. *ibíd.* p. 66). Por un lado, y como peligro evidente destaca que se pueden convertir en letra muerta, dado que no existe ningún mecanismo para garantizar su implementación adecuada. Pero por otro lado, si los principios fueran un instrumento vinculante, probablemente no serían tan integral, lo que presenta una de sus fuerzas. Por eso Phuong resume: “(...) although the Guiding Principles are not a legally binding instrument, they contain rules that form part of treaty law and (...) are therefore legally binding” (*ibíd.*).

En 2008, es decir diez años después de la introducción de los *Guiding Principles*, Cordula Droege realizó un análisis sobre los cambios avanzados a lo largo de este período. Concluye que hay numerosos progresos, pero todavía también muchas debilidades. Como problema fundamental considera el no cumplimiento de los combatientes con normas para la protección de la población civil (Droege, 2008: 9). No obstante, un aspecto positivo es la conciencia cada vez mayor de los gobiernos frente al desplazamiento y que por tanto este problema ya no está negado (cf. *ibíd.*). Tanto en las políticas nacionales, como en acuerdos de paz, el desplazamiento interno está tematizado cada vez más.

Sin embargo, según Cohen y Deng (1998a), los 30 Principios todavía no son un instrumento suficiente, sino más bien sólo constituyen una base para el desarrollo de un documento jurídicamente vinculante al fomentar al mismo tiempo los *Guiding Principles* (cf. *ibíd.* p. 8). Para la capacidad de intervención de los órganos de las NU, una convención jurídicamente vinculante significaría un progreso importante.

En el siguiente capítulo, por tanto, presentaré varios enfoques de solución de diferentes investigadores que, aparte de reclamar documentos jurídicos básicos, también formulan propuestas para la mejora del sistema de protección para las IDP.

8. Enfoques de solución

Después de un análisis amplio de los diferentes aspectos relevantes e interrelacionados respecto a la temática de desplazamiento interno, ahora entresacaré y discutiré enfoques concretos de solución de diferentes investigadores que deben demostrar, cómo se puede mejorar el concepto de protección de las NU para las IDP.

En primer lugar se analizarán las ventajas y desventajas de la creación de nuevas leyes. Después me ocuparé de la posibilidad de crear un órgano nuevo de las NU responsable solo de las IDP, lo que contrapondré a las ventajas e inconvenientes de ampliar las responsabilidades de un órgano de las NU ya existente. En esta comparación también se revelará cuál de los órganos de las NU sería más apropiado para la asunción de la responsabilidad por las IDP.

El refuerzo de los recursos financieros también presenta un punto central, tanto como la demanda de ampliar e intensificar las medidas de seguridad y prevención para las IDP y las organizaciones humanitarias.

A continuación también presentaré el denominado *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, que contiene instrucciones concretas para el trabajo con IDP, Estados y organizaciones. Como último punto en este capítulo me ocuparé de soluciones generales a largo plazo para el desplazamiento interno.

8.1 La creación de nuevas leyes

Tanto Cohen y Deng (1998a: 75), como Martin *et al.* (2005: 3) se pronuncian en favor de una reforma del sistema jurídico internacional. Cohen y Deng (1998a) también revelan unas razones que pueden impedir una reforma de la legislación, pero comparadas con las ventajas, no son de tanta importancia: mencionan que el desarrollo de nuevas leyes podría obstaculizar la realización de normas ya existentes o socavarlas. Además, un marco normativo exclusivamente para las IDP podría discriminar a otros grupos de personas (*cf. ibíd.*). Como aspectos positivos de un marco normativo específico señalan el fortalecimiento y la consolidación de conceptos de protección ya existentes, y que debilidades y zonas intermedias en el derecho podrían ser abordadas mejor (*cf. ibíd.*). Otros grupos de personas, como por ejemplo refugiados, minorías o indígenas también disponen de convenciones o declaraciones

especiales, por lo que se puede excluir que un estatuto privilegiado de las IDP discriminaría a los demás.

Respecto a una reforma institucional, según Cohen y Deng existen tres opciones:

- (1) la creación de un órgano nuevo de las NU exclusivamente responsable por las IDP
- (2) la asignación de la responsabilidad por las IDP a un órgano ya existente de las NU
- (3) el fortalecimiento de convenios colaborativos entre las organizaciones cuyos mandatos y actividades están relacionados con desplazamiento interno (*cf. ibíd.* pp. 168-172).

8.2 La creación de un órgano nuevo de las NU

Martin *et al.* (2005) se pronuncian firmemente a favor de la creación de un nuevo órgano de las NU, más precisamente de un *UN High Commissioner for Forced Migrants* que debería ser responsable tanto de refugiados como de IDP, y ocuparse de la mejora de los mecanismos de coordinación dentro de las NU, y entre las NU y otros actores (*cf.* pp. 3 y 81).

Cohen y Deng (1998a) consideran esta idea más ambivalente: sostienen que un nuevo órgano probablemente no recibiera mucho apoyo, y por tanto apenas sería realizable. Además, sería difícilmente posible movilizar recursos (*cf.* p. 9). Otro punto de crítica presenta el hecho que los ámbitos de acción se interferirían con los de otros órganos de las NU (*cf. ibíd.* p. 169). Consecuentemente, se podría causar una debilitación en los campos de acción, las capacidades y los recursos de otros órganos. Asimismo, resultaría muy difícil integrar los gastos para una nueva institución en el presupuesto de las NU.

También existe el peligro de que una nueva institución pudiera provocar la actitud de los gobiernos de descargar problemas, que normalmente están bajo su responsabilidad, a esta nueva autoridad competente. Algunos gobiernos podrían considerar que una nueva institución constituye una intromisión en sus asuntos internos, lo que a su vez está vinculado con el problema de la soberanía estatal (véase capítulo 5). Además, un órgano nuevo tendría que solicitar a los gobiernos de los Estados afectados el acceso a su territorio, mientras que una organización ya existente y presente sólo tendría que ampliar sus actividades (*cf. ibíd.*). El riesgo de rechazo es relativamente alto, dado que, como ya mencionado antes, el desplazamiento interno constituye un ámbito de acción bastante crítico, debido a la problemática de la soberanía.

Como único aspecto positivo que apoyaría la creación de un nuevo órgano de las NU, sería la posibilidad de que tanto gobiernos, como las IDP podrían acudir a una instancia central y capaz de actuar (*cf. ibíd.*). Con el análisis de las ventajas e inconvenientes, Cohen y Deng concluyen que debido a los numerosos argumentos en contra, la propuesta de crear un nuevo órgano solo

para las IDP no encontrará ningún apoyo en la comunidad internacional, a causa de la falta de recursos y de la voluntad política: “Neither the political will nor the resources exist to support a new agency” (*cf. ibíd.*). Phuong (2004) también comparte este punto de vista por las mismas razones y por tanto destaca: “[...] the creation of a new agency for the internally displaced [...] is now seen as being neither feasible nor desirable.” (p. 85). Además subraya que ninguna organización sola es capaz de ocuparse de las necesidades de las IDP (*cf. ibíd.* p. 87).

8.3 La ampliación del mandato de un órgano de las NU ya existente

Tanto Cohen y Deng (1998a: 9), como Phuong (2004: 85-86) apoyan la ampliación del mandato de una organización de las NU ya existente, dado que algunas de ellas ya disponen de conocimientos especializados por el trabajo con las IDP. Phuong señala: “A review of the capacities of the various agencies demonstrates that they have already developed some expertise in the field of internal displacement and, consequently, there is no need for the creation of a new agency” (2004: 86).

En este subcapítulo, por tanto, entresacaré dos órganos diferentes pero fundamentales en el ámbito del desplazamiento interno, y analizaré las ventajas e inconvenientes de una ampliación de sus mandatos correspondientes.

8.3.1 ACNUR

Al ya tener muchas experiencias y conocimientos especializados en cuanto al trabajo con las IDP, Cohen y Deng (1998a) consideran la ampliación del mandato del ACNUR la mejor opción (*cf.* p. 170). Según ellos, el ACNUR es la organización mejor equipada de las NU para esta tarea, tanto operacional como jurídicamente. El verdadero grupo destinatario de la organización, o sea refugiados, muestran muchas similitudes con las IDP, por las que el ACNUR en el pasado ya se ha ocupado de una gran parte de las mismas (*cf. ibíd.*). Por la adopción de la responsabilidad por las IDP consolidada con el mandato, también se podrían solucionar injusticias regionales existentes respecto al trato de refugiados e IDP.

Un argumento en contra de la ampliación del mandato del ACNUR es que la asunción de la responsabilidad por un número tan grande de IDP a nivel mundial muy probablemente sobrepasaría las capacidades y recursos de una sola organización. Phuong también comparte esta opinión y resume: “[...] no agency can cover the needs of the internally displaced on its own” (2004: 87). El ACNUR mismo exige un enfoque integral o adaptado entre sí entre las NU y otras organizaciones humanitarias, como por ejemplo el CICR (*cf.* Cohen y Deng 1998a: 170). Los reparos del ACNUR frente la asunción de la responsabilidad completa por las IDP

son la probabilidad de que conlleva un cambio significativo en el carácter de la organización, y el uso excesivo de su personal y sus recursos (*cf. ibíd.*).

Pese a la competencia que habilita al ACNUR para ocuparse de las IDP, la organización no debería ser el único responsable de ellas. Cohen y Deng (1998a) recomiendan aprovechar más eficazmente de los mandatos y capacidades existentes al realizar un esfuerzo de colaboración bajo el *Emergency Relief Coordinator* (ERC)⁴⁹, o sea el Coordinador del Socorro de Emergencia, en las sedes y bajo los coordinadores humanitarios en el campo (*cf. ibíd.* p. 9). Por lo tanto surge la cuestión, si un cambio del mandato es necesario de verdad, dado que el ACNUR actualmente ya se ocupa de una parte de las IDP y también seguirá atendiéndolas. Si se aspira un cambio del mandato, o bien se tendría que facilitar recursos adecuados, tanto financieros como humanos, o redistribuir ciertos ámbitos de trabajo a otros órganos de las NU u organizaciones humanitarias.

8.3.2 UNICEF

Otra organización que podría ocuparse más de las IDP es UNICEF. Dado que más de 70% de las IDP son mujeres y niños y al tener un mandato que cubre a ellos, sería una opción probable encomendarle a esta organización la responsabilidad por los desplazados internos (Phuong, 2004: 99 y 142; Cohen y Deng, 1998a: 171). Su trabajo se fundamenta en la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (CIDN) y respecto a las IDP incluye, entre otros, la intervención directa con gobiernos y la elaboración de informes periódicos sobre situaciones de desplazamiento interno. UNICEF originalmente es un organismo de desarrollo, pero está involucrado cada vez más en el trabajo de emergencia que ya representa una cuarta parte de sus actividades, que incluyen sobre todo la provisión de asistencia médica básica, nutrición, agua, instalaciones sanitarias, y programas de educación básica (Phuong, *op. cit. ibíd.*).

La organización trabaja descentralizado y por tanto tiene la posibilidad de actuar rápidamente en caso de emergencias. Además, UNICEF está considerado neutral y por su popularidad internacional resultaría difícil para gobiernos y grupos rebeldes criticar sus actividades (Cohen y Deng, *op. cit. ibíd.*).

⁴⁹ El puesto del *Emergency Relief Coordinator* (ERC) fue creado en 1992 con el fin de mejorar y fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria. El ERC preside el *Inter-Agency Standing Committee* (IASC, el Comité Permanente entre Organismos), y es el director de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) que sirve como Secretaría del IASC. En las reuniones del IASC también se encuentran representantes de la OIM, del CICR y de ONGs, entre otros. Para poder garantizar una respuesta coherente e integral de las NU, se toman decisiones comunes. Las decisiones son tomadas por los propios directores de las agencias, lo que constituye la ventaja principal en este mecanismo. No obstante, cabe destacar que el ERC no dispone de ninguna autoridad sobre los demás directores, y consecuentemente no puede dirigir ninguna operación él mismo. Además, algunas agencias de las NU son reacias a aceptar su autoridad. *Cf. Phuong, 2004: 103-104.*

No obstante, aunque UNICEF se encarga de numerosas actividades de emergencia y representa una de las organizaciones más activas en el ámbito de desplazamiento interno, UNICEF mismo no aspira un cambio de su mandato, y por tanto tampoco puede asumir la responsabilidad general por todas las IDP (*cf. ibíd.*). Phuong concluye: “[UNICEF] clearly does not have the mandate to assume overall responsibility for all internally displaced persons, but only for internally displaced women and children” (*op. cit.* p. 100).

De acuerdo con estos hechos, UNICEF más bien puede cumplir con la función de apoyo al ACNUR, pero no como organización que puede asumir la responsabilidad completa por todas las IDP. Las responsabilidades con las que tendría que enfrentarse, ya no estarían relacionadas con su mandato original.

8.3.3 Conclusión

Para resumir, cabe destacar que en teoría el ACNUR representaría el órgano más adecuado de las NU para la responsabilidad de las IDP, pero habría que facilitar recursos adecuados y fortalecer acuerdos colaborativos entre los órganos de las NU y otras organizaciones humanitarias. Actualmente hay numerosos órganos que se ocupan de las necesidades de las IDP, y que están desarrollando nuevos enfoques para aumentar la protección, asistencia y el apoyo de reintegración. Consecuentemente, fortalecer y coordinar mejor estos esfuerzos puede resultar un aspecto fundamental para lograr mejoras sustanciales (Cohen y Deng, 1998a: 172). Ya en 1997, el Secretario General de las NU de entonces, Kofi Annan, afirmó esta opción en su programa de reforma cuando le hizo al ERC el coordinador para cuestiones relacionadas con IDP y el responsable por las mismas en cuanto a protección y asistencia (*cf. ibíd.*).

Tanto Phuong (2004) como Cohen y Deng (1998a) proponen aspectos específicos para poder mejorar el sistema. En primer lugar destaca la necesidad de asignar la responsabilidad principal a una “lead agency”, o sea una agencia principal en cada situación de emergencia grave (*cf. Phuong, 2004: 106; Cohen y Deng, 1998a: 172*). Esta propuesta se debe a la creciente conciencia frente a emergencias específicas y el apoyo muchas veces movilizado por un organismo principal. El análisis de diferentes estudios de casos concretos revela que este enfoque dio buenos resultados: en casos en los que un organismo asumió la responsabilidad principal, como por ejemplo en la antigua Yugoslavia o Tayikistán, se prestó más atención a las necesidades de las IDP y se colaboró más con otras organizaciones para aprovechar de sus conocimientos especializados. En el caso de Tayikistán y la guerra civil que tuvo lugar entre 1992 hasta 1997, el ACNUR estaba en función de “lead agency” para las IDP y refugiados, pero compartió sus responsabilidades con el CICR, UNICEF y el PMA. Al terminar la

situación de emergencia, la responsabilidad se pasó al PNUD e instituciones financieras internacionales que se ocuparon de la reintegración y el apoyo al desarrollo (*cf.* Cohen y Deng, 1998a: 172; 1998b: 330⁵⁰; Phuong, 2004: 132). Cuando ningún organismo estaba designado, como por ejemplo en Liberia o Ruanda, las IDP no recibieron atención adecuada (*cf.* Cohen y Deng, 1998a: 172).

No obstante, cabe señalar que la responsabilidad ni tiene que ser asumida necesariamente por una organización de las NU, sino también se puede considerar a organizaciones humanitarias principales cuyas misiones revelaron buenos resultados: en 1995, la OIM estaba en función de “lead agency” en cuanto a asistencia para las IDP en Somalia, y el CICR en Chechenia, colaborando estrechamente con el ACNUR. Estos estudios de casos concretos deberían inspirar a las NU en cooperar aún más intensamente con otras organizaciones (*cf. ibíd.* p. 173).

Otro enfoque para la mejora del sistema presentaría el fortalecimiento de la coordinación por el ERC. Debería ser responsable del cumplimiento con las necesidades de las IDP, sobre todo con la protección, la asistencia, la reintegración, y el desarrollo (*cf. ibíd.* p. 174). Es fundamental coordinar las necesidades de las IDP mediante la distribución de tareas a órganos diferentes de las NU para poder garantizar que no se produzcan lagunas en los diferentes ámbitos de responsabilidad. Los órganos particulares deberían ser animados por el ERC a fomentar sus capacidades y desarrollar especialidades concretas.

Como caso ejemplar destaca un Memorándum de Entendimiento firmado por el ACNUR y UNICEF en 1996, indicando la intención de emprender una línea de acción común por el cual UNICEF asume la responsabilidad por la protección, la asistencia y la supervisión de niños sin compañía en sus países de origen (*cf. ibíd.*; Phuong, 2004: 107). Según Cohen y Deng (1998a), debería haber más acuerdos de este tipo, para definir claramente las responsabilidades distintas y para hacer más previsibles las reacciones. Asimismo, cuando las organizaciones mismas determinan sus especialidades, facilitarían el trabajo del ERC (*cf. ibíd.* p. 174).

En cuanto a otros aspectos esenciales para la mejora del sistema, tanto Cohen y Deng (1998a: 175) como Phuong (2004: 104-105) mencionan el desarrollo de estrategias y guías respecto al desplazamiento interno, el fortalecimiento de la posición del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, y una integración mejor de ayuda y desarrollo.

Para resumir, cabe señalar que la asignación de un puesto directivo a un órgano específico de las NU, como por ejemplo el ACNUR, junto con el fortalecimiento de mecanismos

⁵⁰ COHEN, Roberta, DENG, Francis M., *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, The Brookings Institution, 1998b, p. 330.

colaborativos presentaría la posibilidad óptima para la mejora del sistema de protección de las IDP. No obstante, en el siguiente subcapítulo se indicará la problemática financiera.

8.4 El aumento de recursos económicos

Martin *et al.* (2005) se manifiestan a favor de un aumento y una distribución mejor de recursos financieros (*cf.* p. 4). También Cohen y Deng (1998a) sugieren que sobre todo el ERC debiera encontrar maneras a conseguir donaciones sobre todo para emergencias no conocidas o no publicadas, dado que se presta demasiada atención a crisis más evidentes (*cf. ibíd.* p. 175). Todavía sigue siendo un problema grande que crisis y catástrofes destacadas por organizaciones y los medios de comunicación reciben más donaciones, mientras que crisis que no están tematizadas de forma excesiva siguen infrafinanciadas. Por consiguiente, es imprescindible en la distribución de recursos económicos encontrar maneras adecuadas para repartir las donaciones equilibrada y justamente (*cf. ibíd.*).

Además, el ERC y el Comité Permanente entre Organismos (IASC) deberían ocuparse de que organizaciones humanitarias no sean abusadas en nombre de acciones políticas, dado que frecuentemente las donaciones están acompañadas de intenciones políticas. Por lo tanto, el ERC debería expresar reparos frente a órganos de las NU, tanto políticos como respecto al mantenimiento de la paz, para poder luchar en contra de los orígenes de los conflictos y no sólo buscar por soluciones de los síntomas a corto plazo (*cf. ibíd.*). Un ejemplo destacante en este contexto presenta la insistencia por parte del IASC de integrar más el aspecto de protección en los programas de asistencia de las IDP, dado que asistencia sola no necesariamente equivale a protección (Phuong, 2004: 121).

Asimismo, instituciones internacionales financieras y de desarrollo juegan un papel fundamental en la evitación de conflictos a través de programas para la lucha en contra de desigualdades económicas. El establecimiento de un “Fondo Global de Reconstrucción” sería un paso significativo hacia el fortalecimiento de las instituciones antes mencionadas, pero también de organizaciones políticas, humanitarias, de Derechos Humanos y del mantenimiento de la paz (Cohen y Deng, 1998a: 12 y 303). Según los autores, este fondo podría ser administrado por el Banco Mundial y beneficiar de las experiencias obtenidas de fondos fiduciarios para la reconstrucción desarrollados ya para Gaza, o Bosnia, entre otros:

The creation of such a trust fund would not only provide reliable financing for transitional activities but also contribute to donor coordination, reduce duplication and make it easier for new postconflict governments, which currently must attempt to understand all the varied rules and procedures of multiple donors. (cf. ibíd. p. 303)

En un mundo cada vez más globalizado, también los ámbitos financieros de los distintos países están tan interrelacionados que ya no se pueden ignorar situaciones de emergencia destacantes en otros Estados. Tienen impactos graves a la economía mundial, por lo que el apoyo financiero en el sentido de la comunidad internacional es imprescindible.

8.5 La ampliación de medidas de seguridad y protección

Como ya mencionado en el capítulo 3.2, la ampliación de las medidas de seguridad y protección para la mejora del sistema de protección de las IDP es de importancia fundamental. Si organizaciones humanitarias están atacadas cuando accedan a regiones críticas con el fin de ayudar a las IDP, esto conlleva menoscabos graves en el proceso del apoyo humanitario. Martin *et al.* (2005) consideran esencial el despliegue de fuerzas policiales internacionales para proteger las operaciones de ayuda humanitaria (*cf.* p. 4).

Pero también la seguridad de las IDP, tanto en campamentos a corto o largo plazo, como en el regreso a sus regiones de origen tiene que ser garantizada. Cohen y Deng (1998a) se pronuncian a favor de un amplio concepto de protección que no solo debe incluir el suministro de alimentos, fármacos y alojamiento, sino también medidas que garanticen la seguridad física de los afectados y los Derechos Humanos (*cf.* p. 10). Consecuentemente, se requiere una formación y concienciación adecuada de las fuerzas de las NU y de la policía y el militar nacional para evitar que no aprovechen de la situación de emergencia de las IDP. Además, los autores mencionan la necesidad de fomentar acciones juiciosas para garantizar que las fuerzas implicadas dispongan del equipo, de los recursos y del mandato para poder actuar adecuadamente (*cf. ibíd.*). Consideran intervenciones militares sólo como soluciones a corto plazo, pero no para poder resolver las causas de conflictos. Por tanto, apelan a una mediación y gestión pacífica (*cf. ibíd.*).

8.5.1 El refuerzo de capacidades locales

Para lograr un refuerzo de las capacidades locales, es imprescindible la colaboración con las mismas. Como ya mencionado en el subcapítulo 4.2.1, actores locales muchas veces son ignorados, aunque juegan un papel significativo sobre todo en los ámbitos de reconstrucción (Cohen y Deng, 1998a: 11 y 205). Mazur (2004)⁵¹ se pronuncia a favor de la involucración de la población civil: sólo desde dentro se puede fomentar una paz duradera (*cf.* p. 55). La participación de las víctimas en ámbitos como la reintegración o reconstrucción son aspectos

⁵¹ MAZUR, Robert E., "Supporting Local Capacities for Peace and Development. Reconceptualizing and Redirecting Aid Efforts in War Torn Societies", Brookings Institution, Delhi, 2004, pp. 38-61.

significantes respecto al éxito de enfoques de solución a largo plazo. Cohen y Deng (1998a) señalan que también en cuanto a la seguridad de las IDP es de gran importancia lanzar actividades que promueven el restablecimiento de vínculos comunitarios o que estimulan la integración de las IDP en el entorno social, lo que contribuye a la seguridad de los desplazados. Los dos autores resumen: “Conflict prevention, conflict resolution, and the facilitation of reconciliation all fall within the scope of such activities” (p. 205). Según, numerosas ONGs internacionales ya han tomado medidas para comprometer tanto la comunidad local como los gobiernos en la protección de las IDP. Éstas incluyen por ejemplo la promoción de las relaciones sociales entre los diferentes grupos culturales, étnicos y religiosos; la facilitación de la resolución de conflictos y la reconciliación; el apoyo de ONGs locales en la ampliación de la asistencia y la protección de las IDP; instar a los gobiernos a respetar los derechos de las IDP; e invocar a leyes nacionales, si son existentes, para aumentar la protección para las IDP (*cf. ibíd.* pp. 205-206).

A pesar de todo, es evidente que las causas de desplazamiento tienen que ser combatidas por parte del Estado, por ejemplo la terminación de un conflicto armado mediante acuerdos de paz; pero no obstante, sobre todo en los enfoques de solución a corto plazo, como por ejemplo durante la vida en campamentos, los gobiernos deberían colaborar con la población civil afectada y fomentar sus iniciativas propias.

8.5.2 El restablecimiento de la vida cotidiana

De acuerdo con Phuong (2004), los programas que fomentan el regreso y reasentamiento de las IDP, no solo deberían ocuparse de la reconstrucción de casas y el servicio de transporte a las regiones de origen, sino deberían involucrar aspectos de protección para ser exitosos (*cf.* p. 141). Por ejemplo es imprescindible poder garantizar que el regreso es voluntario. Además cabe mencionar que si el desplazamiento resultó de un conflicto étnico, el regreso de las IDP puede estar violentamente opuesto, y se requiere de la presencia y de actividades de protección internacional para prevenir violaciones de los Derechos Humanos.

Phuong (2004) apoya la realización de “assessment visits”, es decir visitas de inspección y evaluación facilitadas por ONGs, por las que las IDP mismas pueden evaluar las condiciones en sus regiones de origen para poder decidir si quieren regresar ya o más tarde (*cf. ibíd.*). Un ejemplo presenta la organización de líneas especiales de autobuses por el ACNUR en Bosnia y Herzegovina y Sri Lanka con los que las IDP podían realizar visitas a sus regiones.

Tales medidas forman parte del fomento de la confianza y pueden apoyar a que las IDP puedan superar posibles aversiones a regresar.

La protección tiene que dirigirse tanto contra ataques, como contra todas formas de discriminación. Muchas veces, el regreso no está pretendido por las IDP si saben que se les negará empleo o el acceso a servicios públicos (p.ej. en Bosnia y Herzegovina). Otro factor que frecuentemente diferencia las IDP de otros víctimas de conflictos armados constituye el problema de la restitución de tierras y los derechos de propiedad. No pueden regresar si sus casas están ocupadas por otras personas o incluso otras IDP, por lo que es de importancia clave facilitarles asistencia internacional para ayudarles en la recuperación de sus propiedades. Esto implica el acceso a asesoramiento jurídico para los demandantes, y cuando sea necesario, asistencia para las autoridades en la elaboración de leyes relativas a la propiedad (*cf. ibíd.* p. 142).

Desde un punto de vista psicosocial, cabe mencionar otro aspecto significativo; la superación de las experiencias de las IDP para facilitar la recuperación de la vida cotidiana. Veena Das *et al.* (2001)⁵² consideran la superación un proceso imprescindible, pero también destacan que muchas veces los Estados quieren reprimir los malos acontecimientos y no mencionarlos en la historiografía (*cf.* p. 10). En tal situación, debería ser la tarea de organizaciones internacionales fomentar los procesos de superación, supervisar a una base constante los impactos de la tematización, analizar las diferentes perspectivas y criticar versiones unilaterales de forma constructiva. Constituye una necesidad de ofrecerles a los supervivientes de un conflicto la posibilidad de ser parte de ciertos acontecimientos a través de sus relatos, y reconocer sus experiencias violentas como tales (*cf. ibíd.* p. 23). Solo al reflexionar la historia y al superar los acontecimientos, se puede distanciar de ellos y crear un futuro nuevo, más positivo. En el trabajo con las IDP, se ha dejado de lado este enfoque y no considerado como importante, aun sabiendo que procesos sociales de transformación están originados en la reflexión. Por lo tanto, es necesario tematizar más estos enfoques para poder situar las esperas y necesidades de las IDP en un contexto adecuado.

8.5.3 Conclusiones

Con el análisis de la literatura recurrida se revela que en cuanto a una protección y rehabilitación adecuada para las IDP, muchas veces no están realizadas suficientemente. Tanto la importancia de la seguridad física de las IDP y de los/las trabajadores de organizaciones, y la involucración de los/las afectados/as en la reintegración y la reconstrucción, como la asistencia psíquica frecuentemente están subestimadas en la planificación de intervenciones humanitarias.

⁵² DAS, Veena *et al.*, *Remaking a World: Violence, Social Suffering, and Recovery*, University of California Press, Los Angeles, 2001.

No obstante, cada uno de estos aspectos constituye un papel esencial en el sistema de protección para las IDP. Consecuentemente, la ampliación de las medidas de protección y seguridad es imprescindible para poder mejorar el sistema. En este contexto también cabe mencionar el denominado *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* que ofrece en este y también muchos otros ámbitos instrucciones de actuación para las organizaciones trabajando con IDP. Por este motivo, en el siguiente capítulo presentaré y analizaré unos contenidos claves.

8.6 El *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*

El *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* es el resultado de los esfuerzos conjuntos del personal de más de 30 organizaciones internacionales, la mayoría de ellos miembros del *Global Protection Cluster*⁵³ que contribuyó a la versión provisional en 2007. Esto incluye organismos de las NU, ONGs y organizaciones intergubernamentales. A lo largo de 2008, el *Handbook* fue aplicado en el campo en más de 15 países, con la participación del personal de una amplia variedad de organismos intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales.

El manual ofrece orientación operacional y las herramientas para apoyar efectivamente a las respuestas de protección en situaciones de desplazamiento interno (*cf.* ACNUR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, 2007, pp. 1-2).

La eficacia de esta herramienta se define sobre todo a través de la frecuencia con la que se aplica por el personal correspondiente. Tiene el fin de fungir como guía operativa y proponer instrucciones concretas de actuación con las que se puede asegurar la protección de las IDP. Además debe garantizar que el personal esté familiarizado con los conceptos básicos, principios y estándares jurídicos internacionales que establecen el marco del trabajo de protección.

Asimismo, con respecto a la realización concreta de este marco se pretende mejorar la comprensión frente a ciertos riesgos que sufren las IDP (*cf. ibíd.* p. 9). En este contexto también se da un especial enfoque a las diferentes categorías de IDP, por ejemplo mujeres, niños, discapacitados, etc. y sus necesidades particulares que conllevan, respectivamente. Otra

⁵³ El *Global Protection Cluster* (GPC) coordina y proporciona asesoramiento sobre políticas a nivel mundial entre los organismos y orientación respecto a la aplicación del *Cluster Approach* en el campo, apoya respuestas de protección en acciones humanitarias, así como establece normas y políticas relacionadas con protección en emergencias humanitarias complejas y desastres naturales, en particular con respecto a la protección de las IDP. El ACNUR es la *Global Cluster Lead Agency for Protection*. Por tanto, el ACNUR tiene la responsabilidad de dirigir y coordinar a otros organismos de las NU, de organizaciones intergubernamentales y ONGs que participan en el GPC. Fuente: Global Protection Cluster. Working Together for Protection, “Who We Are”, 2014, URL: <http://www.globalprotectioncluster.org/en/about-us/who-we-are.html>, última visita: 06/2014.

tarea fundamental mencionada es el fomento constante y coordinado de las reacciones y respuestas a dichas necesidades por parte del personal en las distintas operaciones.

Cabe destacar que el *Handbook* constituye un instrumento muy bien estructurado. Aparte de listas con las medidas jurídicas internacionales y nacionales y un glosario amplio, contiene casi cualquier información relevante respecto a las IDP. Está dividido en diferentes secciones:

- Parte I: detalla los fundamentos de la protección para las IDP. En esta parte se establecen los conceptos básicos, enfoques, y principios humanitarios para el trabajo de protección, y se ofrece una idea general del marco jurídico e institucional para la protección de las IDP.
- Parte II: describe las habilidades, tanto profesionales como interpersonales requeridas para apoyar el trabajo de protección.
- Parte III: se centra en la construcción de una respuesta de protección; proporciona una guía respecto a cómo se debe evaluar y analizar una situación de protección; desarrolla estrategias de protección para las respuestas; y cómo se debe supervisar y evaluar los programas de protección.
- Parte IV: provee orientación sobre la manera de prevenir, mitigar y responder a riesgos específicos de protección y violaciones de derechos con los que las IDP se ven enfrentadas frecuentemente; sugiere acciones de apoyo para las IDP con el fin de poder realizar sus derechos, y para que el Estado cumpla con su responsabilidad de protegerlas.
- Parte V: provee más informaciones detalladas acerca de las actividades claves de protección que contribuyen a una respuesta de protección eficaz, identificando tanto los retos operativos que pueden surgir, como los principios que deberían guiar la acción.
- Parte VI: se centra en soluciones duraderas y la importancia de disponer de un enfoque orientado en soluciones. Está basado por gran parte en el *Framework for Durable Solutions* (Marco de Soluciones Duraderas) desarrollado por el denominado *Brookings-Bern Project on Internal Displacement* con el apoyo del Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de las IDP (desde 2010: Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos).
- Parte VII: ofrece sugerencias prácticas para la aplicación de este marco en operaciones en campo (*cf. ibíd.* p. 3).

En total, en la versión impresa comprende 533 páginas. En el siguiente subcapítulo me enfocaré en las propuestas de soluciones duraderas que están recomendadas por el *Handbook*, Cohen y Deng, y Martin *et al.*

8.7. La elaboración de soluciones duraderas

Con respecto al *Handbook*, contiene un capítulo entero sobre posibles soluciones duraderas. Para poder asegurar la eficacia de las propuestas de solución, el *Handbook* considera imprescindible la garantía de los Derechos Humanos de las IDP: “Achieving a durable solution to internal displacement implies that all displaced persons are able to enjoy the full spectrum of human rights, and, as a result, are able to rebuild their lives” (*Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Parte VI, 2007: 449). El objetivo más importante en cuanto a las soluciones duraderas se basa, por tanto, en la oportunidad de las IDP de poder restablecer sus vidas de forma independiente (véase también capítulo 8.5.2).

Para poder encontrar soluciones duraderas, se requiere del cumplimiento de algunos requisitos, por ejemplo seguridad a largo plazo; seguridad y libertad de movimiento; un nivel de vida adecuado incluyendo el acceso mínimo a alimentación adecuada y agua, alojamiento, servicio médico, y educación básica; acceso a empleo y sustento; y un acceso a mecanismos efectivos que restauran las viviendas, las tierras y propiedades de las IDP o que les proporcionan con indemnización (*cf. ibíd.* p. 451). En algunos contextos, será necesario que las IDP también beneficien de los factores siguientes: el acceso a, y la sustitución de documentación personal y otra; la reunificación voluntaria con miembros de la familia separados durante el desplazamiento; la participación en los asuntos públicos a todos los niveles sobre una base igual que la población residente; y recursos eficaces para violaciones relacionadas con el desplazamiento incluyendo el acceso a la justicia, indemnizaciones e informaciones sobre las causas de las violaciones (*cf. ibíd.*).

Según el *Handbook*, hay teóricamente tres opciones para las IDP: el regreso sostenible al lugar de origen; el asentamiento local sostenible en la zona donde las IDP se han asilado; o el asentamiento sostenible en otras zonas del Estado (*cf. ibíd.*). En este contexto, cabe destacar la importancia esencial atribuida a los *Guiding Principles on Internal Displacement* por el *Handbook* y la responsabilidad imprescindible de las autoridades competentes en cuanto a soluciones duraderas:

Competent authorities have the primary duty and responsibility to establish conditions, as well as provide the means, to allow internally displaced persons to return voluntarily, in safety and with dignity, to their homes or places of habitual residence, or to resettle voluntarily in another part of the country. Such authorities shall endeavour to facilitate the reintegration of returned or resettled internally displaced persons.

(*cf. ibíd.* p. 452, Principio 28)

Para realizar las soluciones, hay tres diferentes formas de proceder que también están interrelacionadas: “solution-based approach” (el enfoque basado en la solución); “rights-based

approach” (el enfoque basado en los derechos), y “coherent approach” (el enfoque coherente) (*ibíd.* pp. 454-456).

Con respecto al “solution-based approach”, es esencial que un análisis de las causas del desplazamiento y, en la medida de lo posible, los deseos de las IDP en cuanto a las modalidades de soluciones duraderas estén incluidos en las primeras fases de una evaluación de las necesidades, y que protección, asistencia e intervenciones de desarrollo se adapten adecuadamente. La adopción de un enfoque de recuperación temprana y la intervención de actores de desarrollo (en el mejor caso las autoridades nacionales) en las primeras fases de desplazamiento, también son de importancia clave. En los casos en que los desplazados aspiran una repatriación voluntaria, los esfuerzos para su reintegración deben ser coherentes con programas de soluciones duraderas para las IDP, evitando en todo caso la discriminación entre los grupos involucrados.

En un entorno de post conflicto, la coherencia debe ser garantizada entre los esfuerzos para lograr soluciones duraderas y los programas para la rehabilitación y el desarrollo, el desarme, la desmovilización y la reintegración de antiguos combatientes, el fortalecimiento del estado de derecho y el desarrollo institucional. Sin embargo, los procesos de transición son raramente lineales. La violencia puede persistir o regiones o países enteros pueden cesar de nuevo en conflicto causando nuevos desplazamientos. La existencia de programas de rehabilitación y desarrollo y el hecho de que las soluciones duraderas están en desarrollo en algunas regiones o para grupos específicos de las IDP, no deberían hacer olvidar la necesidad de planes de emergencia o enfoques humanitarios cuando desplazamiento sigue produciéndose (*cf. ibíd.* p. 454).

En cuanto al “rights-based approach”, las soluciones duraderas implican sobre todo el restablecimiento de los derechos de las IDP. Por lo tanto, es inevitable que cualquier esfuerzo hacia soluciones duraderas adopte un enfoque basado en los derechos. En lo esencial, esto significa que todas las intervenciones para soluciones duraderas deben ser diseñadas activamente con el fin de promover la realización de los Derechos Humanos; las normas de los Derechos Humanos (por ejemplo, los de acceso a los derechos económicos y sociales, tales como la salud, educación y vivienda) deben guiar la programación de soluciones duraderas, y programas de soluciones duraderas deben contribuir al desarrollo de la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones. La adopción de un enfoque basado en los derechos es una responsabilidad de todos los actores humanitarios y de desarrollo (*cf. ibíd.*).

Con respecto al “coherent approach”, los esfuerzos hacia soluciones duraderas implican naturalmente un número amplio y una diversidad de actores, incluyendo autoridades

nacionales, la sociedad civil, las propias IDP, y organismos y organizaciones internacionales. El logro de un nivel adecuado de coherencia es esencial para encontrar soluciones duraderas, ya que las acciones inconexas y aisladas no lograrán el impacto deseado. En este contexto, también es importante señalar que por ejemplo no debería haber ninguna distinción rígida entre iniciativas de ayuda humanitaria a corto plazo y de desarrollo a largo plazo.

En última instancia, las soluciones duraderas dependen de procesos más estructurales y de amplio alcance, como los procesos de paz y los programas de rehabilitación y desarrollo, que no necesariamente se centran en las IDP. El determinar cómo participar en estos procesos frecuentemente plantea un dilema para los actores humanitarios y de protección. En la mayoría de los casos, estos procesos tienen una prioridad política más alta, disponen de más recursos para inversiones, y a largo plazo tienen un mayor potencial de impacto que intervenciones dirigidas a las IDP con recursos limitados. Al mismo tiempo, su capacidad de cumplir con las necesidades de las IDP puede ser limitada, y la integración de un enfoque jurídico adecuado en dichos procesos puede requerir una inversión importante en tiempo y recursos. No obstante, es esencial que las necesidades particulares de las IDP y los principales obstáculos para lograr soluciones duraderas se incorporen debidamente en estos procesos. La adopción de un enfoque de recuperación temprana y la involucración y participación temprana de actores de desarrollo en los esfuerzos para ayudar y proteger a las IDP son factores importantes para poder lograr este fin (*cf. ibíd.* p. 455).

Con respecto a soluciones duraderas, Martin *et al.* (2005) consideran esencial sobre todo la reintegración después del conflicto; el apoyo a auto-ayuda y la creación de capacidades; gobiernos nacionales como factores importantes para poder lograr soluciones; y la prevención de conflictos (*cf. pp.* 248-252). En cuanto a la realización de estos aspectos, es fundamental la mejora de la coordinación entre organizaciones humanitarias y organizaciones políticas, de desarrollo y del mantenimiento de la paz, que deberían tener como meta común la solución de las causas de los conflictos (*cf. ibíd.* p. 4).

Cohen y Deng (1998a) mencionan la necesidad de que los enfoques de soluciones duraderas también tengan que incluir intereses terrestres y de propiedad, y desigualdades económicas, dado que muchas veces constituyen el centro de los conflictos (*cf.* p. 12). Asimismo, es importante reconstruir la infraestructura y realizar inversiones de capital que contribuyen por un lado a la estabilización, y frecuentemente también forman la base para la terminación de un conflicto, y por otro lado facilitan la reintegración (*cf. ibíd.*).

Estrategias eficaces en cuanto a la gestión del desplazamiento interno tienen que comprender una amplia gama de actores, es decir la misma población desplazada, sus comunidades

circundantes, las autoridades bajo las que residen, y los grupos locales trabajando con las IDP (cf. *ibíd.* p. 239). Por tanto, es necesario un enfoque global para poder abarcar todos los niveles importantes. Según los dos autores, los enfoques estratégicos se han centrado sobre todo en el ámbito del “emergency relief”, o sea el socorro de emergencia. Pero es imprescindible enfocarse de igual manera en los ámbitos de la prevención, la protección y las soluciones políticas y económicas (cf. *ibíd.* p. 240).

El ámbito menos desarrollado presentan las estrategias de prevención. A éste pertenecería un sistema de alerta rápida, un sistema amplio de información sobre desplazamiento interno, el fortalecimiento de instituciones nacionales eficaces, el funcionamiento adecuado de la sociedad civil y ONGs fuertes, respectivamente, el derecho a no ser desplazado, y el fortalecimiento de capacidades regionales e internacionales para evitar conflictos (cf. *ibíd.* pp. 241-254).

Dentro del ámbito de protección pertenece, entre otros, el fomento de los *Guiding Principles on Internal Displacement*, establecer una protección basada en la comunidad, fortalecer mecanismos nacionales de protección, realizar acuerdos internacionales con el fin de intensificar las medidas de protección, la compatibilidad del concepto de protección con las operaciones de asistencia y desarrollo, y estrategias especiales de protección para mujeres y niños (cf. *ibíd.* pp. 256-279).

Al ámbito de soluciones políticas y económicas pertenecen medidas que contribuyen a la resolución de conflictos; y al fomento del regreso voluntario y reintegración de las IDP, pero también a la facilitación de protección durante el regreso; la integración de ayuda y desarrollo; y el establecimiento de estrategias para poder manejar el desplazamiento causado por conflictos, lo que también abarca la prevención de conflictos, programas orientados en el desarrollo durante el conflicto, y la reconstrucción después del conflicto (cf. *ibíd.* pp. 284-303).

Para resumir, cabe destacar que se requiere de un enfoque global que aborde todos los diferentes niveles del desplazamiento. En el año 2007 se desarrolló un marco de soluciones duraderas para las IDP, llamado *Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (cf. *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, 2007: 458). Debe servir para aclarar definiciones y criterios de soluciones duraderas, y señalar cómo se los puede realizar concretamente.

A base del *Framework* y del *Handbook* ya se pueden poner en práctica numerosas instrucciones bien pensadas para soluciones duraderas. Pero cabe destacar que la realización

misma muchas veces fracasa en práctica debido a la falta de una coordinación interna de los órganos de las NU. Por lo tanto, en el siguiente capítulo me ocuparé brevemente de unos aspectos relacionados con la antropología organizacional que mostrarán las oportunidades de cambio respecto a los problemas de coordinación e información dentro del sistema de las NU.

9. Oportunidades de cambio en organizaciones desde un punto de vista antropológico organizacional

Este capítulo se basa en los conocimientos y constataciones de Paul Clarke y Ben Ramalingam revelados en su texto “Organisational Change in the Humanitarian Sector” (2008)⁵⁴. He elegido este texto, dado que tematiza las tensiones entre los cambios de organizaciones en cuanto al contenido y de la realización verdadera de las reformas, lo que influye significativamente la capacidad de actuar de los órganos de las NU. Por lo tanto, es de importancia analizar cómo funcionan organizaciones y por qué cambios formales frecuentemente no se realizan en la práctica, o cómo se puede evitar esta problemática, respectivamente.

Una eficacia aumentada en las acciones internas de las organizaciones lógicamente tiene efectos positivos en su trabajo. Como ya mencionado antes, sí existe un marco jurídico bastante considerable para la protección de las IDP; no obstante en la práctica no se está realizando un concepto de protección global. Por consiguiente, en los próximos subcapítulos me ocuparé de la cuestión, cuáles influencias externas les obligan a las organizaciones a abordar cambios, de qué manera muchas veces se ha considerado a organizaciones como deficientes, cuáles efectos tiene esto en su modo de trabajar, y por último, cómo se puede provocar una transformación en las organizaciones.

9.1 Influencias externas y constataciones claves

Las organizaciones humanitarias se están enfrentando cada vez más a un número creciente de emergencias con una gravedad intensificada. Consecuentemente, estas circunstancias conllevan la necesidad de una financiación aumentada y un crecimiento de las organizaciones, tanto en el número de las mismas, como en el personal (Clarke y Ramalingam, 2008: 26). Asimismo, muchas organizaciones han contratado más especialistas técnicos e integrado enfoques de gestión desde otros sectores, y han invertido cantidades significantes de tiempo y

⁵⁴ CLARKE, Paul; RAMALINGAM, Ben, “Organisational Change in the Humanitarian Sector“, Capítulo 2, en ALNAP Review of Humanitarian Action, 2008, pp. 21-82.

dinero en una amplia gama de programas para la mejora de calidad y en mecanismos de coordinación entre las diferentes agencias (*inter-agency coordination mechanisms*). Al mismo tiempo, los donantes están asumiendo un compromiso mayor, dado que presenta una parte de una agenda más amplia de algunos gobiernos del norte para redefinir ciertos enfoques frente al hemisferio sur: el trabajo humanitario está incorporado en las ‘3 Ds’, es decir Defensa, Desarrollo y Diplomacia. Esta “*politicisation of humanitarianism*” (ejemplificado, entre otros, en la descripción de la intervención de la OTAN en el Kosovo como ‘guerra humanitaria’, *ibíd.* p. 27) conlleva que se destinan más fondos a regiones de emergencias que son de importancia geopolítica, lo que entonces influye el grado de neutralidad e proporcionalidad del apoyo humanitario. Esto significa un riesgo aumentado para los trabajadores en las operaciones humanitarias modernas, dado que por la falta de neutralidad se convierten en víctimas de grupos armados o del militar. Por lo tanto, las organizaciones humanitarias están obligadas a cambiar sus prácticas e intensificar la seguridad de su personal y de los beneficiarios (*cf. ibíd.*).

Basado en el análisis acerca de dichos cambios, Clarke y Ramalingam especifican cuatro constataciones claves (*cf. ibíd.* pp. 29-30):

- (1) su primera constatación dice que las organizaciones humanitarias, por su naturaleza, son organismos dinámicos que se encuentran en una fase de adaptación continua que está influida por la necesidad de encontrar el equilibrio entre tendencias globales y presiones locales
- (2) la segunda constatación se refiere a los cambios dentro de las organizaciones: dado que por lo general se llevan a cabo durante un período largo, muchas veces no están reconocidos. No obstante, cabe señalar que frecuentemente se trata de reformas profundas y amplias con efectos significantes respecto a las autodefiniciones de las organizaciones y su modo de actuar.
- (3) la tercera constatación dice que las organizaciones humanitarias disponen de unas oportunidades de cambio fundamentales que no obstante pueden variar de una organización a otra. Estas oportunidades abarcan la respuesta a presiones externas mediante la ampliación de las organizaciones, además éstas son cada vez más diversas y complejas, contratan más especialistas técnicos, se vinculan más con los medios de comunicación, se dedican a más “*inter-agency initiatives*” para mejorar la calidad de su trabajo, y tienen más contacto con otras agencias (*cf. ibíd.* p. 29)
- (4) como última constatación, los autores mencionan que los cambios realizados por las organizaciones humanitarias también afectan y cambian el contexto humanitario. El

cambio y las reformas dentro del sector humanitario son un proceso continuamente evolucionando en el que muchos diferentes elementos están interactuando (*cf. ibíd.* p. 30).

Basado en estas constataciones, se puede concluir que muchas organizaciones tienen la necesidad de aprendizaje respecto a reacciones adecuadas frente a circunstancias y condiciones externas. Dentro de los mecanismos generales que se han introducido para facilitar cambios necesarios se encuentran por ejemplo evaluaciones, capacitaciones profesionales para el personal, y el desarrollo y la implementación de políticas y procedimientos organizativas mediante los que se puede formalizar reglas organizativas que aclaran qué se hará diferente y por qué, etc. (*cf. ibíd.* p. 31). No obstante, cabe destacar que aunque se hayan identificado numerosos ámbitos problemáticos, ciertos cambios no se dejan realizar en la práctica.

9.2 Conceptos erróneos de las organizaciones

La realización deficiente de cambios en la práctica resulta de la concepción que se tiene frecuentemente de organizaciones. Según Clarke y Ramalingam (2008), muchas veces se las compara metafóricamente con una “máquina”; pero en la práctica la idea de “input” y “output” no corresponde con el funcionamiento de organizaciones (*cf. ibíd.* p. 33). Es un concepto erróneo pensar que informaciones fácilmente fluyen por toda la organización y son utilizadas ‘racionalmente’, o suponer que políticas y procedimientos son capaces de cambiar la actitud de los miembros de una organización simplemente al refundir las directrices e instrucciones organizativas. Pero dado que las organizaciones se constituyen por grupos de personas, son mucho más complejas, dinámicas e imprevisibles que máquinas (*cf. ibíd.* p. 34). Los dos autores proponen tres metáforas que describen mejor el funcionamiento complejo de las organizaciones:

- (1) organizaciones como comunidades con culturas distintas, cada una con sus propios valores y convicciones;
- (2) organizaciones como mentes, o sea cada una como entidad inteligente y reflexiva, capaz de reaccionar, responder y aprender frente a circunstancias cambiantes;
- (3) organizaciones como sistemas complejos adaptables frente a los cambios que están comprendidos como dinámicos, imprevisibles y fuera del control tanto de individuos como de grupos (*cf. ibíd.* p. 35).

No obstante, estas tres metáforas propuestas tampoco son aplicables completamente, dado que son subjetivas y unilaterales. Sólo ayudan a entender mejor los procesos dentro de las organizaciones (*cf. ibíd.* p. 40).

En organizaciones complejas, muchas veces existen viejos patrones de conducta que hay que superar para poder posibilitar cambios (*cf. ibíd.*). El problema clave constituye el intento de las organizaciones de realizar cosas nuevas de manera antigua: “[...] significant change may not be possible, because the organisation ends up trying to do new things in old ways” (*cf. ibíd.*).

9.3 Repensando el cambio organizacional

Según Clarke y Ramalingam (2008), nuevas metáforas pueden ayudar a encontrar enfoques más eficaces para identificar cambios posibles en las organizaciones. Por lo tanto también discuten cómo se pueden transformar estas ideas en acciones (*cf. ibíd.* p. 41). Como primer punto importante para la realización, los autores proponen que las actividades de cambio no sólo deberían centrarse en los aspectos formales y visibles de la organización, como por ejemplo directrices y reglas, sino que deben dirigirse a los valores y convicciones de las personas en la organización. Sólo entonces su respuesta a los cambios será exitosa (*cf. ibíd.*). Será importante aclarar cómo los cambios se vinculan a la cultura, misión, y el significado de la organización, lo que se puede lograr a través de la creación de una “vision”. Asimismo, mediante un “business case”, cabe identificar quiénes dentro de la organización creen que se requieren cambios y por qué, y qué pasará si no se los realizan (*cf. ibíd.* p. 42). A este respecto también se debe abarcar las necesidades emocionales y racionales de las personas. En la práctica esto significa que tanto individuos como ciertos grupos dentro de una organización pueden oponerse a los cambios. Esto se revela sobre todo cuando las personas consideren que los cambios aspirados no corresponden con la cultura y misión de la organización.

Con el fin de excluir tales problemas, se debería tener en cuenta un período adecuado para el personal para discutir los cambios, por ejemplo sobre los efectos de reformas al trabajo diario (*cf. ibíd.*).

Otro punto importante que hay que considerar son efectos contextuales. Cambios nunca se pueden considerar de forma aislada, dado que siempre influyen también otras partes de la organización. Por tanto, los autores proponen la creación de un “internal communications mechanism” para facilitar la publicación de éxitos y fallos, y para poder discutir los procesos de cambio. Tal mecanismo y los nuevos contextos que conlleva requiere de líderes y

responsables adecuados que fomenten reformas y que establezcan una base legítima para el desarrollo de nuevas ideas y patrones (*cf. ibíd.*).

Para concluir, cabe señalar que cambios y reformas conciernen tanto la parte informal como formal de una organización. Respecto a la parte informal, los autores proponen el establecimiento de una dirección clara para el proceso de cambio, para aumentar la participación organizacional en todas las fases del proceso, y para mejorar la comunicación interna entre las diferentes partes de la organización (*cf. ibíd.* p. 43). Estos enfoques tendrán impactos significantes sobre la gestión de la organización y cómo está percibido y utilizado el poder dentro de la misma: puede impulsar procesos, pero no debería determinar el resultado de los procesos. En este contexto, Clarke y Ramalingam (2008) destacan: “The implication of this is that many organisations may need to make significant changes before they are able to change” (*cf. ibíd.*).

Las organizaciones están expuestas a influencias externas de forma continua. Al reflexionarlas y permitir el surgimiento de discusiones, se promueve la realización de cambios aspirados. Asimismo, constataciones claves sobre el funcionamiento de organizaciones y la revelación de conceptos erróneos pueden crear una base para una sensibilidad mejor frente a las prácticas organizacionales internas.

10. Síntesis final

El análisis de la bibliografía realizado ha mostrado que el sistema de protección de las NU para las IDP tiene debilidades graves y lagunas jurídicas, y por tanto requiere urgentemente de reformas. Las debilidades tanto respecto a la comunicación interna y la distribución de tareas, como en los ámbitos oficiales de responsabilidad de los órganos tienen un impacto negativo sobre las necesidades de protección de las IDP.

Aunque los actores relevantes muchas veces colaboren en la práctica, no obstante presentan problemas significantes de coordinación. En relación a esto y pese al establecimiento del *Cluster Approach*, sólo se han notado mejoras formales y no muchas prácticas. Por lo tanto, es absolutamente necesario revisar los mandatos de los órganos.

El papel del Estado se puede considerar crítico, dado que ante la soberanía estatal puede gozar de más derechos que cumplir con obligaciones frente a sus ciudadanos. Problemas estatales, como por ejemplo corrupción o la falta de integridad política socavan la eficacia de cualquier medida. Desde este punto de vista, la soberanía estatal constituye un concepto anticuado, porque en el caso de violaciones de los Derechos Humanos o flujos de refugiados (tanto

internos como transfronterizos) y los efectos peligrosos que conllevan también sobre otros Estados, la soberanía estatal de hecho ya no está respetada. Consecuentemente, se debería ampliar los conceptos de la *Responsibility to Protect* (R2P) y de la *Human Security* e incorporarlos en la legislación internacional.

En muchas situaciones, intervenciones humanitarias son inevitables: si la paz internacional está amenazada, el Consejo de Seguridad tiene que reaccionar. No obstante, en el pasado el consejo se vio enfrentado a numerosas críticas respecto a prejuicios y arbitrariedad en la toma de decisiones a favor o en contra de intervenciones humanitarias. Para poder establecer un sistema de protección adecuado para las IDP, las decisiones del Consejo de Seguridad tienen que ser más previsibles y justas. Asimismo, los cinco miembros permanentes tendrían que perder más poder en la política y economía global, dado que las decisiones tomadas en el Consejo tradicionalmente reflejan los intereses de estas potencias mundiales. Por lo tanto, el derecho a veto ya no es conforme a la época tampoco, dado que posibilita a los miembros permanentes de bloquear intervenciones humanitarias importantes.

En el caso de violaciones graves de los Derechos Humanos y otras situaciones alarmantes, una obligación de intervención según los conceptos de la *Responsibility to Protect* y la *Human Security* sería de importancia esencial para conseguir más constancia en la toma de decisiones.

Los *Guiding Principles on Internal Displacement* constituyen un fundamento jurídico significativo para el trato de las IDP; no obstante, su fomento mejor y posiblemente incluso el desarrollo de convenciones legalmente vinculantes presentarían un paso importante para la ampliación del sistema de protección de las IDP.

Se han discutido diferentes enfoques de solución cuya combinación significaría una mejora considerable para el sistema de protección de las NU para las IDP. La reforma de leyes existentes junto con la creación de nuevas leyes constituiría el desarrollo de un marco normativo que es necesario para poder adoptar medidas contra debilidades y zonas intermedias presentes.

Asimismo, sería imprescindible una reforma institucional, aunque la constitución de un nuevo órgano de las NU no se puede considerar realista. La asignación de la responsabilidad principal a un órgano determinado de las NU sería un paso importante para la mejora del sistema de protección, dado que de esta manera se podría reaccionar más rápido al desplazamiento interno. En este contexto, en muchos casos el ACNUR presentaría el órgano más adecuado. Según el caso concreto, el ACNUR podría distribuir la responsabilidad a otras organizaciones, también fuera del sistema de las NU. También en este sentido, una aplicación

y realización mejor del *Cluster Approach* y una coordinación mejorada son urgentemente necesarias.

El aumento de recursos financieros y la ampliación de las medidas de seguridad y protección, tanto para las IDP como para los/las trabajadores/as de organizaciones humanitarias presentan otros aspectos fundamentales en el proceso de mejoramiento del sistema de protección. El *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* ofrece instrucciones y directrices importantes, y por tanto debería ser aplicado más frecuentemente en campo y establecerse más su uso en las operaciones realizadas.

El factor de la participación de las IDP mismas también merece más consideración y debería aplicarse mejor en la práctica. También se deberían fomentar medidas ‘postoperatorias’, como por ejemplo apoyo en la reconstrucción de la vida diaria o medidas respecto al “capacity-building”, que incluye por ejemplo el aumento de la conciencia nacional sobre el problema de desplazamiento; la creación de un marco legal que confirme los derechos de las IDP; y el desarrollo de una política nacional respecto a las IDP.

Para resumir, cabe destacar que en lugar de tomar medidas de acuerdo con el “emergency relief”, es decir el socorro de emergencia que se centra sobre todo en combatir los síntomas, es imprescindible aspirar soluciones a largo plazo con un enfoque especial en el mantenimiento de la paz y la solución de las causas de conflictos. Por tanto, protección, medidas de prevención y soluciones políticas y económicas amplias también tienen que ser metas esenciales. El marco para soluciones a largo plazo debería ser extendido y fomentado para poder realizar enfoques de solución tanto duraderos como funcionales.

Desde el punto de vista antropológico organizacional, se propone que la realización de reformas dentro de los órganos de las NU debería mejorarse con el fin de poder garantizar éxitos prácticos. Los cambios necesarios no se dejan inducir exclusivamente a través de reformas y directrices, sino tienen que consolidarse en las mentes de las personas involucradas y ser aceptados por ellas. Consecuentemente, es indispensable prestar más atención a los/las trabajadores/as de los órganos de las NU, dado que a fin de cuentas son ellos y ellas que son responsables de la realización práctica de las reformas.

III. Conclusiones

Dado que la situación de las IDP se está agravando a nivel mundial, los cambios propuestos en este trabajo para el mejoramiento del sistema de protección son inevitables para poder oponerse a los acontecimientos actuales de forma adecuada:

- (1) En interés de la comunidad internacional, la estabilidad de los Estados particulares tiene que ser garantizada, ya que con una interdependencia creciente y amplias relaciones económicas y políticas entre los Estados, no se pueden excluir impactos graves transfronterizos. Conflictos latentes tienen efectos tanto regionales como internacionales y ya no pueden ser ignorados.
- (2) Asimismo, el cumplimiento con los Derechos Humanos está exigido con más frecuencia por parte de actores relevantes internacionales y por las NU. Por tanto, y en oposición a la soberanía estatal, la importancia de la intervención en situaciones críticas se está aumentando cada vez más.
- (3) Por consiguiente, el significado de investigaciones sobre esta temática se incrementará, e institutos de investigación como el mencionado IDMC (*Internal Displacement Monitoring Center*) tendrán un papel importante en este contexto.
- (4) Con respecto a la no intervención en situaciones críticas, cabe destacar que en tiempos de internet con acceso constante a cualquier acontecimiento global, las justificaciones tanto racionales como emocionales serán cada vez más importantes y analizadas críticamente por las personas en todo el mundo. El afecto creciente entre las personas a nivel mundial conllevará una responsabilidad aumentada de uno para el otro, lo que también tiene que reflejarse en las actitudes y acciones de la comunidad internacional.

Fuentes

Bibliografía:

COHEN, Roberta, DENG, Francis M., *Masses in flight – The global crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution, Washington, 1998a.

COHEN, Roberta, DENG, Francis M., *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, The Brookings Institution, 1998b.

DAS, Veena; KLEINMAN, Arthur; LOCK, Margret; RAMPHELE, Mamphela; REYNOLDS, Pamela, *Remaking a World. Violence, Social Suffering and Recovery*, University of California Press, Los Angeles, 2001.

GILLMAN, Nina, *Interagency Coordination During Disaster: Strategic Choices for the UN, NGOs, and other Humanitarian Actors in the Field*. Kiel, 2010.

GRUBMÜLLER, Verena, *Das Konzept der Intervention zum Schutz bedrohter Menschen als Antwort auf Völkermord?. Maßnahmen, Kriterien und Anforderungen*, en *Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Linz*, Trauner Verlag, Linz, 2007.

HEHIR, Aidan, *Humanitarian Intervention. An Introduction*, Palgrave Macmillan, London/New York, 2010.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), *Para que se sepa – Hablan las personas desplazadas en Colombia*, Panos, London, 2007.

Inter-Agency Standing Committee (IASC), “Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response”, 2006.

HOMES, Sir J. (ex Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia), *Learning the lessons of Haiti*, Humanitarian Exchange, N°. 48. Humanitarian Policy Group, 2010.

HOPPE, Thomas (ed.) *Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention*, Berlin, 2004.

Humanitarian Reform Project (HRP), “Synthesis Report: Review of the engagement of NGOs with the humanitarian reform process”, 10/2009.

LAUBACH, Birgit, “Angriffskrieg oder Humanitäre Intervention? Völkerrechtliche Aspekte der NATO-Luftschläge in Jugoslawien“, en *Zeitschrift für Rechtspolitik* 32, N°. 7, 1999, pp. 276-280.

MARTIN, Susan F.; WEISS FAGEN, Patricia; JORGENSEN, Kari; MANN-BONDAT, Lydia; SCHOENHOLTZ, Andrew, *The Uprooted – Improving Humanitarian Responses to Forced Migration*, Lexington Books, New York, 2005.

MAZUR, Robert E., *Supporting Local Capacities for Peace and Development. Reconceptualizing and Redirecting Aid Efforts in War Torn Societies*, Brookings Institution, Delhi, 2004.

NEWMAN, Edward, “Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey”, en NEWMAN, Edward; VAN SELM, Joanne, *Refugees and Forced Displacement – International Security, Human Vulnerability, and the State*, 2003, pp. 3-30.

PHUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, CSICL Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, New York, 2004.

SKINNER, Benjamin, E., *Menschenhandel. Sklaverei im 21. Jahrhundert*, Bastei Lübbe Verlag, Köln, 2010.

STEETS, J., Grunewald, F., BINDER, A., DE GEOFFROY, V., KAUFFMANN, D., KRUGER, S., *et al.*, *Cluster approach evaluation 2 Synthesis Report*, Global Public Policy Institute and Groupe, URD, 2010.

Webgrafía:

ACNUR, “Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados”, en Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1951, URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>, 1951, última visita: 05/2014.

ACNUR, “Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio”, 9 de diciembre de 1948, URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0023>, última visita: 07/2014.

ACNUR, “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, en ACNUR, “La Convención de 1951”, 1951, URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>, p. 2, última visita: 07/2014.

ACNUR, “Financial Figures“, 2013, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1a.html>, última visita: 05/2014.

ACNUR, “Guiding Principles on Internal Displacement”, en United Nations, UNHCR, URL: <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>, 2004, última visita: 07/2014

ACNUR, “Internally Displaced People. On the Run in Their Own Land”, en El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>, última visita: 06/2014.

ACNUR, “Internally Displaced People Figures“, 2012, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c23.html>, última visita: 06/2014.

ACNUR, “Know Your Numbers“, estadísticas de 2012/2013, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c11.html>, última visita: 05/2014.

ACNUR, “Q & A about the Refugee Convention”, en UNHCR The UN Refugee Agency, URL: <http://www.unhcr.se/en/about-us/1951-refugee-convention/1951-convention-qa.html>, 1951, última visita: 06/2014.

Amnesty International, “Afghanistan: Die vergessenen Opfer des Konflikts“, 23.02.2012, URL: <https://www.amnesty.de/2012/2/22/afghanistan-die-vergessenen-opfer-des-konflikts>, última visita: 06/2014.

Bundeszentrale für Politische Bildung (BPB), “Souveränität“, URL: <http://www.bpb.de/wissen/S7SFCL>, última visita: 06/2014.

BURGERMAN, Susan, “Soberanía estatal y responsabilidad comunitaria“, en Revista Jurídica. Edición 16, Tomo 1, 2003, URL: http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2003/16-tomo-1/16_Soberania_Estatal_y_Responsabilidad_Comunit.pdf, última visita: 06/2014.

CLARKE, Paul; RAMALINGAM, Ben, “Organisational Change in the Humanitarian Sector”, en ALNAP Review of Humanitarian Action, Capítulo 2, 2008, URL: www.alnap.org/pool/files/7rha-Ch2.pdf, última visita: 07/2014.

COHEN, Roberta, “Some Reflections on National and International Responsibility in Situations of Internal Displacement”, en MISHRA, Omprakash, *Forced Migration in the South Asian Region – Displacement, Human Rights and Conflict Resolution*, Jadavpur University, Kolkata & Brookings Institution Project on Internal Displacement, Washington DC, 2004, pp. 343-356, URL: <http://206.155.102.64/pdfid/4c5153ae2.pdf>, última visita: 06/2014.

COHEN, Roberta, “Law and Ethics. Strengthening Protection of IDPs. The UN’s Role”, en Georgetown Journal of International Affairs, Georgetown, 2006, URL: http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/cohen_2006_gjia.pdf, última visita: 06/2014.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Historia del CICR“, 04.07.2011, URL: <http://www.icrc.org/spa/who-we-are/history/overview-section-history-icrc.htm>, última visita: 06/2014.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Internally Displaced. Humanitarian Response to Internally Displaced People in Armed Conflict”, Ginebra, junio de 2010, p. 8. URL: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0867.pdf, última visita: 06/2014.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Posición del CICR con respecto a la cuestión de las personas desplazadas”, en Guerra y personas desplazadas, 2006, URL: http://extranet.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/idp-icrc-position-030706?OpenDocument&style=custo_print, última visita: 07/2014.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Treaties and States parties to such Treaties”, URL: http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=475, última visita: 05/2014.

Crónica Popular, “La Minustah y las violaciones de los derechos humanos en Haití”, 5 de marzo de 2012, URL: <http://www.cronicapopular.es/2012/03/la-minustah-y-las-violaciones-de-los-derechos-humanos-en-haiti/>, última visita: 06/2014.

DROEGE, Cordula, “Developments in the legal protection of IDPs. Ten years of experience since the Guiding Principles”, en ICRC Resource Centre, 2008, URL: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/refugees-idps-legal-article-300908.htm>, última visita: 07/2014.

DU BOISPÉAN, Stéphane, “Libyen: Wir müssen draußen bleiben!”, en Treffpunkt Europa, 2011, URL: <http://www.treffpunkteuropa.de/Libyen-Wir-muessen-draussen-bleiben>, última visita: 06/2014.

FORTIN, Jacey, “Green-On-Blue, Fade to Black: Are Insider Attacks Drawing Down In Afghanistan?”, 2013, URL: <http://www.ibtimes.com/green-blue-fade-black-are-insider-attacks-drawing-down-afghanistan-1120935>, última visita: 06/2014.

Global Protection Cluster Working Group / ACNUR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, 2007, URL: <http://www.unhcr.org/4c2355229.html>, última visita: 07/2014.

Global Protection Cluster. Working Together for Protection, “Who We Are”, 2014, URL: <http://www.globalprotectioncluster.org/en/about-us/who-we-are.html>, última visita: 06/2014.

Handelsblatt, “Eingreifen in Syrien: Wie China und Russland ihr Veto Begründen“, 21/07/2012, URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eingreifen-in-syrien-wie-china-und-russland-ihr-veto-begrunden/6904992-2.html>, última visita: 06/2014.

HUMPHRIES, Vanessa, “Improving Humanitarian Coordination: Common Challenges and Lessons from the Cluster Approach”, en The Journal of Humanitarian Assistance, 30/04/2013, URL: http://sites.tufts.edu/jha/archives/1976#_ftn1, última visita: 06/2014.

Humanitarian Accountability Partnership (HAP), “What is Accountability?”, 2010, URL: <http://www.hapinternational.org/about/what-is-accountability.aspx>, última visita: 05/2014.

Humanitarian Response, “What is the Cluster Approach?“, URL: <https://www.humanitarianresponse.info/clusters/space/page/what-cluster-approach>, última visita: 06/2014.

ICRtoP International Coalition for the Responsibility to Protect, “An Introduction to the Responsibility to Protect”, URL: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/learn-about-rtop>, última visita: 06/2014.

IDMC, “Global IDP estimates (1990-2011)”, en Internal Displacement Monitoring Center, 2011, URL: <http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/%28httpPages%29/10C43F54DA2C34A7C12573A1004EF9FF?OpenDocument&count=1000>, última visita: 05/2014.

Integrated Regional Information Networks (IRIN), *Chad: Mixed verdicts on coordination of massive relief effort*. IRIN News África. Ndjamena, 2008a, URL:

<http://www.irinnews.org/Report/76386/CHAD-Mixed-verdicts-on-coordination-of-massive-relief-effort>, última visita: 06/2014.

Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VII: Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión”, URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>, última visita: 07/2014.

Notihoy, “La ONU recuerda su fracaso en Ruanda y reafirma compromiso contra genocidios”, 16.04.2014, URL: <http://notihoy.com/la-onu-recuerda-su-fracaso-en-ruanda-y-reafirma-compromiso-contra-genocidios/>, última visita: 07/2014.

OAU Convention, “Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa”, en UNHCR, 1974, URL: <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html>, última visita: 06/2014.

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), “¿Qué es el Fondo Central de Respuesta a Emergencia?”, 06/2010, URL: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_CERF_Spanish.pdf, última visita: 06/2014.

Planet Wissen, “Binnenflüchtlinge: Vertriebene im eigenen Land“, URL: http://www.planet-wissen.de/politik_geschichte/menschenrechte/fluechtlinge/binnenfluechtlinge.jsp, última visita: 06/2014.

RUDOLF, Peter, “Schutzverantwortung und humanitäre Intervention”, BPB, 02/09/2013, URL: <http://www.bpb.de/apuz/168165/schutzverantwortung-und-humanitaere-intervention?p=all>, última visita: 07/2014.

SHEPHERD-BARRON, James, “Clusterwise: Everything you wanted to know about cluster coordination but were afraid to ask”, 2009, URL: <http://www.clustercoordination.org/files/ccohb/Clusterwise.pdf>, última visita: 07/2014.

TOMUSCHAT, Christian, “Zwischen Autonomierechten und Interventionspflichten”, en Eichholzbrief, Zeitschrift für politische Bildung, N° 4/1995, Sankt Augustin, 1995, URL: <http://www.kas.de/wf/de/33.1023/>, última visita: 07/2014.

TURNER, Simon, “Angry young men in camps: gender, age and class relations among Burundian refugees in Tanzania”, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 9, Roskilde University, 1999, URL: <http://www.unhcr.org/3ae6a0c38.pdf>, última visita: 07/2014.

Université de Genève, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, “Rule of Law in Armed Conflicts Project. International Refugee Law”, URL: http://www.geneva-academy.ch/RULAC/international_refugee_law.php, última visita: 07/2014.

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Consolidated Appeals Process”, URL: <http://www.unocha.org/cap/about-the-cap/about-process>, última visita: 06/2014.

UN Term, “Representative of the Secretary-General on internally displaced persons“, URL: <http://unterm.un.org/dgaacs/unterm.nsf/8fa942046ff7601c85256983007ca4d8/6a23bdb9385a68c5852569fa0000b12c?OpenDocument>, última visita: 06/2014.

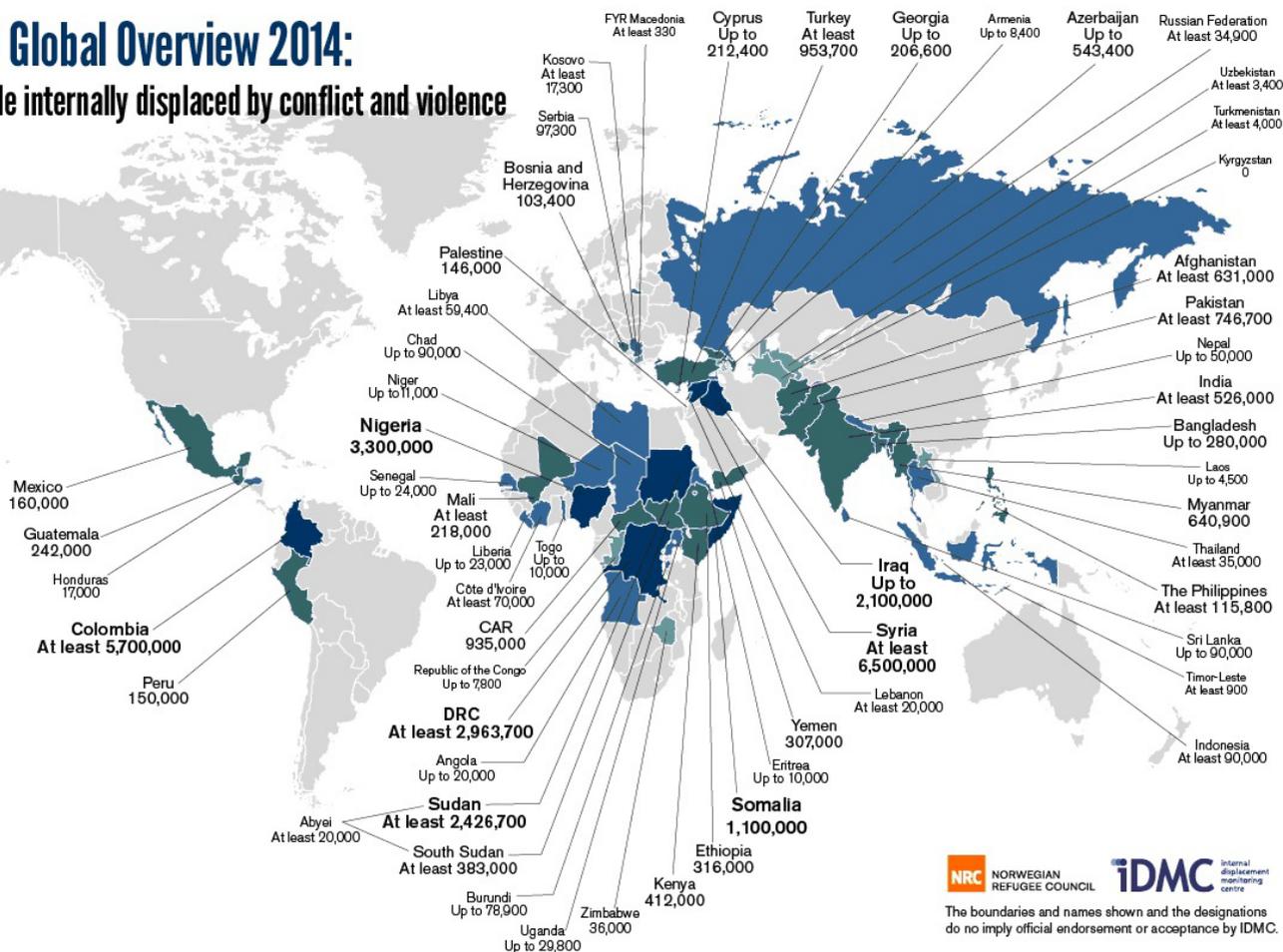
ZIMMERMANN, Dominik, “Why is the Practice of Humanitarian Intervention so Controversial?”, en E-International Relations Students, Staffordshire University, 2013, URL: <http://www.e-ir.info/2014/04/30/why-is-the-practice-of-humanitarian-intervention-so-controversial/>, última visita: 07/2014.

Anexos

Anexo 1: Gráfico - las IDP en el mundo

The Global Overview 2014:

People internally displaced by conflict and violence

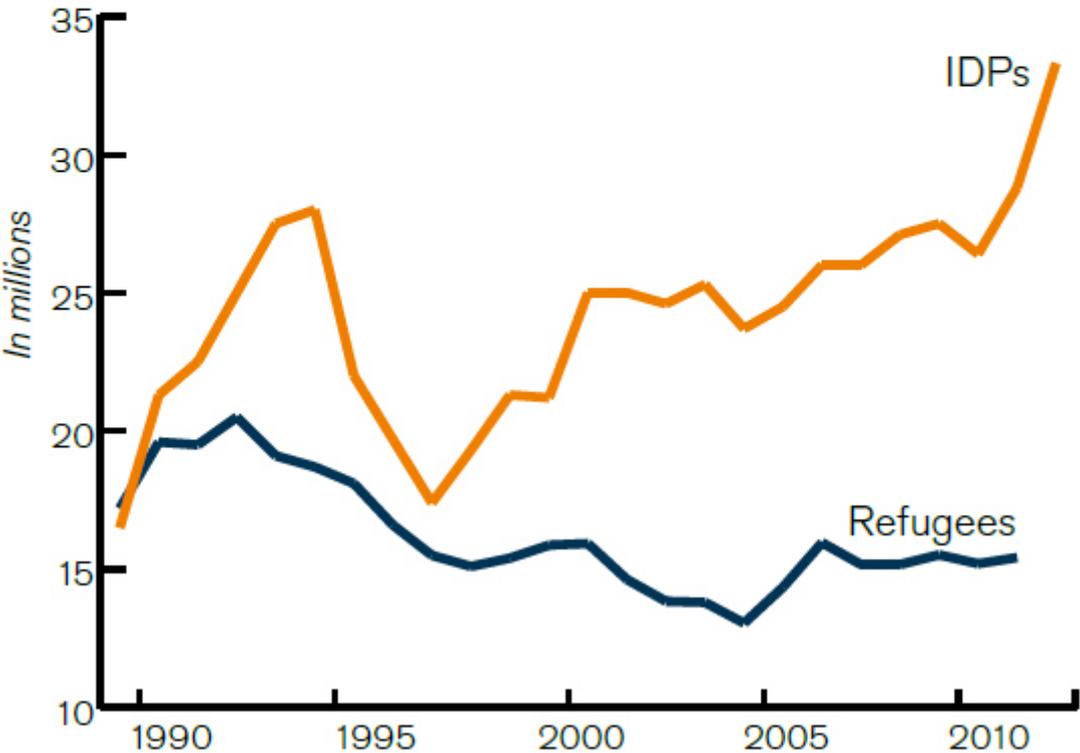


NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL **IDMC** Internal displacement monitoring centre
 The boundaries and names shown and the designations do not imply official endorsement or acceptance by IDMC.

Fuente: Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), “The Global Overview 2014: People internally displaced by conflict and violence”, URL: <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Blog/Related-Media/201405-map-global-overview-en-01.png>, última visita: 07/2014.

Anexo 2: Gráfico – La proporción de las IDP versus refugiados huyendo de conflictos y violencia desde 1989 a 2013

Proportion of IDPs and refugees fleeing conflict and violence from 1989 to 2013



Fuente: Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), “The Global Overview 2014: People internally displaced by conflict and violence”, 2014, p. 10.

Anexo 3: Los *Guiding Principles on Internal Displacement* (1998), versión española

OFICINA DE COORDINACION DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS
NACIONES UNIDAS –

OCHA-Online

OCHA Publications

Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos

Prólogo del Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios Sr. Sergio Vieira De Mello

La comunidad humanitaria está cada vez más consciente de la crisis del desplazamiento interno que afecta a más de 20 millones de personas en todo el mundo. Aunque la responsabilidad de la protección de las personas internamente desplazadas incumbe primordialmente a los gobiernos nacionales y a las autoridades locales, conviene que la comunidad internacional examine la mejor manera de contribuir a mejorar la protección de esas personas en situaciones de conflicto y de crisis. Debemos también concebir una asistencia humanitaria que promueva la protección de las personas internamente desplazadas.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas se han adoptado medidas importantes para atender a tiempo y con eficacia a las necesidades de las personas internamente desplazadas. El Comité Permanente entre Organismos me ha encomendado la responsabilidad de actuar como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas con respecto a las cuestiones relacionadas con los internamente desplazados. En el desempeño de este mandato, me he comprometido a mejorar la capacidad de las Naciones Unidas en conjunto para responder a las situaciones de desplazamiento interno y a promover una firme coordinación y una división más clara de las responsabilidades institucionales así como a prestar el apoyo adecuado a los organismos operacionales.

En este contexto, me complace la publicación por el Representante Especial del Secretario General sobre personas internamente desplazadas de los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Estos Principios, que se fundan en el derecho humanitario internacional y en los instrumentos relativos a los derechos humanos vigentes, servirán de pauta internacional para orientar a los gobiernos así como a los organismos humanitarios y de desarrollo internacionales en la prestación de asistencia y protección a las personas internamente desplazadas.

El Comité Permanente entre Organismos apoya plenamente los Principios Rectores y ha alentado a sus miembros a que los compartan con sus juntas ejecutivas y su personal, especialmente el personal sobre el terreno, para que los Principios se apliquen en sus actividades en favor de las personas internamente desplazadas.

Creo que los Principios Rectores pueden contribuir considerablemente a que se tome conciencia de las necesidades de las personas internamente desplazadas, a movilizar el apoyo de la comunidad humanitaria y a ayudar a los colegas sobre el terreno a hallar soluciones cuando hagan frente a las necesidades de protección y asistencia de los internamente desplazados. Los Principios ayudarán asimismo a los gobiernos a proporcionar seguridad y bienestar a sus poblaciones desplazadas.

Confío en que todos y cada uno de ustedes se esforzarán por lograr la difusión y aplicación más amplias posibles de los Principios Rectores con el fin de que se produzca ese mejoramiento tan necesario en la situación y el trato de las personas internamente desplazadas.

**Nota de Introducción
del Representante del Secretario General sobre
las Personas Internamente Desplazadas
Sr. Francis M. Deng**

La comunidad internacional se enfrenta a la ingente tarea de garantizar protección a las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares a causa de conflictos violentos, graves violaciones de los derechos humanos u otros acontecimientos traumáticos, pero que permanecen dentro de las fronteras de sus propios países. Casi siempre sufren de graves privaciones, dificultades y discriminación. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos se han elaborado para hacer frente a este reto.

Los Principios señalan los derechos y las garantías relacionados con la protección de los internamente desplazados 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. Aunque no constituyen un instrumento vinculante, estos Principios reflejan y son compatibles con el derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos y con el derecho análogo relativo a los refugiados.

Los Principios se elaboraron a lo largo de varios años en aplicación del mandato que me otorgó en 1992 la Comisión de Derechos Humanos y que reforzaron resoluciones posteriores tanto de la Comisión como de la Asamblea General. Inicialmente se me pidió que estudiara las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, el estatuto de las personas internamente desplazadas en el derecho internacional, la medida en que se están atendiendo sus necesidades con los arreglos institucionales actuales y la forma de mejorar la protección y la asistencia que se les presta.

En consecuencia, la elaboración del marco jurídico e institucional necesarios con respecto a los internamente desplazados y la realización de misiones a los países para emprender con los gobiernos y otros un diálogo en su nombre han sido las principales actividades de mi mandato. En colaboración con un equipo de expertos jurídicos internacionales, examiné en qué grado las personas internamente desplazadas reciben una protección adecuada del derecho internacional y preparé un estudio sobre la compilación y el análisis de normas jurídicas (E/CN.4/1996/52/Add.2 en inglés solamente). El estudio puso de manifiesto que, si bien existen leyes que proporcionan una protección sustancial a los internamente desplazados, existen considerables esferas en que no se cuentan con una base adecuada para su protección y asistencia. Posteriormente la Comisión y la Asamblea General me pidieron que preparara un marco normativo adecuado con respecto a los internamente desplazados. Esto desembocó en la redacción de los Principios Rectores que reiteran las normas existentes y tratan de aclarar aspectos dudosos y de llenar las lagunas.

Después de presentar los Principios Rectores a la Comisión en 1998, la Comisión aprobó una resolución en la que tomaba nota de los Principios Rectores y de mi intención declarada como Representante del Secretario General de utilizarlos en mi diálogo constante con los gobiernos y con todas las personas cuyos mandatos y actividades guardan relación con las necesidades de los internamente desplazados. La Comisión tomó asimismo nota de la decisión del Comité Permanente entre Organismos, que había acogido con satisfacción los Principios y estimulado a sus miembros a compartirlos con sus juntas ejecutivas y su personal, especialmente el personal sobre el terreno, y a aplicarlos en las actividades en favor de los internamente desplazados.

Los Principios Rectores deben aportar unas pautas prácticas valiosas a los gobiernos, otras autoridades competentes, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales en su trabajo con las personas internamente desplazadas. Confío en que se distribuyan ampliamente y en que se les dé aplicación práctica sobre el terreno.

Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos

Introducción: Alcance Y Finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:

(a) El Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;

(b) Los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;

(c) Todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y

(d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

Sección I. Principios Generales

Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.
2. Estos Principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Principio 2

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.
2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

Principio 3

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.
2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Principio 4

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.
2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

Sección II. Principios Relativos A La Protección Contra Los Desplazamientos

Principio 5

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:
 - (a) Basados en políticas de *apartheid*, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
 - (b) En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
 - (c) En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
 - (d) En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
 - (e) cuando se utilicen como castigo colectivo.
3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.
2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.
3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:
 - (a) La autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica.
 - (b) Se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
 - (c) Se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
 - (d) Las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
 - (e) Las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
 - (f) Se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Principio 8

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

Principio 9

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

Sección III. Principios Relativos A La Protección Durante El Desplazamiento

Principio 10

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

(a) El genocidio;

(b) El homicidio;

(c) Las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y

(d) Las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

(a) Los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;

(b) La privación de alimentos como medio de combate;

(c) Su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;

(d) Los ataques a sus campamentos o asentamientos; y

(e) el uso de minas antipersonal.

Principio 11

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

(a) La violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;

(b) La esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y

(c) Los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos;. Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.

3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.

4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

Principio 13

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

Principio 14

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15

Los desplazados internos tienen derecho a:

(a) Buscar seguridad en otra parte del país;

(b) Abandonar su país;

(c) Solicitar asilo en otro país; y

(d) Recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.
3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.
4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Principio 17

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.
2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.
3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.
4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutaran de libre acceso a los mismos:
 - (a) Alimentos esenciales y agua potable;
 - (b) Alojamiento y vivienda básicos;
 - (c) Vestido adecuado; y
 - (d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Principio 19

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.
2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.
3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

Principio 20

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.
3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

Principio 21

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.
2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:
 - (a) Expolio;
 - (b) Ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
 - (c) Utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
 - (d) Actos de represalia; y
 - (e) Destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo
3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:
 - (a) El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;
 - (b) El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
 - (c) El derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;
 - (d) El derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
 - (e) El derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.
3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

Sección IV. Principios Relativos A La Asistencia Humanitaria

Principio 24

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.
2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe.
Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.
3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.
2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

Sección V. Principios Relativos Al Regreso, El Reasentamiento Y La Reintegración

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.
2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.
2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Principio 30

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

Fuente: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), “Principios Rectores de los Desplazados Internos”, 1998, URL:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>, última visita: 08/2014.